

LA PROVINCIA COMO INSTITUCIÓN LOCAL SUPRAMUNICIPAL EN ESPAÑA

THE PROVINCE AS A SUPRA-MUNICIPAL LOCAL INSTITUTION IN SPAIN

Rev. Boliv. de Derecho N° 27, enero 2019, ISSN: 2070-8157, pp. 324-351

* Este trabajo se ha realizado en el marco de los proyectos de investigación Sostenibilidad y competitividad urbanas en un contexto global. El área metropolitana de Valencia (CSO2013-46863-C3-1-R) y Estructura social, encuestas y elecciones (CSO2013-43054-R) financiados por la convocatoria 2013-Proyectos I+D+I-Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad.



Vicenta TASA
FUSTER

ARTÍCULO RECIBIDO: 15 de junio de 2018

ARTÍCULO APROBADO: 15 de octubre de 2018

RESUMEN: Las provincias como instituciones supramunicipales nacen con la organización centralista de la monarquía española en el siglo XIX. Un siglo y medio después, la creación del estado autonómico con la Constitución de 1978 podía haber abierto la posibilidad de que la organización supramunicipal fuera competencia exclusiva de las comunidades autónomas en todos los casos; sin embargo, dio lugar a cuatro modelos diferentes y dificultó innecesariamente el establecimiento de sistemas de organización institucional del territorio alternativos.

PALABRAS CLAVE: Provincia, constitución, estado autonómico, gobierno multinivel.

ABSTRACT: The provinces as supramunicipal institutions are born with the centralist organization of the Spanish monarchy in the nineteenth century. A century and a half later, the creation of the autonomous state with the 1978 Constitution could have opened the possibility that the supramunicipal organization was the exclusive competence of the autonomous communities in all cases; however, it gave rise to four different models and unnecessarily hindered the establishment of alternative territorial institutional organization systems.

KEY WORDS: Province, constitution, autonomic state, multilevel government.

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN.- II. LA INCORPORACIÓN DE LAS PROVINCIAS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO TERRITORIAL ESPAÑOL.- III. LAS PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.- IV. LAS PROVINCIAS SIN DIPUTACIONES PROVINCIALES.- V. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL.- VI. LA DIFÍCIL COEXISTENCIA DE LA PROVINCIA CON OTRAS ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES.-VII. LAS RELACIONES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. .VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Las provincias, como institución local supramunicipal, son una realidad fuertemente cuestionada en España por distintos sectores sociales, intelectuales y políticos. La contestación a su existencia tiene su origen en su discutible mantenimiento con carácter general en la Constitución de 1978¹. Sin embargo, la impugnación de las provincias como institución local y de sus órganos de gobierno, las diputaciones provinciales, sigue dos líneas argumentales que tienen orígenes distintos, se fundamentan en principios diferentes y persiguen objetivos potencialmente enfrentados.

Por una parte, nos encontramos a quienes afirman la artificiosidad de las provincias como entes territoriales, por ser instituciones contrarias a la tradición histórica de parte de los territorios del actual estado-nación español, argumentos relativamente frecuentes fuera de la España castellano-andaluza y muy comunes en las comunidades autónomas de la antigua Corona de Aragón (Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Aragón) y en Galicia. Por otra, también son bastante frecuentes, especialmente en la España oficial madrileña, las voces que cuestionan las diputaciones provinciales afirmando que no son instituciones eficientes ni eficaces, que son entes que acaban convirtiéndose con demasiada frecuencia en instrumentos de clientelismo, de despilfarro y de mala gestión pública. Con todo, también hay que tener presente que en la España castellano-

1 COSCULLUELA, L.: "El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones", *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pp. 45-67.

• Vicenta Tasa Fuster

Doctora en Derecho Constitucional por la Universitat de València, y profesora de Derecho Constitucional de la Universitat de València y de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Ha realizado diversas estancias de investigación en universidades españolas y extranjeras. Actualmente forma parte, entre otros equipos de investigación, de un proyecto de estudio financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España, sobre Estructura social, encuestas y elecciones. Sus principales líneas de investigación son los derechos lingüísticos, los estudios de género y la innovación docente. Es autora de numerosos artículos académicos y monografías sobre estos temas. Correo electrónico: vicenta.tasa@uv.es

andaluza (comunidades autónomas pluriprovinciales de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía, y las uniprovinciales de Murcia, Madrid y La Rioja) la provincia como demarcación territorial del estado y, en su caso, como demarcación autonómica e institución supramunicipal gozan de una aceptación muy elevada².

Acostumbra a ser habitual, sin embargo, que los debates sobre las provincias como realidades supramunicipales y sobre las diputaciones provinciales tengan lugar dentro de la lógica de la competición política y partidista, haciendo muy a menudo referencia al modelo de organización territorial general del estado, al debate sobre las identidades colectivas y a la organización interna de las distintas comunidades autónomas³. Dándose el caso de que, en ocasiones, las posiciones que se defienden y las propuestas de acción inmediata que se proponen obvian la regulación del hecho provincial en el marco legal, constitucional y estatutario vigente. De tal manera que, más allá de la confrontación partidista, en la práctica el margen de maniobra operativo para hacer desaparecer las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas pluriprovinciales peninsulares es inexistente con la actual Constitución Española, lo que no implica que no se pueda cambiar el mapa provincial y que no se puedan llevar a cabo cambios en el sistema institucional territorial supramunicipal de cada comunidad autónoma⁴, aunque estos cambios no sean necesariamente simplificadores por lo que se refiere al número de entes administrativos e instituciones políticas. Y en los debates públicos deberíamos ser conscientes y mínimamente conocedores de la realidad legal vigente, con independencia de que, a título personal, consideremos que es cada vez más evidente la crisis del sistema institucional-constitucional español de 1978 y más urgente una reforma avanzada y federal de la Constitución que remita la regulación de las instituciones supramunicipales a los estatutos de las federaciones o comunidades autónomas exclusivamente, elimine la provincia como circunscripción electoral y fundamento territorial para constituir comunidades autónomas e incluso como demarcación territorial obligatoria de la administración del estado o de la comunidad autónoma.

II. LA INCORPORACIÓN DE LAS PROVINCIAS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO TERRITORIAL ESPAÑOL

La revolución francesa y su ataque frontal al antiguo Régimen y a las estructuras feudales supondrá una radical centralización del poder político y una profunda

2 BARÓ, J.: "Constitucionalismo histórico y división territorial del estado: conferencia impartida el 12 de enero de 1999", en *Seminari "Catalunya, 20 anys d'estatut d'autonomia o sobirania?"*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 1999, p. 34.

3 BERNADÍ, X. y GALÁN, A.: *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, p. 85.

4 BERNADÍ, X. y GALÁN, A.: *El debate actual*, cit., p. 86.

reestructuración de la administración territorial del estado revolucionario francés mediante la creación de departamentos. La nueva división territorial se llevará a cabo siguiendo criterios geográficos y no históricos, con el pretexto de conseguir una mayor eficacia burocrática, aunque el objetivo último fuera diluir las antiguas fidelidades territoriales y aumentar la adhesión a la nueva república.

