

## 4. Derecho Administrativo.

### **LAS PROVINCIAS, CIENTO SETENTA Y CINCO AÑOS DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. MENCIÓN ESPECIAL DE EXTREMADURA\*.**

Por el Dr. D. Aurelio GUAITA MARTORELL.

Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universidad Autónoma de Madrid.

#### *S U M A R I O*

- 1. La división territorial española a fines del siglo XVIII.*
- 2. Tres nuevas divisiones en el primer tercio del XIX.*
- 3. Las diputaciones provinciales según la Constitución de Cádiz.*
- 4. Las provincias en el siglo XIX y hasta 1978.*
- 5. En la Constitución vigente.*
- 6. Comunidades autónomas y comarcas adversus diputaciones: Cataluña; Valencia.*
- 7. La legislación local de 1985 y 1986.*
- 8. De nuevo Cataluña.*
- 9. País Vasco.*
- 10. Las restantes Comunidades pluriprovinciales. Extremadura.*
- 11. El territorio extremeño y sus divisiones.*

(\*) Texto íntegro de la conferencia que, convenientemente resumida, pronunció el autor el día 20 de mayo de 1987 en la Facultad de Derecho de Cáceres de la Universidad de Extremadura.



1. Con solo el título de estas páginas, ya se comprende que no vamos a arrancar de la Hispania romana, una de cuyas provincias, la Lusitania, comprendía buena parte de la Extremadura actual, incluida la capitalidad de Mérida.

Vengamos a lo que nos importa: ¿cómo era la división territorial española vigente en 1812? En realidad se puede reducir a un único calificativo; anárquica y, si se quiere, se puede añadir que desigual, anticuada, ineficaz; de «monstruosa» la calificaban muchos entonces.

La publicación oficial *España dividida en provincias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares así realengos como de órdenes, abadengo y señorío. Obra formada por las relaciones originales de los respectivos Intendentes del Reyno, a quienes se pidieron de orden de S.M. por el Excmo. Sr. Conde de Floridablanca y su Ministerio de Estado en 22 de marzo de 1785. Con un nomenclátor o diccionario de todos los pueblos del Reino que compone la segunda parte; dos tomos; De orden superior, en la Imprenta Real, año de MDCCLXXXIX*; esta publicación oficial, digo, utilísima por otra parte, decía en su prólogo dividir todo el Reyno en provincias «y éstas subdivididas en Partidos, Séxmos, Séxmas, Quartos, Ochávos, Rodas, Campos, Concéjos, Jurisdicciones, Merindades, Cendêas, Hermandades, etc. de que resulta una relación exacta y circunstanciada de sus Intendencias, Corregimientos, Alcaldías Mayores, Ordinarias y Pedáneas, así Realengas como Abadengas, Señorío, y de Órdenes militares». Difícil resulta concebir un panorama más calidoscópico y abigarrado, y aún ha de hacerse notar que el nombre de provincias, de linaje y estirpe ilustres, romanos y bimilenarios, era genérico, pues junto a provincias así designadas —por ejemplo Alava, Guipúzcoa, Abila (sic), Toro, Zamora, Salamanca, Sevilla, Córdoba, La Mancha o Extremadura (sic), aparecen los reinos de Aragón, Murcia, Navarra y Valencia, el principado de Cataluña, el señorío de Vizcaya, las islas de la Gran Canaria, y las de Iviza (sic), Mallorca y Menorca, las Encartaciones de

Vizcaya, las Nuevas poblaciones de Sierra Morena y las Nuevas poblaciones de Andalucía; por su parte, el reino de Galicia aparecía troceado en siete provincias subalternas: las cinco diócesis —Santiago, Lugo, Orense, Mondoñedo, Tuy— más La Coruña y Betanzos.

Eran un milagro que funcionara Administración tan complicada y, por supuesto, no siempre se producía el milagro.

Los datos relativos a Extremadura fueron proporcionados por el Marqués de Ustariz «quien propuso al mismo tiempo otra nueva división de Partidos de aquella Provincia, de que sin duda resultaría grande utilidad, por ser mas facil y pronto el acceso de los Pueblos á sus respectivas Capitales».

Los partidos en que se dividía la provincia de Extremadura eran los ocho de Alcántara, Badajóz (sic), Cáceres, Llerena, Mérida, Plasencia, Trujillo (sic) y Villanueva de la Serena<sup>1</sup>.

Como mera curiosidad histórica, pues hoy no tiene absolutamente ningún significado jurídico, se puede recordar que había a fines del XVIII en Extremadura siete ciudades: Badajoz, Coria, Llerena, Mérida, Plasencia, Trujillo (sic) y Xeréz (sic) de los Caballeros. En cambio, aún hoy, y se comprende por lo ya dicho, se llama villa, por ejemplo, Bilbao; o Madrid, como recuerda explícitamente el artículo 5.º de la Constitución vigente (el artículo también 5.º de la Constitución de 1931 fijaba la capitalidad de la república en Madrid, pero sin llamarla «villa»)<sup>2</sup>.

