

LA NATURALEZA DE LA PROVINCIA EN CANARIAS

Por

LUIS PABLO BOURGÓN TINAO

Doctor en Derecho

SUMARIO: El carácter indispensable de la provincia. Argumentos que se refutan.—Primero: La provincia se ha connaturalizado por su pervivencia de casi dos siglos y su admisión pacífica por el pueblo, por lo que como entidad sociológica tiene derecho a ser reconocida legalmente.—*Segundo:* La provincia se justifica por ser eficaz instrumento para la prestación de los servicios públicos y la participación ciudadana en su prestación.—*Tercero:* El mayor obstáculo existente para su supresión viene determinado por el artículo 141, en relación con el 137 de la Constitución, que eleva a la provincia, según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, a la categoría de ente autonómico garantizado constitucionalmente.—*Cuarto:* Cada provincia tiene cuatro senadores y además las Comunidades Autónomas pueden designar un senador y otro más por cada millón de habitantes, por lo que deben coexistir ambas Entidades territoriales.—*Quinto:* La provincia, según el artículo 141 reseñado, es además una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, por lo que en Canarias debe existir la provincia como Entidad local para que las dos Administraciones tengan un interlocutor al mismo nivel.—*Conclusiones:* La provincia no es una Entidad constitucionalmente indispensable en los archipiélagos. Su puesto deberían ocuparlo más claramente las islas.

EL CARÁCTER INDISPENSABLE DE LA PROVINCIA

Como bien ha recordado COSCULLUELA, la provincia ha sido tema permanente de discusión desde su creación constitucional en 1812, problemática que reverdece con cualquier proyecto de legislación local o constitucional (1).

PIÑAR MAÑAS, no hace mucho, se ha referido a las posiciones en torno al problema que, casi unánimemente, se decantan en señalar a dicha institución como entidad local indispensable, sobre todo a partir del libro de PAREJO y la doctrina que recoge la célebre Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, sobre la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, asumiendo

(1) «Autonomías y Diputaciones provinciales en la Constitución española». Conferencia pronunciada en Granada, el 28 de noviembre de 1980, ante la Comunidad de Diputaciones de Régimen Común.

de forma urgente y plena las competencias de las Diputaciones catalanas (2).

Nosotros, vaya por delante, entendemos que la provincia en Canarias no reviste los mismos caracteres que la garantizada constitucionalmente, y, por tanto, no goza de la especial protección dispensada por nuestra Ley de Leyes.

Nos acercamos así en la conclusión a otra postura generalmente defendida desde Cataluña, lo que nos viene a hacer considerar que si en la periferia española las cosas pueden no ser o suceder exactamente igual que en el mucho mayor, en muchos órdenes, centro continental.

Los argumentos que en pro del carácter indispensable de la provincia se utilizan provienen desde diferentes aspectos y vertientes, y los principales, a nuestro juicio, son los que vamos a tratar, en el intento de demostrar nuestra referida tesis.

ARGUMENTOS QUE SE REFUTAN

Primero.—La provincia se ha connaturalizado por su pervivencia de casi dos siglos y su admisión pacífica por el pueblo, por lo que como entidad sociológica tiene derecho a ser reconocida legalmente.

Esta justificación, tan repetida, no es desde luego cierta en Canarias; antes al contrario.

La Constitución de 19 de marzo de 1812, al sustituir los primitivos Cabildos por Ayuntamientos y la Diputación única, abrió el denominado por antonomasia «pleito insular» a propósito, inicialmente, de la lucha por la capitalidad entablada por las tres principales ciudades del archipiélago: La Laguna, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria (3).

Recaída aquélla en favor de la segunda, la contienda prosiguió en torno a conseguir el mantenimiento de la provincia única, postura

(2) *De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia*, por José Luis PIÑAR MAÑAS, núm. 96 (septiembre-diciembre de 1981) de esta REVISTA.