El centralismo político y la reorganización territorial del poder del estado hechas por los revolucionarios franceses serán adoptados como principios de acción del liberalismo español en el largo proceso de configuración del estado-nación burgués español⁵. Si bien, a diferencia del modelo francés, las propuestas de división provincial de los liberales españoles tendrán de manera genérica en cuenta las fronteras históricas de los antiguos reinos y señoríos.

Con todo, el primer intento de división provincial contemporánea del territorio europeo y canario de la Monarquía Española no lo realizaron los liberales españoles, sino José I Bonaparte el 1810, quien creó 42 precepturas. El criterio que se siguió fue el "geográfico", de acuerdo con el modelo revolucionario de Francia, tratando de ignorar las demarcaciones históricas anteriores. La guerra y las derrotas napoleónicas impidieron una mínima institucionalización de esta división.

Una década después, durante el Trienio Liberal, en 1822, se produce el segundo intento de división provincial, que crea 52 provincias y tiene como marco de referencia genérico las divisiones históricas territoriales de origen medieval. De hecho, en esta división provincial y en las siguientes, los antiguos territorios históricos serán denominados *regiones*; si bien, estas regiones únicamente tendrán un carácter emotivo y ningún valor político o administrativo⁶.

Finalmente, la división provincial definitiva tendrá lugar en 1833 y será llevada a cabo por Javier del Burgo. Tuvo muy en cuenta los criterios historicistas y "regionales" de 1822; pero reestructura los límites provinciales y reduce la división territorial a 49 provincias. Desde entonces la única modificación relevante del mapa provincial se produjo en 1927 con la división de Canarias en dos provincias y la creación en 1959, y posterior pérdida o abandono, de las provincias autónomas africanas de Fernando Poo, Río Muni, Ifni y Sahara, que fueron perdidas en 1968 (independencia de Guinea Ecuatorial, estado formado por Fernando Poo y Río Muni), en 1969 (integración de Ifni en Marruecos) o abandonadas de manera ignominiosa en 1978 (Sahara). Desde 1976, el número de provincias es de 50 y su

5 VANDELLI, L.: "El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1989, núm. 2, pp. 181-194.

6 CARBONELL, E.: "La división del territorio en provincias y su evolución", en CHAMORRO, M.A., y LOZANO, J. *Sobre un hito jurídico, la Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012, pp. 537-554.

delimitación territorial se corresponde, salvo algún cambio menor, con la realizada por Javier del Burgo. La división provincial de 1833 será hasta 1978 el principal instrumento de organización territorial del control político territorial que tendrá la monarquía parlamentaria no democrática española y la dictadura franquista. El Sexenio revolucionario (1868-1874) y el breve paréntesis de la II República no alterará este esquema de estructura territorial del poder. En consecuencia, las provincias se convertirán durante más de un siglo y medio en el principal instrumento de dominio político del territorio español y de la ciudadanía, de manera a menudo obscurantista y siempre centralizada, con el que han contado los grupos sociales que han controlado las estructuras del estado español desde Madrid en beneficio preferentemente propio⁷. Y lo será, cuanto menos, hasta la institucionalización de la Monarquía constitucional de 1978, momento en el que las comunidades autónomas surgen como la institución territorial subestatal principal.

III. LAS PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La ponencia de anteproyecto de Constitución presentado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, publicada el 5 de enero de 1978, preveía un cambio profundo, de orientación federal, en la estructura territorial de España. El título VIII, Constitución Territorial, se reservaba exclusivamente para referirse a los territorios autónomos y era en el título V, Gobierno y Administración, donde se hablaba de los municipios y las provincias. Allí se indicaba que “las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin”. El anteproyecto descartaba, así, la estructura territorial centralista tradicional de la monarquía desde el siglo XIX y apuntaba una estructura de base federal⁸, al mismo tiempo que abría la posibilidad de que las provincias desaparecieran como institución local supramunicipal y pudieran ser sustituidas por formas institucionales particulares de cada comunidad autónoma.

El debate constitucional posterior a la presentación del anteproyecto, dominado por posiciones conservadoras, recupera de manera innecesaria la provincia como elemento central de la estructura territorial y llevará a que, en este aspecto, como en muchos otros, se acaben incorporando aspectos de la legislación preconstitucional, quedando la Constitución finalmente aprobada lejos de la democracia federal y más avanzada que se preveía en el anteproyecto⁹.

7 ÁLVAREZ JUNCO, J.: *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Galaxia Guttemberg, Barcelona, 2016, p. 316.

8 PÉREZ ROYO, J.: *La reforma constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015, p. 144.

9 PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 902; y RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, p. 689.

En este sentido, la Constitución actual hace referencia en las provincias en cuatro dimensiones diferentes, política y jurídicamente relevantes¹⁰. En primer lugar, establece que, con carácter general, y excepción hecha de Ceuta y Melilla, la circunscripción electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados (y en buena medida en el Senado) es la provincia (art. 68.2). En segundo, vincula la creación de autonomías a la existencia previa de provincias, cuando afirma que el derecho al autogobierno solo se podrá ejercer por provincias con entidad regional histórica o por agrupación de “provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes” (art. 143), o lo que es igual la provincia es el ente territorial necesario para que pueda crearse constitucionalmente una comunidad autónoma.

En tercero, afirma que “el estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas” (art. 137), por lo que la provincia es una demarcación territorial básica del estado. Y, en cuarto y último lugar, la Constitución, manteniendo la tradición decimonónica española, añade que “la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (art. 141.1) y sostiene que “el Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo” (art. 141.2). La Constitución recuerda que, “en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de *cabildos* o consejos” (art. 141.4), o lo que es igual no habrá diputaciones provinciales, sino que la entidad local supramunicipal serán las islas. Finalmente, la Constitución también afirma que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia” (art. 141.3).

Nuestro análisis se centrará en este último aspecto, el de las provincias como entidades locales supramunicipales, aunque nos parezca que en el futuro, si se contase con una Constitución federal y avanzada, sería poco justificable mantener anacronismos institucionales como que las provincias sean la base de las circunscripciones electorales, que las comunidades autónomas para existir precisen de la existencia de provincias o que las provincias sean una demarcación territorial básica del estado.

IV. LAS PROVINCIAS SIN DIPUTACIONES PROVINCIALES

El desarrollo del estado autonómico y el asentamiento del bloque de constitucionalidad (Constitución más Estatutos de Autonomía) en España producirá, paradójicamente, cuatro soluciones distintas sobre las provincias en lo que se refiere a su consideración como entes institucionales supramunicipales.

¹⁰ BERNADÍ, X. y GALÁN, A.: *El debate actual*, cit., p. 86.

Tres de ellas ajustadas al texto constitucional y una que podríamos considerar *aconstitucional*.

