

DE NUEVO EN TORNO AL CARACTER INDISPENSABLE O NO DE LA PROVINCIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA LEY 6/1980 DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA. SU CONTENIDO Y EL RECURSO QUE CONTRA ELLA SE PRESENTÓ.—III. LA CATEGORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL APLICADA A LAS PROVINCIAS Y DIPUTACIONES CATALANAS: A. *La teoría de la garantía institucional*. B. *La garantía institucional de la autonomía local en la Constitución española*.—IV. EL CARÁCTER PRECEPTIVO O NO DE LA PROVINCIA: A. *La provincia como entidad local indispensable*. B. *La provincia como entidad local de la que puede prescindirse*.—V. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: A. *Aplicación de la teoría de la garantía institucional*. B. *Comunidades Autónomas y autonomía provincial. En especial el problema de las Comunidades Autónomas uniprovinciales*. C. *La incidencia de «las agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» en la autonomía provincial*. D. *Los órganos de gobierno de las provincias*.—VI. CONCLUSIÓN.—ANEXO: *Texto de los preceptos de la Ley de la Generalidad 6/80 que han sido declarados inconstitucionales*.

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de julio de 1981 el Tribunal Constitucional dictó una importante sentencia en el recurso de inconstitucionalidad número 40/1981 («BOE» de 13 de agosto), relativa a una Ley de la Generalidad de Cataluña por la que ésta asumía de forma urgente y plena las competencias de las Diputaciones catalanas. Tal sentencia ya ha sido comentada con anterioridad (1), y a los comentarios existentes me remito en cuanto contienen importantes conclusiones respecto a gran parte de los problemas que aquélla plantea. Pero los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, largamente debatidos y detalladamente estudiados en su seno, ofrecen una variada temática que difícilmente se

(1) MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, en Civitas, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 30, julio-septiembre 1981, pp. 551 a 562. En el momento de entregar este trabajo se encuentra en imprenta un comentario de Eduardo COCA VITA titulado *La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales*, que aparecerá en el número 31 de la misma REVISTA. En su número 32 también se publicará un trabajo de Miguel SÁNCHEZ MORÓN con el título de *Las Comunidades Autónomas y las Provincias (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad)*.

agota. Su análisis, y en su caso crítica, son obligados y necesarios para un mejor desarrollo constitucional. Por ello me permito volver una vez más sobre esta sentencia, que utilizo como punto de partida para exponer ciertas posiciones y puntos de vista en torno a la provincia como entidad local, uno de sus cometidos según el artículo 141 de la Constitución.

II. LA LEY 6/1980 DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA. SU CONTENIDO Y EL RECURSO QUE CONTRA ELLA SE PRESENTÓ

En el «Diario Oficial de la Generalidad» de 30-31 de diciembre de 1980 se publicó la Ley 6/1980, de 17 del mismo mes, sobre «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad». En su preámbulo se afirma que «el mantenimiento de las Diputaciones provinciales es un obstáculo a la nueva ordenación territorial catalana». Para su consecución es necesaria de forma previa y «necesariamente provisional», mientras no se desarrolle por ley el artículo 5.º del Estatuto catalán, la transferencia a la Generalidad, por parte de las Diputaciones, de las competencias y los servicios que le son propios, «haciéndolas desaparecer», todo ello «en virtud del apartado 8 del artículo 9.º del Estatuto de Cataluña». La Generalidad, pues, asumiría las competencias otorgadas «por el ordenamiento jurídico vigente», incluidas «la totalidad de las competencias financieras», a las Diputaciones catalanas, a las cuales sucedería (arts. 1.º y 5.º de la Ley 6/1980). Los servicios a transferir serían fijados en un plazo máximo de tres meses por el Consejo Ejecutivo (arts. 2.º y 3.º). Tan pronto como se produjese «la desaparición de las Diputaciones provinciales a consecuencia de esta Ley, se constituirán los Consejos Territoriales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, como nuevos entes locales para el gobierno y administración autónoma de las provincias». Estos Consejos Territoriales serían «Corporaciones públicas de naturaleza local integradas por representantes de cada una de las comarcas establecidas en la división territorial de Cataluña, aprobada por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 27 de agosto de 1936» (artículo 9.º). Sus competencias serían meramente consultivas (art. 10).

Contra esta Ley, que lógicamente derogaría toda norma anterior opuesta a lo establecido por ella (disposición final segunda) y que habría supuesto el primer paso importante que debe conducir a una profunda transformación de la ordenación territorial catalana, fue promovido por el presidente del Gobierno recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Abogacía del Estado el 30 de marzo de 1981. En concreto se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º y 9.º y de la disposición final segunda de la Ley catalana (preceptos todos ellos transcritos en apéndice al final de este trabajo). Al mismo tiempo se interesó, «con la mayor urgencia»,

la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley. La pretensión del Abogado del Estado se fundamentó en los siguientes puntos:

1.º Infracción de los artículos 148.1.2 y 149.1.18 de la Constitución y 9.8 y disposición transitoria segunda del Estatuto catalán, según los cuales al Estado le corresponde la legislación «básica o principal» sobre el régimen jurídico de la Administración Local y a la Generalidad su desarrollo, ni anterior ni derogador de la legislación estatal sobre la materia (la vigente Ley de Régimen Local de 1955).

2.º Se vulneran los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución y 5.4, 49 y disposición adicional cuarta del Estatuto catalán, conforme a los cuales la provincia es entidad local con autonomía a la que no se puede vaciar de competencias ni privar de su órgano de gobierno sin sustituirlo por otro.

3.º Es contraria al procedimiento de trasposos de servicios que regula el Estatuto catalán (disposición transitoria sexta).

El trámite posterior de alegaciones fue evacuado por el presidente del Parlamento catalán y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad (2).

Según el primero, no se infringe la distribución de competencias fijada por la Constitución, pues la regulación del régimen jurídico a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución «no tiene otro alcance que el de los recursos y acciones que los administrados pueden utilizar frente a las entidades locales, a cuyos extremos no se refiere la Ley», y el artículo 148.1.2 no es aplicable a Cataluña. Por otra parte, los Consejos Territoriales son corporaciones representativas con suficiente autonomía, y, en fin, la disposición transitoria sexta del Estatuto catalán no es aplicable al caso.