En resumen: sin contar los dos archipiélagos, la península se dividía a fines del XVIII y principios del XIX en treinta y ocho provincias, muy desiguales entre sí, tanto por su régimen jurídico —destacan las tres vascongadas y Navarra de todas las demás— como por su extensión, mínima en los

---

1 No eran lo mismo los partidos del XVIII que los llamados judiciales surgidos en la gran reforma de 1834.

Actualmente, los existentes en la provincia de Badajoz son los de Almendralejo, Badajoz, Castuera, Don Benito, Fregenal de la Sierra, Herrera del Duque, Jerez de los Caballeros, Llerena, Mérida, Olivenza, Villanueva de la Serena, y Zafra.

Los de la provincia de Cáceres son: Cáceres, Coria, Navalmoral de la Mata, Plasencia, Trujillo y Valencia de Alcántara.

2 La Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 15 de abril de 1987, BOE de 22 de mayo, establece en su art. 33.1 que «Los municipios podrán anteponer a su nombre el título de villa si tienen más de 5.000 habitantes, y el de ciudad si tienen más de 20.000».

casos de las Nuevas poblaciones de Andalucía o en las de Sierra Morena o en las Encartaciones de Vizcaya, y enorme en los casos de, por ejemplo, Cataluña, Extremadura (ligeramente mayor que Suiza) o Aragón (la mayor de todas, superior por ejemplo a Dinamarca).

2. La guerra de la independencia, que tantos y tan graves efectos tuvo en España y su historia, repercutió también en nuestra división territorial.

a) Esta nueva, debida básicamente a Llorente y muy inspirada en la revolucionaria francesa en departamentos, prescindía muy conscientemente de la historia aunque, casualmente, dividía la península también en treinta y ocho prefecturas divididas generalmente en tres subprefecturas (cuatro en Murcia; dos en otras cuatro: Ciudad Real, Cuenca, Teruel y Madrid, que era la menor de todas). Como en Francia, los nombres propuestos por Llorente, afrancesado hasta en esto, eran muy a menudo de ríos o bien se referían a otros accidentes geográficos (cabo de la Nao, cuya capital era Alicante, etc.). La división la sancionó José Bonaparte el 17 de abril de 1810 en el Real Alcázar de Sevilla y se publicó en la «Gaceta de Madrid» el 4 de mayo<sup>3</sup>.

Aparecían las treinta y ocho prefecturas, por orden alfabético de las capitales que daban su nombre a aquéllas, pues se abandonó la manía fluvialista de Llorente. La verdad es que los límites se trazaron muy a menudo de modo arbitrario e irracional y, por supuesto, ahistórico cuando no antihistórico.

No interesa mucho esta división pues no estuvo vigente en toda la península nunca y fue tan efímera y fugaz como el rey impuesto por Napoleón. En ella aparecen ya las actuales tres capitales aragonesas y las cuatro catalanas, pero apenas si éste y algún otro dato anecdótico dejaron su impronta en el mapa de España.

Por lo que respecta a Extremadura, la dividió, como luego y ahora, en dos prefecturas, pero alterando los límites tradicionales a costa de Toledo y La Mancha (Ciudad Real) por el Este, y en beneficio de la prefectura de Ciudad Rodrigo por el Norte. La Alta Extremadura, Tajo en la nomenclatura de Llorente, tenía por capital a Cáceres, y otras dos subprefecturas en

---

3 Amando Melón: *El mapa prefectural de España (1810)*, en «Estudios Geográficos», 46 (1952) 5-72; Juan Mercader Riba: *José Bonaparte rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, 1983, 219 y ss.

Plasencia y Talavera de la Reina, que nunca había sido considerada extremeña. La Baja Extremadura, Guadiana según Llorente, tenía por capital a Mérida, y sus otras dos subprefecturas en Badajoz y Llerena; durante una corta temporada y al parecer con no muy acertada administración, el prefecto de Mérida (y luego de Madrid) fue Francisco de Therán.

b) Huelga decir que los constituyentes de Cádiz desdeñaron por completo la división prefectoral bonapartista, pero eran conscientes de que la división tradicional y vigente era absolutamente inviable, por lo que se cuidaron de prometer una nueva división «más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan» (artículo 11).

El encargado de llevar a cabo los correspondientes estudios y redactar el proyecto fue el marino y geógrafo mallorquín Felipe Bauzá, quien en 1813 proponía una complicada división en provincias de tres órdenes o clases hasta un total de 28, 44 ó 55 provincias españolas, según la solución que se adoptara: la provincia «de primer orden» de Extremadura se hubiera podido dividir en las de tercer orden de Mérida y Cáceres<sup>4</sup>.

El proyecto no llegó a aprobarse, ni pudo convertirse en realidad al volver a España Fernando VII quien, como se sabe, ya el 4 de mayo de 1814, por un real decreto dado en Valencia, daba una vuelta atrás a la moiola de la historia y volvíamos a 1808.

Restablecida la vigencia de la Constitución gaditana por decreto de 7 de marzo de 1820 como consecuencia de la sublevación de Riego, el Gobierno encargó de nuevo a Bauzá, ahora auxiliado por el intendente José Agustín de Larramendi, el proyecto de división provincial, que redactaron en 1821: sin contar Canarias, proponían ahora 47 provincias, con diversos cambios respecto de 1813 que no parece necesario reseñar aquí. Las Cortes aprovecharon en gran parte los trabajos de Bauzá y Larramendi en los que, no obstante, introdujeron bastantes alteraciones<sup>5</sup> casi siempre acertadas en mi opinión.