La primera de las soluciones, el mantenimiento de las provincias como entidades supramunicipales, gobernadas por diputaciones provinciales, se da en todas las comunidades autónomas supramunicipales, excepto el País Vasco, y suma un total de 38 provincias peninsulares (8 provincias en Andalucía, 9 en Castilla y León, 5 en Castilla-La Mancha, 2 en Extremadura, 4 en Galicia, 3 en Aragón, 3 en la Comunidad Valenciana y 4 en Cataluña). A esta realidad nos referiremos con más detenimiento en los apartados siguientes.

En las otras 12 provincias españolas, las diputaciones provinciales e instituciones similares, o han desaparecido, o han sido substituidas por otras instituciones supramunicipales.

En primer lugar, hay que tener en cuenta, en este sentido, la singularidad vasca. La disposición adicional primera de la Constitución establece que "la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Dicha disposición hace referencia indirecta, primero, a las dos diputaciones forales existentes en 1978, la de Navarra y Álava, que habían conservado parte de su singularidad foral histórica durante el franquismo por haber sido "provincias leales" y favorables a la rebelión militar; y, segundo, a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, cuyos órganos forales habían sido suprimidos por el franquismo por haber sido "provincias rebeldes" ¹¹.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 afirma en su artículo 3 que los territorios históricos podrán "conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno" y, posteriormente, reconoce la especificidad del régimen jurídico de los órganos forales de los territorios históricos (art. 37.1), que lo dispuesto en el estatuto no podrá alterar "la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias" de cada territorio histórico (art. 37.2) y afirma que, en todo caso, los territorios históricos tendrán competencias exclusivas en "organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones; elaboración y aprobación de sus presupuestos; demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales; régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales; régimen electoral municipal y todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas" (art. 37.3). Y, además, corresponderá a los territorios históricos

11 TAJADURA, J.: "Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2008, núm. 22, pp. 137-192.

“el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale” (art. 37.4).

Con todo, la norma básica para entender la composición de la comunidad autónoma vasca como una federación de territorios autónomos es la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, aprobada por el Parlamento Vasco. A través de esta ley se articula tanto el reconocimiento de los derechos históricos de los territorios, sus competencias propias, las competencias delegadas por la comunidad autónoma, y el sistema de cooperación entre el Gobierno Vasco y los territorios históricos, que son –hay que recordarlo– sujetos de autogobierno según el Estatuto de Autonomía vasco; estableciendo un alto grado de autonomía de los territorios, pero manteniendo la preeminencia política e institucional de las instituciones autonómicas¹².

De este modo, en puridad, la comunidad autónoma del País Vasco se asemeja más a una federación de entidades con autogobierno o “una especie de intercomunidad o comunidad de comunidades”¹³ que al resto de comunidades autónomas. Es cierto que el Parlamento Vasco, de carácter autonómico, es la única institución con capacidad de hacer leyes y que el Gobierno Vasco tiene preeminencia ejecutiva; pero también es cierto que buena parte de las competencias de la comunidad autónoma vasca, que deberían ser ejecutadas por el Gobierno Vasco y gestionadas por su administración, han sido delegadas a los territorios históricos de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, y que son reguladas por las juntas generales de cada territorio, ejecutadas por sus respectivos órganos de gobierno y administradas por las administraciones territoriales. En consecuencia, las diputaciones forales de los territorios históricos son instituciones más cercanas en sus competencias a los órganos de gobierno de las autonomías uniprovinciales que a las diputaciones provinciales ordinarias¹⁴.

En las seis comunidades autónomas uniprovinciales peninsulares (Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid y Murcia), de manera *aconstitucional* o si se prefiere no prevista específicamente en la Constitución, las provincias como realidad institucional local supramunicipal serán suprimidas cuando sus respectivas diputaciones provinciales y las competencias propias de esta institución local sean incorporadas al gobierno autonómico, en aplicación del artículo 9 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. Este artículo afirma, en su apartado primero, que “en las comunidades autónomas uniprovinciales que se

12 TAJADURA, J.: “Constitución y derechos históricos:”, cit., pp. 137-192.

13 CLAVERO, B.: “El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales”, *Revista de Estudios Políticos*, 1985, núm. 46-47, pp. 91-109.

14 FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO?: *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario*, Fundación ¿Hay Derecho?, 2016, p. 181.

constituyan, la diputación provincial quedará integrada en ellas con los siguientes efectos: a) una vez constituidos los órganos de representación y gobierno de la comunidad autónoma o en el momento que establezcan los respectivos estatutos, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la diputación; b) la Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica; c) La comunidad autónoma, además de las competencias que le correspondan según su estatuto, asumirá la plenitud de las competencias y de los recursos que en el régimen común correspondan a la diputación provincial; y d) la comunidad autónoma se subrogará en las relaciones jurídicas que deriven de las actividades anteriores de la diputación provincial", y añade en el apartado segundo que "las comunidades autónomas uniprovinciales tendrán además el carácter de corporación representativa a que se refiere el artículo 141, 2, de la Constitución".

Tampoco existen las diputaciones provinciales, ni las provincias son realidades institucionales supramunicipales, en las tres provincias insulares. El artículo 141.4 de la Constitución establece que "en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos". En consecuencia, en la provincia balear las entidades locales supramunicipales son las islas o agrupaciones de islas, que están gobernadas por los cuatro consejos insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera (Ortega, 2002); mientras que, en las dos provincias canarias, las instituciones supramunicipales son los siete cabildos insulares de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife. La isla de La Graciosa, al formar parte del ayuntamiento de Teguiuse, depende del cabildo insular de Lanzarote (Sarmiento, 1992).

V. LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL

Al margen de estos tres sistemas particulares, quedan las 38 provincias que forman parte de nueve comunidades autónomas pluriprovinciales peninsulares, y donde las diputaciones provinciales son, por imperativo constitucional, instituciones de gobierno local supramunicipal, que no pueden ser suprimidas o modificadas a iniciativa de las comunidades autónomas como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁵.

La legislación básica estatal sobre régimen local no ha hecho más que desarrollar el marco normativo fijado en la Constitución, reiterando los principios y los fundamentos estructurales recogidos en la Constitución y delimitando las funciones y competencias mínimas y las generales de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Han quedado al margen de esta legislación, las

15 COSCULLUELA, L.: "El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones", *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pp. 45-67.

provincias de las comunidades autónomas uniprovinciales y los territorios forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco¹⁶.

En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local establecerá, en los mismos términos que la Constitución, que la provincia es una entidad local territorial, como también lo son el municipio y la isla en los archipiélagos balear y canario (art. 3.1). Asimismo, en la ley, de acuerdo con el artículo 141.3 de la Constitución, se hará referencia a las otras entidades locales supramunicipales que, además de las provincias, puedan crearse; siendo estas “las comarcas u otras entidades que agrupen algunos municipios, instituidas por las comunidades autónomas”, las áreas metropolitanas, y las mancomunidades de municipios (art. 3.2).

Del mismo modo, la ley reitera lo ya recogido en la Constitución, cuando recuerda que la provincia goza de la misma autonomía que los municipios para la gestión de sus intereses (art. 1.2) y que la legislación del estado y la de las comunidades autónomas deberá respetar esta autonomía con carácter general y en todas las circunstancias (art. 2.1).

