

El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales

**Xavier Bernadí i Gil
Alfredo Galán Galán**



Este trabajo ha sido realizado con la colaboración de la Diputación de Barcelona y en el marco del Proyecto de Investigación “La reforma de los Gobiernos locales y el fortalecimiento de la garantía de la autonomía local” (DER2009-14265-CO2-01), del que es investigador principal el Dr. Alfredo Galán Galán.

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

c/ Velázquez, 90 – 4.^º
28006 Madrid
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona

www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

ISBN: 978-84-695-3804-3

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra, salvo para uso propio, por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Sumario

Xavier Bernadí i Gil Alfredo Galán Galán	7	El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales
	9	1. Delimitación del objeto de estudio
	10	2. El debate político actual sobre las diputaciones provinciales: últimas propuestas electorales
	11	2.1. Propuestas de supresión de las diputaciones provinciales
	12	2.1.1. Izquierda Unida-Los Verdes (IU-LV) e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa (ICV-EUA)
	15	2.1.2. Unión, Progreso y Democracia (UPD)
	16	2.1.3. Coalición Esquerra-Reagrupament-Catalunya Sí (ERC)
	19	2.1.4. Bloque Nacionalista Galego (BNG)
	21	2.1.5. Compromís-Q
	22	2.2. Entre la transformación, la sustitución y la supresión
	23	2.2.1. Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)
	26	2.2.2. Convergència i Unió (CiU)
	28	2.3. Mantenimiento, modernización o potenciación de las diputaciones provinciales

31 **3. La garantía constitucional de la provincia a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

- 31 3.1. Las diferentes dimensiones constitucionales de la provincia
 - 32 3.2. La garantía de la dimensión constitucional de la provincia como entidad local
 - 33 3.3. El contenido de la garantía constitucional de la provincia
 - 35 3.4. La garantía constitucional de la existencia de la provincia
 - 40 3.5. La garantía constitucional de la autonomía de la provincia
 - 46 3.6. El alcance de la garantía constitucional respecto de la instancia de gobierno y administración de la provincia
 - 49 3.7. El alcance de la garantía constitucional de la denominación de la provincia
 - 60 3.8. El alcance de la garantía constitucional del territorio de la provincia
-

65 **4. Conclusiones**

70 **Anexo. Propuestas políticas en el ámbito de las diputaciones provinciales**

El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales

Xavier Bernadí i Gil

Profesor de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra

Alfredo Galán Galán

Profesor de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

1. Delimitación del objeto de estudio

Constituye el objeto del presente trabajo la exposición, en el marco del debate actual sobre las diputaciones provinciales, de las últimas propuestas electorales, y el examen de su encaje con la garantía constitucional de la provincia, a la luz de la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional.

ABREVIATURAS utilizadas:

- PNV: Partido Nacionalista Vasco
- IU-LV: Izquierda Unida-Los Verdes
- ICU-EUA: Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa
- UPD: Unión Progreso y Democracia
- ERC: Coalición Esquerra-Reagrupament-Catalunya Sí
- BNG: Bloque Nacionalista Galego
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- PSC: Partit dels Socialistes de Catalunya
- PP: Partido Popular
- CiU: Coalición Convergència i Unió
- UDC: Unió Democràtica de Catalunya
- CE: Constitución Española de 1978
- LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
- LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
- EAC: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña
- FJ: Fundamento jurídico
- TC: Tribunal Constitucional
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- ATC: Auto del Tribunal Constitucional

2. El debate político actual sobre las diputaciones provinciales: últimas propuestas electorales

El debate sobre las diputaciones provinciales –sobre su mantenimiento, reforma o supresión– se ha planteado entre nosotros de forma recurrente.¹ Por lo demás, dicho debate no se ha circunscrito a la configuración legal de esta concreta instancia de gobierno local, sino que se ha extendido con frecuencia al propio cuestionamiento de la provincia como ente local o, de forma más limitada, a la impugnación de los límites territoriales de la vigente división provincial. Se trata, como señala algún autor, de una polémica ya clásica.²

Con posterioridad a los estatutos de autonomía de segunda generación, así como a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en particular sobre el Estatuto catalán de 2006 (STC 31/2010, de 28 de junio), y con el trasfondo de la intensa crisis económica que vivimos, el debate sobre las diputaciones provinciales se ha replanteado recientemente de la mano de las propuestas programáticas formuladas por las distintas fuerzas políticas que han concurrido a las últimas elecciones generales, celebradas el 20 de noviembre de 2011.

En el presente apartado realizamos un análisis sistemático de dichas propuestas, agrupadas de acuerdo con la finalidad última perseguida por cada fuerza política, análisis que completamos, en determinados casos, con otras aportaciones debidas a dichas fuerzas políticas, ya sea en el seno de los órganos parlamentarios, ya sea en el propio debate mediático. La agrupación mencionada integra en un primer grupo a las formaciones políticas

¹ Véase, como aportación reciente, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, con introducción de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO. El libro lleva como expresivo subtítulo: “Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”.

² Así, Ricard GRACIA RETORTILLO confirma que “cada cierto tiempo reaparece entre nosotros una polémica ya clásica: el papel de las provincias como entes locales intermedios y, con ellas, el de sus órganos de gobierno, las diputaciones provinciales”; en “Reformar la provincia en tiempos de crisis: ¿Rendición o venganza?”. Texto publicado en el blog del *Institut de Dret Públic* el 20 de diciembre de 2011 (<http://idpbarcelona.blogspot.com>, última visita: 27.12.2011).

que propusieron la supresión de las diputaciones provinciales, en un segundo grupo a las fuerzas políticas que han oscilado entre la transformación profunda, la sustitución e, incluso, la supresión de las diputaciones, y, en un tercer y último grupo, a los partidos que admiten el mantenimiento de las diputaciones, propugnando una modernización de su marco legal regulador, que bien podría redundar en la potenciación de dichas instancias de gobierno local en el futuro.

Por el contrario, no son objeto de análisis los programas electorales de aquellas fuerzas políticas que, por diversos motivos, no formulan propuestas que afecten de forma directa a las diputaciones provinciales (Amaiur, Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Foro Asturias y Geroa Bai). El estudio queda asimismo limitado a las formaciones políticas que obtuvieron representación en las últimas elecciones generales, aunque tampoco se han detectado referencias de interés en los programas electorales de las formaciones que concursaron a las mismas sin haber obtenido, finalmente, representación en el Congreso de los Diputados.