Por fin plasmaba en un texto positivo la promesa constitucional de la nueva división del territorio español, aprobada por decreto de las Cortes de

---

4 Calero Amor: *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, Madrid, IEAL, 1987, 12 y 24 y ss.

5 Calero Amor, 31 y ss.

27 de enero de 1822. La península se dividía en cincuenta provincias (*record* nunca más alcanzado) y la de Extremadura se partía, como en 1810, en dos, pero respetando en general sus límites tradicionales y situando las capitales en Cáceres y en Badajoz, ya no en Mérida; de todos modos, esta división tuvo de momento escasa eficacia, pues como todo lo que se hizo en el trienio liberal («los tres mal llamados años») fue declarado nulo y sin ningún valor el 1 de octubre de 1823, por decreto dado por Fernando VII en el Puerto de Santa María.

c) La siguiente y en general vigente división aprobada por real decreto de 30 de noviembre de 1833 redujo las provincias peninsulares a las cuarenta y siete actuales y, si bien no siempre con idénticos límites, parte también Extremadura en las provincias de Badajoz y Cáceres, las dos de mayor extensión de España, como es bien conocido (la de Badajoz es como Israel antes de la guerra de los seis días, y el doble del Líbano). En general fueron respetados los límites históricos, más que en su precedente de 1822, aunque éste fue lógicamente aprovechado en buena parte; es de advertir no obstante que el límite entre Extremadura (Badajoz ahora) y Sevilla, sufrió algunas alteraciones: por ejemplo, Guadalcanal, tradicionalmente extremeña, pasó a la provincia de Sevilla; y a la inversa, Fregenal de la Sierra, Bodonal e Higueruela Real, sevillanas hasta entonces, fueron integrada en la provincia de Badajoz<sup>6</sup>.

3. En la Constitución de Cádiz (arts. 324-37) el gobierno de las provincias residía en el jefe superior o jefe político (hoy gobernador civil) nombrado por el Rey para cada una de ellas, pero habría además una diputación provincial para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior y de la que formaban parte además el intendente (hoy delegado de hacienda) y «siete individuos elegidos» por los electores de partido (no político, sino de distrito, de circunscripción electoral) entre quienes «tengan lo suficiente para mantenerse con decencia», sean mayores de veinticinco años y sean naturales de la provincia o vecinos de ella «con residencia a lo menos de siete años».

---

6 *La división provincial y sus modificaciones*, DA, 150 (1972) 11-59; publicado también en las «Actas del III Simposio de Historia de la Administración, (Alcalá de Henares, 1972)», Madrid, 1974, 309-52; y luego, con nuevos datos, en mi libro «División territorial y descentralización», Madrid, 1975, 33-94.

Si no pudiese presidir las sesiones de la diputación el jefe superior, lo haría el intendente (también de nombramiento real) y, en su defecto, el vocal (hoy diputado) que fuere primer nombrado.

Las competencias de las diputaciones eran variadas: cuidar de que se establecieran ayuntamientos donde correspondiera haberlos: pueblos en que por sí o con su comarca llegaran «a mil almas», art. 310; promover la educación de la juventud y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos; formar el censo y la estadística; cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenaran su respectivo objeto; dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución «que se noten en la provincia»; pero, sobre todo, como destaca el discurso preliminar de la propia Constitución, sus atribuciones eran de índole económica, tributaria o financiera, especialmente como superiores de los ayuntamientos: reparto de las contribuciones que hubiesen cabido a la provincia entre sus pueblos; velar por la buena inversión de los fondos públicos de los mismos pueblos y examinar sus cuentas; proponer al Gobierno los arbitrios más convenientes para la construcción o reparación de obras públicas; recaudación de arbitrios; dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas; en fin, las diputaciones de las provincias de ultramar habían de velar «sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles...».

En ejecución del mandato constitucional, las Cortes de Cádiz promulgaron el decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, que aprobó la instrucción para el gobierno económico político de las provincias (y de los pueblos: hoy la hubiéramos llamado ley de régimen local); diez años después, las Cortes del «trienio» aprobaron con el mismo objeto el decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, mucho más extenso y completo que el anterior.

4. Aquí importa mucho notar que las provincias españolas, durante la mayor o al menos buena parte del siglo XIX eran simples divisiones territoriales del Estado, y escalón intermedio por el que el poder y la acción de aquél llegaban hasta los pueblos, municipios o ayuntamientos (aquí podemos sinonimizar estos tres términos): no aparece en ellas ni el menor rastro de lo que los juristas llaman personas jurídicas, colectivas o morales: son

simples piezas de la organización estatal, no personas jurídicas *per se*. Estas llegarían a formarse paulatinamente ya en la segunda mitad del XIX: por ejemplo, en la ley provincial de 1882, que estuvo vigente incluso buena parte del XX, había ya un llamado presidente de la diputación, pero el gobernador civil podía asistir a las sesiones de ésta, en cuyo caso las presidía con voto; un presidente de verdad y la paladina declaración de que las provincias, además de circunscripciones territoriales para la prestación de servicios del Estado, eran personas jurídicas con plena capacidad, con medios, personal, ingresos e *intereses propios y peculiares*, distintos de los generales del Estado y de los exclusivos de cada uno de los municipios integrados en las provincias, no sucede hasta el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 20 de marzo de 1925.

Esa doble conceptualización de la provincia ya no se pierde con posterioridad: la Ley de Régimen Local de 1950-55, la Orgánica del Estado de 1967 y, de mayor importancia para nosotros, la Constitución de 1978, son muy concluyentes al respecto.