La provincia sería, según la ley, una entidad local territorial determinada “por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines” (art. 31.1). De manera genérica, la provincia tendrá como finalidad principal y específica garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y por ello, de acuerdo con el artículo 31.2 de la ley, deberá asegurar “la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” y “participar en la coordinación de la administración local con la de la comunidad autónoma y la del estado”. Finalmente, la Ley de bases de régimen local recuerda que “el gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la diputación u otras corporaciones de carácter representativo” (art. 31.3).

En los artículos 32-35, se regula los órganos de gobierno de las diputaciones, siendo estos la presidencia, vicepresidencias y pleno; e, igualmente, se establecen sus obligaciones y organización básica.

Las competencias de las diputaciones también están especificadas en la ley de bases de 1985, pero hay que tener en cuenta que en la gestión habitual de los servicios las instituciones locales, tanto ayuntamientos como diputaciones provinciales, habían incorporado competencias “impropias” y llevaban a cabo políticas públicas sin tener competencia para ello. La Ley 27/2013, de 27 de

16 ZAFRA, V.: “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2012, núm. 27, pp. 66-83.

diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, trató de acabar con esta práctica y delimitó estrictamente las competencias de las instituciones locales a aquellas que les son propias y a las atribuidas por delegación del estado o la comunidad autónoma¹⁷.

De este modo, la Ley 27/2013 modificó el artículo 7 de la ley de bases de régimen local que para afirmar que “las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación” (art. 7.1) y restringir profundamente la competencias “impropias”, fijando que “las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del estado y de las comunidades autónomas” (art. 7.4).

Más interés tiene, para nuestro estudio, el artículo 36 que se refiere a las competencias propias de las diputaciones. Dejando al margen todas aquellas que puedan serles atribuidas por las leyes estatales o autonómicas, las competencias exclusivas de las diputaciones son de dos tipos. En primer lugar, las que carácter específico: “la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31 [asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal]” (art. 36.1.a) y “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión” (art. 36.1.b).

Para la ejecución de estas competencias las diputaciones deberán aprobar “anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las

17 SALAZAR, O.: “La autonomía local devaluada: la dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2014, núm. 34, pp. 369-394.

anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta ley” (art. 36.2.a). Una coordinación autonómica que requerirá una norma de rango de ley, mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente; debiendo la ley precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las asambleas legislativas autonómicas (art. 59).

El segundo tipo de competencias son de carácter genérico e inconcreto. “La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal” (art. 36.1.c) y “en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia” (art. 36.1.d).

Finalmente, el art. 37 de la ley hace referencia a la posibilidad de delegar competencias estatales o autonómicas en las diputaciones provinciales u órganos similares.

VI. LA DIFÍCIL COEXISTENCIA DE LA PROVINCIA CON OTRAS ENTIDADES LOCALES SUPRAMUNICIPALES

Según el Padrón de 2016 del INE, el 90,7% de los 8.124 municipios españoles tienen menos 10.000 habitantes y suman el 21,1% de la población; realidad que se agrava si tenemos en cuenta que el 59,2% de los municipios tienen menos de 1.000 habitantes y en ellos vive únicamente el 3,2% de la población. Teniendo en cuenta la desigual distribución de la población en España y el elevado número de municipios con escasísima población, entre las voces que cuestionan la necesidad de la existencia de las diputaciones provinciales y de las provincias como instituciones supramunicipales no se discute la necesidad de que haya mecanismos estables para ayudar a las localidades con menos población y recursos a gestionar su territorio y competencias.

Las alternativas que plantean de la supresión de las diputaciones provinciales por considerarlas instituciones ineficaces y despilfarradoras tienden a proponer que se lleven a cabo agrupaciones generalizadas de municipios, que las comunidades autónomas asuman las competencias de las diputaciones o que, voluntariamente, los ayuntamientos colaboren entre sí, a través de mancomunidades de bienes y servicios¹⁸. Por el contrario, las alternativas que pretenden la supresión de las

18 RODRÍGUEZ, R.: *Territorio y gobierno local en España: un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Cizur Menor Civitas, Madrid, 2005, p. 162.

diputaciones y las provincias porque no se corresponden con las demarcaciones históricas territoriales de la comunidad autónoma, tienden a proponer su sustitución por otras realidades supramunicipales de carácter general¹⁹, que pueden ser complementarias con la existencia de comarcas, mancomunidades voluntarias y áreas metropolitanas.

Como hemos visto, el artículo 141.3 de la Constitución afirma que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”. Sobre esta base, la Ley de bases del régimen local distinguirá tres procedimientos diferentes según que se pretenda crear comarcas u otras entidades semejantes, áreas metropolitanas o mancomunidades de municipios.

Así, en lo referente a las comarcas o entidades similares, la ley de bases de régimen local sostiene que “las comunidades autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito” (art. 42.1). Sin embargo, si las comunidades autónomas no han establecido demarcaciones comarcales, la ley contempla que la iniciativa de creación de comarcas pueda corresponder a los municipios; precisando que no se podrá crear una comarca si se oponen las dos quintas partes de los municipios que podrían formar parte de la comarca, siempre que estos municipios representan la mitad o más del censo electoral del territorio correspondiente (art. 42.2). Por otro lado, cuando la comarca agrupe a municipios de más de una provincia, será necesario el informe favorable de las respectivas diputaciones provinciales para su creación (art. 42.2).

En otro orden de cosas, las posibles leyes autonómicas de comarcalización tendrán que determinar el ámbito territorial de la comarca, los órganos de gobierno representativo, y las competencias y recursos económicos que se asignan a la institución (art. 42.3); teniendo en cuenta que “la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios” que la propia ley de bases establece para los distintos ayuntamientos, en función de su población. (art. 42.4).

No entraremos aquí a describir la naturaleza de estos servicios, pero si afirmaremos que la propia ley de bases es consciente de la imposibilidad que tienen muchos ayuntamientos de cumplir con dichas obligaciones, ya que afirma que “los municipios podrán solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según

19 FRANQUET, J.M.: *Un modelo racional de organización territorial: aplicación a Cataluña*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 2008, p. 768.

lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio ayuntamiento” (art. 26.2) y prevé la asistencia de las diputaciones a los municipios para el “establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos” (art. 26.3).

Hay comunidades autónomas que, en sus estatutos de autonomía, hacen referencia a las comarcas, sin que hayan llevado a cabo ninguna iniciativa para institucionalizarlas, como es el caso de la Comunidad Valenciana, entre otras. Asimismo, hay otras comunidades que han legislado sobre divisiones territoriales comarcales con la intención de establecer distritos administrativos, como son los casos de Galicia, Cantabria o Asturias²⁰.