Garantía institucional y autonomías locales, por Luciano PAREJO ALFONSO, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

(3) Véase el libro de dicho título, de Marcos GUIMERÁ PERAZA, Confederación Española de Cajas de Ahorro. Santa Cruz de Tenerife, 1976; o: *La Evolución del Régimen Local en las Islas Canarias*, de Leopoldo DE LA ROSA OLIVERA, Instituto de Estudios de la Vida Local (IEAL), Madrid, 1946, autor recientemente fallecido con grave pérdida para el Derecho local, el de Canarias y la historia insular.

de Santa Cruz de Tenerife, o dividirla en dos, posición de Las Palmas de Gran Canaria.

En este clima de enorme y mantenida tensión política, y hasta su desaparición con motivo de la publicación del Estatuto Provincial de 1925, vivió la Diputación Provincial de Canarias desde sus comienzos, pues celebradas las elecciones para diputados provinciales el 30 de mayo de 1813, se constituyó la Diputación, pero desde su primera sesión faltaron los representantes de Gran Canaria en señal de protesta.

La Corporación, convertida en organismo eminentemente político, donde se centraban las discordias insulares y repercutían los continuos cambios políticos nacionales, no facilitaba el desenvolvimiento de las competencias provinciales, análogas a las del resto de las Diputaciones españolas que el uniformismo constitucional impuso, por lo que las veces en que cesó su funcionamiento fueron numerosísimas.

La Ley de 11 de julio de 1912 y su Reglamento de 12 de octubre siguiente, que reorganizó la Administración de Canarias, recreando los Cabildos Insulares en cada isla, les asignó, así como a la Diputación canaria, las funciones de las Diputaciones provinciales, si bien añadiendo para la isleña «en todo lo que sea compatible con los Cabildos Insulares», lo que provocó numerosas contiendas políticas y judiciales entre ambas instituciones, resueltas en favor de éstos.

Mas la pugna entre las islas y la provincia siguió, llegando el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 a suprimir oficialmente la Diputación de Canarias, fenecida ya en la práctica, creando en su lugar una Mancomunidad Interinsular de Cabildos obligatoria, con sede en Santa Cruz de Tenerife.

El Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 produjo por fin la división de la provincia en dos, con capitales en dicha ciudad y Las Palmas de Gran Canaria.

Las siete islas continuaron con sus Cabildos y éstos con las funciones, derechos y obligaciones de las Diputaciones en el ámbito insular.

A las dos nuevas provincias se las dotó de sendas Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Cabildos, de carácter obligatorio, con funciones no de Diputación, sino concretas y limitadas a los que nos referiremos.

Este régimen, a pesar de los intentos regionalizadores en la República, llegó hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio

de 1945, el artículo 210 del texto articulado de 16 de diciembre de 1950 y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF) de 17 de marzo de 1952, artículos 422 a 429, que, con el aumento de la representación de los Cabildos capitales en las respectivas Mancomunidades provinciales interinsulares, provocará, cuando el régimen del Estado comienza a liberalizarse, nuevas tensiones de los Cabildos periféricos hacia aquéllas, una vez que los Proyectos de Bases de Ordenación Económico-Administrativa de las islas de 1948 y 1958 que daban primacía a unas nuevas Mancomunidades fracasaron.

La Ley de Régimen Económico-Fiscal de Canarias de 22 de julio de 1972 produjo una cierta recuperación de las Mancomunidades provinciales, al conseguir éstas, por medio del artículo 25, que los Cabildos les cedieran un 5 por 100 de su recaudación por los tradicionales arbitrios y, a través también, de las nuevas Juntas, Interprovincial de Arbitrios Insulares y Económica Interprovincial de Canarias, que se manifiesta en sus denominaciones.

A propósito de las Mancomunidades, NIETO, en 1975-76 escribía: «es curioso constatar que aún no han encajado definitivamente en la mecánica institucional canaria», admitiendo «las tensiones existentes entre Cabildos y Mancomunidades» (4).

Con motivo del proceso preautonómico iniciado en 1977 en Canarias, resurgieron como siempre los celos acerca del papel que las islas o las provincias pudieran jugar en el futuro organismo superior del archipiélago.

