

# LA LEY ORGÁNICA Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LA DELIMITACIÓN, CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE LAS PROVINCIAS

IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad del País Vasco/EHU

I. EL ARTÍCULO 141.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1. *Un breve repaso a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local.* 2. *Sobre la eliminación de la provincia: Comunidades Autónomas uniprovinciales y pluriprovinciales.* 3. *Situación actual del debate en Catalunya, en especial a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010.*—II. EL ARTÍCULO 141.1 Y LAS PREVISIONES SOBRE EL TERRITORIO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. *Las diferentes formas de determinación del territorio en los Estatutos de Autonomía.* 2. *Algunas cuestiones que pueden deducirse de la regulación anterior.*—III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA INTERPRETACIÓN DEL SIGNIFICADO DEL TERRITORIO REGULADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. *La sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio.* 2. *De la STC 385/1993, de 23 de diciembre, a la STC 31/2010, de 28 de junio.*—IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS LÍMITES PROVINCIALES (ART. 141.1 CE) Y EL TERRITORIO AUTONÓMICO [ART. 147.2.B) CE].—V. UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE ESTOS PRECEPTOS: 1. *Consideración general.* 2. *El artículo 141.1 CE y las concretas previsiones estatutarias de modificación de los territorios provinciales.* 3. *El artículo 141.1 CE y la ausencia de disposiciones estatutarias reguladoras de la modificación del territorio provincial.*—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La organización administrativa del Estado viene establecida en sus rasgos fundamentales en la Constitución. Su regulación suscita el problema de la relación entre las competencias estatales en esta materia y las asumidas por los Estatutos de Autonomía. Junto a la cuestión competencial se plantea también el alcance de la reserva de ley orgánica y su relación con el contenido de la norma estatutaria, contemplado desde la perspectiva de las fuentes del Derecho. La categoría jurídica territorio también se analiza, todo ello a la luz de los mandatos constitucionales, en especial del artículo 141.1 CE.

*Palabras clave:* provincia; ley orgánica; territorio; Estatuto de Autonomía; competencias estatales.

## ABSTRACT

The essential features of the administrative organization of the State are established in the Constitution. Its regulation raises the problem of the relationship between the powers of the state and those contained in the

statutes of the autonomous regions. As well as the competence issue, the scope of legal reservation regarding organic law and its relationship with the content of the statutes must also be considered from the perspective of the sources of the law. The legal category territory is also analyzed in the light of constitutional mandates, in particular article 141.1 CE.

*Key words:* province; organic law; territory; Statute of Autonomy; powers of the state.

## I. EL ARTÍCULO 141.1 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El artículo 141.1 CE dice lo siguiente: *1. 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. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

Este precepto<sup>1</sup> puede reencontrar una importancia olvidada, pre-

<sup>1</sup> Entre la bibliografía más destacada en esta materia podrían señalarse las obras de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991. Poco más tarde se edita la obra de Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1999. Más recientemente, el trabajo de M. REBOLLO PUIG (dir.) y M. IZQUIERDO CARRASCO (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007. También, véanse Santiago MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, 4 vols., Civitas, Madrid, 2012, o las diferentes voces que en el *Diccionario de Derecho Administrativo*, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO, se dedican a los temas de ámbito local; en especial sobre las Diputaciones provinciales, véase el comentario de Luisa CARBONELL PORRAS. Con un tratamiento específico sobre la provincia en su relación con el tema autonómico, véase el trabajo de M.ª T. CABBALLEIRA RIVERA, *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1996. Sobre el problema de la relación entre organización provincial y organización comarcal en el ámbito insular, véase Avellí BLASCO ESTEVE (coord.), *Los Consejos Insulares*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, donde pueden encontrarse trabajos sobre la organización de los Consells de Luciano PAREJO ALFONSO, José Luis CARRO, Lluís J. SEGURA GINARD, Luis ORTEGA, Jaume MUNAR FULLANA, Miquel BARCELÓ LLOPART e Iñaki LASAGABASTER HERRARTE. Finalmente, hay que reseñar en esta materia la obra, dirigida por Francisco VELASCO CABALLERO y coordinada por Silvia Díez SASTRE, Alfredo GALÁN GALÁN y José M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010, *in totum*. Otros trabajos a reseñar serían José ESTEVE PARDO, «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 1991, págs. 125-147; Joaquín GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998; Javier GARCÍA ROCA, «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 2000, págs. 23-70; Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Presente y futuro de las Diputaciones provinciales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39, 1983, págs. 493-514; Luis MORELL OCAÑA, «Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 42, 1984, págs. 349-365; ídem, «La concepción constitucional de la provincia como entidad local», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Madrid, 1991, págs. 3267-3299. Desde la perspectiva histórica, tiene interés el trabajo de Manuel SANTANA MOLINA, *La*

cisamente como consecuencia de la crisis económica<sup>2</sup> y los planteamientos que a su albur se están realizando sobre la estructura administrativa existente en el Estado español<sup>3</sup>. La disminución del número de municipios, la reconsideración de las competencias de las Comunidades Autónomas, aunque quizá no solamente eso, la mayor importancia de la provincia como prestadora de servicios eliminando estructuras supramunicipales como las mancomunidades y otras cuestiones de mayor o menor calado se están planteando en la actualidad. El debate ha llegado, además, para no marcharse. La situación de crisis económica tiene visos de mantenerse en el tiempo, y la respuesta por parte de los poderes públicos a la disminución de su déficit vendrá de la mano de una reducción del gasto público. Este gasto público, entre otros muchos aspectos, se reducirá con la eliminación de estructuras administrativas, además de con la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre las cuestiones que se han podido oír ha estado también la relativa a la reforma de las provincias, lo que remite al precepto constitucional que encabeza este apartado, recordando además algunos te-

---

*diputación provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid, 1989, *in totum*. Véase también F. Javier DÍAZ REBOLLO y Enrique BELDA PÉREZ-PEDRERO, «La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 284, 2000, págs. 649-679.

<sup>2</sup> Sobre este tema, véase recientemente Antonio EMBID IRUJO, «Informe general sobre el gobierno local en 2010», en VV.AA., *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Fundación Ramón Sainz de Varanda y Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 2011, págs. 11 y ss., donde llama la atención sobre las consecuencias que la crisis económica ha tenido sobre la reforma de la propia Constitución, artículo 135 CE, y la importancia de la exigencia de equilibrio presupuestario por parte de la Unión Europea (pág. 16), lo que va a tener unas consecuencias muy importantes en el funcionamiento de todas las Administraciones públicas, e indudablemente en las locales. Sobre las consecuencias de los rescates en Grecia, Irlanda y Portugal, específicamente en el ámbito local, véanse también sus consideraciones (págs. 17 a 20). Ponen el acento también en la relación entre crisis económica y gobierno local, y las importantes consecuencias que se derivarán de la misma, Tomás FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», en VV.AA., *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, cit., págs. 11-28. Reseñar, sobre la crisis económica y su acogida en el ordenamiento jurídico como consecuencia de esa influencia europea, la reciente monografía de Antonio EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2011. Desde la perspectiva de la regulación económica, véase José Ignacio CUBERO MARCOS, «Regulación, iniciativa pública económica y libre competencia: hacia un modelo sin inmunidades», *Revista de Administración Pública*, 184, 2011, págs. 121-156.

<sup>3</sup> Luis COSCULLUELA MONTANER, «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las Diputaciones», en VV.AA., *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, págs. 45-67, donde realiza una propuesta concreta sobre este tema en las págs. 65 a 67, señalando, entre otras cosas, la necesidad de hacer un cálculo económico sobre el significado del gasto de las Diputaciones provinciales, añadiendo también la necesidad de diferenciar la percepción que se tiene en las diferentes Comunidades Autónomas sobre la provincia. Retoma también en esta cuestión otra idea importante, que es la de la organización territorial de ámbito comarcal realizada a través de la agrupación de municipios.

mas que en otros momentos fueron objeto de intenso debate doctrinal, así como de sentencias del propio Tribunal Constitucional. Entre los primeros temas doctrinales se manifestará la categoría jurídica de la garantía institucional<sup>4</sup>. Tal como dice la Constitución, la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, frase en todo similar a la que garantiza la existencia de los municipios y su autonomía<sup>5</sup>. En ambos casos se trata de garantizar la existencia de una estructura administrativa dada, aunque no de las concretas competencias que en cada momento histórico se le hayan podido reconocer.