Sin embargo, únicamente en cuatro comunidades autónomas se han establecido legalmente comarcas como instituciones supramunicipales con competencias y órganos de gobierno. La primera fue Cataluña que, con la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y sobre la elección de los consejos comarcales, recuperó la distribución comarcal de Catalunya de 1936, suprimida por el totalitarismo franquista; sin bien, posteriormente, en 1988, 1990 y 2015 ha realizado modificaciones a su legislación comarcal, modificando el número de comarcas. Actualmente, Cataluña tiene 41 comarcas, constituidas con características similares en lo que se refiere a competencias y órganos de gobierno, y una comarca considerada territorio de régimen especial, con un sistema de gobierno y competencias propio, el Valle de Arán. El régimen singular aranés se reconoció mediante la Ley 16/1990, de 13 de julio, sobre régimen especial del Valle de Arán, actualmente derogada y substituida por la Ley 1/2015, de 5 de febrero, del régimen especial de Arán. Se puede afirmar, por lo tanto, que, en cierto modo, desde 1990, el Valle de Aran tiene un sistema de semiautonomía dentro de la comunidad autónoma de Cataluña, atendiendo a su singularidad lingüística y social.

La segunda comunidad autónoma que legisló una división comarcal de su territorio fue Aragón, a través de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón y de la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón. La legislación comarcal aragonesa ha conocido un proceso de modificaciones y ajustes continuado, que finalizó con la promulgación de la Ley de comarcalización de Aragón de 2006, mediante el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón. Desde ese momento, existen en Aragón 33 comarcas constituidas con órganos de gobierno y competencias similares.

20 MEMBRANO, J.C.: “Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 62/2. 2016, pp. 347-371.

En el territorio histórico de Álava, en la comunidad autónoma del País Vasco, la Norma foral 63/1989, de 20 de noviembre, de cuadrillas, promulgada por las Juntas Generales de Álava, dividió el territorio alavés en 7 comarcas, que reciben la denominación de *cuadrillas*, estableciendo también los órganos de gobierno (juntas de cuadrillas) y competencias propias.

Finalmente, en 1991, mediante la Ley 1/1991, de 14 de marzo, que crea y regula la comarca de El Bierzo en Castilla y León. Esta es la única existente en esa comunidad autónoma, que agrupa 38 municipios de la provincia de León, con una singularidad social, histórica y lingüística notable.

Sobre las áreas metropolitanas, que pueden ser territoriales o funcionales, la Ley de bases de régimen local hace depender estas entidades exclusivamente de la voluntad de las comunidades autónomas, a través de una ley propia, "previa audiencia de la administración del estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectados", correspondiendo también a las comunidades autónomas regular sus órganos de gobierno y funcionamiento (art. 43). En general la legislación autonómica sobre régimen local hace referencia a la realidad metropolitana en la mayoría de las ocasiones; sin embargo, en la práctica, las comunidades autónomas o han suprimido algunas de las existentes o no las han llegado a crear, generalmente por intereses partidistas²¹.

En este sentido, aunque de acuerdo con el documento Áreas urbanas +50 del Ministerio de Fomento 2017²² hay en España 85 grandes áreas urbanas donde vive el 68% de la población española, que van de las dos más grandes (más de 5 millones de personas) a las más pequeñas (entre 50.000 y 100.000 habitantes); sin embargo, en términos reales y oficiales únicamente hay tres entidades metropolitanas en toda España oficialmente inscritas en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en 2018. Una, el Área Metropolitana de Barcelona, tiene carácter territorial y agrupa 36 municipios, a más de 3,2 millones de personas y tiene competencias en política social, territorio y urbanismo, transporte, gestión de residuos, agua, medio ambiente, vivienda e infraestructuras, entre otras de acuerdo con la Ley 31/2010, de 27 de julio de 2010, sobre el Área Metropolitana de Barcelona. Las otras dos entidades metropolitanas son funcionales, la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos del área metropolitana de Valencia y la Entidad Metropolitana de Recursos Hidráulicos del área metropolitana de Valencia, que son áreas metropolitanas funcionales para la gestión de servicios públicos muy concretos, agrupan 45 y 51 municipios respectivamente, y fueron creadas por la Ley 2/2001, de 11 de mayo de creación y gestión de áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana.

21 ARGULLOL, E.: *L'organització territorial de Catalunya: una perspectiva jurídica*, Empúries, Barcelona, 1986, p. 175.

22 MINISTERIO DE FOMENTO: *Áreas urbanas en España 2017*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2017, p. 34.

Finalmente, las mancomunidades de municipios, según la Ley de bases de régimen local, se crean a iniciativa de los municipios que lo desean “para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia” (art. 44.1) y corresponde en las mancomunidades elaborar sus estatutos y órganos de gobierno representativos (art. 44.2); habiendo sido los proyectos de estatutos informados por las diputaciones provinciales interesadas y votados favorablemente por todos los plenos de los municipios de la mancomunidad (art. 44.3). Existen, en 2018, según el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 973 mancomunidades en toda España, con objetivos y magnitudes muy diversas, en la mayoría de los casos para la coordinación de servicios entre ayuntamientos.

VII. LAS RELACIONES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La convivencia entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales no siempre es fácil. Al menos, como hemos dicho, en aquellas comunidades autónomas en las que el cuestionamiento de la provincia como institución supramunicipal es elevado.

En términos generales, los principios básicos que deben regir las relaciones entre las diferentes administraciones están expuestos de manera genérica en la Constitución. Así, en el artículo 137, se afirma que municipios, provincias y comunidades autónomas tienen “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” y en el artículo 103.1 que establece que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”.

Así pues, en esencia, las relaciones entre diputaciones provinciales y comunidades autónomas estarán condicionadas, en primer lugar, por el principio de autonomía, que comporta la existencia de competencias y funciones propias de cada institución, y, de manera secundaria, por los principios de descentralización y coordinación. Y por descentralización, en la redacción de la Constitución, habría que entender tanto la delegación de competencias propias de las autonomías a las diputaciones provinciales como la descentralización de funciones y servicios; mientras que, por coordinación la asunción, de hecho, por las comunidades autónomas de competencias de las diputaciones.

La Ley de bases de régimen local recordará el principio de autonomía de cada institución cuando, en el artículo 55.a, afirme que “para la efectiva coordinación ... las administraciones del estado y de las comunidades autónomas, por una parte, y las entidades locales, de otra, en sus relaciones recíprocas deberán respetar el ejercicio legítimo por las otras administraciones de sus competencias y las consecuencias que se deriven”. Este es el principio que limita y jerarquiza el

recurso de los principios de descentralización y coordinación por los diferentes niveles de gobierno²³.

1. La delegación y la descentralización de funciones y competencias de las comunidades autónomas hacia las diputaciones provinciales

Por lo que respecta a la delegación, la Ley de bases de régimen local establece, como hemos visto, en el artículo 7.1 que “las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación”. Asimismo, en el artículo 8, hace referencia a técnicas de descentralización administrativa cuando mantiene que “las provincias y las islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la administración autonómica, de conformidad con los estatutos de autonomía y la legislación de las comunidades autónomas”.