El Consejo Ejecutivo, por su parte, presentó excepción de incompetencia del Presidente del Gobierno para plantear el recurso, pues en realidad se estaba dilucidando un conflicto de competencias (art. 60 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y además se había rebasado el plazo fijado en el artículo 62 de dicha Ley. En cuanto al fondo mantuvo:

1.º La provincia no es un escalón indispensable en la ordenación del Estado, pudiendo ser sustituida por entidades locales de diferente ámbito. En todo caso, además, la ley catalana sólo se limita a sustituir las Diputaciones por otras corporaciones de carácter representativo.

2.º El mismo argumento que el presidente del Parlamento catalán en cuanto a los artículos 148.1.2 y 149.1.18 de la Constitución y disposiciones transitorias segunda y sexta del Estatuto catalán.

(2) El texto de las alegaciones formuladas por el Parlamento catalán ha sido publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» número 31, de 11 de mayo de 1981, pp. 862 y ss.

3.º Los Consejos Territoriales se ajustan a los principios de representatividad y autonomía, «si se tiene en cuenta que no existe ninguna norma en vigor que determine cuáles han de ser las competencias suficientes para asegurar que un ente local goza de autonomía, pues se trata de un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio, correspondiendo al órgano de la Generalidad que pueda legislar la interpretación de las que son suficientes para cumplir y colmar los intereses a que han de tender tales Consejos», cuyos medios financieros, por lo demás, son suficientes, cumpliendo así lo previsto en el artículo 142 de la Constitución.

A la vista del recurso y de las alegaciones, el Tribunal dictó sentencia (ponencia colegiada formada por los magistrados RUBIO LLORENTE, GÓMEZ-FERRER y ESCUDERO DEL CORRAL) basada en ocho fundamentos jurídicos, algunos de ellos de capital importancia.

Tras rechazar la excepción de inadmisibilidad aducida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, entra en el fondo del asunto. Según el Tribunal, las violaciones que se aducen de la Constitución y del Estatuto catalán (he aquí un dato importante: coloca prácticamente en el mismo plano, a estos efectos, las violaciones de la Constitución y del Estatuto) son de dos tipos: directas —infracción de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución y 5.4 del Estatuto— e indirectas —infracción del artículo 149.1.18 de la Constitución y del artículo 9.8 y disposición transitoria segunda del Estatuto catalán—. Vamos a centrarnos, por el momento, en las primeras.

III. LA CATEGORÍA DE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL APLICADA A LAS PROVINCIAS Y DIPUTACIONES CATALANAS

A) *La teoría de la garantía institucional*

Las llamadas por el Tribunal Constitucional «violaciones directas» de la Constitución y del Estatuto catalán inciden de forma precisa sobre la garantía institucional de la autonomía local provincial contenida en aquélla. Es ésta una categoría que acoge literalmente el Tribunal y que inevitablemente nos hace acudir a la excelente aportación de L. PAREJO ALFONSO, contenida en su libro *Garantía institucional y autonomías locales* (3), de ineludible lectura. Se me va a permitir, por ello, hacer un alto en este punto, cuyo estudio es obligado.

La garantía institucional tiene su origen en el Derecho alemán, como pone de relieve PAREJO (a cuyo trabajo me remito en bloque). El artículo 127 de la Constitución de Weimar de 1919, relativo a la autonomía municipal, es el punto de partida, cuya primera elaboración

(3) Publicado en el Centro de Estudios Constitucionales. Colección «Estudios Derecho Público». Madrid, 1981.

se debe a CARL SCHMITT (4). Su finalidad es «otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en que éstas han pasado a ser —como resultado de la evolución histórica de dicha institución— esenciales e identificativas de la misma» (5). La teoría de SCHMITT, sin embargo, no estaba totalmente perfilada, por lo que partiendo del mismo origen se ha llegado, tras una evolución lógica que examina PAREJO, a una construcción dogmática actual más perfeccionada y que parte ya del estudio de la *Grundgesetz*.

Como éste pone de manifiesto, la doctrina de la garantía institucional es un proceso de interpretación constitucional cuyos momentos decisivos son: primero, identificación en la norma fundamental de la finalidad protectora reforzada, originada en la propia voluntad constituyente y diferente de los preceptos que producen exclusivamente la simple garantía que deriva de su condición de ser mandatos constitucionales; en segundo lugar, el objeto garantizado ha de ser una institución entendida, con SCHMIDT-JORTZIG, como un «factor recibido y fundado real y jurídicamente (reconocido) por la Constitución, dotado de una fundamental y propia función ordenadora (canalizadora) de la construcción del Estado (y de la sociedad) constituido»; por último, es posible llegar a la inducción de la garantía que puede quedar determinada en estos términos: desde un punto de vista formal consiste en una fijación constitucional dotada de una eficacia reforzada; desde un punto de vista sustantivo esa fijación se refiere a concretos factores, con una función fundamental y propia de ordenación de la comunidad constituida (6).

La garantía institucional supone, pues, una protección reforzada. ¿Cuál es su efecto específico en este sentido? LUCIANO PAREJO distingue los siguientes aspectos:

1.º La dirección de la protección o *Schutzrichtung*: la protección va dirigida tanto frente al Estado en todas sus funciones (incluso legislativa) como frente a terceros —*Drittwirkung*—, de forma que todo ataque que tenga su origen en cualquiera de ellos «dispara el mecanismo de garantía» (7).

2.º La intensidad de la protección o *Schutzdichte*: la garantía institucional protege su objeto frente a medidas que incidan directamente sobre su «núcleo esencial», no sobre la «zona exterior al mismo». ¿Qué criterios se siguen para determinar lo que es núcleo esencial de la institución? Ni la doctrina ni la jurisprudencia alemanas son unánimes, si bien hoy se acepta de forma general la posibilidad de deli-

(4) *Op. cit.*, pp. 19-20.

(5) *Op. cit.*, p. 23.

(6) *Op. cit.*, pp. 31-36.