#### 5. Con palabras del art. 141.1 del vigente texto constitucional,

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

Por consiguiente, hay como dos provincias superpuestas, coincidentes territorialmente: una entidad o persona jurídica con intereses propios, que forma parte de la llamada (incluso en la Constitución, capítulo segundo del título VIII, arts. 140-42) Administración local; y una fracción del territorio del Estado, aquella a la que alcanza la competencia de un órgano general (no sectorial) estatal, delegado del Gobierno, situado en la propia provincia, y denominado generalmente gobernador civil<sup>7</sup>.

Como ya había acontecido en 1931, no se discutió poco acerca de la provincia por los constituyentes de 1978, pero es ésta una cuestión que he

---

7 Sobre *El concepto de provincia*, v. «División territorial...», citado en la nota (6), 203-27.

examinado con cierto detenimiento en ocasión precedente<sup>8</sup> y de la que podemos prescindir ahora.

El régimen autonómico sancionado por la Constitución se basa, sencillamente, en la lucha (¿victoria?) contra el centralismo y el uniformismo, fenómenos hostiles a los que se achaca gran parte de los males del país, probablemente con algo de hipérbole; aunque arranca en buena parte de una mirada hacia atrás, a la historia, se proyecta hacia el futuro como una recuperación de personalidad, de identidad, de idiosincrasia, de cultura, quizá de lengua, etc. La propia Constitución, en su art. 103.1, enumera los principios de descentralización y desconcentración entre los que han de guiar la actuación de la Administración pública, de todas las Administraciones públicas, como ha entendido rectamente el Tribunal Constitucional: sentencias de 25 de octubre de 1983, BOE de 7 de noviembre, y 17 de febrero de 1984, BOE de 9 de marzo.

En fin, es bien conocido el art. 2.º de la propia Constitución, que «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones» que integran la Nación española, cuestión desarrollada —discutible y discutidamente en el título VIII, cuyo capítulo tercero (arts. 143-58) dedica a las denominadas Comunidades autónomas.

En el espíritu y en la letra de la Constitución, especialmente en sus arts. 148-50, se ve bien claro que las competencias de las nuevas Comunidades regionales han de nutrirse con atribuciones que hasta ahora habían sido de titularidad estatal: descentralizar, esquivar el colapso que produce casi inevitablemente la centralización más exacerbada, reforzar la personalidad de las regiones, etc., pero siempre, es claro, «a costa» del Estado, que quedaría además así notablemente aliviado de muchas tareas de las que quizá no se deba desentender del todo pero que desde luego no tiene por qué protagonizar.

6. Y aquí es donde ha surgido un peligroso rival de las provincias y sus diputaciones.

a) En algunos Estatutos de autonomía es clara la resistencia a «tolerar» las diputaciones: por ejemplo, en el proyecto del catalán, caso paradigmático de lo que digo, ni siquiera se mencionaban las provincias. ¿Por

---

8 *Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978*, RAP, 94 (1981) 33-51.

qué? Porque se pretendía y pretende su supresión, transfiriendo sus competencias, bien a la Generalidad, es decir, un proceso de centralización, bien a las comarcas, que aparecen así como otras rivales de las provincias, emparedadas éstas entre la Generalidad por arriba y las comarcas por abajo: mejor dicho, no emparedadas o laminadas, sino desaparecidas, como estableció la ley catalana de 17 de diciembre de 1980 sobre «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad».

Eso sería o no conveniente, pero desde luego era claramente inconstitucional: en primer lugar, porque es competencia exclusiva del Estado establecer «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18.ª de la Constitución); en segundo lugar, porque las provincias (por cierto, a diferencia de las Comunidades autónomas, art. 137) son entidades locales de existencia necesaria, y además, como ya vimos, una forma de la organización territorial del Estado, y es evidente que una Comunidad autónoma no puede suprimir las provincias que, por así decir, «están en ella» pero no son «de ella», no son «suyas», tienen sus propios intereses y autonomía (art. 137); y en tercer lugar, porque «El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo» (141.2), y es claro que la Generalidad es representativa de la Comunidad autónoma de Cataluña, pero no de cada una de las cuatro provincias catalanas. Recurrida la ley por el Gobierno de la Nación, la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, BOE de 13 de agosto, declaró su inconstitucionalidad.

b) Por cierto, el antiprovincialismo catalán no es de hoy ni ha aflorado ahora por primera vez (también en el Estatuto de 1932 y antes), pero tampoco existió siempre, pues precisamente en los debates que precedieron a la aprobación de la recordada al principio división provincial de 1822, no sólo se aceptaba ésta sino que se urgía.

En 1813 Bauzá había propuesto la división del Principado en las tres provincias de Barcelona, Tarragona y Urgel; en 1820 y 1821 reclamaban también la capitalidad Gerona, Tortosa (y Tarragona, claro) y Lérida; en el proyecto de 1821, Bauzá y Larramendi acogían la pretensión de Gerona, que venía a sumarse a las tres previstas en 1813; y el decreto de 1822 resolvió, desestimando también, como los citados proponentes, las pretensiones de Tortosa, acoger en cambio las de Lérida, que vino a sustituir a Urgel.