Finalmente, las Mancomunidades provinciales, en el Real Decreto-ley de 17 de marzo de 1978, creador de la Junta de Canarias, y su Decreto de igual fecha, aparecieron como claras perdedoras, al crearse una Comisión Mixta para la transferencia parcial de sus competencias y medios personales y materiales al nuevo ente preautonómico, que si bien no se produjo, abonó su caída continua, pues sus funciones se vieron mermadas por la ya clara resistencia o negativa, según los casos, de los Cabildos periféricos a aportar el mínimo del

(4) *Estudio preliminar sobre el régimen administrativo especial de las Islas Canarias*, dirigido por el catedrático de Derecho administrativo, de la Universidad de La Laguna, profesor Alejandro NIETO, con la colaboración de Leopoldo DE LA ROSA OLIVERA, ALONSO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, JUAN RODRÍGUEZ DRINCOURT, PAULINO MONTESDEOCA SÁNCHEZ y LUIS PABLO BOURGÓN TINAO, edición de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, pp. 44 y 45.

5 por 100 de sus presupuestos a las Mancomunidades, ingreso vital de éstas.

El Real Decreto-ley de 16 de enero de 1981 que transfirió las dos Juntas creadas por la Ley de 1972 a la Junta de Canarias, patentizó también el triunfo de los Cabildos no capitalinos, al conseguir crear, a costa de las Mancomunidades y también de los Cabildos capitales, un Fondo transitorio para realizar gastos de inversión en las otras islas y corregir así los desequilibrios interinsulares.

Este evidente declive de la provincia canaria se consagrará con la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, aprobando el Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuyo articulado, y principalmente en el precepto 22.1 sobre gobierno de los territorios insulares, se omite a la provincia, y cuya disposición transitoria séptima decide su extinción por traspaso de sus competencias, medios y recursos, del siguiente modo:

«Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.»

«Las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades provinciales interinsulares, serán traspasados a las instituciones de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se constituirá una Comisión Mixta formada por los representantes de los poderes de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos Insulares, que procederá a la asignación concreta de aquellas competencias, medios y recursos, ajustándose a un calendario aprobado al respecto por los Organos insulares.

A los actuales integrantes de las plantillas de dichos Organismos les serán respetados todos los derechos, de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso.»

Con lo expuesto creemos haber demostrado que no es posible entender que la provincia de Canarias se ha connaturalizado por su pervivencia y admisión pacífica, pues el pleito insular básicamente gira en torno a la continuada lucha por primero dividir y luego

extinguir la provincia, lucha a cuyas últimas razones aludiremos más adelante (5).

Segundo.—La provincia se justifica por ser eficaz instrumento para la prestación de los servicios públicos y la participación ciudadana en su prestación.

Esta afirmación, que compartimos en cuanto que existen servicios locales cuyo tratamiento supramunicipal se impone por su complejidad y/o coste, sin necesitar el regional o estatal y que la creación del ente provincial permite además gestionarlos con mayor participación popular, no es predicable respecto de los archipiélagos españoles, formados por pequeñas islas.

En aquéllos la realidad geográfica impone a las islas como base de la Administración pública.

Por un lado, porque éstas son compartimentos estancos entre sí por naturaleza, lo que descarta de entrada una Administración provincial, que requiere de suyo un territorio sin solución de continuidad para cumplir su objetivo primordial de asistencia y fomento municipal; y por otro, porque por lo mismo, incluso la regional o autonó-

(5) Curiosamente, y, en un último momento, la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, en opinión de ciertos sectores interesados, trata de evitar dicha extinción, a través del nuevo artículo 38, de las casi fenecidas, por otra ley orgánica, Mancomunidades Interinsulares:

Su contenido dice así:

«La elección de los representantes de los Cabildos en las Mancomunidades Interinsulares se llevará a cabo de acuerdo con el procedimiento vigente. El número de representantes de los Cabildos en la Mancomunidad de Santa Cruz de Tenerife será de seis del Cabildo de Tenerife, tres del Cabildo de La Palma, dos del Cabildo de La Gomera, y uno del Cabildo de Hierro. En la Mancomunidad de Las Palmas habrá seis representantes del Cabildo de Gran Canaria, cuatro del Cabildo de Lanzarote, y dos del Cabildo de Fuerteventura.»