Del mismo modo, la Ley de bases especifica que “el estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las entidades locales el ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia” (art. 7.3). Si bien, dicho artículo 27 sólo afecta a las delegaciones de competencias hechas a los municipios.

En todo caso, las competencias delegadas o el ejercicio de la descentralización de servicios en determinadas iniciativas públicas de las comunidades autónomas han de estar estrictamente delimitadas legalmente y controladas, en última instancia, por la institución delegante, la comunidad autónoma.

De hecho, las prácticas de descentralización de servicios en las diputaciones, sin estar generalizada, suele ser frecuente, especialmente cuando el gobierno autonómico y la diputación provincial está gobernada por la misma fuerza política o coalición. Sin embargo, son prácticamente inexistentes las técnicas de delegación de competencias propias de las comunidades autónomas hacia las diputaciones²⁴.

2. La coordinación de funciones y competencias de las diputaciones por las comunidades autónomas

Cuando “las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las entidades, e incidan o condicionen relevantemente el interés de otras

23 SALVADOR, M.T.: “La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los estatutos de autonomía”, *Revista de Estudios Locales*, 2006, núm. 1, pp. 41-59.

24 MUÑOZ, M.D.: “Recopilación legislativa sobre las diputaciones provinciales”, *Boletín de Estudios Giennenses*, 2013, núm. 207, pp. 59-94.

administraciones" (art. 10.2 de la ley de bases), para asegurar la coherencia de la actuación de las administraciones públicas, "las leyes del estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno [autonómico], la facultad de coordinar la actividad de la administración local y, especialmente, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias. La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente" (art. 59.1). Y añade, después, "la ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reservan las Cortes Generales o las correspondientes asambleas legislativas [autonómicas]" (art. 59.2).

Las ocho comunidades autónomas peninsulares pluriprovinciales han regulado la coordinación de competencias y funciones de las diputaciones provinciales por parte de los órganos de gobierno de las comunidades autónomas²⁵. Sin embargo, no todas lo han hecho de manera similar. Teniendo en cuenta la legislación vigente, cabe advertir que cinco comunidades autónomas llevan a cabo una regulación genérica de los criterios de coordinación y remiten a leyes o decretos, según los casos, para determinar las materias que pudieran ser coordinadas; así la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, la Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las diputaciones provinciales de Galicia, y la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las diputaciones provinciales y la comunidad autónoma de Extremadura.

Por su parte la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales establecía que eran de interés comunitario y materia de coordinación funciones de las diputaciones en el ámbito de la ordenación del territorio, urbanismo, caminos y vías locales y comarcales, construcción y explotación de ferrocarriles, autobuses, tranvías y trolebuses interurbanos, producción y suministro de energía eléctrica y abastecimiento de aguas, encauzamiento y rectificación de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego, desecación de terrenos pantanosos, agricultura, ganadería, riqueza forestal, protección de la naturaleza, industria, instituciones de crédito popular agrícola, de crédito municipal, cajas de ahorro, cooperativas y fomento de seguros sociales, ayudas al desempleo, creación de establecimientos de

25 MUÑOZ, M.D.: "Recopilación legislativa", cit., pp. 59-94.

beneficencia, sanidad e higiene, instituciones de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, minusválidos y demás grupos o sectores sociales requeridos de especial protección, difusión de la cultura, en todos sus aspectos, cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios o los planes provinciales de obras y servicios (art. 2.1). Y, posteriormente, afirmaba que el gobierno autonómico asumiría la coordinación de las funciones provinciales sobre las materias anteriormente enumeradas cuando la actividad de una diputación pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial y siempre que el ejercicio de las competencias provinciales sobre tales materias afecte a servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana (art. 2.2).

De manera similar, el art. 6 de la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de diputaciones de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha regula un sistema de materias de interés comunitario que pueden ser objeto de coordinación por el Gobierno Castellano-Manchego prácticamente idéntico al de la ley valenciana²⁶.

Con todo, sin duda, ha sido la comunidad catalana la que ha mantenido una actitud más beligerante contra las provincias y las diputaciones provinciales. En Cataluña la provincia como entidad local, y también como elemento de la organización territorial del poder del estado, ha contado en la actual democracia con la oposición de las mayorías parlamentarias autonómicas catalanas que defendían posiciones contrarias a la división provincial de Cataluña de 1833 y a que las diputaciones provinciales tuvieran competencias propias. Por ello, poco después de promulgado el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, el Parlamento de Cataluña aprueba la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat de Catalunya, que pretendía, en esencia, vaciar de competencias propias y delegadas por el estado a las diputaciones provinciales catalanas y que las mismas fueran asumidas en su totalidad por el Gobierno catalán autonómico; convirtiendo, de hecho, a las diputaciones provinciales catalanas en instituciones prácticamente sin competencias ni funciones. Sin embargo, buena parte del articulado de la ley (artículos 1, 2, 3, 5 y 9), y las disposiciones transitorias 1 y final 2, fueron declarados inconstitucionales y nulos por STC 40/1984, de 28 de julio, y la ley en sus propósitos últimos perdió efectividad y valor.

La mayoría parlamentaria catalana expresará su frustración por el mantenimiento de las diputaciones provinciales y la imposibilidad de sustituirlas exclusivamente por entidades locales supramunicipales propias (comarcas y veguerías) en la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Esta ley afirma en su preámbulo que la división provincial ha sido siempre considerada como un elemento ajeno en la estructura territorial

26 Muñoz, M.D.: "Recopilación legislativa", cit., pp. 59-94.

de Cataluña, ya que su estructura histórica previa a los Decretos de Nueva Planta, eran las veguerías y por eso la supresión de la división provincial ha sido siempre una reivindicación de buena parte de las fuerzas políticas catalanas.

La ley catalana será consciente de que la Constitución del 1978 sostiene la provincia como organización territorial del estado y entidad local supramunicipal, a la vez que la jurisprudencia constitucional (STC 40/1984, antes citada) abre la posibilidad de avanzar en las soluciones propias catalanas mediante la modificación de la realidad provincial catalana. De igual manera, la ley será consciente de que el Estatuto de Autonomía catalán conminaba a crear comarcas como entes catalanes locales supramunicipales y que la Generalitat catalana tiene la voluntad de ejercer la competencia exclusiva en materia de organización territorial y régimen local, con la limitación de poder regular la provincia como ente local. Por este motivo, el preámbulo de la ley afirma que “la única solución idónea y realmente efectiva desde el punto de vista de la simplificación administrativa debe pasar necesariamente por la existencia en Cataluña de un único nivel local supramunicipal y se afirma que con la ley se opta por avanzar en la dirección “de convertir Cataluña en comunidad autónoma uniprovincial, para que las actuales diputaciones se integren en las instituciones de autogobierno de Cataluña, una vez se haya establecido la organización comarcal”. Para sostener, finalmente, que en el futuro se crearán regiones o demarcaciones supracomarcales que deben constituir “la división básica para la organización territorial de los servicios de la Administración de la Generalitat”.