(7) Respecto a la protección en España de los Derechos Fundamentales frente a los particulares, véase QUADRA SALCEDO, Tomás: *El recurso de amparo y los Derechos Fundamentales en las relaciones entre particulares*, «Cuadernos Civitas», Madrid, 1981.

mitar sustancialmente el llamado núcleo esencial como «factor central de ordenación en la construcción del Estado y de la sociedad». Pero aún puede y debe concretarse más para la efectiva virtualidad práctica de la categoría. Para ello se ha de partir de que la institución considerada «significante» por el poder constituyente lo es en virtud de la realidad social imperante que se juridifica, no de forma definitiva sino histórica, sometida a evolución que en todo caso debe ser razonable, excluyendo toda progresión *per saltum*. Sin embargo, como indica PAREJO, de esta forma no hemos hecho más que acercarnos a la efectiva delimitación del núcleo esencial especialmente protegido, sin llegar a ella. Tal misión corresponde al superior criterio del Tribunal Constitucional, que de esta forma cumple «una función clave de garantía e integridad del entero orden constituido». Una vez determinado el núcleo esencial de la institución, permanece indisponible por el legislador ordinario.

3.º La dimensión temporal de la protección o *zeitlicher Schutz-erstreckung*. Es aquí donde se encuentra el «flanco más débil» de la categoría, pues si bien la garantía institucional proyecta su protección reforzada hacia el futuro, difícilmente puede resistir el ataque gradual y apenas perceptible de normas que por separado no cabe calificar de inconstitucionales aunque en su conjunto puedan llegar a reformar radicalmente la institución. Determinar si la modificación operada es acorde con la variación de la conciencia social o si, por el contrario, supone un quiebro que rompe la esencia de la institución es algo, concluye PAREJO, que sólo puede someterse a la decisión del Tribunal Constitucional (8).

B) *La garantía institucional de la autonomía local en la Constitución española*

¿En qué grado ha sido recogida la teoría de la garantía institucional por nuestra Constitución en lo relativo a la autonomía local y, más concretamente, provincial? Según PAREJO, la garantía institucional tiene en este campo dos vertientes: una objetiva, por la que se asegura «la presencia de la institución en el ordenamiento, en calidad de componente indispensable de éste», pero susceptible de modificación por el legislador ordinario, siempre dentro de los límites que marca la garantía; otra subjetiva, pues los titulares del autogobierno local también disfrutaban de la protección reforzada que conlleva la garantía (9).

Es indudable, sin embargo, que la cuestión principal a resolver es determinar cuál es el núcleo esencial de la institución «autonomía local». Para ello hemos de acudir al artículo 137 de la Constitución,

(8) *Op. cit.*, pp. 31-58.

(9) *Op. cit.*, pp. 146-151.

del que se extraen dos elementos que componen la garantía: la autonomía y la gestión de los intereses respectivos de cada entidad autónoma. El primero, autonomía, exige las siguientes potestades mínimas: normativa, de autoorganización, de personal, tributaria y financiera. El segundo supone la exigencia constitucional de que un cierto núcleo de intereses locales permanezca indisponible para el legislador ordinario. Es decir, por imperativo de la Constitución, es impensable la desaparición de la totalidad de los intereses respectivos de las Corporaciones Locales, cuya gestión a éstas pertenece, determinando de esta forma las competencias que les son propias. Concretar cuáles son esos intereses y, en consecuencia, cuáles son las competencias de los órganos de gobierno provinciales sólo puede conseguirse tras un prolongado esfuerzo aplicativo e interpretativo que desborda de alguna manera el marco de un estudio científico de carácter general (10).

Se me va a permitir, en fin, terminar esta brevísima exposición de la teoría de la garantía institucional en la Constitución transcribiendo el resumen que de ella hace el propio PAREJO como conclusión de su obra:

«Sintetizando los elementos integrantes de la garantía de la autonomía local expresada en el artículo 137 de la Constitución, puede decirse que el contenido nuclear —indisponible por el legislador ordinario— de dicha garantía es el siguiente:

1.º La permanencia de la institución del autogobierno local como principio constructivo del ordenamiento infraconstitucional; permanencia que exige:

— La organización territorial del Estado sobre la base de las entidades municipales y provinciales como instancias territoriales administrativas inferiores de dicha organización (vertiente objetiva).

— La atribución del gobierno y administración de esas entidades territoriales precisamente a los Ayuntamientos (en el caso de los Municipios) y a las Diputaciones, Cabildos y Consejos u otras Corporaciones representativas (en el caso de las provincias e islas); articulando todas estas organizaciones como electivas y sobre la técnica corporativa (vertiente subjetiva).

2.º El respeto por el ordenamiento infraconstitucional del contenido básico, esencial o nuclear otorgado por la Constitución a la institución de la autonomía local; contenido que se reconduce a lo siguiente:

— La consideración de los entes locales como poderes públicos administrativos y, en tal condición, es decir,

(10) *Op. cit.*, pp. 151-162.

como atributos de la misma, dotados, como mínimo y en el ámbito de su esfera de actuación, de las potestades normativa (reglamentaria), de autoorganización, de personal y tributaria financiera.

— La necesaria atribución a los entes locales de competencias (administrativas) en cuantas materias o sectores de actuación pública tengan incidencia en los intereses de las colectividades municipal o provincial que institucionalizan y, precisamente y cuando menos, aquellas competencias que —en su contenido, alcance e intensidad— se correspondan con la medida de la afección a los citados intereses, teniendo en cuenta —en su caso— los intereses de las comunidades supralocales asimismo involucrados» (11).

Pues bien, toda esta construcción dogmática, cuya exposición no ha sido más que un torpe resumen de la obra ya citada de LUCIANO PAREJO, y que en ningún caso puede ni pretende sustituir su lectura, ha sido recogida y aplicada por el Tribunal Constitucional. En efecto, retomando el hilo hace tiempo perdido del análisis de la sentencia de 28 de julio de 1981, vemos cómo en ésta se hace referencia expresa y literal a la garantía institucional. Es más, me atrevería a decir que el libro de PAREJO ha sido, en gran parte, la base fundamental de la solución a la que ha llegado el Tribunal. Es en los fundamentos jurídicos 3.º y 4.º donde se explica cómo la autonomía provincial y, en fin, la provincia misma es indisponible, en cuanto entidad local, por el legislador ordinario.

IV. EL CARÁCTER PRECEPTIVO O NO DE LA PROVINCIA

El problema de la naturaleza obligatoria o no de la provincia no es nuevo (12). Ya fue extensamente debatido a lo largo de la elaboración del texto definitivo de los artículos 137 y 141 de la Constitución, como ha recordado recientemente AURELIO GUAITA (13), y ha sido objeto de polémica que en repetidas ocasiones ha desbordado el terreno científico-jurídico para pasar al estrictamente socio-político.