Este carácter de Ley orgánica que se atribuye a la modificación de la Ley de Elecciones Locales de 1978, que, a nuestro entender, no procede, por no tratarse de la regulación del «régimen electoral general» a que se refiere el artículo 81 de la Constitución, único precepto que pudiera amparar la naturaleza de aquella, quizá pueda proceder, al menos en parte, de una nueva alternativa política en el pleito canario que intenta detener el desenlace final de un decurso histórico iniciado con el nacimiento de la provincia en el archipiélago.

Sin embargo, entre la transitoria séptima de la Ley orgánica del Estatuto Canario y el artículo 38 de la también Ley orgánica, pero de elecciones locales, parece más correcto, en lógica jurídica, entender que una ley adjetiva, desde el punto de vista orgánico, carece de competencia para evitar la extinción futura de una Entidad local determinada por una ley esencialmente orgánica, a no ser que, y ésta es nuestra opinión, se trate simplemente de renovar la Corporación hasta que, efectuados los traspasos, se extinga.

mica, si se dedicara a tareas de gestión de servicios o realización de obras, no haría más que duplicar unas funciones que con mayor inmediatez y, por tanto, rendimiento, pueden realizar las islas.

Son éstas y no la provincia el nivel adecuado para la prestación de servicios supramunicipales y la participación ciudadana en su gestión.

El acierto irrefutable de la Ley de 1912 que rige hasta hoy es haber declarado que las islas Canarias ejercerían los fines de las provincias comunes.

Es más, los Cabildos, y en su caso los Consejos, como entidades representativas, deben asimismo absorber la Administración estatal periférica que opera en ellas, para evitar duplicidades innecesarias en el mismo territorio, salvo excepciones obvias, como los Gobiernos Civiles o Delegaciones del Gobierno en las islas periféricas (orden público), Delegaciones, o Administraciones, o Recaudaciones de Hacienda (respecto a los impuestos estatales, cuya gestión no puede ser objeto de cesión, mientras no se deleguen) y las Delegaciones de Trabajo, Sanidad y Comercio (en materias cuya vertiente exterior es competencia del Estado).

La Comunidad Autónoma, por su parte, deberá limitarse, por tanto, a absorber del Estado las competencias que éste realiza a nivel central, es decir, aparte de las normativas y judiciales, las que implican representación, planificación, arbitraje, gestión tributaria delegada o propia y control de legalidad a nivel islas, dejando el resto a los Cabildos y Consejos.

Lo que resulta evidente es que en cada una de las islas de reducidas dimensiones no es lógico ni rentable que coexistan Ayuntamientos, Cabildo o Consejo, Mancomunidad o Consejo Interinsular, Delegaciones ministeriales, Servicios autonómicos o delegados suyos, tratando o debiendo tratar temas iguales, de carreteras, enseñanza, urbanismo, vivienda, turismo, etc., al mismo o muy parecido nivel de competencia.

Es, pues, más eficaz administrativa y prácticamente que en los archipiélagos:

1. Sólo existen tres niveles básicos de organización administrativa: los municipios, las islas y la Comunidad Autónoma.
2. Que a nivel isla, el ente representativo y gestor sea el Cabildo o el Consejo, con las excepciones referidas en favor de determinadas

competencias que ejerza insularmente la Administración periférica del Estado.

3. Que a nivel región, la Comunidad Autónoma se limite a absorber las competencias realizadas por el Estado a nivel central, siempre que no admitan el insular.

Tercero. El mayor obstáculo existente para su supresión viene determinado por el artículo 141, en relación con el 137 de la Constitución, que eleva a la provincia, según la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, a la categoría de ente autonómico garantizado constitucionalmente.

No obstante, hay que tener en cuenta que estos preceptos caracterizan a la institución de este modo:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»

«La provincia es entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial del Estado para el cumplimiento de las actividades del Estado.»

Pues bien, esta definición no cuadra con la del especial, tradicional y vigente régimen canario, tanto porque las competencias provinciales son ejercidas por los Cabildos de las islas y no por la representación de la provincia (arts. 189 y 191 del Estatuto Provincial de 1925, 210 de la Ley de Régimen Local de 1950 y 423, 427 y 428 del ROF y disposición transitoria primera de la Ley de Elecciones locales de 17 de julio de 1978), como porque es la isla la agrupación de municipios (según remarca el hecho de que las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Cabildos sean agrupaciones forzosas de islas según la misma legislación), como, en fin, porque además estas últimas Corporaciones son órganos de entes institucionales, para fines concretos y no territoriales, como se desprende del contenido de dichos preceptos (6).