### 1. *Un breve repaso a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local*

Así lo ha dicho el Tribunal Constitucional al hablar de la garantía institucional al señalar que: «Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, “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”, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía “cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (STC 32/1981, FJ 3)»<sup>6</sup>. En otra ocasión señala que «por lo demás es manifiesto que la autonomía municipal, “garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales” (entre las últimas STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 9), no se traduce de ninguna manera en una inexistente garantía de que no se regulen por el legislador los diversos ámbitos de la actuación del municipio, en lo que aquí importa, el relativo a las retribuciones de los funcionarios»<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Sobre la garantía institucional en la República Federal de Alemania, de donde se ha importado esta categoría jurídica, véase recientemente VELASCO CABALLERO, *Gobiernos locales...*, cit. (nota 1), págs. 57-68 (apartado debido a Ana MARCOS FERNÁNDEZ, Julia ORTEGA BERNARDO, Andrés GARCÍA MARTÍNEZ y coordinado por José M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO). En general, sobre la preservación de estructuras supramunicipales de carácter obligatorio en Europa, en concreto en la República Federal de Alemania, Italia y Reino Unido, véase, en esta misma obra, págs. 579 a 595 (trabajo debido a José M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO).

<sup>5</sup> Artículo 140 CE. Sobre la garantía institucional de la provincia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, véase el trabajo de Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO, «La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia», *Cuadernos de Derecho Local*, 25, 2011, págs. 141-163.

<sup>6</sup> STC 109/1998, FJ 2.

<sup>7</sup> STC 83/2005, FJ 7.

Si esto lo dice en relación con los municipios, al tratar de las provincias utiliza una dicción en todo similar al establecer que «en consecuencia, el reconocimiento de esta garantía institucional entraña que la autonomía provincial se halla protegida en cuanto producto indisponible o núcleo esencial que ha de ser respetado tanto por el Estado como por los poderes autonómicos (SSTC 213/1998, FJ 2 y 259/1988, FJ 2). Pues bien, descendiendo a la vertiente funcional de la autonomía provincial, el artículo 137 CE se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un “mínimo competencial” que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local, a cuyo fin los órganos representativos de éste han de hallarse dotados de aquellas potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9 y 40/1998, FJ 39). De ahí que, refiriéndonos específicamente a la provincia, ya advirtiésemos al futuro legislador básico que estaba a su alcance “disminuir o acrecentar las competencias ya 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” (STC 32/1981, FJ 3, reiterado en STC 214/1989, FJ 13 c)»<sup>8</sup>.

La estructura provincial se defiende frente al legislador estatal y el autonómico<sup>9</sup>, aunque hay que decir que también se presentan situaciones en que la solución adoptada no deja de provocar cierta perplejidad conceptual<sup>10</sup>, aunque desde una perspectiva práctica esa solución se considere en todo adecuada. Se está haciendo referencia a la eliminación de la provincia al constituirse Comunidades Autónomas uniprovinciales. Ante este hecho, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que:

«La primera y más alta de las entidades a las que se refiere el artículo 137 de la CE es, por supuesto, la Comunidad Autónoma, cuya creación incide no sólo sobre las

<sup>8</sup> STC 109/1998, FJ 2.

<sup>9</sup> Sobre la relación entre el régimen local y la regulación de los nuevos Estatutos de Autonomía, véase Tomás FONT I LLOVET, Francisco BLASCO CABALLERO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, *in totum*. La normativa dictada en materia de régimen local por las diferentes Comunidades Autónomas, y en especial después de las reformas estatutarias, ha llevado a que Antonio EMBID IRUJO, «Informe general...», cit. (nota 2), señale la necesidad de una nueva legislación básica en materia de régimen local por la difícil convivencia que se produce entre esta legislación estatal y las leyes de régimen local autonómicas, en especial la andaluza y la valenciana (págs. 28 y 29).

<sup>10</sup> Véase en este sentido M.<sup>a</sup> Teresa CARBALLEIRA RIVERA, «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 289, 2002, págs. 9-35, donde llama la atención especialmente sobre la constante reducción de las posibilidades de actuación de las Diputaciones en el ejercicio de sus competencias (en especial, pág. 31).

competencias de los órganos generales del Estado (los arts. 148 y 149 de la CE son expresivos al respecto), sino también sobre las atribuidas a las provincias en la medida en que responden al interés general de la comunidad.

Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las comunidades cuyo ámbito comprenda a varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los arts. 143 y 144 de la CE. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Ésta resulta, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de la región histórica (art. 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes [art. 144 a)] una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el art. 141.2 de la CE»<sup>11</sup>.

## 2. *Sobre la eliminación de la provincia: Comunidades Autónomas uniprovinciales y pluriprovinciales*

Cuando la Comunidad autónoma no es uniprovincial, la situación cambia totalmente. Cataluña ha sido el lugar donde este debate se ha suscitado históricamente, al plantearse la supresión de las provincias dada su falta de tradición en Cataluña, frente a la comarca o veguería, estructura administrativa con honda raigambre histórica, además de ámbito administrativo más adecuado para la prestación de los servicios públicos<sup>12</sup>. El legislador catalán ha intentado eliminar la provincia

<sup>11</sup> STC 32/1981, FJ 3.

<sup>12</sup> Véanse, justo en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las reflexiones que sobre este tema hacía Marc CARRILO, «La Administración local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, 12, 2006, págs. 38-49.

como estructura administrativa, a lo que el Tribunal Constitucional ha contestado afirmando que: «Es a la luz de las consideraciones que preceden, como hay que analizar la adecuación o inadecuación a la Constitución de la Ley 6/1980 de la Generalidad de Cataluña, sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. En virtud de esta Ley, la Generalidad asume la totalidad de las competencias otorgadas por el ordenamiento vigente de las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, incluidas las competencias financieras (art. 5) y se habilita al Consejo Ejecutivo para ordenar la transferencia de los correspondiente servicios a la administración de la Generalidad (arts. 2 a 4) de la que pasarán a depender orgánica y funcionalmente los funcionarios a ellos adscritos (art. 6)». Para un poco más adelante afirmar que «la Ley impugnada al privar a los Consejos territoriales, con los que pretende sustituir a las Diputaciones, de estas potestades básicas y limitar sus competencias sustancialmente a las de estudio y propuesta (art. 10), privándolas incluso de la facultad de aprobar su propio presupuesto (art. 11) no respeta las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistente la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza»<sup>13</sup>.

La última reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña planteó también esta cuestión, aunque no fue el tema que más preocupó a los comentaristas ni a la opinión pública, a pesar de que en Cataluña constituye un elemento central del debate político. El Estatuto de Autonomía de Cataluña reguló la organización administrativa de Cataluña y el régimen de las veguerías en tres preceptos<sup>14</sup>. El Tribunal Constitucional entró en su conocimiento señalando que la veguería se constituye

<sup>13</sup> STC 32/1981, FJ 4.

<sup>14</sup> El artículo 83 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dice en su apartado 1 lo siguiente: «Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías». En el artículo 90 define el estatuto de la veguería, señalando que: «1. La veguería es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia. La veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios». En el siguiente apartado añade: «2. La veguería, como gobierno local, tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses». Finalmente, el artículo 91 regula el Consejo de veguería. Este precepto dice:

«1. El gobierno y la administración autónoma de la veguería corresponden al Consejo de veguería, formado por el Presidente o Presidenta y por los Consejeros de veguería.

2. El Presidente o Presidenta de veguería es escogido por los Consejeros de veguería de entre sus miembros.

3. Los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones.

4. La creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, se regulan por ley del Parlamento.

La alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución».

como una entidad local que, sin perjuicio de la provincia y de sus funciones constitucionalmente garantizadas, concurre con los municipios en la estructuración de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña, también organizada en comarcas y otros entes supramunicipales de posible creación por la Comunidad Autónoma; esto es, como una entidad local propia de la Generalitat y distinta de la provincia<sup>15</sup>.

A continuación añade que el artículo 91 del Estatuto de Autonomía de Cataluña opone a lo anterior una alternativa radicalmente distinta para el entendimiento de la veguería como una institución conforme a la Constitución. Dice el Tribunal Constitucional: «De acuerdo con dicho precepto la veguería podría no ser una nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia en Cataluña. Tal sería, en efecto, la conclusión que puede desprenderse del art. 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos de veguería (en tanto que órganos de “gobierno y administración autónoma de la veguería”: art. 91.1 EAC) “sustituyen a las Diputaciones”»<sup>16</sup>.