(11) *Op. cit.*, pp. 163-164.

(12) *Vid.*, entre otros, el trabajo de Sebastián MARTÍN RETORTILLO: *En torno a la organización provincial*, en el número 93 de esta REVISTA, pp. 7 y ss. En páginas 24 a 27 incluye una amplia nota bibliográfica. En el número 94 de la misma REVISTA, ver Ramón MARTÍN MATEO: *La autonomía local y el sistema normativo español*, especialmente p. 74. Del mismo autor, *La garantía constitucional de las autonomías locales*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 208, pp. 609 y siguientes. Para comprender rectamente la evolución provincial es capital la aportación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La provincia en el régimen local español*, en «Problemas actuales de Régimen Local», Sevilla, 1958, y *La Administración española*, Madrid, Alianza Editorial, especialmente pp. 51 a 99 de la primera edición (1972), en «El Libro de Bolsillo».

(13) GUAITA, Aurelio: *Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978*, en el número 94 de esta misma REVISTA, pp. 38-46.

A) *La provincia como entidad local indispensable*

Es postura común la defensa de la provincia y de la exigencia constitucional de su permanencia. No creo, sin embargo, que los argumentos utilizados, a excepción de los que el Tribunal Constitucional hace suyos, sean todos aceptables.

Para ENTRENA CUESTA el dato principal a partir del cual debe afirmarse la naturaleza obligatoria de la provincia es el carácter del Senado como Cámara de representación territorial, según establece el artículo 69 de la Constitución. El hecho de que cada provincia tenga cuatro senadores y que, además, las Comunidades Autónomas puedan designar un senador y otro más por cada millón de habitantes indica que «una vez aprobada la Constitución deberían coexistir ambas entidades territoriales» (14). En caso de desaparecer las provincias componentes de una Comunidad Autónoma se llegaría al contrasentido, dice ENTRENA, de «dejar al territorio integrado en la provincia supuestamente suprimible sin otra representación en el Senado que la correspondiente a la Comunidad Autónoma» (15). En todo caso, continúa, y admitido como excepción lógica el supuesto de las Comunidades uniprovinciales, si se aceptase la posibilidad de sustituir la provincia por otras agrupaciones de municipios, tal sustitución sólo podría llevarse a cabo mediante Ley orgánica (art. 141.1 de la Constitución; por otra parte, arts. 141.3 y 152.3, de los que se desprende que la formación por vía estatutaria de agrupaciones de municipios se refiere a las comarcas). No creo que la vía por la que llega ENTRENA a la naturaleza indispensable de la provincia sea acertada. El hecho de que desaparezca la provincia como ente local no significa que deba desaparecer la representación que en el Senado tiene el territorio al que abarca la provincia, que además podría subsistir como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, como circunscripción electoral y como territorio base de la iniciativa autonómica. El Senado es, como bien dice el artículo 69.1 de la Constitución, «Cámara de representación territorial», no Cámara que necesariamente deba representar los intereses provinciales en cuanto entidad local. Es más, los representantes en el Senado del territorio que comprende una provincia podrían abogar por intereses cabalmente antiprovinciales. De hecho, si sólo se contase con el argumento de ENTRENA podrían perfectamente hacerse desaparecer las provincias como entes locales, pues, como acabamos de ver, el territorio podría mantener su representación en el Senado. E incluso no sería neces-

(14) GARRIDO FALLA, Fernando; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, y ENTRENA CUESTA, Rafael: *La Administración en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980, p. 115. La misma opinión y del mismo autor en GARRIDO FALLA, Fernando, y otros: *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas, Madrid, 1980, pp. 1521-1523.

(15) *Op. cit.*, p. 116.

rio el instrumento de la ley orgánica, pues en puridad no tendría por qué producirse la alteración de los límites provinciales en cuanto «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado», única que exige Ley orgánica. En cuanto a la variabilidad de la provincia en el resto de sus facetas exigiría: la reforma constitucional en caso de modificar la provincia como circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2 de la Constitución) o como base para la iniciativa autonómica (art. 143.2) y una ley ordinaria o los propios Estatutos para la modificación de la provincia en cuanto entidad local. Repito que a tales conclusiones se podría llegar partiendo de los argumentos de ENTRENA.

Más recientemente ha sido AURELIO GUAITA quien ha tratado específicamente el problema de «las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978» (16). Para él «no hay razón para alimentar ningún suspense: la aludida supresión (de las provincias) sería claramente anti o inconstitucional» (17). En primer lugar, así se desprende clarísimamente de la voluntad del constituyente al elaborar el artículo 141 de la Constitución. No hay más que comparar el texto del anteproyecto (entonces art. 105.2), en el que se admitía expresamente la posibilidad de que los Estatutos sustituyeran las provincias por otras «circunscripciones», y el actual artículo 141, que no da pie en absoluto a tal posibilidad. Y en segundo lugar, pero como argumento quizá más importante, el artículo 137 de la Constitución exige que la totalidad del territorio nacional quede cubierto por las entidades locales que son los municipios y las provincias, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. «Las provincias tienen sus propios intereses, y su gestión, defensa, gobierno y administración corresponden a corporaciones representativas... de esos intereses y de la población... provincial» (18). Tales corporaciones representativas serán, dice GUAITA, las Diputaciones, o bien los Organos interinsulares, los Consejos o Juntas Regionales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales o los Ayuntamientos en los casos de Ceuta y Melilla.

Al afirmar que «las provincias tienen sus propios intereses» parece que se sobrentiende la existencia *per se* de intereses provinciales. De esta forma se acerca un tanto a la teoría de la garantía institucional, pero lo cierto es que no es por esta vía por la que aquél llega a la intangibilidad de la provincia. Llevando la tesis de GUAITA a sus últimas consecuencias, habría que aceptar que ante la inexistencia de intereses locales sería erróneo hablar de autonomía local y, en concreto, provincial. Y esto es así porque no recoge el dato capital e imprescindible de la garantía contenida en el artículo 137. Por otra parte, las «otras corporaciones de carácter representativo» que enumera y a

(16) *Op. cit.*, en nota 10, pp. 33-51.

(17) *Op. cit.*, p. 38.