Cabe avanzar, por último, que todas las formaciones cuyos programas electorales se refieren a las diputaciones provinciales incluyen propuestas que, de llevarse a cabo, supondrían un cambio de su *statu quo*, ya se trate de cambios radicales (supresión), significativos (transformación, sustitución) o más modestos (actualización o modernización).

2.1. Propuestas de supresión de las diputaciones provinciales

En las últimas elecciones a Cortes Generales, algunas fuerzas políticas apuntaron de forma directa y sin ambages a la supresión o eliminación de las diputaciones provinciales. Son los casos de Izquierda Unida (IU), Iniciativa per Catalunya (ICV), Unión, Progreso y Democracia (UPD), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Bloque Nacionalista Galego (BNG), y de la coalición Compromís-Q. Estas formaciones obtuvieron en conjunto un total de 3.385.874 votos y 22 escaños en el Congreso de los Diputados (frente a los 8 escaños logrados en 2008), alcanzando un porcentaje del 13,92%.

A este grupo de formaciones políticas podría añadirse la coalición de Convergència i Unió (CiU), cuya propuesta tiene un carácter más indirecto, como veremos, al no proponer

frontalmente la desaparición de las diputaciones provinciales, sino la delegación a la Generalitat de Cataluña, por parte del Estado, de la potestad de “reordenación de la naturaleza y funciones de las diputaciones”, reordenación que podría conducir, en su caso, a la eliminación, subsunción o sustitución de las diputaciones por otros niveles intermedios de Gobierno local, como los consejos de veguería.

Un caso singular, como también veremos, lo constituye el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), cuyo candidato a presidente del Gobierno llegó a proponer la supresión de las diputaciones provinciales, a pesar de que las propuestas recogidas en el programa electoral de dicho partido no iban precisamente por el camino de la supresión, sino por el de la modernización o transformación de dichas instancias de gobierno local.

A continuación estudiaremos las propuestas formuladas por cada una de las fuerzas políticas citadas, lo que nos permitirá conocer la literalidad de dichas propuestas y las coincidencias y matices que presentan frente a otras.

2.1.1. Izquierda Unida-Los Verdes (IU-LV) e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa (ICV-EUA)

Votos	1.680.810
Porcentaje	6,92%
Escaños Congreso	11
Escaños 2008	2

El programa electoral de Izquierda Unida-Los Verdes apuesta directamente por la eliminación de las diputaciones, a las que califica de “instituciones obsoletas”. Concretamente, dentro de las que denomina “Propuestas para democratizar el funcionamiento de las instituciones”, esta coalición incluye la siguiente propuesta:

“Eliminación de las diputaciones como instituciones obsoletas y transferencia de sus competencias autónomas, respetando las particularidades insulares y fomentando la creación de mancomunidades de servicios entre los ayuntamientos”.³

Aunque la expresión “transferencia de sus competencias autónomas” dista de ser clara (a pesar de su literalidad, quizás quería apuntarse aquí a una transferencia competencial en favor de las comunidades autónomas), destaca la apuesta por las soluciones intermunicipales, concretadas en este caso en el fomento de las mancomunidades de servicios, a la que se añaden, en el mismo apartado, las propuestas formuladas para garantizar la autonomía financiera de las Administraciones locales: “cumplir los pactos de la FEMP, en la política de los tres tercios, para hacer efectiva la suficiencia financiera de los ayuntamientos, como Administración gobernada por la ciudadanía, y garantizar la atención a los vecinos”, y aprobar una “Ley de Financiación Local que defina los recursos y las competencias de las Administraciones locales”.

El programa electoral de ICV-EUA coincide en buena parte con el de IU-LV, ya que propone textualmente:

“Suprimir las diputaciones provinciales. Reducir a un único nivel la Administración local, fomentando la mancomunación de municipios para la gestión de recursos y servicios con frecuencia duplicados innecesariamente en municipios más pequeños”.⁴

Más allá de encontrarnos, de nuevo, con una redacción poco clara, la aportación del programa de ICV-EUA consiste en formular la propuesta reproducida, no desde el prisma de la profundización democrática, sino desde la óptica económica o del ahorro del gasto público. En efecto, el coste de las diputaciones consta como uno de los principales gastos que la coalición mencionada propone racionalizar, como una más de las medidas integrantes del “plan de equilibrio fiscal sin recortes sociales” que pretende elaborar: “es posible reducir determinados gastos sin que esto afecte al Estado de bienestar ni a las inversiones en

³ Programa “Propuestas Electorales - Izquierda Unida - Elecciones 2011”, apartado “Propuestas para una democracia avanzada”, subapartado “Propuestas para democratizar el funcionamiento de las instituciones”, p. 24.

⁴ Programa “Eleccions Generals 2011-Programa Marc...l a sobre hem de callar”, Bloque 1. “Economia i ecologia. Per un sortida socialment justa i ecològica de la crisi”, “Eix d’una nova Política Econòmica: fiscal, pressupostària i financera”, apartado “Política Pressupostària: un nou plantejament dels Objectius d’Estabilitat”, propuesta núm. 35. “Elaborar un pla d’equilibri fiscal sense retallades socials”, p. 29.

infraestructuras necesarias para mejorar nuestro modelo productivo”, gastos entre los que se encontrarían los generados por las diputaciones provinciales, cuya supresión se propugna.

La formación ICV-EUA va, sin embargo, más allá, y propone asimismo la supresión de las provincias en el marco de una reforma global de la Constitución española. Así, de acuerdo con el programa electoral que analizamos, sería necesario rehacer el pacto constitucional, para lo que solo habría una vía, la de un pacto federal con el Estado, que hiciera frente decididamente al reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado. Dicho pacto federal tendría dos vías, la de la reforma global de la Constitución y la de una reforma parcial para establecer la singularidad de determinadas comunidades. Dentro de la primera vía (reforma constitucional global), la formación política entiende que debería partirse, entre otras, de la siguiente base:

“El Estado se organizará exclusivamente en Estados y se suprimirán las provincias. La circunscripción electoral para la elección al Congreso será la de los Estados. Se garantizará el derecho de las partes federadas a establecer su propia organización territorial”.⁵

A un resultado idéntico, o cuanto menos semejante para determinadas comunidades autónomas, podría llegarse por la vía de la reforma constitucional parcial, ya que la misma consistiría, en la propuesta de ICV-EUA, en introducir una fórmula específica y asimétrica, a través de la incorporación de una disposición adicional en la Constitución, en virtud de la cual los estatutos pasarían a tener el carácter de leyes constitucionales de desarrollo y concreción de la Constitución, pactadas bilateralmente, lo que permitiría superar las limitaciones del autogobierno derivadas de la STC 31/2010, así como situar a los estatutos en una posición superior a la de la legislación del Estado, al emanar directamente de la Constitución.⁶

⁵ Ibídem, Bloque 4. “Federalisme i autodeterminació. Per una Catalunya més lliure en una Europa unida”, “Eix d'autogovern i model d'Estat”, propuesta núm. 682. “Per un model d'Estat federal i plurinacional”, p. 220.