Esta posibilidad no sería contraria a la Constitución, ya que en este caso la veguería tendría los caracteres que se predicán de la provincia, siendo ésta, la provincia, la institución que la Constitución formalmente garantiza. Esto quiere decir que, a efectos autonómicos, las provincias catalanas pasarían a denominarse veguerías, lo que no es inconstitucional. Tampoco es contrario a la Constitución que los Consejos de veguerías pudieran sustituir a las Diputaciones provinciales, ya que el artículo 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónomos de las provincias han de encomendarse a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo, que no serían precisamente otras que las previstas en el artículo 91.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ahora bien, si los Consejos de veguerías sustituyen a las Diputaciones, sería el Estado quien debería legislar estableciendo su composición como modo de elección, así como las competencias que en el orden local les corresponden. De aquí deduce el Tribunal Constitucional que:

«Ambas interpretaciones tienen, por tanto y en principio, cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia. Sin embargo, cada

<sup>15</sup> Ricard GRACIA RETORTILLO, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya encaix constitucional de la seva regulació estatutaria*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008, *in totum*.

<sup>16</sup> STC 31/2010, FJ 41.

una de estas dos interpretaciones posibles precisan, en su caso, de un determinado entendimiento del art. 91 EAC, pues hay que recordar que los recurrentes también sostienen la inconstitucionalidad del inciso inicial del art. 91.4 EAC, según el cual, la creación, modificación y supresión de las veguerías, “se regulan por Ley del Parlamento”, previsión que se opondría a lo dispuesto en el art. 141.1 CE, que requiere una Ley orgánica para la alteración de los límites provinciales. La impugnación en este particular se reduce a este aspecto, sin extenderse a la regulación por Ley del Parlamento de Cataluña del “desarrollo del régimen jurídico de las veguerías”<sup>17</sup>.

Más tarde, en la cuestión que más interesa en este trabajo, entra el Tribunal Constitucional a tratar de la relación entre la provincia y la veguería, señalando que si la veguería no fuera más que la denominación de la provincia en Cataluña, no cabría objeción constitucional a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de la veguería. Aunque a continuación añade:

«Sin embargo, en ningún caso la “creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías” podrían regularse entonces por Ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada “veguería” en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la Ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la Ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico»<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> STC 31/2010, FJ 41.

<sup>18</sup> STC 31/2010, FJ 41.

Una problemática diferente se plantea si la veguería se estima una entidad local de nuevo cuño, en cuyo caso el Tribunal Constitucional señala que no sería admisible que los Consejos de veguerías sustituyeran a las Diputaciones, ya que «... los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias»<sup>19</sup>. De todo ello concluye el Tribunal Constitucional que si se interpretan los preceptos estatutarios impugnados de acuerdo con lo dicho en su fundamento jurídico 41, en ese caso, los apartados 3 y 4 del artículo 91 serían conformes con la Constitución. Se está, por tanto, ante una sentencia interpretativa de los artículos citados, tal como se manifiesta el Tribunal Constitucional en relación con otros preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

### 3. *Situación actual del debate en Catalunya, en especial a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010*

El análisis de esta sentencia ha llevado a la doctrina a afirmar que son tres las posibilidades fundamentales que se derivan de la misma<sup>20</sup>. La primera consistiría en aceptar la configuración absolutamente autónoma de un régimen general de la veguería, manteniéndose la provincia como tal, conviviendo ambas estructuras administrativas, cada una de las cuales debería respetar la autonomía de la otra. Esta opción se estima demasiado alambicada, no respondiendo al espíritu simplificador que perseguían precisamente las normativas estatutarias y, en su desarrollo, la Ley de 27 de julio de 2010, Ley de veguerías.

La segunda lectura de la sentencia llevaría a estimar una coincidencia geográfica absoluta entre las veguerías y las provincias existentes, ya que el legislador catalán no puede crear, suprimir ni modificar provincias, considerándose que se podrían crear veguerías dentro de los límites de las actuales provincias, que subsistirían como estructuras estatales, manteniéndose las veguerías solamente a efectos autonómicos. Esto es así porque el Tribunal Constitucional claramente manifiesta que lo único que puede hacer el Parlamento catalán es crear la institución de la veguería a efectos exclusivamente autonómicos; ahora bien, no puede en ningún caso afectar a la creación, modificación o supresión de la provincia.

<sup>19</sup> STC 31/2010, FJ 41.

<sup>20</sup> Josep Ramón FUENTES I GASÓ, «El régimen local de Cataluña y la viabilidad de articulación de una planta política y administrativa propia después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010», *Revista Catalana de Dret Public*, especial 2010, págs. 218-224.

La tercera propuesta o reflexión llevaría a considerar que la Generalitat necesitaría la colaboración del legislador estatal, quien necesariamente podría aportar su intervención a los efectos de lograr las finalidades que la normativa estatutaria persigue.

Estas posibilidades, y algunas otras más, se podrían derivar de esta jurisprudencia, aunque es interesante resaltar la importancia que a la constitucionalización de la provincia se otorga, así como al papel del legislador estatal, para su creación, supresión o modificación<sup>21</sup>.

No interesa en este momento analizar la problemática de la organización administrativa de Cataluña, a pesar de su evidente interés<sup>22</sup>. De lo que se trata, con el análisis de los dos apartados anteriores, es precisamente de situar la realidad provincial ante el espejo de su diferenciada consideración por el legislador, ya que en unos casos se funde con otras estructuras, en otros se plantea la fusión de varias provincias, para así evitar el problema de la falta de tradición jurídica de la estructura provincial en lugares como Cataluña<sup>23</sup>, y en otros la provincia es absorbida por otra estructura política como los Territorios Históricos, tal como sucede en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La imagen de la provincia, tal como la define la teoría de la garantía institucional, se corresponde con una multiplicidad de realidades e ideas sobre la provincia que produce cierta perplejidad. Aunque no se puede olvidar que la provincia como tal estructura político-administrativa está prevista en la CE, con las consecuencias que esa previsión tiene. La delimitación territorial no acaba aquí sus problemas, ya que los Estatutos de Autonomía tienen entre sus funciones principales la de delimitar su territorio.

---

<sup>21</sup> Véase FUENTES I GASÓ, «El régimen local...», cit. (nota 20), pág. 223 y bibliografía allí citada, especialmente notas 9 a 12.

<sup>22</sup> Alfredo GALÁN GALÁN y Ricard GRACIA RETORTILLO, «Incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales», *Revista Catalana de Dret Públic*, especial 2010, págs. 231-237, donde hablan de la necesidad de una lectura pausada de la sentencia 31/2010 en esta materia, cuya redacción y contenido consideran especialmente equívocos. También sobre esta sentencia, véase Beatriz SETUAIN MENDIA, «La nueva organización territorial de Cataluña: previsiones estatutarias, interpretación del Tribunal Constitucional y Ley de veguerías», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, cit., págs. 355-361.

<sup>23</sup> En Cataluña se planteó la creación de una única provincia que coincidiera con la Generalitat y acogiera a las cuatro provincias existentes. FUENTES I GASÓ, «El régimen local...», cit. (nota 20), pág. 223.

## II. EL ARTÍCULO 141.1 Y LAS PREVISIONES SOBRE EL TERRITORIO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Los Estatutos de Autonomía tienen entre su contenido obligatorio la determinación de su territorio<sup>24</sup>. Así reza el artículo 147.2.b) CE, que considera una tal delimitación fundamental. Ciertamente, así tiene que ser, como corresponde con toda estructura político-administrativa de carácter territorial, donde se tiene que establecer precisamente el territorio que va a verse afectado por el ejercicio de las potestades públicas de ese ente territorial. La definición del ámbito territorial de los Estatutos de Autonomía ha acogido expresiones muy diversas, deudoras a su vez de situaciones diferentes, donde el elemento territorial ha tenido un significado diverso. A continuación se va a describir el contenido de los Estatutos de Autonomía, donde se evidenciarán estas cuestiones.

### 1. *Las diferentes formas de determinación del territorio en los Estatutos de Autonomía*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña define el territorio como aquel correspondiente a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del Estatuto<sup>25</sup>. Posteriormente hace referencia también a los territorios con vínculos históricos, lingüísticos y culturales con Cataluña, pertenecientes o no al Estado español, con quienes la Generalitat debe promover la comunicación, el intercambio cultural y la cooperación<sup>26</sup>. El último artículo en el Preámbulo que puede estimarse hace referencia a temas territoriales es el relativo a la eficacia territorial de las normas, donde pone especial acento en el Derecho civil de Cataluña, la forma en la que afecta a los extranjeros, estableciendo al mismo tiempo que las normas y disposiciones de la Generalitat tienen eficacia territorial, aunque señala las excepciones que puedan establecerse en cada materia, así como las situaciones que deban regirse por el Estatuto personal o por otras normas de extraterritorialidad<sup>27</sup>. El artículo 2 del Estatuto de Autonomía

<sup>24</sup> Sobre los Estatutos de Autonomía y su contenido, en especial el principio dispositivo y cómo afectó a la composición inicial de las Comunidades Autónomas, véase Enric FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons-IVAP, Madrid-Barcelona, 2007, en especial págs. 76 a 81, así como 117 a 123. Véase también Josep MIR VAGO, «Régimen local», *Revista Catalana de Dret Public*, especial 2010, págs. 245-248.