Pues bien, he aquí lo que decía la «exposición» de la Diputación provincial de Cataluña a las Cortes el 16 de marzo de 1821:

«...no cumpliría esta Diputación... si no encareciese a las Cortes con toda la energía de la verdad, la urgencia y necesidad de que se realice con la mayor prontitud la división de provincias, que se reclama... ruega encarecidamente... se sirvan [las Cortes] decretar sin demora la suspirada y necesaria división de provincias... ventajas todas que resultarían en abundancia de la referida división que con la mayor urgencia se reclama».

Y en la discusión del proyecto en las Cortes, el 4 de octubre del año 1821, el diputado catalán Guillermo Oliver decía:

«no sólo nos hemos conformado todos los diputados catalanes con lo que se propone para la división de aquel antiguo principado, sino que puedo asegurar al Congreso que la diputación provincial [de Cataluña], hallándola conforme, se ha anticipado a mandar rectificar los límites de las cuatro provincias, recorriendo personas inteligentes el mismo terreno; cuya interesante operación por el correo de ayer me avisan estar concluida, y que se va a formar o demostrar sobre un mapa»<sup>9</sup>.

En lo que sí insistieron mucho los diputados catalanes, con toda razón, fue en que ni un solo municipio de Cataluña se segregara de ésta, ni quedara fuera de las nuevas cuatro provincias. Y así se hizo en 1822 y luego en 1833. Pero fue entonces (y en 1810 por Bonaparte) cuando se dividió Cataluña en cuatro provincias, no en 1714 o en 1939.

c) Quizás inspirada en la mencionada ley catalana de 1980, pero más moderada, la ley valenciana de 4 de octubre de 1983 declaró de interés general para la Comunidad de Valencia determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales y el establecimiento de las fórmulas generales de coordinación de estas funciones: recurrida la ley por medio centenar de senadores, el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 27 de febrero de 1987, BOE de 24 de marzo, desestimó en general el recurso ya que las funciones coordinadas siguen siendo de las diputaciones y que es «la ley la que debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernen a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indis-

---

<sup>9</sup> Calero Amor, ob. cit. en la nota (4), págs. 91, 94 y 183-86.

pensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza», además de que como ya dijo la sentencia de 28 de julio de 1981, «el legislador puede incidir en la definición de los intereses provinciales y de las competencias que su gestión autónoma comporta para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación», esto es, las Comunidades autónomas, cuyo poder legislativo es indudable aunque deba respetar las bases del régimen jurídico local establecidas por el Estado; en resumen, el Tribunal declara la constitucionalidad de la ley casi en su totalidad, y se limita a declarar nulo parte de su artículo 12 y último.

¿Evolución de la jurisprudencia constitucional? Creo que en parte sí, como puede verse comparando las sentencias de 2 de febrero de 1981, BOE de 24 (recurso de diputados del PSOE, entonces en la oposición, contra determinados preceptos de la entonces vigente Ley de Régimen Local de 1950-55, por supuestas lesiones a la autonomía local), y las acabadas de resumir de 28 de julio de 1981 y 27 de febrero de 1987, cada vez, me parece, menos «defensoras» de las diputaciones provinciales.

7. Antes de la sentencia relativa a las diputaciones valencianas se promulgó la ley de 2 de abril de 1985 reguladora de las Bases del Régimen Local, desarrollo parcial del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Por supuesto, la competencia de las diputaciones en esa ley (completada por el real decreto legislativo de 18 de abril de 1986, éste en general ya no de carácter básico, es decir, no vinculante para las Comunidades autónomas) es, claro, mucho más amplia que la prevista en 1812, pero menos que la que atribuía la legislación local de 1950-55 y la razón es la ya dicha de la doble erosión provincial que proviene de las Comunidades autónomas (sólo en las diez pluriprovinciales, claro) y de las comarcas previstas como posibles en unos Estatutos de autonomía (por ejemplo, Extremadura, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, ...) y como de existencia necesaria en otros (Cataluña, Valencia, Murcia,...).

De acuerdo con los artículos 31 y 36 de la ley básica de 1985 son fines propios y específicos de la provincia: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y la coordinación de éstos; b) la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios, especialmente los

de menor capacidad técnica y de gestión: c) la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; y d) participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad autónoma y la del Estado. En resumen, en realidad no se reconocen más intereses provinciales que los de la asistencia a los municipios.

8. Volvamos al caso de Cataluña, de señalado carácter antiprovincialista, como ya se ha dicho, se ve paladinamente, y se declara *expressis verbis*, en varias leyes de 4 de abril de 1987 (BOE del 25), especialmente la de «régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales», cuyo contenido puede resumirse en estos puntos: a) drástica reducción, ya, de las competencias provinciales: «... la legislación sectorial que apruebe el Parlamento... no garantizará necesariamente la participación de la provincia, y el legislador catalán dispondrá, por lo tanto, de un importante margen de discrecionalidad. En el mismo sentido, la Generalidad podrá modificar la legislación hoy vigente que reconoce a las provincias determinadas potestades de actuación» (de la exposición de motivos); b) desaparición de la división de Cataluña en provincias y su conversión en provincia única; c) como consecuencia, supresión de los gobiernos civiles y de las diputaciones provinciales; d) creación de comarcas, inicialmente las treinta y ocho que se aprobaron por la Generalidad en 1936, ya en plena guerra civil; e) reparto de las competencias de las diputaciones entre la Generalidad y las comarcas, aunque respetando «el núcleo esencial de la autonomía provincial, ...las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las diputaciones provinciales»... mientras subsistan éstas, claro está (art. 4.º.1); f) puesto que la superficie de cada una de las treinta y ocho comarcas es muy reducida (Bélgica, ligeramente menor que Cataluña, está dividida en nueve provincias) se prevé como necesaria la agrupación de comarcas en *regiones* supracomarcas, al menos en número de cinco (evidentemente, si hubieran de ser cuatro sólo, podrían y deberían bastar las actuales provincias); y g) establecimiento y regulación de la figura del representante de la Generalidad en cada región... es decir, un gobernador civil pero de la Comunidad autónoma, no del Estado.