⁶ Ibídem, p. 221-222.

2.1.2. Unión, Progreso y Democracia (UPD)

Votos	1.140.242
Porcentaje	4,69%
Escaños	5
Congreso	
Escaños 2008	1

UPD (que, como la formación anterior, experimentó un significativo –aunque limitado– incremento de votos y escaños) abordó el tema provincial dentro del apartado de su programa electoral relativo a la “reforma de la Constitución y del Estado”. Dentro de dicho apartado, UPD recogió como propuesta núm. 15 la siguiente:

“Supresión de las diputaciones provinciales y diputaciones forales, cuyas competencias pasarán a desempeñar comunidades autónomas y ayuntamientos”.⁷

La propuesta citada no cuenta con una justificación expresa, ni se formula en un contexto que permita deducir con exactitud la filosofía en que pueda haberse inspirado, aunque la ausencia de referencias a otros niveles intermedios de Gobierno local quizás sí que permita deducir que UPD considera dicho nivel intermedio como innecesario y/o excesivamente costoso. Esta conclusión se refuerza si dicha propuesta se pone en relación con otras del mismo programa electoral con las que presenta una cierta coherencia. Es el caso, dentro del mismo apartado, de la propuesta que se formula inmediatamente a continuación, con el número 16, relativa a la “ fusión paulatina y voluntaria, dentro de un plazo con fecha de expiración, de los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes, y de los contiguos entre sí o anexos a concentraciones urbanas mayores, con el fin de racionalizar la Administración local y de mejorar la prestación eficiente de servicios públicos”. Y también lo es de la propuesta que consta, más adelante, con el número 56, en la que se propugna “abordar de manera inmediata la reforma de la Administración local y dotarla de un nuevo modelo de financiación

⁷ Programa “Unión Progreso y Democracia – Elecciones Generales 2011 – Programa Electoral”, apartado “2. Reforma de la Constitución y del Estado”, subapartado “2.1 Redistribución de competencias entre Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos”, propuesta núm. 15, p. 7.

que le proporcione suficientes recursos para desempeñarlas, aumentando su participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas".⁸

Cabe recordar, asimismo, que el programa electoral de UPD llega también a proponer la reforma del artículo 68 de la Constitución para suprimir la provincia como circunscripción electoral, sustituyéndola por la comunidad autónoma.⁹

El programa electoral de UPD presenta la peculiaridad de extender expresamente su propuesta de supresión, más allá de las diputaciones provinciales de régimen común, a las diputaciones forales, una propuesta potencialmente tan polémica como las referidas a la “supresión de la disposición transitoria cuarta que afecta a Navarra” (propuesta núm. 10), a la “supresión de la disposición adicional primera que consagra los derechos históricos de los territorios forales, por ser contrarios al valor superior de la igualdad que rige la Constitución y por consolidar una situación inaceptable de privilegio” (propuesta núm. 11), y a la “supresión del Concierto Económico vasco y navarro, con la consecuente eliminación del Cupo vasco y de la Aportación navarra, para implantar un régimen común de financiación para todas las comunidades autónomas” (propuesta núm. 53).

2.1.3. Coalición Esquerra-Reagrupament-Catalunya Sí (ERC)

Votos	256.393
Porcentaje	1,05%
Escaños Congreso	3
Escaños 2008	3

El programa de esta coalición electoral apuesta igualmente por la supresión de las diputaciones provinciales, enmarcada en la afirmación previa según la cual “las diputaciones provinciales se han demostrado como estructuras burocráticas ineficientes que no están

⁸ Ibídem, apartado “3. Economía”, subapartado “3.3 Administración local”.

⁹ Todo ello como culminación de un proceso que se iniciaría con una ampliación del número de diputados en el Congreso (que pasaría de 350 a 400), y que seguiría con la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra fórmula más proporcional, como la fórmula Hare, y la elección de la mitad de diputados a través de la circunscripción provincial, más Ceuta y Melilla, y de la mitad restante por circunscripción única de carácter nacional (apartado

adaptadas a la realidad territorial". "Fruto de esta constatación", continua el programa electoral citado, "y en virtud de sus competencias, las comunidades autónomas han desarrollado estructuras territoriales de proximidad enraizadas al territorio que pueden asumir la gestión descentralizada, eliminando la estructura provincial que se superpone duplicando la burocracia y el gasto. El desmantelamiento de las diputaciones permitiría liberar recursos para ser destinados a las políticas de proximidad con la ciudadanía".

En consecuencia, y bajo el título "Las diputaciones, la Administración inútil", el programa electoral citado incluye la siguiente propuesta:

"Supresión de las diputaciones provinciales, trasladando sus recursos a las comunidades autónomas para el desarrollo de políticas sociales de proximidad, que en el caso de Cataluña se desarrollará a través de las veguerías".¹⁰

Dicha propuesta se reitera en un apartado posterior, de carácter recapitulatorio, con alguna variación:

"Supresión de las diputaciones provinciales como Administraciones anacrónicas, cuya financiación debe ser transferida a las comunidades autónomas con el fin de que reviertan en políticas de proximidad a través de los ayuntamientos".¹¹

De forma complementaria, cabe mencionar otras propuestas formuladas por esta coalición en el ámbito del Gobierno local y, en particular, de la financiación municipal. Se señala, así, que los municipios de los Países Catalanes padecen un sistema de financiación insuficiente, sin los recursos propios necesarios y con demasiada dependencia de los recursos de las Administraciones supramunicipales, por lo que se propugna "solicitar al Gobierno del Estado que aborde de manera inmediata y concertadamente la definición de un nuevo modelo de financiación municipal que garantice la suficiencia financiera de las entidades locales, con el fin de asegurar la prestación de servicios básicos de calidad para toda la ciudadanía con

¹⁰ "1. Reforma de la Ley Electoral General", subapartado "1.2 Modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", propuestas núm. 2-6).

¹¹ Programa "Eleccions a les Corts Espanyoles – Programa Electoral – Esquerra, Catalunya Sí, Reagrupament", bloque "II. La República", apartado "c) Democràcia de proximitat, racionalització territorial", subapartado "Les diputacions, l'administració inútil", p. 82.