<sup>25</sup> Artículo 9 EA Cataluña.

<sup>26</sup> Artículo 12 EA Cataluña.

<sup>27</sup> Artículo 14 EA Cataluña.

de Galicia establece que el territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra<sup>28</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía dice que el territorio de Andalucía comprende el de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla<sup>29</sup>. El Estatuto también establece la eficacia territorial de las normas, señalando que las mismas podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional<sup>30</sup>, repitiendo un contenido similar posteriormente, cuando trata del alcance territorial y efectos de las competencias<sup>31</sup>. Cuando el Estatuto hace referencia a su organización territorial trata en el mismo de la provincia, y al hacerlo dice que la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, en la que cualquier alteración de sus límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica<sup>32</sup>. Como puede comprobarse, este precepto estatutario remite literalmente al precepto de la Constitución, sin ponerle condicionamientos que conviertan a dicho precepto en letra muerta o totalmente inoperante. El Estatuto de Autonomía de Andalucía tiene, por otra parte, una disposición relativa a la ampliación de su territorio donde señala: «La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española»<sup>33</sup>. Con este precepto se estará haciendo referencia al Peñón de Gibraltar.

El Principado de Asturias determina su ámbito territorial señalando que es el correspondiente a los Concejos comprendidos dentro de los límites actuales de la provincia de Asturias, para cuya modificación se estará a lo dispuesto en el artículo 56<sup>34</sup>. En este caso, el Estatuto remite para la modificación de su ámbito territorial a la previsión correspondiente sobre la reforma estatutaria. Esta remisión es entendible en este caso porque la Comunidad Autónoma coincide plenamente con la provincia, por lo que la modificación de la provincia no tiene autonomía respecto de la modificación de la Comunidad Autónoma como tal. En cierto sentido, habría que entender que aquí la provincia como ámbi-

<sup>28</sup> Artículo 2.1 EA Galicia.

<sup>29</sup> Artículo 2 EA Andalucía.

<sup>30</sup> Artículo 7 EA Andalucía.

<sup>31</sup> Artículo 43 EA Andalucía.

<sup>32</sup> Artículo 96 EA Andalucía.

<sup>33</sup> Disposición adicional primera EA Andalucía.

<sup>34</sup> Artículo 2 EA Asturias.

to de prestación de los servicios públicos estatales y expresión de la organización territorial del Estado pierde su característica de tal, como por otra parte prevé la propia jurisprudencia constitucional<sup>35</sup>.

En Cantabria se define el territorio de la Comunidad Autónoma diciendo que es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la anteriormente denominada provincia de Santander<sup>36</sup>. La Comunidad Autónoma de La Rioja define su territorio como aquel correspondiente a los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de La Rioja<sup>37</sup>. En relación con los enclaves, su Estatuto dice que podrán agregarse a la Comunidad Autónoma de La Rioja aquellos territorios que estuviesen enclavados en su totalidad dentro de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos que la ley del Estado establezca<sup>38</sup>. La regulación solamente prevé la posibilidad de agregación, no la de separación, aunque llama la atención que aquí se haga esta remisión expresa a lo que diga la legislación estatal.

En el caso de Murcia, el Estatuto establece que su territorio es el de los municipios comprendidos dentro de los límites de la provincia de Murcia<sup>39</sup>. En el caso de Valencia se establece que el territorio de la Comunidad Valenciana será el comprendido en los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia<sup>40</sup>. En Castilla-La Mancha se define el territorio como el que corresponde a los territorios que integran las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo<sup>41</sup>. En el caso de Canarias, el ámbito territorial se establece nombrando las siete islas del Archipiélago, así como otras menores que están agregadas administrativamente a Lanzarote y una a Fuerteventura<sup>42</sup>.

Aragón establece que su territorio se corresponde con el histórico de Aragón, que después explicita señalando que comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza<sup>43</sup>. Este Estatuto recoge la posibilidad de incorporación de otros territorios o municipios, diciendo que lo podrán hacer aquellos que sean limítrofes o enclavados, mediante el cumplimiento de unos requisitos que se establecen sin perjuicio de otros que pudieran legalmente exigirse. Señala

<sup>35</sup> STC 32/1981, FJ 3.

<sup>36</sup> Artículo 2.1. EA Cantabria.

<sup>37</sup> Artículo 2 EA La Rioja.

<sup>38</sup> Disposición adicional segunda EA La Rioja.

<sup>39</sup> Artículo 3.1 EA Murcia.

<sup>40</sup> Artículo 2 EA Valencia.

<sup>41</sup> Artículo 2 EA Castilla-LaMancha.

<sup>42</sup> Artículo 2 EA Canarias.

<sup>43</sup> Artículo 2 EA Aragón.

posteriormente que deben solicitar la incorporación del ayuntamiento la mayoría de los ayuntamientos interesados, debiendo oírse a la Comunidad o provincia a la que pertenezcan los territorios o municipios a agregar. Más tarde señala que lo deben acordar los habitantes de esos municipios o territorios mediante consulta expresamente convocada al efecto y previa autorización competente. Finalmente, se establece que deben aprobarlo las Cortes de Aragón y, posteriormente, las Cortes Generales del Estado mediante ley orgánica<sup>44</sup>.

En Navarra, el territorio de la Comunidad Autónoma es aquel que está integrado por los municipios comprendidos en sus Merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite en el momento de promulgarse el Estatuto<sup>45</sup>. Extremadura señala que su territorio es el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres<sup>46</sup>. Baleares, a similitud de Canarias, señala que su territorio es el de las islas que enumera, señalando que también forman parte del mismo otras islas menores adyacentes<sup>47</sup>. La Comunidad de Madrid establece como territorio propio el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid<sup>48</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue modificado por la Ley orgánica 14/2007, introduciendo una modificación en la forma de delimitación del ámbito territorial de esta Comunidad. En concreto, se señala que el territorio de la Comunidad Autónoma comprende el de los municipios integrados en las actuales provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora. Esta regulación que realiza el nuevo Estatuto responde a la idea que puede derivarse de la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, donde planteaba que algunas formas de determinación del territorio de la Comunidad Autónoma impiden la modificación de ese territorio a no ser que se acuda a la reforma estatutaria. Así se reconoce expresamente por algunos autores<sup>49</sup>. Esta modificación estatutaria tiene en cuenta lo que dice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 1986, pero se olvida de la sentencia 385/1993<sup>50</sup>. La determinación del ámbito territorial de Castilla y León ha sido la más discutida de todas las Comunidades Autónomas, habiéndose manifestado el Tribunal Constitucio-

<sup>44</sup> Artículo 10 EA Aragón.

<sup>45</sup> Artículo 4 LORAFNA.

<sup>46</sup> Artículo 2.1 EA Extremadura.

<sup>47</sup> Artículo 2 EA Illes Balears.

<sup>48</sup> Artículo 2 EA Madrid.

<sup>49</sup> Antonio María GARCÍA CUADRADO, «Comentario al artículo 2», en Ignacio SÁEZ HIDALGO y Fernando REY MARTÍNEZ (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 noviembre*, Civitas, Madrid, 2011, págs. 57 a 71.

<sup>50</sup> Véase apartado III.2.

nal sobre diferentes aspectos en relación con este tema; así, en los casos de León y de Segovia, donde en ambos tuvo que intervenir el legislador estatal para resolver la integración de ambas provincias en la Comunidad Autónoma<sup>51</sup>.