Hecha esta consideración la ley analiza la regulación de competencias de la Ley de bases de régimen local y concluye que solo se hace “un reconocimiento competencial específico de la provincia en materia de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios, que se instrumenta esencialmente por medio de los planes de obras y servicios y en la función subsidiaria de garantía de los servicios municipales” y dicho esto afirma que la ley “hace perfectamente constitucionales tanto las opciones que restringen el papel de la provincia a estas funciones, como aquellas otras que eventualmente lo amplían por la vía de la legislación sectorial”. Partiendo de este análisis, se defenderá el nivel más elevado de coordinación de las funciones de las diputaciones provinciales por parte de la Generalitat catalana y la restricción de las provincias a las competencias y funciones mínimas reguladas en la Ley de bases estatal. Sobre estos fundamentos, la ley catalana pretenderá, de manera inmediata, reducir las competencias de las diputaciones a la mínima expresión y desarrollar una organización supramunicipal a través de las comarcas²⁷; mientras que la solicitud de una provincia única catalana quedará pendiente de futuras iniciativas políticas.

27 ESTEVE, J.: “La experiencia provincial en Cataluña”, en FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Diputació de Barcelona, Marçal Pons, Barcelona, 1996, pp. 11-39.

Paralelamente, habrá una regulación de la estructura comarcal propia a través de la Ley catalana 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña. Una estructuración territorial que contó con poca oposición en su consideración general y con el cuestionamiento de algunos límites comarcales, motivo por el que ha sido modificada posteriormente en varias ocasiones, como ya hemos visto, para redefinir los límites comarcales o crear nuevas comarcas. Actualmente, hay 41 comarcas y un territorio con un régimen especial, el Valle de Aran. Los órganos de gobierno son los consejos comarcales, y el aspecto más complejo ha sido la determinación de las competencias comarcales sin afectar negativamente la autonomía municipal y teniendo en cuenta que las diputaciones provinciales, aunque reducidas en sus competencias ejecutivas, seguían existiendo. La solución de la ley catalana de comarcas ha sido permitir un proceso de transferencia basado en los principios de voluntariedad y de colaboración entre los municipios y la comarca respectiva, a través de técnicas de delegación y convenios para que la comarca gestione competencias municipales, y solo muy excepcionalmente se ha establecido la delegación obligatoria de las competencias municipales a los entes comarcales. El resto de competencias comarcales tendrán su origen en la descentralización de competencias y servicios de las diputaciones provinciales o de la Generalitat.

Complementando a esta norma, en los años siguientes, la Generalitat catalana aprobó diversas leyes para transferir competencias de las diputaciones a la Generalitat y, ocasionalmente, a los órganos comarcales. Así, la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat de Cataluña y a los consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social, la Ley 27/1991, de 13 de diciembre, de transferencias de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat de Cataluña en materia agraria y forestal, o la Ley 11/1993, de 22 de octubre, de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat de Cataluña en materia de juventud.

Dos décadas después, cuando las fuerzas políticas catalanas mayoritarias ya habían abandonado la idea de una única provincia catalana, el Parlamento de Cataluña, de acuerdo con los artículos 90 y 91 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, aprobará la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, por la que se anunciaba la creación siete veguerías en Cataluña que integrarían a todas las comarcas; si bien se mantenía el régimen especial del Valle de Aran y esta comarca no se integraba en ninguna veguería, aunque lo pudiera hacer de manera voluntaria en el futuro en la veguería del Alto Pirineo. Las veguerías asumirían al mismo tiempo, de forma bastante discutible y problemática, la administración periférica de la Generalitat y la administración local supramunicipal con las funciones y competencias que continuaban ostentando las diputaciones provinciales. La ley conminaba en las provincias a desaparecer como entidades locales y a las

diputaciones provinciales a pasar a convertirse en consejos de veguería. Sin embargo, en la medida en que la ley catalana pretendía crear con las veguerías unas instituciones a medio camino de los territorios históricos vascos y de las provincias, pero con límites provinciales diferentes a los existentes hasta entonces, quedando a la espera de la realización de modificaciones en leyes orgánicas del estado sobre los límites provinciales y el régimen electoral general; habida cuenta que la creación de las siete veguerías suponían de hecho la división de Cataluña en 7 provincias, que recibirían el nombre de veguerías, y de acuerdo con el artículo 141.1 de la Constitución, la creación de nuevas provincias y la alteración de los límites provinciales es competencia de las Cortes Generales.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 39/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña, hacía una lectura centralista y restrictiva de las competencias autonómicas en materia local y recordaba que la existencia de provincias como entidades locales y que el establecimiento y modificación de sus límites y territorios eran competencia estatal, hecho que no negaba la ley de veguerías. Con todo, la sentencia aclaraba que no había inconveniente que las diputaciones provinciales catalanas fueran renombradas consejos de veguería. Posteriormente, con el cambio de mayorías parlamentarias catalanas, la ley quedó en suspenso, a la espera de una futura ley de las Cortes Generales por la cual Cataluña pase de estar formada por cuatro provincias a estarlo por siete provincias con la denominación de veguerías: Alt Pirineu i Vall d'Aran, Barcelona, Camp de Tarragona, Girona, Catalunya Central, Lleida y Terres de l'Ebre. Algo que, en el momento en el que escribimos este trabajo, es altamente improbable que pueda pasar; dado que, contrariamente a lo que podrían haber sido lecturas reformistas federalizantes de la Constitución^{28,29}; es posible que estemos asistiendo a un proceso de involución política y de vaciado de contenido descentralizador de la Constitución desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña³⁰. A pesar de la difícil y conflictiva realidad española y catalana desde la STC 31/2010, y la improbable aprobación de leyes estatales que modifiquen los límites provinciales catalanes y creen nuevas provincias, el Parlamento de Cataluña aprobó en febrero de 2017, la Ley 2/2017, del 15 de febrero, de modificación de la Ley 30/2010, de veguerías, para crear la veguería del Penedés, modificando los límites de tres veguerías anteriores y configurando una estructura territorial catalana formada por ocho veguerías, cuya aplicación quedaba en suspenso a la espera de nuevos tiempos políticos.

28 AJA, E.: *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 293.

29 REQUEJO, F.: *Federalismo plurinacional y el estado de las autonomías. Aspectos teóricos y aplicados*, Proa, Barcelona, 2003, p. 232.

30 PÉREZ ROYO, J.: *La reforma constitucional inviable*, cit., p. 144.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Llegados a este punto, podemos establecer algunas reflexiones finales sobre las provincias y las entidades locales supramunicipales, a modo de conclusión.

Primera. El minifundismo municipal español y el elevado número de municipios pequeños hace necesaria la existencia de sistemas estables de apoyo a los municipios con escasa población para que hacer frente a las funciones y competencias que legalmente deben ejercer estos municipios y operativamente no pueden llevar a cabo por carecer de recursos humanos y económicos.

Segunda. Las miradas sobre las provincias son muy distintas, en función de las zonas de España en las que se produzca el debate. Hay comunidades autónomas en las que están plenamente consolidadas como demarcación territorial e institución supramunicipal, y comunidades en las que puede discutirse, o no, su existencia como demarcación territorial estatal; pero se cuestiona su existencia como institución supramunicipal y se aspira a su supresión.