¹¹ Ibídem, p. 84.

independencia de la dimensión del municipio, y que remita lo más pronto posible un proyecto de reforma de la Ley de Haciendas Locales que recoja los principios mencionados".¹²

Asimismo, de nuevo en relación con la propuesta de supresión de las diputaciones incluida en el programa electoral, conviene recordar la propuesta formulada en la misma línea por el anterior portavoz de ERC en el Congreso de los Diputados, en el último Debate de Política General, celebrado en junio de 2011. Así, Joan Ridao, por aquel entonces portavoz, presentó una propuesta de resolución en la que se planteaba la desaparición de las diputaciones en el marco de las medidas de ahorro económico propuestas por la formación que representaba, asegurando que las diputaciones son instituciones "decimonónicas" que hoy en día "no tienen ninguna razón de ser", aunque recordando que para hacer coherente este planteamiento se debería impulsar que las veguerías asumieran sus funciones.¹³

Un mes antes, el 3 de mayo de 2011, la Mesa del Parlamento de Cataluña había admitido a trámite la propuesta –formulada igualmente por ERC- para presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley Orgánica de modificación de las provincias de Cataluña, iniciativa que sería posteriormente rechazada por el Parlamento catalán.¹⁴ Dicha propuesta se orientaba al cumplimiento y desarrollo de la Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, y, más concretamente, a la aplicación de la primera fase aludida por su disposición transitoria primera, sobre la constitución de aquellas veguerías que no requerían la alteración de los límites provinciales. Se pretendía, en consecuencia, modificar el ámbito territorial de las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, enumerando los municipios que las mismas pasarían a integrar.

Finalmente, cabe mencionar que el líder de Reagrupament per Catalunya (Joan Carretero), una de las formaciones integrantes de la coalición electoral, instó poco tiempo después de celebradas las elecciones al primer candidato de la misma (Alfred Bosch) a pedir al Congreso de los Diputados la supresión de las cuatro diputaciones catalanas, así como a destinar su presupuesto en un 70% a los ayuntamientos y en un 30% a la Generalitat.¹⁵

¹² Ibídem, p. 83 y 84.

¹³ Vid. la noticia reproducida sobre el particular en <http://www.regio7.cat>, con fecha 27.06.2011.

¹⁴ La Propuesta citada fue publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 66, de 09.06.2011.

¹⁵ Así lo recogió la Agencia Europa Press, en la noticia de fecha 17.12.2011, disponible en el sitio web <http://www.europapress.cat>.

2.1.4. Bloque Nacionalista Galego (BNG)

Votos	183.279
Porcentaje	0,75%
Escaños Congreso	2
Escaños 2008	2

El BNG constituye otra de las formaciones políticas que abogan por la supresión de las diputaciones provinciales, en este caso como medida de racionalización administrativa y de ahorro del gasto público. Desde esta perspectiva eminentemente económica, su programa electoral señala que, antes incluso de abordar objetivos restrictivos de déficit público, debería abordarse una verdadera reforma administrativa que elimine lo innecesario, pero que mantenga con garantías y financiación los servicios públicos sociales básicos. Con este objetivo, el BNG se compromete a proponer, entre otras medidas:

“Instaurar un nuevo modelo de Administración local, apostando por la supresión de las diputaciones provinciales en beneficio de los concejos y las comunidades autónomas, que asumirían sus competencias”, y, de forma complementaria, “dotar, en paralelo a la supresión de las instituciones provinciales, de una mayor financiación y recursos económicos a los concejos, como instituciones más próximas a los ciudadanos y auténticos entes representantes de los intereses locales”.¹⁶

Asimismo, la formación política mencionada propugna una reforma constitucional ambiciosa, basada en el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado español y que permita avanzar, entre otros ámbitos, en el relativo:

“A la eliminación de las provincias como institución garantizada en la Constitución, y de su referencia como circunscripción electoral”.¹⁷

¹⁶ Programa “Bloque Nacionalista Galego – Programa Electoral – Eleccións Xerais 2011”, Bloque “IV. A Alternativa do BNG en defensa das maiorías sociais e dos sectores produtivos de Galiza”, apartado “1. Unha alternativa á sustentabilidade das finanzas públicas”, subapartado “1.2 Racionalización administraiva e do gasto público”, p. 14.

¹⁷ Ibídém, bloque “8. Unha alternativa para avanzar no autogobierno de Galiza”, p. 39. La propuesta de suprimir la circunscripción provincial, sustituyéndola por la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral, se

Aunque en un apartado introductorio de su programa, sobre el trabajo desarrollado por esta formación en las Cortes Generales,¹⁸ se señala que el BNG ya había propuesto la supresión de las diputaciones provinciales,¹⁹ lo cierto es que las iniciativas parlamentarias presentadas por dicho partido político no apuntaban, al menos en un primer momento, ni a la supresión de la provincia como ente local ni a la eliminación de las diputaciones provinciales como órgano de gobierno y administración del mismo. Así, la Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sobre racionalización del régimen de las diputaciones provinciales, presentada por el Grupo Mixto a instancias de los dos diputados del BNG, mantiene tanto a la provincia como a la Diputación Provincial y a sus competencias primarias (artículo 3, apartado 1 y 2, mediante los cuales se da nueva redacción a los artículos 31 y 36 LBRL).²⁰

Es cierto, sin embargo, que en dicha propuesta legislativa se da un protagonismo prácticamente total a la legislación autonómica para establecer los fines y objetivos de la provincia, para sustituir a las diputaciones por otras corporaciones de carácter representativo, para establecer la organización provincial, así como el procedimiento para la designación de sus miembros y órganos, y para establecer las atribuciones concretas de las diputaciones provinciales, “que en todo caso tendrán un carácter taxativo y no expansivo”. En la misma línea, la exposición de motivos de la iniciativa citada señala que su intención última es la de “abordar una reforma administrativa que aúne racionalidad y austeridad del gasto público, al posibilitar el traslado de algunas de las funciones y servicios de las corporaciones provinciales a otras Administraciones, locales o autonómicas, con un coste menor para los administrados, y con ello, además, poder iniciar un proceso de amplia reestructuración de la organización territorial a nivel local, que permita adecuar los entes locales a la realidad de cada territorio y a superar la actual delimitación provincial y a las

anticipa en el bloque “7. Unha alternativa para garantir a democracia, aumentar a transparencia e estender os dereitos cívicos”, p. 36.

¹⁸ Bloque “III. O traballo do BNG nas Cortes Xerais en defensa das conquistas sociais e a prol dos sectores produtivos de Galiza”, p. 8-10.

