

4. Conclusiones

Todas las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones generales de 2011, formularon propuestas concretas relacionadas con las provincias o con su instancia de gobierno y administración (diputaciones provinciales). De esta regla general solo escapan los partidos implantados en el País Vasco (Amaiur, PNV), por la conocida adhesión de este territorio a la provincia-ente local, de régimen especial, así como otras formaciones con implantación exclusiva en algunas comunidades uniprovinciales (Geroa Bai, en Navarra, o Foro Asturias) o en otras comunidades que, sin tener este carácter, han llegado a superar a las entidades provinciales en su territorio (Coalición Canaria). Con estas excepciones –por otro lado, obvias-, la atención a la cuestión provincial tiene un carácter general y transversal a todas las fuerzas políticas, y aparece reflejada en todos sus programas electorales.

De la constatación anterior puede deducirse que la cuestión provincial ha entrado de nuevo en la agenda política, y que goza de una cierta actualidad. En este sentido, cabe subrayar que todos los programas electorales examinados contienen propuestas que, de llevarse a cabo, supondrían un cambio del *statu quo* de las provincias y, más concretamente, de su órgano de gobierno y administración, ya se trate de cambios radicales (supresión), significativos (transformación, sustitución) o más limitados (actualización, modernización).

Las propuestas mencionadas se justifican a partir de un doble fundamento. Por una parte, y de forma más inmediata o coyuntural, pretenden legitimarse en razones económicas relacionadas con la necesidad de ahorro público. En otros casos, las formaciones basan su crítica en el déficit de legitimación política que las diputaciones provinciales sufren al no integrarse mediante sistemas de elección directa.

De forma simultánea, y más allá de estas razones más o menos objetivas, se detecta un cierto menosprecio por este nivel de Gobierno y Administración, traducido en el uso de calificativos peyorativos por parte de algunos programas electorales, así como en el tono utilizado en algunas declaraciones a los medios de comunicación. Se habla, así, de “instituciones obsoletas” (IU-LV), de “estructuras burocráticas ineficientes”, de “Administraciones anacrónicas” e, incluso, de “Administración inútil” (ERC). Y podemos recordar, asimismo, las duras expresiones empleadas por altos representantes socialistas al proponer que se supriman las diputaciones provinciales “de una vez” (Felipe González), o al sostener que en su configuración actual “sobran” (Alfredo Pérez Rubalcaba). Es útil traer a colación, en este punto, que la configuración legal de estas entidades, así como su garantía institucional, se hallan estrechamente vinculadas con la imagen social que de ellas se tenga en cada momento.

En el presente trabajo nos hemos centrado en el análisis de las propuestas políticas relacionadas con una dimensión concreta de la provincia: la de la provincia como ente local. Sin embargo, algunas de dichas propuestas se han proyectado sobre otras de las dimensiones de la provincia, como su carácter de circunscripción electoral. Así, las formaciones de UPD, BNG y Compromís-Q propugnan expresamente una reforma constitucional que ponga fin a la aludida dimensión electoral de la provincia. Compromís-Q llega a proponer incluso la supresión “de la división provincial”.

Las propuestas electorales relativas a las provincias o, de forma más específica, a las diputaciones provinciales, pueden agruparse, *grosso modo*, en tres grandes grupos: un primer grupo de formaciones políticas partidarias de la supresión pura y dura de las diputaciones provinciales; un segundo grupo más partidario de la transformación o, incluso, la sustitución de dicho órgano de gobierno por otro distinto; y, finalmente, un tercer grupo, integrado únicamente por el Partido Popular, favorable al mantenimiento, la modernización y la potenciación de las diputaciones.

Estas distintas opciones deben ser valoradas según la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en la materia, cuya descripción y análisis se ha abordado igualmente en el presente estudio.

De acuerdo con dicha jurisprudencia, las propuestas de supresión de las diputaciones provinciales (sustentadas por IU-LV, ICV-EUA, UPD, ERC, BNG y Compromís-Q, así como, ocasionalmente, por algunos dirigentes del PSOE) no pueden entenderse como propuestas constitucionales, al suponer una vulneración de la garantía constitucional de la existencia de la provincia como tipo de ente local constitucionalmente necesario, según el Tribunal Constitucional. Por lo demás, dichas propuestas adolecen de un doble defecto: en primer lugar, se proyectan sobre la “supresión” de las “diputaciones provinciales” (es decir, sobre el órgano de gobierno y administración), pero ocultan o no manifiestan que lo que se propone equivale o desemboca en la propia desaparición de la provincia como ente local; y en segundo lugar (y quizás por esa misma insistencia sobre el órgano de gobierno, con olvido del ente al cual pertenece) no explicitan que dicha supresión exija la reforma constitucional (la cual se propugna de forma expresa, en cambio, cuando de lo que se trata es de acabar con la dimensión de la provincia como circunscripción electoral).