(6) «Art. 189. Subsistirán en cada una de las siete islas mayores que forman el Archipiélago Canario, los actuales Cabildos insulares, cuyas Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones que esta ley asigna a las Diputaciones provinciales...»

«Art. 191. Los Cabildos de las islas de cada provincia constituirán una Man-

Así, pues, la isla y no la provincia es en Canarias la agrupación de municipios, y la isla y no la provincia es el órgano territorial canario supramunicipal.

comunidad provincial interinsular, con el nombre de la provincia respectiva y que radicará en su capital.

Estas Mancomunidades estarán constituidas: La de Santa Cruz de Tenerife, por seis representantes del Cabildo de Tenerife, tres de La Palma, dos de Gomera y uno de Hierro, y la de Las Palmas, por cinco del Cabildo de Gran Canaria, tres de Lanzarote y dos de Fuerteventura.

Las funciones de las Mancomunidades interinsulares de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas serán las siguientes:

1.º Asumir la representación de las islas de cada provincia pudiendo, no obstante, concertarse voluntariamente entre las dos Mancomunidades los servicios adecuados.

2.º Regir y administrar los servicios que voluntariamente también quieran traspasarle los Cabildos insulares y los de indole local encomendados a los mismos, cuando éstos no los atiendan ni sostengan debidamente.

3.º Repartir entre los Cabildos las prestaciones y cargas que el Estado imponga a las Diputaciones provinciales, conforme a esta ley, e igualmente las subvenciones y demás recursos que les conceda.

4.º Atender y sostener los servicios de carácter interinsular, pudiendo reclamar de los Cabildos una aportación que no exceda del 5 por 100 de sus presupuestos de ingresos.»

«Art. 210. El territorio nacional que constituye el Archipiélago Canario conservará las actuales características en cuanto a la división provincial; al régimen, dentro de cada provincia, de Mancomunidad interinsular; a las modalidades de la inspección del Poder central, en cada una de las islas, y al sistema de Cabildos insulares, como órganos de administración propia, aplicándose esta ley en todo lo que no se oponga a las mencionadas características.»

«Art. 423.1. En cada una de las siete islas del archipiélago subsistirán los actuales Cabildos insulares, y sus Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones de los diputados provinciales.

2. Los Cabildos podrán concertarse para la realización de los servicios de su competencia.

3. El Cabildo de El Hierro tendrá la administración de la dehesa comunal de la isla.»

«Art. 427.1. Los Cabildos de cada provincia constituirán una Mancomunidad provincial interinsular, con el nombre de aquella, que radicará en la capital y estará formada por el presidente y el siguiente número de representantes:

Mancomunidad de Santa Cruz de Tenerife:

| | |
|--------------------------------|---|
| Del Cabildo de Tenerife | 6 |
| Del Cabildo de La Palma | 3 |
| Del Cabildo de La Gomera | 2 |
| Del Cabildo de El Hierro | 1 |

Mancomunidad de Las Palmas:

| | |
|------------------------------------|---|
| Del Cabildo de Gran Canaria | 6 |
| Del Cabildo de Lanzarote | 3 |
| Del Cabildo de Fuerteventura | 2 |

2. Será presidente de cada Mancomunidad el del Cabildo de la isla en que se halle la capital.

3. Cada Cabildo designará por elección, en el acto de constituirse, a aquellos de sus miembros que hayan de representarlo en la Mancomunidad, la cual

Por tanto, la provincia canaria no está garantizada constitucionalmente.

Por ello la referencia a la provincia de los artículos 137 y 141 había que entenderla sustituida por la de isla en el archipiélago atlántico.

Frente a esta conclusión se podrá argüir que dentro del apartado 2 del vigente artículo 141 de la Constitución se establece que «El Gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo», concepto éste que es predicable de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, y que en el apartado 4 se indica que «en los archipiélagos, las islas tendrán además una administración propia en forma de Cabildos o Consejos», lo que supone que en aquellos existen provincias, además de las islas, con sus respectivas Corporaciones representativas.