Claro que la mayor parte de esas medidas no pueden tener efectividad mientras no las sancione directa o indirectamente, implícita o explícitamente una ley orgánica, por tanto, una ley de las Cortes Generales

(aquí hubiera venido bien la anterior denominación de *Españolas*, ya que actualmente las hay también aragonesas, castellanas —de ambas Castillas— velencianas y navarras, aunque éstas también pueden llamarse Parlamento) que expresamente aprobara la conversión de Cataluña en una sola provincia o Comunidad autónoma uniprovincial, como otras siete existentes, pues el art. 141.1 de la Constitución dispone que «Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica»<sup>10</sup>.

9. Caso opuesto al catalán es el vasco: allí las provincias tienen amplia autonomía, como la tenían tradicionalmente, pues lo que no existía jurídicamente era el País Vasco. Como era previsible, también allí hay sectores que quieren aumentar las competencias de la Comunidad autónoma a costa de las propias de las provincias que, por cierto, respetan expresamente el Estatuto de autonomía de 18 de diciembre de 1979 y la llamada corriente y abreviadamente «Ley de Territorios Históricos» de 25 de noviembre de 1983: tal ha sido uno de los motivos de discrepancia en el seno del PNV hasta llegar a su escisión. En lo que todos o casi todos los vascos coinciden es en no hablar de provincias, sino de «territorios históricos»,

---

10 También se requiere ley de las Cortes Generales, y esto tradicionalmente, para modificar la denominación y capitalidad de las provincias, según se lee en el art. 25.2 del decreto legislativo antes aludido de 1986 pero, en mi opinión, ése es un precepto básico, y debía haber figurado en la ley de bases de 1985.

Se puede recordar que, ya en nuestros días, *post Constitutionem*, las denominadas en el real decreto de 30 de noviembre de 1833 provincias de Oviedo, Santander y Logroño, han pasado a llamarse, respectivamente Asturias, Cantabria y La Rioja, tres de las siete Comunidades autónomas uniprovinciales.

Por cierto, el citado art. 25 insiste —siempre se ha dicho así, y mal— en que «El territorio de la Nación española se divide en cincuenta provincias, con los límites, denominación y capitales que tiene actualmente».

Esto da pie a los que piensan —a veces incluso organismos oficiales— que Ceuta y Melilla pertenecen a las provincias de Cádiz y Málaga respectivamente, pero *jamás* ha sido así: *tampoco ahora*. O da pie a pensar que no forman parte del territorio español, en contra de lo que declara la Constitución en los arts. 69.4 y 68.2, y en la disposición transitoria 5.<sup>a</sup>.

Como creo haber demostrado en el libro ya varias veces citado, Ceuta y Melilla son, aunque muy especiales, provincias *per se*, cada una con su delegado del Gobierno, como las demás provincias (los gobernadores civiles, también llamados legal y acertadamente representantes permanentes del Gobierno de la Nación en las provincias) constituyan o no Comunidades autónomas uniprovinciales (art. 154 de la Constitución).

cuando precisamente las «provincias vascongadas», llamadas «exentas», eran las provincias por excelencia (especialmente las de Alava y Guipúzcoa); además, no puede ser más ilustre el linaje y la estirpe de la provincia —una más de nuestras deudas con Roma— y, desde luego, muchos otros territorios pueden también reivindicar para sí el apelativo de históricos: Asturias, Aragón, León, Castilla, etc.

En fin, como ya he dicho otras veces —y no me refiero ahora a ninguna Comunidad autónoma en concreto, sino a todas en general— abundan los centralistas que, por no serlo de Madrid, se tienen y quieren hacerse pasar por autonomistas y descentralizadores. Buen engendro sería, además del Estado, crear otros diecisiete centralismos.

Por supuesto, toda esta tensión Comunidad-Diputaciones no puede darse ni se da en las siete Comunidades uniprovinciales toda vez que en ellas no existen ya las diputaciones, absorbidas lógicamente por la Comunidad correspondiente: Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra; tampoco en Canarias, donde las diputaciones están sustituidas por los siete cabildos insulares.

10. Ignoro qué sucede *de facto* pero, en mi opinión, el respeto a la autonomía provincial, constitucionalmente garantizada, e incluso su adecuado aprovechamiento y utilización por las Comunidades autónomas están bien previstos y regulados, por ejemplo, en Andalucía: ley de 1 de junio de 1983, BOE del 29, de organización territorial; Aragón: ley de 20 de diciembre de 1985, BOE de 28 de enero de 1986, reguladora de las relaciones entre la Comunidad autónoma y las diputaciones provinciales; o en Castilla y León: ley de 6 de junio de 1986, BOE de 30 de julio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad y las entidades locales; por supuesto, estas dos últimas leyes se han promulgado ya dentro del marco poco provincialista de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local de 1985, y así se explica el art. 2.º.2 de la citada ley aragonesa, según el cual las leyes sectoriales pueden atribuir «a la Administración de la Comunidad autónoma competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones provinciales», precepto centralizador y no descentralizador, como se comprende sin esfuerzo.