(18) *Op. cit.*, p. 46.

las que acabamos de referirnos no tienen por qué ser necesariamente las reseñadas, como de hecho ha dejado establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia sobre las Diputaciones catalanas. Más adelante nos ocuparemos de ello.

B) *La provincia como entidad local de la que puede prescindirse*

Diametralmente opuesta a la de ENTRENA y GUAITA (y en realidad a la inmensa mayoría de los que han tratado el tema) es la postura de la general doctrina catalana (19). Valga por todos las de VILASECA I MARCET, que arremete, en algunos puntos no falto de razón, contra la supervivencia de la provincia como entidad local en Cataluña (20). Entiende que para una mayor eficacia de los servicios públicos deben reducirse al máximo las corporaciones locales, que deberían integrarse en dos únicos escalones administrativos territoriales: los municipios-comarcas y las veguerías o regiones.

El primer escalón, municipios-comarcas, estaría formado por municipios agrupados y regidos colegiadamente por miembros de éstos. Atenderían, sin restar competencias a los municipios, los servicios que éstos no puedan prestar adecuadamente. Serían corporaciones comarcales «de naturaleza municipal» con personalidad jurídica. Las regiones o veguerías absorberían las actuales estructuras y gran parte de las competencias de las Diputaciones provinciales, pero variarían esencialmente su sentido: de órganos de la «cuadrícula administrativa centralizada» pasarían a ser divisiones racionales del territorio catalán en función de la geografía y la historia y serían un «instrumento precioso de descentralización», sobre todo si la Generalidad les confía por delegación todas aquellas funciones que no hayan de ejercerse forzosamente desde los órganos de gobierno centrales.

¿Cuál sería el papel a desempeñar por las provincias? Según VILASECA I MARCET, la amplia competencia que en este ámbito otorga el artículo 5.3 del Estatuto catalán a la Generalidad parece quedar condicionada por la Constitución; de un lado por sus artículos 137 y 141, de otro por el 149.1.18. Centrémonos por ahora en los dos primeros.

El artículo 137, estima, no es más que una «declaración programática», por lo que el estudio debe centrarse en el artículo 141 para afirmar o negar la naturaleza preceptiva de la provincia.

Asimismo, podría utilizarse como argumento provincialista el contenido del artículo 5.4 del Estatuto catalán. Pero veamos con cierto detenimiento cuál es la trascendencia que tiene para el tema el doble carácter provincial recogido en el artículo 141. En primer lugar, la

(19) Vid., entre otros, PRATS: *La provincia ante la Constitución y las autonomías (I)*, en «Documentación Administrativa», núm. 182, pp. 411 y ss.

(20) VILASECA I MARCET, Josep M.: Artículos publicados bajo el título *La divisió territorial de Catalunya i l'administració pública autonómica*, en el diario «Avui», los días 1, 3, 4 y 5 de marzo de 1981.

provincia es entidad local. Desde este punto de vista, y siempre según VILASECA, ya que todos los entes territoriales (arts. 131, 141 y 152.3 de la Constitución) gozan de competencia para gobernar y administrar los intereses propios de los respectivos territorios, es absurdo que puedan coexistir las provincias, como entidades locales, con las entidades de este tipo que pueda crear una Comunidad Autónoma. Porque las entidades locales de la Comunidad Autónoma tendrán la misma competencia global que la entidad local provincial, razón por la cual la existencia de unas hace inútil y perturbadora la subsistencia de las otras. ¿O se ha de llegar a la «solución absurda» de que la subsistencia de la provincia impida a las Comunidades Autónomas el ejercicio de la facultad reconocida en el artículo 152.3?

Y aún más: la personalidad jurídica de la provincia es «propia», mientras que la de las entidades del artículo 152.3 es «plena» y, por tanto, más completa.

También es importante que el artículo 141.3 autorice la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, lo que permite sustituirla. Así, pues, la provincia subsistirá en todo el territorio español, menos cuando las Comunidades Autónomas hagan uso de sus facultades creando entidades territoriales con competencias equivalentes o superiores a las de las provincias.

En fin, recuerda que la organización de la provincia es competencia exclusiva de la Generalidad (art. 9.8 del Estatuto). Esta deberá dotarlas, o a los entes que las sustituyan, de personalidad jurídica propia, autonomía financiera suficiente, constituir las como agrupación de municipios y encargar su gobierno y administración a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

Tales Corporaciones pueden no ser las Diputaciones, si bien el propio VILASECA advierte algo importante y que está especialmente relacionado con la sentencia del Tribunal Constitucional del pasado 28 de julio: «Lo que no es posible legalmente es transferir en bloque las competencias de las Diputaciones al gobierno de la Generalidad, porque implica una centralización indebida y la atribución al Gobierno central de Cataluña de unas funciones propias de la Administración local. Lo que cabe hacer es crear previamente las entidades territoriales (seguramente las regiones) que han de continuar ostentando las competencia que fueron de las Diputaciones» (21).

Pero la provincia también es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Tal extremo guarda una cierta relación con la indisponibilidad por el legislador ordinario de la provincia como ente local. Esta vertiente de la provincia es, evidentemente, competencia del Estado, pero no debe olvidarse, según apunta VILASECA: 1.º, la provincia puede permanecer para una de las dos funciones y desaparecer para la otra; 2.º, la definición constitucional

(21) Diario «Avui» de 3 de marzo de 1981.

contenida en el artículo 141 no supone que el Estado haya de realizar sus actividades desconcentradas a nivel de provincia (organización militar, judicial, Confederaciones Hidrográficas...); 3.º, los servicios traspasados a las Comunidades Autónomas y, en concreto, a la Generalidad, absorben gran parte de las competencias de las Diputaciones y, sin embargo, gran parte de las competencias no traspasadas son aquellas que el Estado no administra provincialmente (Defensa, Asuntos Exteriores...). Todo esto hace que la función estatal de la provincia quede muy disminuida.

Como se ve, la postura que podríamos calificar de dominante en Cataluña es claramente antiprovincialista. Se trata de una tesis no exenta de puntos discutibles (22), algunos de los cuales son rebatidos en la sentencia que da pie a este trabajo, como tendremos ocasión de ver. Vaya desde ahora, sin embargo, una importante observación: al menos una de las premisas de las que parte VILASECA es radicalmente desacertada; en efecto, el artículo 137 no es en modo alguno una «declaración programática». Antes al contrario, es precisamente la piedra angular que hace de la provincia en cuanto entidad local una institución inaccesible para el legislador ordinario.

V. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) *Aplicación de la teoría de la garantía institucional*

¿Cuáles han sido los fundamentos jurídicos en los que el Tribunal Constitucional ha basado su fallo? Ya antes hemos dicho que ha acogido plenamente la teoría de la garantía institucional, dato éste particularmente importante. La Ley de la Generalidad infringe directamente los artículos 137 y 141 de la Constitución, en los que queda constitucionalizada la provincia como institución esencial en el orden jurídico-político que ella establece, elemento «arquitectural» indispensable, cuya regulación orgánica «se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional —he aquí, quizá, el que puede a su vez ser considerado "núcleo esencial" de la sentencia— no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre... La única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen

(22) Respecto a los «resultados paradójicos de los planteamientos antiprovinciales», véase Sebastián MARTÍN RETORTILLO: *Op. cit.*, pp. 9 a 12.

comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (fundamento jurídico número 3).

Las tesis expuestas por PAREJO son, pues, plenamente aceptadas. Son éstas, y no las de ENTRENA o GUAITA, las que han inclinado la balanza, por ahora definitivamente, hacia la naturaleza obligatoria de la provincia.

Una vez aceptado el carácter preceptivo de la provincia, se han de concretar sus competencias, y eso es lo que, en cierta forma, hace la sentencia.

En primer lugar el Tribunal reconoce que los intereses provinciales deben experimentar, tras la Constitución, un profundo cambio, pues profundo ha sido el cambio en la ordenación territorial que aquélla ha configurado. «Hay que efectuar, dice la sentencia, una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades.» Comunidades Autónomas por un lado y agrupaciones de municipios diferentes de la provincia por otro, son las entidades que de alguna manera pueden incidir en las competencias provinciales.

B) *Comunidades Autónomas y autonomía provincial. En especial el problema de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.*

Las Comunidades Autónomas supondrán, por regla general, una reducción en las competencias provinciales. Hay que tener en cuenta, sin embargo, el supuesto especial de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. En este caso la provincia «resulta potenciada», asume un superior nivel de autonomía y su gobierno y administración se confían a la propia Comunidad; tal es el criterio del Tribunal Constitucional y, de hecho, opinión dominante (23), así como lo es el que los órganos de gobierno provinciales sean asumidos por la Comunidad Autónoma (24). No creo, sin embargo, que tal reforzamiento de la autonomía de la provincia como ente local sea tan evidente. Pienso, más bien, que se trata de una suposición: se supone que, al quedar constituida una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial coincide con el de una provincia, ésta ve incrementadas sus competencias y, por tanto, su autonomía; la provincia adquiere un más elevado nivel de autonomía. Pero, jurídicamente, ¿es obligado que siempre coincida con la realidad tal suposición? Ante todo es necesario acla-

(23) ENTRENA CUESTA: *Op. cit.*, pp. 116-117. GUAITA, Aurelio: *Op. cit.*, pp. 46-47.

(24) *El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, publicado por El Centro de Estudios Constitucionales, Colección Informe, número 32, distingue, entre la tipología de las Comunidades Autónomas, el «tipo uniprovincial, que ha de integrar las instituciones propias de la Comunidad Autónoma y la Diputación Provincial» (p. 65. Véase también p. 103).

rar que los intereses de un territorio en cuanto Comunidad Autónoma no tiene por qué coincidir con sus intereses en cuanto entidad local. Si coincide, obviamente, el ámbito territorial. Pero lo cierto es que los órganos de gobierno locales desaparecen. Se supone que los intereses locales, incluso aquellos que constituirían su núcleo irreductible, han pasado a ser intereses de la Comunidad Autónoma; son los mismos intereses. Observemos, sin embargo, una cosa: de todos es sabido ya que hay un núcleo esencial de intereses locales que comportan unas determinadas competencias y que es indisponible para el legislador ordinario. Destruir ese núcleo supone, sencillamente, destruir la institución autonómica local. Por el contrario, el modelo organizativo y nivel concreto de autonomía de las Comunidades denominadas de régimen general queda remitido en blanco a los propios Estatutos, a los que sólo se les exige como contenido mínimo el fijado en el artículo 147.2 de la Constitución. Se acepta, pues, como bueno y de antemano cualquier tipo organizativo (25). Y en cuanto a las competencias, tampoco hay imposición previa; las del artículo 148 de la Constitución podrán asumirse o no. En definitiva, aunque sí las hay por arriba, por debajo apenas hay limitaciones para las Comunidades Autónomas. Quiere esto decir que en pura teoría podría darse el caso de una Comunidad Autónoma uniprovincial de las llamadas de régimen general cuyas competencias asumidas en su Estatuto podrían ser incluso inferiores a las que se consideran imprescindibles para estimar que el núcleo irreductible de la autonomía provincial permanece intacto. Tal posibilidad no va a darse nunca en la realidad, pero es jurídicamente posible, y por ello perfectamente puede llegarse a la conclusión de que los intereses de un territorio en su condición de entidad local pueden ser diferentes a los propios de su condición de Comunidad Autónoma.

El hecho de considerar potenciada la autonomía provincial en los supuestos de Comunidades Autónomas uniprovinciales no es, en suma, más que un supuesto; basado, eso sí, en importantísimas y casi definitivas razones prácticas, pues parece absurdo mantener dos órganos de gobierno con el mismo ámbito territorial. Por eso el Estatuto de Autonomía de Asturias establece en su artículo 20 que «el Principado de Asturias asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondan a la Diputación Provincial de Oviedo. Los órganos de representación y gobierno de la Diputación establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la provincia de Oviedo por los propios de la Comunidad Autónoma en los términos de este Estatuto». Y conforme a su disposición transitoria segunda, número 4, «una vez constituida la Junta General y elegido el presidente del Principado de Asturias cesan en sus funciones el Consejo Regional de Asturias y la Diputación Pro-

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, I. Editorial Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1980, pp. 261-262.

vincial de Oviedo». En los mismos términos, pero referido a la Diputación Provincial de Santander, se pronuncia el Estatuto de Cantabria (artículo 31 y disposición transitoria tercera).