Esta afirmación es cierta, pero no hace inexacta la anterior afirmación en cuanto a Canarias. Lo que se dice, insistiendo, es que las provincias, según los artículos 137 y 141 de la Constitución, son entes territoriales formados por la agrupación de municipios, pero que las de Canarias no son así, sino entes institucionales, no integrados por municipios sino por islas, por lo que, en consecuencia, para las provincias canarias no es predicable el atributo de ente autónomo para la gestión de sus respectivos intereses ni, por ende, el de estar garantizados constitucionalmente, ya que ni se pretendió variar el régimen vigente canario que desde 1912 otorga las finalidades de la provincia a las islas, sino afirmarlo, ni la sentencia del Tribunal Constitucional referida se refiere a la provincia institucional.

deberá quedar constituida dentro de los diez días siguientes, y se renovará por mitad cada tres años.»

«Art. 428. Son funciones de la Mancomunidad interinsular:

- a) Asumir la representación de su provincia y coordinar los intereses de las islas;
- b) regir y administrar los servicios que voluntariamente quieran traspasarle los Cabildos y los de índole local que éstos no atiendan o no sostengan debidamente;
- c) repartir entre los Cabildos las prestaciones y cargas que el Estado imponga a las Diputaciones y las subvenciones y recursos que les conceda;
- d) fomentar los servicios de carácter interinsular, a cuyo fin podrán exigir a los Cabildos una aportación proporcionada, a los presupuestos de ingresos, que, si excediere del 5 por 100, requerirá el *quórum* señalado en el artículo 670 de la Ley para la aprobación de los presupuestos extraordinarios.»

«Disposición transitoria primera, último párrafo.—A los efectos de esta disposición, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40, en los archipiélagos Canario y Balear las menciones a las Diputaciones provinciales se entenderán referidas a los Cabildos y Consejo insulares, respectivamente.»

Que la Constitución no pretendió variar el régimen canario se desprende de su anteproyecto.

En él, el artículo 105,2, antecedente del 141, expresaba 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. Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo.»

Si la referencia a los Cabildos se cambió para constituir un párrafo aparte dentro del nuevo precepto vigente («en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos»), fue para afirmar el carácter especial del régimen canario y la preponderancia de la isla sobre la provincia y el carácter institucional de ésta (7).

¿Hay quien pueda dudar que la equivalencia provincia común-isla canaria o Diputación común-Cabildo insular establecida en los artículos 189 y 191 del Estatuto Provincial, 210 de la Ley de 1950 y 423, 427 y 428 del ROF, así como en la disposición transitoria primera de la Ley de Elecciones Locales de 1958, quiso ser cambiada por la Constitución? La respuesta obviamente es negativa.

Que la sentencia del Tribunal Constitucional no ampara a las provincias institucionales es cierto porque se refiere siempre a la provincia territorial de los artículos 137 y 141, a la que caracteriza con esta naturaleza desde todos los ángulos: por suponer una distribución territorial del poder público; por sus fines genéricos; y por su carácter de agrupación de municipios; todo a diferencia de la provincia canaria que es una agrupación, para fines concretos, y de islas.

(7) Así se desprende de la enmienda 765, del señor BRAVO DE LAGUNA, al anteproyecto que no tuvo éxito de momento; de la defensa posterior de la misma realizada por el señor BERGASA PERDOMO («se crea una mancomunidad interinsular obligatoria que sólo tendrá por objeto ostentar la representación unitaria de la provincia», diría, recordando el Estatuto provincial, en la sesión del Congreso del 14 de junio de 1978); así como de la enmienda *in voce* socialista consensuada con UCD, defendida por los señores PECES-BARBA y FAJARDO ESPÍNOLA, que dio la redacción aprobada.