Galicia y Castilla-La Mancha no han legislado todavía sobre estas cuestiones (al menos, que yo sepa): el Estatuto gallego de 6 de abril de 1981

es muy parco y se limita a decir en su art. 41 que la Comunidad podrá delegar sus funciones administrativas en las provincias y demás entidades locales.

En cuanto a Castilla-La Mancha, el Estatuto de 10 de agosto de 1982 dedica su muy extenso artículo 30 al papel de las provincias, que se destaca como más relevante quizá que en todas las Comunidades, e incluso contiene en su art. 2.º.2 el singular precepto (no hay otro caso o ejemplo) de que «la organización territorial propia de la región [se regulará] sobre la base, en todo caso, del mantenimiento de la actual demarcación provincial»: en suma, está en la misma línea, reforzada incluso según queda dicho, que los Estatutos andaluz, aragonés, y castellano-leonés.

Análogo es el caso de Extremadura: todavía no ha legislado (o no conozco yo) sobre su organización territorial, pero el art. 16 del Estatuto de 25 de febrero de 1983 es bien claro al respecto: en resumen, dispone que la Comunidad autónoma: a) «articulará la gestión ordinaria de sus servicios propios a través de las Diputaciones provinciales»; b) «coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de Extremadura»; y c) «podrá transferir o delegar en las Diputaciones... facultades correspondientes a materias de su competencia... [con] la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad».

11. Por último, me parece oportuno dedicar unas páginas al territorio extremeño y sus divisiones, al que ya me referí en los números 1 y 2. «El territorio de Extremadura —dice el art. 2.º del Estatuto— es el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres en el momento de la promulgación de este Estatuto», cuyo art. 5.º sitúa la capital regional en Mérida, antigua e ilustre ciudad a la que ya ha habido que mencionar al principio en dos ocasiones<sup>11</sup>.

Los municipios extremeños son 380, 218 en Cáceres y 162 en Badajoz. Por su extensión superficial, con sus 1768 kilómetros cuadrados, el de Cáceres es el segundo término municipal de España; y el de Badajoz, 1547, el tercero (el primero, 1821, es el de Lorca, en Murcia).

---

11 La capital de Galicia, Santiago de Compostela, tampoco lo es de provincia; Canarias es un caso de bicapitalidad: Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife; Castilla y León, al menos *de facto*, tiene por capital Valladolid.

Por su extensión de 41.602 Km. cuadrados (Badajoz, 21.657; Cáceres, 19.945) Extremadura ocupa el quinto lugar entre nuestras Comunidades autónomas (después de Castilla y León, 94.147; Andalucía, 87.268; Castilla-La Mancha, 79.226; y Aragón, 47.669) y representa el 8'26% del territorio nacional.

Demográficamente, la situación no es halagüeña, pues de los 38 millones de españoles, en el censo referido al primero de abril de 1986 Extremadura sólo cuenta con 1.086.420 (Badajoz, 666.053; Cáceres, 420.367), es decir, el 2'85% de la población española; sólo cinco Comunidades, todas ellas uniprovinciales, tienen menos población absoluta que Extremadura; Murcia, Baleares, Cantabria, Navarra y La Rioja, ninguna de las cuales alcanza, a veces ni de muy lejos, el millón de habitantes.

En las elecciones generales o legislativas celebradas el 22 de junio de 1986, la provincia de Badajoz eligió seis diputados del Congreso, y la de Cáceres, cinco: real decreto de 22 de abril de 1986; y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 69 de la Constitución, Extremadura está representada en la llamada Cámara alta por diez senadores: cuatro por cada provincia, y dos por la Comunidad autónoma.

Por lo que se refiere a las grandes divisiones territoriales de algunos servicios del Estado se pueden notar estos tres casos distintos:

a) Hay servicios que coinciden con el territorio extremeño: así, la Audiencia territorial con sede en Cáceres; real decreto de 26 de enero de 1834, y art. 41 de la en este punto vigente Ley provisional sobre organización del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870<sup>12</sup>; la Universidad de Extremadura, con sedes en las dos capitales provinciales<sup>13</sup>; una de las divisiones regionales agrarias, la octava, comprende asimismo las dos provincias extremeñas: orden de 8 de junio de 1972; lo mismo una de las delegaciones especiales de Hacienda, con sede en Badajoz: orden de 12 de agosto de 1985<sup>14</sup>; la efímera y no estrenada delegación territorial del fugaz ministe-

12 Lo mismo establece el art. 43 del Estatuto de Autonomía respecto del futuro Tribunal Superior de Justicia de Extremadura.

13 Disposición final cuarta de la Ley del Plan de Desarrollo económico y social, texto refundido de 15 de junio de 1972, y decreto de 10 de mayo de 1973; hasta entonces y desde 1845, Cáceres pertenecía al distrito universitario de Salamanca, y Badajoz al de Sevilla.

Aurelio Guaita: *El distrito universitario*, Madrid, 1967 y, con nuevos datos, en «División territorial...» citado en la nota (6).