## 2. *Algunas cuestiones que pueden deducirse de la regulación anterior*

Como puede comprobarse sin esfuerzo, la referencia al territorio en los Estatutos de Autonomía es muy variada, respondiendo en unos casos a situaciones objetivas que determinan ese territorio; así, cuando se trata de la Generalidad de Cataluña y el ámbito territorial recogido en el Estatuto de la Segunda República. En otros el territorio se define, pero se hace como una obviedad que no precisa especificaciones o consideraciones especiales. Aunque esto sucede en un primer momento que después es innecesariamente corregido, porque, como se verá, esas modificaciones se consideran inadecuadas. En concreto, si los Estatutos definen su territorio refiriéndolo a las provincias, no es lo mismo que si se dice a los municipios que las constituyen o si se trata de los límites actuales de las provincias. La diferencia de dicción, como en seguida se verá, puede tener consecuencias en los casos en que se quiera modificar el territorio de la Comunidad Autónoma. En unos casos esa modificación puede requerir una reforma del Estatuto y en otros no, tal como inicialmente señaló el Tribunal Constitucional. Esas dos posibles opciones no pueden ser asumidas tal cual, ya que significan una diferente interpretación de las competencias estatales en la modificación, creación y supresión de la provincia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.1 CE. Para entender mejor esta situación procede acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que de forma gráfica va a facilitar cómo se han planteado los mismos en la realidad. El problema que desde la perspectiva jurídica se ha planteado es de gran enjundia, nada más y nada menos que la relación entre la competencia

<sup>51</sup> La conformación territorial de la actual Comunidad Autónoma de Castilla y León ha sido analizada por diferentes autores; se remite especialmente al artículo de GARCÍA CUADRADO, «Comentario al artículo 2», cit. (nota 49), págs. 62 a 64 y su nota 14. Véase César AGUADO RENEDO, «La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de Castilla y León I y II», *Autonomías*, 11, 1989, págs. 109-120, y *Autonomías*, 14, 1992, págs. 99-117. Sobre la revocación de la iniciativa autonómica, véase Paloma BIGLINO, «La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios, parámetro de la constitucionalidad de la Ley (Comentario a la STC de 29 de septiembre de 1984)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1985, págs. 275-280. Sobre Segovia y la aprobación de la Ley para su inclusión en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ley orgánica 5/1983, de 1 de marzo, véanse la STC 100/1984 y el trabajo de Jesús LEGUINA, «El acceso forzoso a la autonomía política», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1985, págs. 181-202.

estatal para modificar, suprimir o eliminar las provincias y los preceptos estatutarios donde se define el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Esta problemática puede sintetizarse mediante el planteamiento de estas dos cuestiones: 1) si el legislador estatal puede modificar el territorio autonómico mediante la reforma de las provincias, o 2) toda reforma provincial necesariamente requiere la reforma de los Estatutos de Autonomía. A estas cuestiones se dedicarán los apartados siguientes.

### III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA INTERPRETACIÓN DEL SIGNIFICADO DEL TERRITORIO REGULADO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La Constitución establece en su artículo 147 que los Estatutos de Autonomía deberán contener, entre otras cosas, la delimitación de su territorio<sup>52</sup>. La interpretación de este precepto puede suscitar diferentes interrogantes, especialmente si se recuerda que los Estatutos contienen regulaciones muy diferentes sobre su territorio. La interpretación del artículo 147.2.b) CE puede entrar en colisión con las previsiones del artículo 141 del mismo cuerpo legal. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este tema, pudiendo observarse una evolución en su concepción del territorio. Para el Alto Tribunal, pueden existir diferentes formas de delimitación del territorio provincial, teniendo estas diferentes formas de delimitación consecuencias jurídicas importantes. A continuación se analizará esta jurisprudencia y su evolución. Para ello se empezará el análisis con el estudio de la STC 99/1986.

#### 1. *La sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de julio*

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión en esta sentencia de analizar las diferentes formas de regulación del territorio en los Estatutos de Autonomía. La diferenciación que hace entre las formas de regulación es muy importante ya que conlleva consecuencias jurídicas de gran calado. Dice así el Tribunal Constitucional que: «En unos casos, el territorio de la Comunidad Autónoma es definido por relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo Ente autónomo (art. 143.1 CE) y acceden así a su autogobier-

---

<sup>52</sup> Artículo 147.2.b) CE.

no. Este tipo de delimitación del territorio autonómico —que se halla, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 2)— supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, mas no una determinación de cuál sea el espacio natural, geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos. Puede así decirse que en este modo de delimitar el territorio autonómico se actúa mediante normas cuyo objeto no es, en rigor, el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma»<sup>53</sup>.

La diferencia de regulaciones no es baladí ya que en este segundo caso, cuando el Estatuto contiene una determinación explícita del territorio como elemento natural, las consecuencias jurídicas son muy importantes. Así se manifiesta el TC cuando dice que en esta forma de delimitación del territorio se «impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones»<sup>54</sup>.

A diferencia del supuesto anterior, cuando se delimita el territorio autonómico sólo por relación al de los municipios que integran sus provincias, en este caso «la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que en tanto las provincias subsistan con identidad propia las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria»<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> STC 99/1986, FJ 3. La regulación del territorio por remisión no a los entes que lo conforman, sino al propio territorio, es otra de las formas de delimitación que, con las palabras del TC, se produce cuando «lo normado no es ya tan sólo el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones autonómicas y de los actos de sus órganos, sino el territorio mismo como espacio natural. Se introduce así en el Estatuto una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica. Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, con expresión análoga a las que se encuentran en otros Estatutos, se refiere, en su art. 2.2, a los “actuales límites” de los Territorios Históricos que integran esta Comunidad».

<sup>54</sup> Tal es el caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que contiene dos previsiones: un procedimiento especial de reforma para la eventual incorporación de Navarra (art. 47.2) y un procedimiento de agregación de territorios o municipios enclavados en su totalidad dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>55</sup> STC 99/1986, FJ 5.

Las consecuencias de esta argumentación del Tribunal Constitucional podrían explicitarse de la siguiente manera:

1) Existen diferentes posibilidades de determinación del territorio de las Comunidades Autónomas, pudiendo darse definiciones en las cuales se remite al ámbito de los municipios integrados en la provincia o provincias que constituyen la Comunidad Autónoma. Este tipo de delimitación es, para el Tribunal Constitucional, en sentido estricto, «una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma», aunque no significa una determinación de ese ámbito geográfico. Para el Tribunal, en este caso no se trata de delimitar el territorio autonómico, es decir, en definir el territorio mismo. Lo que hace en este caso la norma estatutaria es determinar el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicos pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma, haciéndolo por remisión al territorio que conforma una determinada estructura administrativa. Esta estructura puede ser la municipal o la provincial.

2) Esta referencia al territorio recibe una regulación diferente en otros Estatutos, así cuando se regula el territorio como espacio natural. En este caso el Estatuto establece una garantía territorial específica, lo que quiere decir que establece los límites geográficos con los que se constituye la Comunidad Autónoma, que quedan así establecidos en el propio Estatuto y le dan el valor que el Estatuto tiene como tal norma. Así es el caso cuando, por ejemplo, en el Estatuto vasco se establece que el territorio autonómico está comprendido por «los actuales límites» de los Territorios Históricos que integran la Comunidad. En este caso habría que tener en cuenta, además, que la regulación del Estatuto de Autonomía vasco diferencia entre Territorios Históricos y provincias propiamente dichas, tal como lo hace la propia Constitución. Esto quiere decir que la normativa reguladora de los límites provinciales puede establecerse por el Estado, resulta una normativa que no es aplicable a la determinación del ámbito territorial de los Territorios Históricos, salvo previsión estatutaria en concreto.

3) Cuando la delimitación del territorio se hace por relación a los municipios que integran las provincias, el Tribunal Constitucional ha señalado que la modificación del territorio provincial no es una revisión formal del Estatuto. Interesa insistir en este aspecto, ya que el Tribunal Constitucional es meridianamente claro al decir que «en aquellos casos en que se delimita el territorio autonómico sólo por relación al de los municipios que integran sus provincias, la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Co-

munidad Autónoma no entra ya, en principio, como una revisión formal del Estatuto, ya que en tanto las provincias subsisten con identidad propia las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria»<sup>56</sup>.

Esta consideración del Tribunal Constitucional es especialmente importante, tanto por lo que dice expresamente como porque una afirmación con este contenido significa una interpretación sistemática del texto constitucional, respetando precisamente lo que establece el artículo 141.1 de la Constitución española, es decir, que el Estado puede modificar las provincias mediante ley orgánica.

4) Hay que añadir una nueva cuestión a lo hasta ahora señalado, en especial la interpretación que merece la regulación que en algunos Estatutos se hace de la posibilidad de reforma del territorio. Esta reforma se entiende que es posible sin acudir al procedimiento de reforma estatutaria<sup>57</sup>.