Aun en el supuesto de que se admitiera que el concepto de provincia que emplea el Tribunal es omnicompreensivo y que rige en nuestro supuesto, por tanto, su afirmación de que «el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente, y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución», tendríamos que tener en cuenta que la reiterada sentencia, evidentemente, no se refiere a las que el artículo 428 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales expresa, en favor de los órganos representativos de las provincias insulares, a saber:

«Son funciones de la Mancomunidad interinsular:

a) Asumir la representación de su provincia y coordinar los intereses de las islas.

b) Regir y administrar los servicios que voluntariamente quieran traspasarle los Cabildos y los de índole local que éstos no atiendan o no sostengan debidamente.

c) Repartir entre los Cabildos las prestaciones y cargas que el Estado imponga a las Diputaciones y las subvenciones y recursos que les conceda.

d) Fomentar los servicios de carácter interinsular, a cuyo fin podrán exigir a los Cabildos una aportación proporcionada a los presupuestos de ingresos que, si excediere del 5 por 100, requerirá el *quórum* señalado en el artículo 670 de la Ley para la aprobación de los presupuestos extraordinarios».

La sentencia del Tribunal Constitucional se está refiriendo a «las competencias hoy existentes», es decir, a las de la Ley de Régimen Local, que en parte son estas:

«Art. 242. Es de la competencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, con subordinación a las Leyes generales.»

«Art. 243. De manera especial se comprenden en dicha competencia los servicios siguientes:

a) Construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales.

b) Fomento y, en su caso, construcción y explotación de ferrocarriles, tranvías y trolebuses interurbanos y establecimiento de líneas de autobuses del mismo carácter.

c) Producción y suministro de energía eléctrica y abastecimiento de aguas cuando la iniciativa privada o municipal no fuese suficiente.

d) Encauzamiento y rectificación de cursos de agua, construcción de pantanos y canales de riego y desecación de terrenos pantanosos en colaboración con el Estado.

e) Establecimiento de granjas y campos de experimentación agrícola, cooperación a la lucha contra las plagas del campo, protección de la agricultura y servicio social agrario.

f) Fomento de la ganadería y de sus industrias derivadas.

g) Fomento de la riqueza forestal con la repoblación de montes, sostenimiento de viveros y creación de seguros forestales.

h) Fomento y protección de la industria provincial.

i) Creación y sostenimiento de establecimientos de Beneficencia, Sanidad e Higiene.

j) Instituciones de crédito popular agrícola de crédito municipal, Cajas de Ahorro, Cooperativas, fomento de Seguros Sociales y de viviendas protegidas.

k) Difusión de la cultura con la creación y sostenimiento de Escuelas Industriales, de Artes y Oficios, de Bellas Artes y de profesiones especiales, bibliotecas y academias de enseñanza especializada.

l) Fomento y protección de los campamentos y colonias escolares.

m) Conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos y desarrollo del turismo en la provincia.

n) Concursos y exposiciones, ferias y mercados provinciales.

ñ) Prestación a los municipios de los medios técni-

cos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios; subvenciones económicas para abastecimiento de agua y saneamiento; viviendas protegidas, obras de colonización, así como para las demás obras y servicios municipales, y

o) La ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueran delegadas por el Gobierno, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos.»

«Art. 245. Serán obligaciones mínimas de la provincia la instalación y sostenimiento de los establecimientos siguientes: Hospital médico-quirúrgico; Hogar infantil; Hospital psiquiátrico; Hogar de ancianos desvalidos, e Instituto de Maternología.»

«Art. 246. 1. Las Diputaciones Provinciales establecerán también los siguientes servicios de orden sanitario:

Acondicionamiento de enfermos infecciosos; instalaciones de desinfección y desinsectación; hospitalización de enfermos afectados de dolencias sexuales; tratamiento de la tiña; servicio antileproso, y servicio antituberculoso.

2. Para el establecimiento de estos servicios se atenderán las Diputaciones a lo dispuesto en la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 y disposiciones complementarias.»

¿Puede haber alguna duda de que a qué competencias se refiere la sentencia del Tribunal Constitucional, después de transcribir las de las Mancomunidades canarias y las de las Diputaciones comunes?

Mas si admitimos que aquél se refiere a las provincias canarias a pesar de todo, entonces recordáramos que también considera:

Que «en la medida que respondan al interés general de la Comunidad» ... «parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad».

Que «en los casos en que una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma estará en este caso confiado su gobierno y administración

a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141,1 de la Constitución».