¹⁹ “Así, el BNG (...) formuló alternativas de reducción del gasto de cara a la sostenibilidad de las finanzas públicas sin afectar a la inversión pública productiva y al gasto social, a través de la racionalización administrativa como fórmula para reducir el déficit público: la supresión de las diputaciones, la reducción del gasto militar, la minoración de los gastos protocolarios de los Ministerios y de la Casa Real, así como la eliminación de la Administración periférica del Estado” (p. 9. La traducción es nuestra).

²⁰ Dicha Proposición de Ley, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B – Proposiciones de Ley, núm. 230-1, de 05.03.2010, fue rechazada por el Pleno del Congreso el 22 de febrero de 2011 (*BOGC* núm. 230-2, de 25.02.2011).

propias diputaciones provinciales". Es precisamente esta finalidad última perseguida por la iniciativa la que encaja plenamente con la propuesta formulada posteriormente en el programa electoral presentado por el BNG en 2011.

2.1.5. Compromís-Q

Votos	125.150
Porcentaje	0,51
Escaños Congreso	1
Escaños 2008	-

La coalición Compromís-Q, implantada en el ámbito de la Comunidad Valenciana, integraba a diversas formaciones políticas (Bloc, Iniciativa y Verds –integrantes de Compromís, “síntesis de valencianismo, izquierda transformadora y ecologismo”-, más la formación de nuevo cuño denominada Equo), y se presentaba por primera vez a las elecciones a Cortes Generales, en las que obtuvo un escaño.

Las referencias de su programa electoral al nivel provincial, apuestan tanto por la supresión de la división provincial como por la eliminación de las diputaciones provinciales. En efecto, dentro del apartado “Descentralización definitiva del Estado”, Compromís-Q entiende que:

“Hay que suprimir la división provincial y eliminar las diputaciones provinciales, transfiriendo las competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat y a las Administraciones locales”.²¹

Al objetivo citado pueden añadirse dos propuestas complementarias, que la coalición electoral citada incluye bajo el apartado “Administraciones Públicas eficientes”. Una primera que afectaría a la provincia como circunscripción electoral: “Hay que hacer una reforma constitucional para convertir el País Valenciano en circunscripción única a efectos de elecciones generales y europeas”. Y una siguiente, de carácter compuesto, sobre la supresión de la Administración periférica del Estado y el reforzamiento del papel político de alcaldes y Administraciones municipales: “Supresión de la Administración periférica del

Estado en el País Valenciano con el traspaso a la Generalitat de todas sus funciones. Por último, hay que reconocer a los alcaldes como representantes del Estado y la Generalitat en el término municipal y reforzar la dimensión política y la autoridad de las Administraciones municipales".²²

2.2. Entre la transformación, la sustitución y la supresión

La evaluación de las propuestas formuladas por algunas formaciones políticas plantea serias dificultades, ya sea por la distancia existente entre las propuestas recogidas en sus programas electorales y las manifestaciones vertidas por algunos de sus dirigentes políticos (caso del Partido Socialista Obrero Español y del Partit dels Socialistes de Catalunya), ya sea por el hecho de apostar no por la supresión de las diputaciones provinciales, sino por el reconocimiento a las comunidades autónomas de una potestad legislativa suficiente para sustituirlas por otras instancias de gobierno y administración, asentadas en demarcaciones que no coincidan necesariamente ni con la denominación ni con el ámbito territorial de las provincias existentes (caso de Convergència i Unió, cuyos líderes tampoco emiten opiniones del todo coincidentes). Por estos motivos, examinamos bajo el presente epígrafe las propuestas formuladas por las formaciones políticas citadas, cuyo objetivo oscila desde la reforma más o menos profunda del marco legal actual hasta la supresión sin más de las diputaciones provinciales, pasando por su sustitución por otras instancias de gobierno y administración.

En cualquier caso, el análisis de estas propuestas, más matizadas y no siempre unívocas, debe realizarse desde la conciencia de la fuerte implantación electoral de las fuerzas políticas que las han planteado (PSOE, CiU), que en las pasadas elecciones generales llegaron, considerados de forma conjunta, a los ocho millones de votos, obteniendo un total de 126 escaños y un porcentaje del 32,9%, a lo que puede añadirse que suman 90 diputados (del total de 135) en el Parlamento de Cataluña, es decir, en uno de los territorios donde el antiprovincialismo se ha manifestado con mayor fuerza e insistencia.

²¹ Programa "Coalició Compromís-Q – Programa Elecciones Generales 2011", bloque "La sociedad", apartado "9. Descentralización definitiva del Estado", p. 119-120.

2.2.1. Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)

Votos	6.973.880
Porcentaje	28,73%
Escaños Congreso	110
Escaños 2008	169

El programa electoral presentado por el PSOE para las últimas elecciones generales, se inscribe en las propuestas transformadoras de las diputaciones provinciales, es decir, en aquellas que incluyen un proyecto reformador sobre el órgano de gobierno de la provincia-ente local. Así, dicho programa apuesta por una modificación profunda de las diputaciones provinciales que se concreta en su transformación en consejos de alcaldes.

Una propuesta que conviene ser reproducida *in extenso*:

“Impulsaremos la reorganización de los Gobiernos locales y la *modernización profunda de las diputaciones provinciales*. La nueva configuración de la Administración local de carácter supramunicipal, debe tener presente la existencia de una Administración autonómica con servicios de carácter provincial, el reforzamiento tanto político como técnico de los ayuntamientos, y el papel de supletoriedad que la Constitución y sus leyes de desarrollo le asignan respecto a los municipios. En este sentido, Andalucía, con sus leyes municipales, es una referencia para conseguir una Administración local más simplificada, eficiente y eficaz. La *transformación de las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes* permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales diputaciones. Debe otorgarse tratamiento diferenciado para los consejos insulares o cabildos, que son instituciones locales, y, en consecuencia, abogamos por mantenerlos y afianzarlos”.²³

²² Ibídem, apartado “8. Administraciones Públicas eficientes”, p. 118.

²³ Las cursivas son nuestras. Programa “PSOE – Programa Electoral – Elecciones Generales 2011”, bloque “V. Democracia”, apartado “2.7 La optimización de nuestro sistema de descentralización del poder”, p. 124.