5) La cuestión que no resuelve esta sentencia es la relación entre el artículo 147.2.b) CE y el artículo 141.1 del mismo texto legal. Si la reforma de los límites provinciales requiere la reforma del Estatuto de Autonomía, ¿cómo interpretar la reserva a ley orgánica que hace el artículo 141.1 CE? Ciertamente, parece que las Cortes Generales no tendrían ya la competencia que les reconoce este precepto. Como es pacíficamente admitido, no tienen la misma naturaleza jurídica una ley orgánica que un Estatuto de Autonomía, teniendo este último una mayor rigidez si se intenta su reforma, que ya no queda solamente en manos del Estado. Por esta razón el TC modifica esta jurisprudencia, afirmando rotundamente la competencia estatal en la creación, supresión y modificación de las provincias.

---

<sup>56</sup> STC 99/1986, FJ 5.

<sup>57</sup> En concreto, el Tribunal Constitucional señala que en los supuestos a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior, en los que el territorio autonómico se ha delimitado por relación al de los municipios que integran sus provincias, reconociendo que la alteración de la configuración provincial de una Comunidad Autónoma no significa una revisión formal del Estatuto, «cabe también, sin embargo, en estos casos, que los respectivos Estatutos contengan previsiones relativas no sólo a alteraciones que afecten a la organización provincial de la Comunidad, sino también a las que supongan la disposición por la Comunidad de parte de su territorio. Esto sucede con el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cuya disposición transitoria 7.<sup>a</sup> prevé, de un lado, la incorporación de provincias limítrofes (núms. 1 y 2) y de otro, la segregación de territorios o municipios que constituyan enclaves pertenecientes a una provincia integrada en dicha Comunidad (núm. 3)» (STC 99/1986, FJ 5).

2. *De la STC 385/1993, de 23 de diciembre, a la STC 31/2010, de 28 de junio*

Siete años más tarde, el Tribunal Constitucional tiene ocasión de enfrentarse a este tema, haciéndolo además en conexión con la normativa de régimen local, en concreto con las disposiciones que el Estado dicta en ejercicio de su competencia sobre las bases del régimen local. Dice el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre el sentido y alcance de la provincia, y específicamente sobre su denominación y determinación de su capitalidad, que: «Es cierto que la Constitución reserva al Estado la competencia para efectuar “cualquier alteración de los límites provinciales”, que habrá de hacerse por las Cortes Generales y adoptando la forma de ley orgánica (art. 14.1.1 *in fine*). A su vez, el Texto Articulado y Refundido de 1955 establecía ya que “solamente por medio de Ley” podrían ser variados “los límites y capitalidad de las provincias” (art. 205), ley estatal por no existir otra posibilidad en un Estado unitario como era el de la época. Ninguno de estos preceptos alude directamente a la denominación, circunstancia que añade, pues, y por tanto innova el Real Decreto Legislativo, con la calificación de básica»<sup>58</sup>.

Aun siendo importante lo anterior, interesa destacar la afirmación que a renglón seguido hace el Tribunal Constitucional cuando dice, rotunda y expresamente, que:

«No cabe la menor duda, y jamás ha sido puesto en entredicho, que la delimitación del territorio provincial afecte a las demás provincias, encuadradas además en distintas Comunidades Autónomas, cuyo interés propio trasciende, convirtiéndose así en general, supraautonómico y, por tanto, en competencia nítidamente estatal»<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> STC 385/1983, FJ 4.

<sup>59</sup> STC 385/1993, FJ 4. Lo mismo ocurre, para el TC, con la elección o traslado de la capital desde un municipio a otro. La capitalidad es notoria, ostensiblemente, un aspecto esencial en la configuración de un ente público territorial. Sin una sede para las instituciones o los servicios no parece racionalmente concebible ninguno y, en tal sentido, resulta elemento necesario en la acepción más exacta de la palabra. En tal sentido, no parece objetable que ya el artículo 205 LRL colocara la determinación de la villa o ciudad capitalina al mismo nivel de la delimitación geográfica. El propio diseño constitucional de la provincia como entidad local —primera y principal consideración y, por ello pero después, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1 C.E.)— pone de manifiesto que no le puede ser indiferente dónde se sitúe su capitalidad, desde una pluralidad de perspectivas. Las circunscripciones electorales o la demarcación judicial, la red de comunicaciones, como la telefónica, por obra de la más reciente tecnología, así como de los transportes de todo tipo, son ejemplos heterogéneos pero claros del peso específico que en su

La interpretación que hace el Tribunal Constitucional parece fuera de toda duda y es extremadamente precisa. Por una parte, afirma la reserva a ley orgánica en esta materia, debiendo la ley ser aprobada por las Cortes Generales. Por otra parte, se refiere expresamente a la competencia estatal en la materia, cuando dice que esa competencia es «nítidamente estatal».

En la STC 31/2010 repite esta doctrina al afirmar que: «Sin embargo, en ningún caso la “creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías” podrían regularse entonces por Ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada “veguería” en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la Ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la Ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico»<sup>60</sup>.

Las consecuencias que se derivan de esta doctrina constitucional serían las siguientes: 1) El Estado es el competente para la modificación

---

organización poseen los territorios provinciales y sus sedes capitalinas. Hay muchas más manifestaciones de esa incidencia, pero como muestra bastan las dichas. Más tarde añade:

«Aun cuando sin tanta nitidez que en el caso de los límites provinciales de la elección o traslado de su cabeza, la imposición de nombre o su cambio encajan sin embargo dentro de las bases cuya determinación corresponde al Estado. Denominación y capitalidad, elementos muy unidos son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos. En tal marco ha de ser encuadrada la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, que para el tema en litigio se remite a cuanto digan las leyes estatales básicas, incorporada pacíficamente a nuestro ordenamiento jurídico, salvo algunos preceptos concretos expulsados por inconstitucionales en nuestra STC 331/1993, que ninguna relación guardan con el tema debatido aquí y ahora» (STC 385/1993, FJ 4).

<sup>60</sup> STC 31/2010, FJ 41.

del territorio provincial. 2) La modificación debe realizarse por un tipo especial de ley, que es la ley orgánica. 3) El procedimiento de elaboración de la ley orgánica no permite vetos o prohibiciones que impidan el ejercicio de esta competencia. 4) Los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas, pudiendo regular la modificación de su territorio en algunos supuestos, pero sin poner en cuestión en ningún caso la competencia estatal derivada de la Constitución, en especial su artículo 141.1 *in fine*. 5) El Tribunal Constitucional ha extendido esta competencia estatal a otros aspectos como la elección o traslado de la capital de un municipio a otro, o su cambio de nombre<sup>61</sup>.

#### IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS LÍMITES PROVINCIALES (ART. 141.1 CE) Y EL TERRITORIO AUTONÓMICO [ART. 147.2.B) CE]

La confusión entre ambos preceptos viene de la referencia a las leyes orgánicas como instrumentos de modificación de los límites provinciales y como forma de aprobación de los Estatutos de Autonomía, donde se establece el territorio propio de cada Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este tema, en concreto sobre la relación existente entre la ley orgánica prevista constitucionalmente para la transferencia o delegación de competencias y la ley orgánica aprobatoria de los Estatutos de Autonomía. Esta norma constitucional parecía abrir las posibilidades estatutarias de incluir competencias que superasen los límites de las competencias exclusivas del Estado<sup>62</sup>. El debate doctrinal puso rápida y tempranamente de manifiesto lo inadecuado de esta interpretación, haciéndolo también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El Tribunal puso de manifiesto la necesaria diferenciación entre autoorganización y heteroorganización. Consecuencia de esta diferencia es que las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal son propias de una ley orgánica, no pueden ser realizadas en un Estatuto de Autonomía porque son normas de heteroorganización. Es un precepto ajeno al ámbito de competencia del propio Estatuto de Autonomía el que recoge y reconoce estas competencias a favor de la Comunidad Autónoma. El argumento ya ha sido señalado anteriormente, pero no es baladí repetirlo. Cuando el Estado realiza una transferencia o delegación mediante ley orgánica, si en algún momento tuviese interés en recuperar una competencia de su ti-

<sup>61</sup> STC 385/1993, FJ 4.

<sup>62</sup> Artículo 149.1 CE.

tularidad, no podría hacerlo de haber realizado esa transferencia o delegación en el Estatuto. El razonamiento es obvio: los Estatutos tienen una especial rigidez, derivada del procedimiento especial de su aprobación y de su carácter bilateral<sup>63</sup>.

La jurisprudencia es clara en este aspecto, al igual que lo es cuando trata de la competencia estatal para modificar los límites provinciales, donde señala que ésta es una competencia nítidamente estatal<sup>64</sup>, habiéndose dado también pronunciamientos doctrinales en el mismo sentido<sup>65</sup>.