Pues bien, de las funciones de las Mancomunidades, todas son atribuibles al interés general de la Comunidad Autónoma, menos la de asumir la representación de la provincia, lo que por ser ésta en Canarias institucional no es jurídicamente admisible, pues no se puede admitir la existencia de un ente simplemente para representarse a sí mismo, ya que la existencia de fines que cumplir es la única justificación de la creación de la persona jurídica política y de los órganos que la representan para la realización, y al no existir aquéllos no pueden, o al menos no deben, existir éstos.

Por todo lo expuesto, una vez ejercitada con éxito la iniciativa autonómica que, conforme a los artículos 143, 146 y 151 de la Constitución corresponde al órgano interinsular, las Mancomunidades canarias deben extinguirse, sin que a ello se oponga ninguna consideración legal.

Cuarto. Cada provincia tiene cuatro senadores, y además las Comunidades Autónomas pueden designar un senador y otro más por cada millón de habitantes, por lo que deben coexistir ambas entidades territoriales.

En Canarias, sin embargo, la circunscripción electoral para el Senado es la isla (art. 69,3 de la Constitución), lo que revela asimismo que el régimen insular es diferente en este aspecto igualmente.

Quinto. La provincia, según el artículo 141 reseñado, es además una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, por lo que en Canarias debe existir la provincia como entidad local para que las dos Administraciones tengan un interlocutor al mismo nivel.

Que la Administración periférica estatal sea siempre a nivel provincial no viene impuesta por la Constitución:

A) Porque no lo dice así el artículo, por lo que los servicios periféricos estatales se siguen configurando también a otros niveles (municipal, insular, comarcal y regional).

B) Porque esa división provincial debe jugar cuando sea en favor de la idoneidad de la prestación de los servicios, y en este sentido lógico hay que entenderlo; y en Canarias, donde la isla equivale a la provincia, natural y jurídicamente, la división idónea para el Estado es también la isla, a pesar de que él lo desconoce, fundamentalmente

porque a sus funcionarios les es, y sobre todo les era, mucho más confortable residir en las dos islas más importantes que en las pequeñas; sin embargo, a pesar de este olvido, no existe Junta o Comisión provincial estatal en Canarias que no haya tenido que o introducir representantes de las islas periféricas o dividir aquéllas en Juntas insulares, a petición, a veces airada, de los representantes de las islas llamadas también menores.

Sus razones, que no se escuchan con el mismo eco que las de las capitalinas, son extrajurídicas, pero muy importantes, pues son políticas.

Aquéllas no se sienten representadas por unas Mancomunidades en las que predominan legal y fácticamente las decisiones de las principales respectivas (8).

Y de otro lado, consideran con razón, que parte no despreciable de su retraso con respecto a éstas, radica precisamente en que la Administración del Estado ha concentrado sus medios personales y materiales, y su atención por ende, por el motivo dicho, en las dos más importantes.

CONCLUSIONES

La provincia no es una entidad constitucionalmente indispensable en los archipiélagos. Su puesto debieran ocuparlo más claramente las islas.

En la Administración local expuesta existen, al menos, dos problemas de minorías: el de las islas frente al continente y sus provincias y, dentro de los archipiélagos, el de las periféricas frente a las centrales.

La autonomía recuperada por las islas en 1912 no se ha completado, pero es necesario hacerlo, es su derecho público subjetivo, como concluimos recordando a ENTERRÍA (9).

(8) Como se aprecia en la nota 6, relacionando el artículo 191 del Estatuto provincial de 1925, reformado por Decreto-ley de 8 de marzo de 1928, para acoger la división provincial de 1927, con el 427.1 y 2 del ROF, éste rompió el equilibrio en cada provincia, entre islas periféricas y la principal, aumentando el número de representantes de Gran Canaria en 2 y de Santa Cruz de Tenerife en 1, al incorporar ésta sólo al nuevo presidente nato de la Mancomunidad (y no electivo, entre los representantes, como antes), que lo sería el de la capitalina. La LO 6/83 lo restableció (5).

(9) En: *La lucha contra las inmunidades del poder*, Cuadernos Cívitas, 1979, p. 15, este autor observa que «la libertad como ideario, como idea metafísica podríamos decir, se convierte, para nosotros, en nuestro terreno, en el Derecho público subjetivo».