En definitiva, se impone la siguiente conclusión: desde una perspectiva estrictamente jurídica, abstracción hecha de la realidad social que subyace, es inevitable afirmar que la asunción por parte del órgano de gobierno de una Comunidad Autónoma uniprovincial de las competencias del órgano de gobierno de la provincia en cuanto entidad local puede traer como consecuencia la desaparición de ésta. Suponer que la autonomía local resulta potenciada no es más que eso: una suposición. Casi obligada, pero suposición al fin y al cabo (26).

C) *La incidencia de «las agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» en la autonomía provincial*

La redistribución de competencias que la Constitución exige no sólo deriva de la creación de Comunidades Autónomas. Como bien afirma el Tribunal Constitucional, «el texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia... [que] podrán asumir el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial» (fundamento jurídico número 3).

He aquí el caballo de batalla de la nueva distribución territorial que se pretende llevar a cabo en Cataluña. De todos es conocida la radical oposición a la provincia, por lo demás con profundas raíces históricas, económicas y sociológicas, que en ella predomina. Hace tiempo que sectores más o menos representativos abogan por una organización a la par comarcal y regional del tipo que más atrás expusimos. Se trata, en fin, de hacer desaparecer la provincia, que sería sustituida por «otras agrupaciones de municipios con plena personalidad jurídica». Ya que el artículo 137 de la Constitución otorga a las entidades que cita «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», cabría pensar que si tales intereses desaparecen podría hacerse desaparecer la provincia en cuanto entidad local. Los intereses propios del ámbito territorial provincial dejarían de ser provinciales para pasar a ser comarcales o regionales, de forma tal que las Corporaciones representativas de éstas, y no de aquéllas, serían las que disfrutarían de autonomía para la gestión de esos intereses, ya profundamente transformados.

Contra esta postura se enfrenta con firmeza el Tribunal Constitucional. La solución que acoge es una solución jurídica, pues jurídico

(26) Véase el artículo 16 del Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, relativo a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y a los efectos que se derivarán de la integración en ellas de la Diputación Provincial.

debe ser el análisis científico de la Constitución, aunque, cómo no, teniendo en cuenta las aportaciones de las demás ciencias que tienen por objeto fundamental de estudio el hombre y la sociedad. El Tribunal Constitucional, en fin, debe fijar jurídicamente el contenido constitucional (27), y así lo ha hecho en este caso.

Haciendo una estricta aplicación de la teoría de la garantía institucional, afirma categóricamente que los «procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita... no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses» (fundamento jurídico núm. 3). ¿Podría mantenerse que los intereses provinciales pueden desaparecer? Tras una lectura superficial de la Constitución, y haciendo uso de la doctrina emanada del propio Tribunal Constitucional (sentencia de 2 de febrero de 1981), cabría una respuesta afirmativa. En efecto, aplicando las tesis del carácter predominante o exclusivo de los intereses en juego, y dado que «la autonomía que garantiza (la Constitución) para cada entidad, lo es en función del criterio del respectivo interés», podría llegarse a la viciada conclusión de que hay intereses que deben calificarse como exclusivos de comarcas y regiones y, por tanto, inexistentes para la provincia. «Concretar este interés en relación a cada materia no es fácil», pero, a *sensu contrario*, sí es posible. La labor de concreción corresponde a la ley, naturalmente siempre de acuerdo con la Constitución. ¿Quiere esto decir que el legislador ordinario puede precisar si existen o no intereses provinciales y, por tanto, si puede existir o no la provincia? La respuesta del Tribunal Constitucional es tajante y definitiva: «No cabe establecer *a priori* cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la Constitución les otorga desborda con mucho de la simple "remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias". 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» (fundamento jurídico núm. 3). La lícita transferencia a las comarcas u otras entidades territoriales de competencias hoy atribuidas a las provincias —continúa diciendo el Tribunal— no puede llevarse «hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como entes locales, vaciamiento que implica una infracción de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución y del artículo 5.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña» (fundamento jurídico núm. 4).

(27) En torno al tema del carácter jurídico del estudio científico de la Constitución es imprescindible la lectura de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas. Madrid, 1981.

D) *Los órganos de gobierno de las provincias*

Vista la naturaleza obligatoria de la provincia como ente local dotado de autonomía para la gestión de sus intereses, por mínimos que éstos sean, debemos determinar cuál debe ser su órgano de gobierno. Según la Constitución, «el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo» (art. 141.2). ¿Cuáles son o pueden ser estas «otras Corporaciones»? La cuestión no es nueva y a ella se le han dado múltiples respuestas. Según ENTRENA, no son otras que los órganos de gobierno interinsulares (28), opinión que también parece aceptar PAREJO (29). Por su parte, GUAITA enumera las tres siguientes: a) las Mancomunidades Interinsulares canarias y el Consejo Interinsular de Baleares; b) el correspondiente Consejo o Junta Regional en las Comunidades Autónomas uniprovinciales; c) los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla (30). Como vemos, no suele aceptarse la posibilidad de que las «otras corporaciones de carácter representativo» sean diferentes de las ya previstas expresamente en la Constitución. Esta contiene una enumeración cerrada, de forma que no son posibles corporaciones de nueva creación. Contraria es la opinión de los autores catalanes y creo que contraria debe ser la conclusión a la que se llegue. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional. En efecto, cuando la Constitución habla de «otras corporaciones» se está refiriendo precisamente a corporaciones de carácter representativo que, diferentes de la Diputación (cuya existencia, pues, no está garantizada por la Constitución), asuman el gobierno autónomo de la provincia. Eso sí, tales Corporaciones, sean cuales sean y se llamen como se llamen, deben reunir un mínimo de requisitos (garantizados por la Constitución) que respeten «las condiciones mínimas que permitan considerar subsistente la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza». Lo que queda claro es que las Diputaciones pueden ser sustituidas por otros órganos; si los Consejos territoriales que pretendían implantarse en las provincias catalanas se han rechazado ha sido no por el hecho mismo de la sustitución de las Diputaciones, sino por no haber respetado esas condiciones mínimas, pulverizando, en consecuencia, la autonomía de las provincias catalanas. Cuando se suprime el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios (corporaciones representativas) en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, se infringe directamente la Constitución.

(28) *Op. cit.*, pp. 112 y 118.

(29) *Op. cit.*, pp. 148 y 164.

(30) *Op. cit.*, pp. 46-47.