## V. UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE ESTOS PRECEPTOS

### 1. *Consideración general*

El análisis realizado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como de la doctrina que más específicamente se ha dedicado a este tema, permite hacer algunas reflexiones que se estiman de necesaria aceptación. Esta necesidad se deriva de la exigencia de interpretar la Constitución, al igual que las demás normas, de forma que el significado de unos preceptos no elimine las virtualidades o sentido de otros. En el caso concreto, la interpretación del artículo 141.1 CE no debe impedir que el artículo 147.2.b) del mismo texto legal desarrolle la función para la que ha sido prevista constitucionalmente, y al revés. La interpretación de ambos preceptos debe permitir una comprensión concordada de sus textos, en la medida de lo posible igualitaria, es decir, sin afirmar la preferencia o preeminencia de uno de ellos sobre el otro. Su localización en el texto constitucional no permitiría esto último, ya que de una interpretación sistemática *uti locis* no se podría extraer ninguna consecuencia interpretativa de ese tipo.

La realidad ha puesto en su sitio las concepciones jurídicas formales que pudieran defender una única idea de una institución como la provincia. La existencia de Comunidades Autónomas uniprovinciales o la absorción de la provincia por el Territorio Histórico, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han puesto claramente de

<sup>63</sup> Javier GARCÍA ROCA, «Comentario al artículo 147.1 y 2. Los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica: un problemático contenido y función constitucional», en CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO (dirs.), *Comentarios a la Constitución*, La Ley, Madrid, 2009, págs. 2193-2205.

<sup>64</sup> STC 385/1993, FJ 4.

<sup>65</sup> Véanse Manuel REBOLLO PUIG, «Comentario al art. 141 CE», en CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO (dirs.), *Comentarios a la Constitución*, cit. (nota 63), pág. 2144; Rafael ENTRENA CUESTA, «Comentarios a la Constitución», en GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pág. 2447.

manifiesto este hecho. Es más, se está reconociendo la necesidad de tener en consideración, en cualquier dibujo de la estructura administrativa del Estado, la diferente idea que sobre la provincia existe en las Comunidades Autónomas<sup>66</sup>. De hecho, el propio Tribunal Constitucional ha considerado esta cuestión al tratar de la relación entre la veguería y la provincia<sup>67</sup>.

Por otra parte, los Estatutos de Autonomía han recogido diferentes formas de regular su territorio, de donde el Tribunal Constitucional, en un primer momento, derivó unas consecuencias que posteriormente negará implícita pero claramente. Si en un primer momento considera que no puede haber, en algunos casos, modificación del territorio provincial sin reforma de los Estatutos de Autonomía, más tarde dirá que la reforma del territorio provincial es una competencia nítidamente estatal. De un primer olvido del contenido del artículo 141.1 CE<sup>68</sup> se pasa posteriormente a afirmar la nítida competencia estatal para la creación, supresión o modificación de las provincias<sup>69</sup>, jurisprudencia corroborada con la afirmación indubitada de la competencia estatal en esta materia<sup>70</sup>.

Esta interpretación se hacía necesaria porque en la relación entre la competencia pura estatal, vía artículo 141.1 CE, y la competencia estatal-autonómica, vía artículo 147.2.b) CE, había que perseguir el respeto del significado de ambos preceptos. Esto quiere decir que la reserva de ley orgánica en la delimitación del territorio provincial no debía confundirse con la reserva estatutaria de determinación del territorio autonómico, ya que la ley orgánica y la norma estatutaria no tienen la misma naturaleza jurídica. El Estado debe tener reconocida la competencia para crear, suprimir o modificar el territorio provincial de acuerdo con las previsiones del artículo 141.1 CE.

Esta competencia estatal no puede actuarse desconociendo totalmente el valor de los Estatutos de Autonomía, valor que no podría verse negado por la actuación estatal. Los Estatutos juegan en este sentido como normas limitadoras de la competencia estatal. En concreto, la competencia estatal en materia provincial no podría ser utilizada para excluir una provincia del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, mediante su simple supresión, e incluir ese territorio en otra provincia correspondiente a otra Comunidad Autónoma diferente. Por

<sup>66</sup> COSCULLUELA MONTANER, «El debate sobre la abolición...», cit. (nota 3), pág. 64.

<sup>67</sup> MIR VAGO, «Régimen local», cit. (nota 24), págs. 245-248. En similar sentido, GALÁN GALÁN y GRACIA RETORTILLO, «Incidencia...», cit. (nota 22), págs. 231-237, y FUENTES I GASÓ, «El régimen local...», cit. (nota 20), pág. 218.

<sup>68</sup> STC 99/1986, FJ 5.

<sup>69</sup> STC 385/1993, FJ 4.

<sup>70</sup> STC 31/2010, FJ 41.

otra parte, la modificación del territorio de la provincia debe encontrar justificación en las competencias estatales, sin que pueda significar una competencia estatal incondicionada. En el apartado siguiente se analizará esta cuestión más en detalle.

## 2. *El artículo 141.1 CE y las concretas previsiones estatutarias de modificación de los territorios provinciales*

La interpretación acomodadora del artículo 141.1 CE y de las concretas previsiones estatutarias de modificación de los territorios provinciales lleva a afirmar que una modificación del territorio provincial, aunque no afecte a otra Comunidad Autónoma, requiere la intervención del legislador orgánico estatal. Pero ¿sería posible una modificación del territorio provincial que tuviese como consecuencia una modificación del ámbito territorial previsto en el Estatuto de Autonomía? En algunos casos habría que entender la respuesta afirmativa claramente. Así sucede cuando en la propia norma estatutaria se prevé una posibilidad de reforma del ámbito territorial autonómico. En ese caso, la ley orgánica estatal que modificara el territorio provincial debería ser elaborada de forma que diera participación a las Comunidades Autónomas, así como a las provincias o municipios asimismo afectados. La competencia estatal para modificar el territorio provincial mediante ley orgánica parece, pues, incontestable. Esto quiere decir que las previsiones estatutarias que puedan regular de forma específica la modificación del territorio de una provincia no pueden ser impeditivas de la competencia del Estado para aprobar mediante ley orgánica las modificaciones provinciales. Si el Estado quiere modificar una provincia, excluyendo de su ámbito territorial una parte de ese territorio, hay que entender que solamente lo puede hacer para integrarlo en otra provincia. La decisión en estos casos solamente puede recaer en el Estado, ya que en caso contrario la resistencia de la Comunidad Autónoma cedente de una parte de su territorio o de la adquirente haría en ambos casos imposible esa reforma. En uno por la imposibilidad de reducir su territorio, y en el otro porque el territorio cedido no podría asignarse a ninguna provincia. Por esta razón se ha señalado que la exigencia de informe favorable, provincial o autonómico, para modificar el territorio provincial no condiciona la competencia de las Cortes Generales para mediante ley orgánica decidir unilateralmente sobre la cuestión. Por otra parte, la existencia de diferentes regulaciones en dos Comunidades Autónomas puede reflejar en su aplicación un conflicto intercomunitario, que precisamente las Cortes Ge-

nerales deberán resolver, atendiendo a los intereses generales y supra-comunitarios, dictando la correspondiente ley orgánica<sup>71</sup>.

El legislador orgánico no necesita el acuerdo de la Comunidad Autónoma afectada para dictar la ley orgánica correspondiente que modifique el territorio provincial. De esta manera se reconoce la competencia estatal, tal como la entiende el Tribunal Constitucional, que de otro modo no sería tal. Es decir, difícilmente se podría reconocer que del artículo 141.1 CE se deriva una competencia estatal si a renglón seguido se afirmara que para actuarla requiere la conformidad de la Comunidad Autónoma o de la provincia. En todo caso, habría que entender que la competencia estatal debe estar motivada en su ejercicio, especialmente si la propuesta de modificación del territorio provincial se produce como consecuencia de una iniciativa de la población afectada, prevista legalmente, frente a la cual el legislador no podría obviar la voluntad popular y debería dar cumplimiento a la misma, dictando la correspondiente ley orgánica.