14 Existen administraciones de Hacienda en Mérida, Don Benito, Zafra, Plasencia, Navalmoral de la Mata y Trujillo.

rio de Planificación del Desarrollo, con sede en la capital de mayor población (Badajoz), pues creadas por decreto de 16 de noviembre de 1973, las delegaciones fueron suprimidas, sin que llegaran a funcionar, por el de 8 de abril de 1976; a efectos de su Representación en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la segunda república, una de las regiones era la nuestra, con sus dos provincias: art. 11.2 de la ley del TGC de 14 de junio de 1933; en fin, Extremadura fue uno de los trece distritos militares, el undécimo concretamente, con capitalidad en Badajoz, y así persistió hasta el real decreto de 22 de marzo de 1893, que formó una región militar llamada Castilla la Nueva y Extremadura; posteriormente, la Ley de reformas militares de 29 de junio de 1918 asignó la provincia de Badajoz a la primera región, con sede en Madrid; y Cáceres a la séptima, con capital en Valladolid; otros cambios hubo en este servicio, pero carecen aquí de interés; en la actualidad (real decreto de 1 de agosto de 1984) las dos provincias extremeñas se integran en la primera región militar o Centro, con capitalidad en Madrid.

También se puede recordar, dando un gran salto histórico hacia atrás, que cuando el real decreto de 29 de septiembre de 1847 (Patricio de la Escosura) dividió la península en once gobiernos civiles generales, uno de ellos, el undécimo, era el de Extremadura, con Badajoz como capital; fue designado gobernador civil general, y por tanto también de la provincia de Badajoz, don Francisco de Paula Lillo, diputado a Cortes, jefe de sección del ministerio de la Gobernación y ex inspector de la administración civil; otro real decreto de la misma fecha establecía los distritos con las correspondientes subdelegaciones civiles: concretamente, en la provincia de Cáceres, una de segunda clase en Trujillo y una de tercera en Plasencia; y en la de Badajoz, una de segunda en Mérida, y dos de tercera en Zafra y Don Benito; pero toda esa organización fue suspendida, derogada en realidad, seis días después, es decir, por real decreto de 5 de octubre de 1847 (Sartorius); reapareció en parte (distritos infraprovinciales y sus jefes) por real decreto de 1 de diciembre del mismo año (del propio Sartorius) con los gefes (sic) políticos subalternos o de distrito; de segunda clase en Don Benito (y Sierruela, Castuera y Llerena) y de tercera en Plasencia (y Navalmoral, Coria y Gata); por real orden de 6 de enero de 1848, los jefes de distrito pasaron a denominarse jefes civiles, pero fueron suprimidos por real decreto de 19 de septiembre de 1849. Por su parte, un real decreto de Narváez de 28 de diciembre de 1849 (que creó los Gobernadores de provincia en sustitución de

los Gefes políticos y de los Intendentes) clasificaba como de segunda clase a la provincia de Badajoz, y de tercera a la de Cáceres (y de cuarta, entre otras, a la de Vizcaya).

b) Un segundo caso se presenta cuando Extremadura, por no contar con una capital regional sectorial, es decir, en materias o asuntos determinados, pertenece en bloque a divisiones regionales o supraprovinciales, cuya capital se encuentra fuera de la Comunidad autónoma extremeña: en el anterior párrafo a) se ha citado ya el ejemplo de la organización militar (Ejército de Tierra), en la que Extremadura pertenece a la primera región militar o Centro, con capital en Madrid.

Pero es más frecuente la dependencia de Sevilla; así sucede con la jefatura superior de policía de la cuarta región policial: orden de 12 de junio de 1985<sup>15</sup>; la segunda zona de la guardia civil: orden de 28 de diciembre de 1974 (BOGC de enero de 1975); la delegación regional de Comercio: decreto de 30 de agosto de 1974; o la octava inspección regional de Obras Públicas: decreto de 17 de abril de 1975: pero, sin duda, estos dos últimos ejemplos han perdido o perderán importancia con la promulgación del Estatuto de autonomía de Extremadura.

c) Y un tercer supuesto tenemos cuando ambas provincias extremeñas se encuentran en demarcaciones distintas, como ocurría hasta 1973 en el aspecto universitario, según ya queda dicho; además, a efectos marítimos (se comprende que esto sorprenda, pero es así) Badajoz pertenece a la zona marítima del Estrecho (Cádiz), y Cáceres a la jurisdicción central de Marina (Madrid): decreto de 14 de diciembre de 1973; por lo que respecta al Ejército del Aire, Cáceres se integra en la primera región aérea (Madrid), sector aéreo de Salamanca, y Badajoz constituye un sector de la segunda región aérea (Sevilla): decreto de 1 de febrero de 1968 y orden de 17 de marzo de 1983; por supuesto, ya que aquí la geografía se impone al BOE, en líneas generales la provincia de Cáceres se comprende en la confederación hidrográfica del Tajo (Madrid), y la de Badajoz en la del Guadiana (Ciudad Real); en fin, aunque esto tiene ya muy poco que ver con el derecho administrativo, las diócesis de Coria-Cáceres y Plasencia pertenecen a la provincia eclesiástica de Toledo, y la de Badajoz a la de Sevilla.

---

15 Además de las comisarías provinciales de Cáceres y Badajoz, las hay locales en Don Benito-Villanueva de la Serena, y Plasencia.