VI. CONCLUSIÓN

Las provincias, conforme a la actual redacción de la Constitución, gozan de una especialísima protección derivada de la garantía institucional de que son objeto.

Por ello no puede admitirse la desaparición de los intereses provinciales. Antes al contrario, es imprescindible respetar un núcleo esencial de intereses y por tanto de competencias cuya desaparición supondría, sencillamente, la desaparición de la provincia. Esto sólo sería posible si se procediese a una reforma constitucional, excepción hecha del problemático supuesto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Las provincias así delimitadas son gobernadas por Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo que, si reúnen los requisitos mínimos que permitan considerarlas en efecto representativas y autónomas, pueden ser cualesquiera.

Si la Ley 6/1980 de la Generalidad ha sido declarada inconstitucional, es porque no ha respetado las anteriores conclusiones. Los Consejos Territoriales que crea y que sustituirían a las actuales Diputaciones no son más que entidades con competencias meramente consultivas, vacías de contenido autonómico. Si se pretende modificar en el marco de la Constitución la ordenación territorial de Cataluña debe respetarse al menos un haz de competencias provinciales que permitan afirmar que la provincia, en cuanto ente local, conserva la autonomía que el artículo 137 de la Constitución le garantiza para la gestión de sus intereses propios. Estos, por imperativo constitucional, son insusceptibles de desaparecer en su totalidad.

Esta es, creo, la única solución jurídicamente correcta. Ante ella cabe preguntarse, sin embargo, si no es una solución que en ciertos casos puede resultar ineficaz y perturbadora, pues puede suponer una inútil y costosa duplicidad de órganos administrativos. Quizá sea así, pero no puede concluirse de otra forma, «a menos que la Constitución sea modificada».

A N E X O

Texto del preámbulo y de los preceptos de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (1)

PREÁMBULO

El mantenimiento de las funciones actuales de las Diputaciones Provinciales es un obstáculo a la nueva ordenación territorial catalana que el Parlamento de Cataluña habrá de establecer basándose en el reforzamiento de la vida municipal, la institucionalización administrativa de las comarcas y el establecimiento de entidades supra-comarcales que se adapten mejor que las provincias a las necesidades de la sociedad catalana actual. Conseguir este objetivo significará una transformación profunda de la Administración Local de Cataluña, cuya etapa previa y necesariamente provisional ha de ser, evidentemente, la transferencia a la Generalidad, por parte de las Diputaciones, de las competencias y los servicios que le son propios, haciéndolas desaparecer y tomando las disposiciones necesarias para que esto no disminuya la participación de los entes locales en las decisiones administrativas de la Generalidad. Todo esto es posible en virtud del apartado 8 del artículo 9 del Estatuto de Cataluña, el cual atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local. En consecuencia, y mientras no se desarrolle por ley el contenido del artículo 5 del Estatuto de Cataluña, el Parlamento establece la ley siguiente sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones a la Generalidad.

PARTE DISPOSITIVA

Artículo 1.º—1. La Generalidad de Cataluña asume, en virtud de esta Ley, las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico vigente a las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Dichas Diputaciones transferirán, consecuentemente, a la Generalidad los servicios correspondientes, de acuerdo con lo que establece esta Ley.

2. La Generalidad de Cataluña sucederá a dichas Diputaciones Provinciales en la gestión de los servicios que éstas tuviesen asumidos por delegación, encomendación («encomana»), concesión, o cual-

(1) Texto traducido del original en catalán aparecido en el «Boletín Oficial de la Generalidad de Cataluña», núm. 104, de 30-31 de diciembre de 1980.

quier otra forma de gestión indirecta, de la Administración del Estado o de otras Administraciones públicas. Las Diputaciones Provinciales procederán también, consecuentemente, a la transferencia de dichos servicios, de acuerdo con lo que establece esta Ley, a reserva de la ratificación por parte de las administraciones titulares de la competencia, si fuera necesaria.

Art. 2.º—1. El Consejo Ejecutivo, escuchadas las Diputaciones afectadas, adoptará los acuerdos necesarios para la fijación de los servicios a transferir

2. Los acuerdos del Consejo Ejecutivo relativos a la transferencia de servicios homólogos de las diferentes Diputaciones, así como la subsiguiente ejecución de estos acuerdos, se producirán simultáneamente para todas las Diputaciones afectadas.

3. Los acuerdos de transferencia incluirán las adaptaciones organizativas y funcionales que sean necesarias («que s'escaiguin»).

Art. 3.º—1. La adopción de los acuerdos del Consejo Ejecutivo relativos a las transferencias de la totalidad de los servicios de las Diputaciones se producirá en un término máximo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

2. La ejecución de dichos acuerdos habrá de estar acabada en un término máximo de nueve meses, a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Art. 5.º—1. En virtud de la presente Ley, la Generalidad de Cataluña asume la totalidad de las competencias financieras de las Diputaciones Provinciales.

2. Los ingresos de las Diputaciones procedentes de transferencias de los Presupuestos Generales del Estado o de otras Administraciones públicas pasarán a integrar el correspondiente capítulo de ingresos del Presupuesto de la Generalidad de Cataluña. El Consejo Ejecutivo velará por las actuaciones necesarias y periódicas de dichas transferencias.

3. Los acuerdos a que se refiere el artículo 2.º incluirán la valoración de los servicios a transferir, así como las dotaciones financieras y los medios personales y patrimoniales afectados a estos servicios.

Para esta valoración se tendrán en cuenta tanto los costos directos como los indirectos de los servicios y también los gastos de inversión que correspondan.

Art. 9.º—1. Tan pronto como se produzca la desaparición de las Diputaciones Provinciales, a consecuencia de la aplicación de esta Ley, se constituirán los Consejos Territoriales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, como los nuevos entes, locales para el gobierno y la administración autónoma de las provincias.

JOSE LUIS PIÑAR MAÑAS

2. El ámbito territorial de los Consejos Territoriales será el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

2. Los Consejos Territoriales son Corporaciones públicas de naturaleza local integradas por representantes de cada una de las comarcas establecidas en la división territorial de Cataluña, aprobada por decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 27 de agosto de 1936.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA

Quedan derogadas todas las normas que se opongan a lo que establece la presente Ley.

José Luis PIÑAR MAÑAS

Profesor ayudante de
Derecho Administrativo