Tercera. La realidad constitucional vigente, aunque pueda resultar insatisfactoria y inadecuada, debe ser tenida en cuenta a la hora de proponer cualquier reforma del sistema de instituciones supramunicipales. Al menos mientras no se produzca una reforma federal de la Constitución que suprima las provincias como entidades básicas del estado y circunscripción electoral en las elecciones generales y que otorgue a las comunidades autónomas (federaciones) la competencia exclusiva en la organización del régimen local y la delimitación territorial de municipios y entidades supramunicipales.

Cuarta. De acuerdo con la Constitución, la provincia es una entidad básica de la organización del estado, junto a las comunidades autónomas y los municipios; es la estructura territorial sobre la que se crean comunidades autónomas, y es la circunscripción electoral básica en las elecciones a Cortes Generales.

Quinta. La Constitución también define la provincia como entidad local, gobernada por la diputación provincial o institución similar. Con todo, el desarrollo del estado autonómico ha llevado a la desaparición de las diputaciones provinciales y las provincias como instituciones locales supramunicipales en 12 de las 50 provincias españolas.

Sexta. Las propuestas catalanas de agrupar provincias (provincia única catalana) o de modificar los límites y el número de las actuales (veguerías) no han tenido éxito; sin duda por la fuerte inercia conservadora e inmovilista del estado.

Séptima. Las competencias estrictas de las diputaciones provinciales se limitan a la prestación de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios, que se lleva a cabo mediante planes de obras y servicios y a través de la garantía de manera subsidiaria de los servicios municipales. Dicho esto, hay que recordar que las funciones de las diputaciones pueden ser ampliadas por delegación de competencias o descentralización de funciones por parte del estado o las comunidades autónomas, o reducidas mediante la coordinación por los gobiernos autonómicos en las cuestiones a que sean de interés general de la comunidad autónoma.

Octava. De acuerdo con la Constitución, los estatutos de autonomía y la legislación estatal y las legislaciones autonómicas de régimen local; las diputaciones provinciales pueden convivir con otras entidades supramunicipales como comarcas, mancomunidades o áreas metropolitanas, y también lo pueden hacer con instituciones supracomarcas como las veguerías o las gobernaciones.

Novena. Las diputaciones provinciales han convivido sin demasiadas dificultades con mancomunidades de municipios, bastante frecuentes en España, y con las áreas o entidades metropolitanas. Si bien estas últimas muy poco desarrolladas en España, en buena medida por la desconfianza de las comunidades autónomas a estas entidades territoriales supramunicipales, a pesar de que en las grandes áreas urbanas viven dos terceras partes de los ciudadanos españoles.

Décima y última. A diferencia de las cuadrillas de Álava, por ser la diputación foral una institución semiautonómica; la existencia de las diputaciones provinciales, sin embargo, dificulta el desarrollo y consolidación de instituciones supramunicipales con funciones generales en un ámbito geográfico inferior a la provincia, las comarcas. Allí donde existen, como Cataluña, Aragón y El Bierzo, las funciones y competencias de las comarcas entran en competencia con las de las provincias, y su consolidación social no siempre es fácil.

La realidad a la que nos enfrentamos es compleja y difícilmente permite soluciones jurídicas (y políticas) simplistas, apresuradas y definitivas. Todo depende de que sepamos acercar la realidad institucional española a la de federalismos avanzados y no uniformistas como Canadá o Suiza³¹ y que superemos las concepciones del centralismo nacionalista español que confunde igualdad con uniformidad, y desconfía profundamente de la capacidad de autogobierno real y de autoorganización territorial de las comunidades autónomas.

31 TASA, V.: *Desigualdad conflictiva o igualdad pacífica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 276.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E.: *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

ARGULLOL, E.: *L'organització territorial de Catalunya: una perspectiva jurídica*, Empúries, Barcelona, 1986.

ÁLVAREZ JUNCO, J.: *Dioses útiles. Naciones y nacionalismos*, Galaxia Guttemberg, Barcelona, 2016.

BERNADÍ, X. y GALÁN, A.: *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009.

BARÓ, J.: "Constitucionalismo histórico y división territorial del estado: conferencia impartida el 12 de enero de 1999", en *Seminari "Catalunya, ¿vint anys d'estatut d'autonomia o sobirania?"*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 1999.

CLAVERO, B.: "El acceso a la autonomía de territorios históricos: las comunidades forales", *Revista de Estudios Políticos*, 1985, núm. 46-47, pp. 91-109.

CARBONELL, E.: "La división del territorio en provincias y su evolución", en CHAMORRO, M. A., y LOZANO, J. *Sobre un hito jurídico, la Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012, pp. 537-554.

COSCULLUELA, L.: "El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones", en *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pp. 45-67.

ESTEVE, J.: "La experiencia provincial en Cataluña", en FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER, *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Diputació de Barcelona, Marcial Pons, Barcelona, 1996, pp. 11-39.

FRANQUET, J.M.: *Un modelo racional de organización territorial: aplicación a Cataluña*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, 2008.

FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO?: *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario*, Fundación ¿Hay Derecho?, 2016, https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf

MEMBRANO, J.C.: "Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 62/2, 2016, pp. 347-371.

MINISTERIO DE FOMENTO: *Áreas urbanas en España 2017*, Ministerio de Fomento, Madrid, 2017,

<https://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW050>

MUÑOZ, M.D.: "Recopilación legislativa sobre las diputaciones provinciales", *Boletín de Estudios Giennenses*, 2013, núm. 207, pp. 59-94.

ORTEGA, L.: "Reflexions sobre les funcions i competències dels consells insulars", *Autonomies*, 2002, núm. 28, pp. 45-54.

PÉREZ ROYO, J.: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

PÉREZ ROYO, J.: *La reforma constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015.

REQUEJO, F.: *Federalismo plurinacional y el estado de las autonomías. Aspectos teóricos y aplicados*, Proa, Barcelona, 2003.

RODRÍGUEZ, R.: *Territorio y gobierno local en España: un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Cizur Menor Civitas, Madrid, 2005.

RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.

SALAZAR, O.: "La autonomía local devaluada: la dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2014, núm. 34, pp. 369-394.

SALVADOR, M. T.: "La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los estatutos de autonomía", *Revista de Estudios Locales*, 2006, núm.1, pp. 41-59.

SARMIENTO, V.: *Las competencias de los cabildos insulares*, [Tesis doctoral], Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2017.

TAJADURA, J.: "Constitución y derechos históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica", *Teoría y Realidad Constitucional*, 2008, núm. 22, pp. 137-192.

TASA, V.: *Desigualdad conflictiva o igualdad pacífica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

TOSCANO, F.: *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Iustel, Madrid, 2010.

VANDELLI, L.: "El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1989, núm. 2, pp. 181-194.

ZAFRA, V.: "La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2012, núm. 27, pp. 66-83.