El Tribunal Constitucional participa de esta doctrina y ha afirmado rotundamente que el artículo 141.1 CE no tiene problemas de interpretación. Dicho con sus palabras y a pesar de poder ser repetitivo: «No cabe la menor duda, y jamás ha sido puesto en entredicho, que la delimitación del territorio provincial afecte a las demás provincias, encuadradas además en distintas Comunidades Autónomas, cuyo interés propio trasciende, convirtiéndose así en general, supraautonómico y, por tanto, en competencia nítidamente estatal»<sup>72</sup>. El texto es absolu-

---

<sup>71</sup> Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, «El territorio provincial. La cuestión de los enclaves. Referencia especial al Condado de Treviño», en VV.AA., *El término municipal: extensión y alteraciones*, El Consultor, Madrid, 1994, págs. 262 a 280, en especial pág. 271. Otra cuestión diferente es la relación entre Estatutos de Autonomía que contienen relaciones incompatibles entre ellos, cuestión sobre la que se pronuncia la STC 99/1986. Como consecuencia de esta sentencia se produjo un interesante debate doctrinal, motivado especialmente por el voto particular del magistrado Jesús Leguina Villa, voto particular de gran enjundia y que plantea el problema de la relación entre Estatutos de Autonomía cuando entre dos de ellos pueda haber una contradicción. Entre los autores que trataron esta cuestión cabe resaltar los siguientes: Pedro LARUNBE BIURRUN, *El territorio de la Comunidad Autónoma: notas jurídicas*, IVAP, Oñate, 1988; RIVERO YSERN y otros, *Comentario al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, IEAL, Madrid, 1985 (las páginas dedicadas al comentario de la disposición transitoria 3.<sup>ª</sup>); es también de especial interés el trabajo de Luis María Díez-PICAZO, «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez estatutaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20, 1987, págs. 139-176; José Juan SERVER GALLEGU, «Los enclaves provinciales. El caso del Condado de Treviño», *Anales de la Universidad de Alicante*, 6, 1991, págs. 241-256, especialmente págs. 245 a 251; Ángel SÁNCHEZ BLANCO, «Ajustes territoriales en las Comunidades Autónomas. Derechos institucionales y derecho de las comunidades sociales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986 relativa al Condado de Treviño», *Revista Vasca de Administración Pública*, 16, 1986, págs. 129-154, y Javier RUIPÉREZ ZALAMILLO, «Problemas en la determinación territorial de las Comunidades Autónomas: el caso de Castilla y León», *Revista de Estudios Políticos*, 56, 1987, págs. 159-179.

<sup>72</sup> STC 385/1983, FJ 5.

tamente claro. La Ley orgánica del artículo 141.1 CE contiene una «competencia nítidamente estatal», no reducida por tanto a un acto meramente formal cuyo contenido se establezca por otros poderes públicos, a cuyo dictado las Cortes Generales deban someterse. La propia iniciativa legislativa para modificar una provincia estará sometida a las normas generales previstas en los Reglamentos de las Cámaras y demás normas que resulten de aplicación, pero no a una condición impositiva establecida en una norma que no sea la propia Constitución.

### 3. *El artículo 141.1 CE y la ausencia de disposiciones estatutarias reguladoras de la modificación del territorio provincial*

Esta interpretación sería también aplicable en aquellos casos en que no hubiera previsiones estatutarias para modificar el territorio. Si, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 141.1 CE contiene una competencia nítidamente estatal, esa competencia el Tribunal no la condiciona a nada, sino que la predica sin excepciones. El mayor problema interpretativo se encontraría aquí en la contradicción entre los artículos 141.1 y 147.2.b) CE, ya que no habría ninguna norma estatutaria que habilitara de alguna forma la modificación del territorio provincial.

La competencia estatal habría que analizarla atendiendo a la concreta intervención del legislador, a su justificación y motivación. En todo caso, en un proceso de modificación del territorio provincial sería de fundamental importancia la participación de la o las Comunidades Autónomas afectadas, así como de las provincias y, en la medida de lo posible, de las poblaciones, tal como la Carta Europea de la Autonomía Local prescribe.

La contradicción entre los artículos 141.1 y 147.2.b) CE solamente se podrá salvar acudiendo a una interpretación teleológica donde, considerando la finalidad que persiguen ambos preceptos y la finalidad concreta de la modificación propuesta, se resuelva sobre la oportunidad de la misma. Téngase en cuenta que a pesar de que la modificación de la provincia no afecte al territorio de la Comunidad Autónoma, la intervención del legislador orgánico siempre será necesaria. Es decir, que este último no debe intervenir porque pueda modificarse el territorio autonómico como consecuencia de la modificación del territorio provincial, sino que su intervención se produce en todo caso ya que la provincia es un ámbito para el cumplimiento de las actividades del Estado y circunscripción electoral establecida constitucionalmente (arts. 68.2 y 141.1 CE).

## BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO ESTEVE, Avell.lí (coord.): *Los Consejos Insulares*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- CARBALLEIRA RIVERA, M.<sup>a</sup> Teresa: *La provincia en el sistema autonómico español*, Universidad, Madrid, 1993.
- «¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 289, 2002, págs. 9-35.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa: voz «Diputaciones provinciales», en Santiago MUÑOZ MACHADO, *Diccionario de Derecho Administrativo*, vol. I, Iustel, Madrid, 2005, págs. 942-947.
- CARRILLO, Marc: «La Administración local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, 12, 2006, págs. 38-49.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis: «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las Diputaciones», en VV.AA., *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012, págs. 45-67.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio: «Regulación, iniciativa pública económica y libre competencia: hacia un modelo sin inmunidades», *Revista de Administración Pública*, 184, 2011, págs. 121-156.
- DÍAZ REVOLLO, F. Javier, y BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: «La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 284, 2000, págs. 649-679.
- EMBED IRUJO, Antonio: *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2011.
- «Informe general sobre el gobierno local en 2010», en VV.AA., *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Fundación Ramón Sainz de Varanda y Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 2011, págs. 11-37.
- ESTEVE PARDO, José: «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 1991, págs. 125-147.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: «La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia», *Cuadernos de Derecho Local*, 25, 2011, págs. 141-163.
- FONT I LLOVET, Tomás, y GALÁN GALÁN, Alfredo: «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», en VV.AA., *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, cit., págs. 11-28.
- FONT I LLOVET, Tomás; BLASCO CABALLERO, Francisco, y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006.
- FOSSAS ESPADALER, Enric: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons-IVAP, Madrid-Barcelona, 2007.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: «El régimen local de Cataluña y la viabilidad de articulación de una planta política y administrativa propia después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010», *Revista Catalana de Dret Public*, especial 2010, págs. 218-224.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, y GRACIA RETORTILLO, Ricard: «Incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales», *Revista Catalana de Dret Públic*, especial 2010, págs. 231-237.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La provincia en la Constitución», en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, págs. 5-17.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier: «Comentario al artículo 147.1 y 2. Los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica: un problemático contenido y función constitucional», en CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO (dirs.), *Comentarios a la Constitución...*, cit., págs. 2193-2205.
- «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 2000, págs. 23-70.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.): *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard: *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya encaix constitucional de la seva regulació estatutaria*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: «Presente y futuro de las Diputaciones provinciales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39, 1983, págs. 493-514.
- *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991.
- MIR VAGO, Josep: «Régimen local», *Revista Catalana de Dret Public*, especial 2010, págs. 245-248.
- MORELL OCAÑA, Luis: *La Administración local*, Tecnos, Madrid, 1984.
- «Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 42, 1984, págs. 349-365.
- *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988.
- «La concepción constitucional de la provincia como entidad local», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. IV, Madrid, 1991, págs. 3267-3299.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003.
- REBOLLO PUIG, Manuel: «Artículo 141», en M.ª Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERER (dirs.), *Comentarios a la Constitución española - XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, págs. 2130-2145.
- REBOLLO PUIG, M. (dir.), e IZQUIERDO CARRASCO, M. (coord.): *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- RIVERO YSERN, José Luis: *Manual de Derecho local*, 5.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: «El papel de la provincia en el Estado autonómico», *Cuadernos de Derecho Local*, 30, 2012, págs. 69-83.
- SANTANA MOLINA, Manuel: *La diputación provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid, 1989.
- SETUAIN MENDIA, Beatriz: «La nueva organización territorial de Cataluña: previsiones estatutarias, interpretación del Tribunal Constitucional y Ley de veguerías», en VV.AA., *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, cit., págs. 355-361.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.); Díez SASTRE, Silvia; GALÁN GALÁN, Alfredo, y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M.ª (coords.): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2010.

- VELASCO MURIAS, Luis Fernando: «La posibilidad de modificación del mapa provincial de España», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, 2003, págs. 1227-1253.
- VV.AA.: *Provincia y Diputaciones Provinciales en el Estado de las Autonomías*, CEMCL, Granada, 1982.
- *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Govern de les Illes Balears-Institut d'Estudis Autòmics, Palma, 2003.
- *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, Fundación Ramón Sainz de Varanda y Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 2011.