La transformación propugnada persigue, como puede verse, una debilitación del significado, de la función y de la estructura política y administrativa de las diputaciones provinciales, en paralelo con el objetivo de reforzar las competencias y la financiación municipales y de potenciar, de forma complementaria, la cooperación interinstitucional (convenios, consorcios administrativos y nuevos órganos de colaboración y de coordinación entre las Administraciones, sobre todo en el ámbito de la prestación de servicios sociales), así como diversas fórmulas intermunicipales alternativas a las diputaciones provinciales (mancomunidades, comarcas, consorcios u otros regímenes asociativos), que podrían asumir los servicios no obligatorios para municipios de menos de 5.000 habitantes.²⁴

De forma coherente con estas declaraciones programáticas, el PSC recuerda que “hemos mantenido las diputaciones provinciales, ahora con perspectiva de transformación en consejos de veguería, y hemos creado otros entes locales como son las comarcas”, y, con el objetivo de reducir burocracia y costes, apuesta:

“Por acometer una profunda reforma de las competencias de las diputaciones, que deberán centrarse, principalmente, en la colaboración y cooperación técnica, jurídica y económica con los organismos que deban prestar de forma mancomunada o consorciada los servicios públicos en los municipios”.²⁵

Con dicha finalidad, el PSC pretende delimitar por ley este nuevo marco competencial de las diputaciones provinciales, así como su estructura y funcionamiento, que deberán adecuarse a esta nueva distribución de competencias. Por todo ello, el PSC propone concretamente:

“Hacer las reformas normativas necesarias para conseguir que, en el ámbito supramunicipal, consejos comarcales y diputaciones, el Consejo de Alcaldes sea el máximo órgano de representación y gobierno”, y “La racionalización y clarificación de la atribución de competencias entre los ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones”.²⁶

²⁴ Ídem, p. 124.

²⁵ Programa “PSC – Programa Elecciones Generales 2011”, bloque “B. La España que queremos: la apuesta federal. El PSC como partido federador”, apartado “5. Simplificación administrativa: una administración más eficaz, próxima, austera y al servicio del ciudadano”, p. 50.

²⁶ Ídem, p. 50-51.

Los programas electorales del PSOE y del PSC coinciden, por tanto, en una reforma estructural que pasaría por la preeminencia del Consejo de Alcaldes sobre las diputaciones provinciales –e, incluso, por la sustitución de estas últimas por dicho Consejo de Alcaldes–, por la limitación de su papel a las funciones de cooperación técnica, jurídica y económica, y por la potenciación complementaria de fórmulas mancomunadas o consorciales de prestación de servicios municipales.

Se trata, sin duda, de propuestas ambiciosas que podrían llevar a una transformación significativa de las diputaciones provinciales, en un sentido claramente limitativo o reduccionista del papel que todavía les corresponde en la actualidad. Sin embargo, las propuestas formuladas en otros foros por destacados líderes históricos y actuales del partido socialista superaron claramente los objetivos recogidos en el programa electoral, al apostar de forma más o menos contundente por la supresión de las diputaciones provinciales.

Así, el expresidente del Gobierno, Felipe González, se inclinó claramente por la supresión, durante una intervención ante la Asamblea General de la Asociación Valenciana de Empresarios, en enero de 2011.²⁷ Propuesta que reiteró, de forma imperiosa, pocos meses después.²⁸

Mayor debate generaron las declaraciones efectuadas por el candidato a presidente del Gobierno en las pasadas elecciones, Alfredo Pérez Rubalcaba, al llegar a señalar, aunque de forma más matizada, que las diputaciones provinciales “sobraban”,²⁹ y al cifrar, poco

²⁷ El periódico *La Vanguardia*, de fecha 28.01.2011, lo recogía con estas palabras: “El expresidente del Gobierno Felipe González ha apostado hoy por suprimir las diputaciones provinciales al considerar que son Administraciones ‘redundantes’, cuyo funcionariado podría recolocarse frenando la oferta de empleo público en ese sector (...) El socialista ha propuesto ‘un plan de ahorro relativamente sencillo y no doloroso en términos de empleo: que nos quedemos con la Administración local, la autonómica, la estatal y la de Bruselas, y que suprimamos las intermedias’ (...) ‘Nadie lo dudó en las autonomías uniprovinciales porque era redundante, y lo es también en las pluriprovinciales’, ha recordado, y ha planteado que se frene la oferta de empleo público en ese sector para ‘reabsorber a esa parte del funcionariado en las Administraciones resultantes’”.

²⁸ El rotativo anterior informaba, en fecha 16.06.2011: “El expresidente del Gobierno Felipe González ha reclamado hoy que se supriman las diputaciones provinciales ‘de una vez’ y se creen agrupaciones de municipios porque son más de ocho mil y ‘no da para eso el país’. ‘Que las supriman’, ha insistido González, que ya abogó en enero pasado por suprimir las diputaciones por ser Administraciones redundantes y que hoy ha recordado que España tiene ‘cuatro niveles de Administración’”.

²⁹ De acuerdo, nuevamente, con la noticia publicada por *La Vanguardia*, el 16.08.2011, “El candidato del PSOE a la presidencia del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha apostado hoy por una reforma profunda de las diputaciones provinciales porque en su actual organización y funciones cree que ‘sobran’. En declaraciones en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Santander (...) Ha expuesto que de los ‘cuatro niveles’ que tiene la Administración Pública española, el Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los

tiempo después, en mil millones de euros y un millar de cargos el ahorro que supondría renovar el papel de las diputaciones, que quedaría constreñido a una muy limitada función consistente en operar como “coordinadoras de servicios para municipios pequeños”.³⁰

Las propuestas del candidato del PSOE llegaron a generar tensiones internas en su propio partido, recogiendo adhesiones del socialismo catalán, gallego y valenciano, así como suscitando el rechazo más o menos frontal del poderoso socialismo andaluz. Fueron, asimismo rechazadas por otras fuerzas políticas, como el Partido Popular, que les achacó una explicación política no confesada (centrada en el gran número de diputaciones cuyo gobierno había perdido el PSOE ante el PP, como consecuencia de las anteriores elecciones municipales), una finalidad electoralista y un carácter contradictorio con las posiciones mantenidas en este ámbito por el mismo PSOE en el último Debate de Política General. Fueron también rechazadas por el Partido Nacionalista Vasco, y tuvieron una acogida diversa y ambivalente por los representantes de CiU, ya que, en efecto, el Gobierno de la Generalitat las vio “con buenos ojos”, mientras que el presidente del Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso, Duran i Lleida, las calificó de “farol”, y los presidentes de las diputaciones catalanas, gobernadas asimismo por CiU, las rechazaron.