Más allá de este primer análisis, cabe destacar que las propuestas de supresión de las diputaciones provinciales o de la provincia-ente local han sido compartidas, como hemos visto, por un número significativo de formaciones políticas, formaciones que, además, han visto incrementada su representación en las Cortes Generales, tanto de forma individual, en muchos casos, como de forma conjunta. Sin embargo, lo cierto es que las propuestas centradas en la supresión de las diputaciones provinciales son, a la vez, las más contundentes y, también, las más minoritarias: consideradas conjuntamente, las fuerzas que las sustentan obtuvieron 3.385.874 votos y 22 escaños en el Congreso de los Diputados, alcanzando un porcentaje del 13,92%.

En el caso de UPD, la propuesta de supresión alcanza incluso a las diputaciones forales (así como al Concierto económico vasco y navarro), mientras que los partidos vascos y otras formaciones únicamente implantadas en comunidades uniprovinciales y en Canarias no han incluido, como hemos destacado, ninguna propuesta sobre el nivel provincial.

Las propuestas transformadoras, o de sustitución de las diputaciones provinciales por otras instancias de gobierno, merecen una valoración distinta. Estas propuestas, sostenidas por el PSOE y, en menor medida, por CiU, no chocarían con la jurisprudencia constitucional, al no propugnar la desaparición de la provincia como ente local. Se proyectan, en esencia, sobre el órgano de gobierno y administración (la Diputación Provincial), que pasaría a ser

sustituido por otras instancias, como el Consejo de Alcaldes o el Consejo de Veguería. Con los datos ofrecidos por una y otra formación política, no existen elementos que permitan criticar tales propuestas desde la óptica constitucional. Tales órganos, en efecto, permitirían satisfacer los requisitos básicos planteados por el Tribunal Constitucional, ya que, en principio, podrían gozar de suficiente autonomía y tendrían asimismo un carácter suficientemente representativo (aunque las fórmulas propuestas evidencian que su legitimación democrática tendría, como en la actualidad, un carácter indirecto).

En el caso de CiU, sin embargo, dicha valoración debe matizarse, ya que sus propuestas electorales se proyectan esencialmente en la delegación por parte del Estado de la potestad normativa suficiente para reordenar la naturaleza y funciones de las diputaciones. Aunque pueda presumirse que el ejercicio de dicha potestad, en el caso de producirse la delegación mencionada, podría concretarse en la sustitución de las diputaciones provinciales por unos consejos de veguería, igualmente autónomos y con suficiente legitimación democrática, tal propuesta podría chocar con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, dictada sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, en el sentido de que debería ser el legislador del Estado el competente para determinar la composición y el modo de elección de los miembros del Consejo de Veguería, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el ámbito local (FJ 40). Ante dicho pronunciamiento, el uso de los mecanismos de atribución, transferencia o delegación de la potestad legislativa estatal contenidos en el artículo 150 de la Constitución se antoja, si no imposible, sí particularmente complejo.

Finalmente, las propuestas formuladas por el Partido Popular, especialmente relevantes al ser propugnadas por el partido vencedor en las últimas elecciones generales, no plantean problemas de encaje ni con las previsiones constitucionales ni con la interpretación de que han sido objeto por parte del Tribunal Constitucional. Tales propuestas se concretan, en efecto, en la modernización del marco legal de las diputaciones provinciales y en el desarrollo de su función constitucional, lo que no tendría más límites que la autonomía reconocida a otros entes integrantes de la organización territorial del Estado.

El análisis de los programas electorales nos lleva subrayar las siguientes observaciones finales. En primer lugar, cabe recordar que la cuestión relativa a la financiación local se encuentra igualmente presente en todos los programas, existiendo una gran coincidencia en

constatar la necesidad de un nuevo sistema. En segundo lugar, también debe destacarse que las propuestas que se concretarían en la eliminación de las diputaciones provinciales o en una minoración de sus funciones, acostumbran a señalar como beneficiarios o receptores de sus competencias a las comunidades autónomas y a los municipios, ya sea individualmente considerados, ya sea más habitualmente asociados bajo una u otra fórmula. Y en tercer y último lugar, resulta de interés destacar la gran coincidencia de las fuerzas políticas en la necesidad de fomentar las mancomunidades de municipios u otras fórmulas de colaboración intermunicipal distintas o alternativas a las diputaciones, fórmulas que propugnan tanto los partidarios de la supresión de las diputaciones, como los partidarios de su mantenimiento, con esta u otra denominación. A diferencia de la provincia-ente local, las fórmulas mencionadas (mancomunidades, consorcios u otras soluciones) no acostumbran a tener un carácter general, sino sectorial o acotado a un ámbito, una materia o una función concreta, ni acostumbran a reunir al mismo número de municipios que se agrupan en una provincia, sino a un número claramente inferior. Sin embargo, cabría plantearse si, en un mapa de entes intermedios tan poblado como el que tenemos (provincias, comarcas, áreas metropolitanas), la potenciación y el desarrollo de estas fórmulas alternativas de cooperación intermunicipal no acabarían desembocando en un claro debilitamiento del papel de algunos o de todos los entes locales intermedios, así como de su función básica de cooperación y auxilio municipal. Una cuestión sin duda interesante que, sin embargo, escapa del objeto del presente trabajo.