2.2.2. Convergència i Unió (CiU)

Votos	1.014.263
Porcentaje	4,17
Escaños Congreso	16
Escaños 2008	10

CiU se ha movido, en el pasado y en el presente, entre la supresión de las diputaciones provinciales (e, incluso, de la división provincial) y la transformación o la sustitución de las

ayuntamientos, ‘hay uno que forma parte de una estructura del siglo XIX que debemos replantear’ (...) Las diputaciones, ha advertido Alfredo Pérez Rubalcaba, ‘si quieren seguir haciendo lo que hasta ahora, sobran’. ‘Lo que hay que hacer es adaptarlas a los otros tres niveles de la administración, que son los que están consolidados. Hay que revisar profundamente su papel’, ha concluido”.

³⁰ *La Vanguardia*, 18.08.2011: “El candidato socialista a la Presidencia del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha cifrado hoy en mil millones de euros y un millar de cargos públicos el ahorro que supondría renovar el papel de las diputaciones provinciales, que cree deberían limitarse a coordinadoras de servicios para municipios pequeños”.

mismas por otras instancias intermedias, sin olvidar la defensa de su pervivencia, sostenida con carácter minoritario por otros líderes con responsabilidades en el ámbito local.

De forma consecuente, su programa electoral no apuesta por el mantenimiento ni por la supresión de las diputaciones provinciales, sino, de forma más ambigua y matizada, por el reconocimiento a la Generalitat de la potestad legislativa suficiente para “reordenarlas”.

Dicho programa subraya, así, que:

“Las diputaciones son organismos que con frecuencia duplican funciones de las comunidades autónomas. Precisamente por este carácter de Administración intermedia es necesario que sea la Generalitat la Administración que legisle sobre la reordenación de las diputaciones en Cataluña”.³¹

Y, con dicho objetivo, la formación nacionalista manifiesta concretamente que:

“Promoveremos que, por ley, el Estado delegue en Cataluña la potestad de reordenación de la naturaleza y funciones de las diputaciones, garantizando que sus recursos reviertan en políticas y financiación destinada a las Administraciones locales”.³²

A pesar de sus ambigüedades, tal propuesta permite intuir que la “reordenación” que se propugna tendría un amplio alcance (afectando a la propia naturaleza y funciones de las diputaciones) y un resultado igualmente limitativo de su papel, estructura y peso relativo dentro del sistema de Administraciones Públicas (reversión de recursos a favor de otras Administraciones locales).

Sin embargo, con anterioridad a la celebración de las elecciones generales y en pleno debate sobre la supresión de las diputaciones (reabierto por las llamativas declaraciones del Sr. Alfredo Pérez Rubalcaba), el diputado por CiU en el Congreso, Duran i Lleida, recordó que su partido (en referencia a UDC) defendía suprimir las diputaciones desde su fundación,

³¹ “Programa electoral de Convergència i Unió. Eleccions Generals Novembre 2011”, bloque “V. Qualitat democràtica”, apartado “5.3 Administració pública”, p. 114.

³² Ídem, ídem.

en 1931,³³ mientras que, en esos mismos días, los gobernantes de las diputaciones catalanas, también de CiU, rechazaban la propuesta socialista de supresión, como acabamos de recordar.³⁴ Más recientemente, el presidente de la Diputación Provincial de Barcelona, el convergente Salvador Esteve, ha llegado a alertar sobre las consecuencias catastróficas que podría suponer para muchos ayuntamientos la supresión de las diputaciones.³⁵

En cualquier caso, más allá de las meras declaraciones, CiU impulsó y logró aprobar la Ley 4/2011, de 8 de junio, de modificación de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, reforma que suponía aplazar la constitución de los consejos de veguería –y, con ello, la sustitución de las diputaciones provinciales por dichos nuevos entes- hasta la aprobación por parte del Estado de las modificaciones legislativas necesarias para ello, lo que debe completarse con la falta de apoyo por parte de CiU a la propuesta presentada por ERC en el sentido de presentar una Proposición de Ley en el Congreso que permitiera iniciar el programa legislativo a cargo del Estado, de acuerdo con las previsiones iniciales de la Ley de veguerías.

2.3. Mantenimiento, modernización o potenciación de las diputaciones provinciales

Aunque las propuestas programáticas del PSOE puedan incardinarse, como hemos visto, en el mantenimiento de las diputaciones provinciales, si bien sujetas a una transformación orientada a la limitación o al debilitamiento de su papel institucional, solamente el Partido Popular ha apostado por una pervivencia de las diputaciones, compatible con una modernización de su marco legal que no apunta necesariamente a la restricción de su importancia, sino que puede desembocar incluso en su potenciación. Una posición que merece la máxima atención por haber sido sostenida por el partido político vencedor en las últimas elecciones generales, en las que obtuvo una muy holgada mayoría absoluta.

³³ *La Vanguardia*, 17.08.2011.

³⁴ *La Vanguardia*, 20.08.2011.

³⁵ “Esteve alerta que suprimir les diputacions seria donar un cop mortal a molts ajuntaments” (Agència Catalana de Notícies, 28.11.2011).

Partido Popular (PP)

Votos	10.830.693
Porcentaje	44,62%
Escaños Congreso	186
Escaños 2008	154

El programa con el que el Partido Popular se presentó a las elecciones generales de 2011, da por descontado el mantenimiento de las diputaciones provinciales y aboga por la modernización de su marco legal en un sentido potenciador del papel que les reserva. Dicho programa incluye, así, entre las principales propuestas que formula en este ámbito, las dos siguientes:

“1. Aprobaremos una nueva ley básica del Gobierno y Administración local que, partiendo del *pleno respeto a la autonomía de los entes locales*, atribuya con mayor precisión las competencias de estas Administraciones y les dote de instrumentos más adecuados para la gestión. Impulsaremos su tramitación conjunta con el nuevo modelo de financiación local.

“2. *Modernizaremos el marco legal de las diputaciones, cabildos y consells*, para garantizar el adecuado y eficaz desarrollo de su *función constitucional* asegurando los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y desarrollando de manera inequívoca su *clara vocación de ayuda y apoyo a los pequeños y medianos municipios*”.³⁶

El papel de las diputaciones podría ser objeto, hasta cierto punto, de alguna minoración, como consecuencia de algunas propuestas complementarias, como la relativa al reforzamiento de “los instrumentos de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones”, o bien, con mayor claridad, la consistente en fomentar “la agrupación voluntaria de municipios teniendo en cuenta la capacidad organizativa y financiera, para una

³⁶ Las cursivas son nuestras. Programa “Lo que España necesita – Programa electoral Partido Popular 2011 – Más Sociedad, mejor Gobierno”, apartado “La Administración, motor del cambio”, subapartado “Ayuntamientos del siglo XXI”, punto “Medidas”, p. 161.

prestación óptima de los servicios".³⁷ Pero el enfoque de la salvaguardia o de la potenciación de las diputaciones vuelve a encontrarse en otras propuestas, como la de promover "la institucionalización de la FEMP para la mejor defensa de los intereses de los municipios y provincias. Este órgano institucional canalizará la colaboración entre las entidades locales y articulará la representación ordinaria de las mismas en su relación con la Administración General del Estado"³⁸, así como en pasajes anteriores en los que se defiende la segunda descentralización.³⁹

Esta última posición coincide, como regla general, con la reacción del PP ante las declaraciones del socialista Pérez Rubalcaba sobre la supresión de las diputaciones provinciales, reacción que achaca dicha propuesta a la pérdida de Gobiernos provinciales por parte del PSOE, y que propugna, contrariamente, el mantenimiento de las diputaciones, a las que entiende como instituciones beneficiosas para municipios y ciudadanos, así como una reforma general del sistema de Administraciones Públicas basada en una delimitación clara de las competencias respectivas, en la eficiencia, la supresión de duplicidades y el ahorro de gasto público, y en una reformulación, asimismo general, del sistema de financiación.

Más allá de estos objetivos, cabe señalar que el discurso de investidura pronunciado por el candidato popular a presidente del Gobierno, Sr. Mariano Rajoy, el 19 de diciembre de 2011,⁴⁰ no ofrece pistas más concretas sobre sus futuros planes de gobierno. En dicho discurso –que no contiene ninguna referencia directa a las diputaciones provinciales- se alude al inicio de un programa de reformas económicas, empezando por el sector público, "para primar la austeridad, lograr mayor eficiencia, y evitar duplicidades, atendiendo a la premisa 'una Administración, una competencia"'; y se apunta a la conveniencia de "abordar en el curso de la legislatura una profunda reforma administrativa", con los mismos objetivos.⁴¹

³⁷ Ídem, medidas 06 y 08, p. 162.

³⁸ Ídem, p. 162.

³⁹ "Mejoraremos la articulación política, competencial y financiera de los entes locales, para garantizar su correcto encaje dentro de la arquitectura territorial del Estado. Definiremos con mayor eficiencia y precisión el ámbito de responsabilidad local superando competencias impropias, y lo dotaremos de recursos suficientes. Apoyaremos desde la Administración del Estado la segunda descentralización"; ídem, p. 161.

⁴⁰ Documento disponible a texto completo, entre otros, en el sitio web <http://www.pp.es>, apartado "Actualidad", subapartado "Documentos" (última visita: 27.12.2011).

⁴¹ Texto citado, p. 12 y 14, respectivamente.

3. La garantía constitucional de la provincia a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

3.1. Las diferentes dimensiones constitucionales de la provincia

En nuestro ordenamiento jurídico, la provincia tiene diferentes “dimensiones” (o, como también se ha dicho, diversas “naturalezas” o “funcionalidades”). En otras palabras, el mismo término –“provincia”- se utiliza para hacer referencia a distintas realidades. En concreto, dentro de la Constitución encontramos hasta cuatro dimensiones distintas: es entidad titular de la iniciativa para la constitución de comunidades autónomas (artículo 143.1 CE); circunscripción electoral a las elecciones generales, tanto para el Congreso de los Diputados (artículo 68.2 CE) como para el Senado (artículo 69.2 CE); división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1 CE); y, finalmente, un tipo de entidad local (artículos 137 y 141.1 y 2 CE). A las que pueden sumarse todavía otras: por ejemplo, ser una demarcación judicial (artículos 30, 32 y 33 LOPJ).

El Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente las cuatro dimensiones con las que se reconoce a la provincia en el texto constitucional. Así lo hace, muy tempranamente, en el FJ 3.^º de la STC 32/1981, de 28 de julio: “(...) la provincia no es solo circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de comunidades autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1), sino también, y muy precisamente, ‘entidad local’ (artículo 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137)”. Esta misma idea se recoge en sentencias posteriores: por ejemplo, en el FJ 10.^º de la STC 48/2004, de 25 de marzo.

La dimensión de la provincia como demarcación judicial, ligada a su función como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, se destaca en el ATC

104/1997, de 8 de abril. En el FJ 4.^º de este Auto, el Tribunal recuerda: “Aun cuando la provincia, en el diseño constitucional que de la misma hace el art. 141, además de su primera y principal consideración como entidad local, sea también una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, entre las cuales sin duda se encuentra la Administración de Justicia (...”).

Destacamos, finalmente, que la reciente STC 31/2010, de 28 de junio, al analizar la constitucionalidad de la regulación estatutaria de la veguería catalana, recuerda la doble naturaleza con la que aparece recogida la provincia en el artículo 141.1 CE: “La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como ‘entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios’, y como ‘división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado’” (FJ 40.^º).

3.2. La garantía de la dimensión constitucional de la provincia como entidad local

Una característica común a todas las resoluciones del Tribunal Constitucional que reconocen la pluralidad de dimensiones de la provincia, es el hecho de destacar como la principal de ellas su consideración como entidad local. En algunos casos, esta naturaleza se destaca afirmando que la provincia es “también, y muy precisamente, ‘entidad local’” (FJ 3.^º de la STC 32/1981, de 28 de julio, y FJ 10.^º de la STC 48/2004, de 25 de marzo). En otras ocasiones, la misma idea se pone de relieve al sostenerse que “su primera y principal consideración [es] como entidad local” (FJ 4.^º de la STC 385/1983, de 23 de diciembre, y FJ 3.^º del ATC 104/1997, de 8 de abril).

Llegados a este punto, ya estamos en condiciones de formular lo que constituye el presupuesto de esta parte del trabajo, a saber: vamos a limitarnos a examinar la provincia en su dimensión de entidad local. Sin entrar, pues, en el resto de sus naturalezas. De lo que se trata, por consiguiente, es de analizar la garantía constitucional de la provincia-ente local en los términos en que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional.

Examen que conviene empezar con la mera indicación de la regulación constitucional de la provincia. La Constitución, en efecto, reconoce expresamente la existencia y la autonomía de la provincia como entidad local. Así lo hace en los artículos 137⁴² y 141, apartados 1⁴³ y 2,⁴⁴ CE. Este tratamiento constitucional se completa con la afirmación del artículo 158.2 CE de que la provincia puede ser destinataria de los recursos de un fondo de compensación con destino a gastos de inversión.⁴⁵

3.3. El contenido de la garantía constitucional de la provincia

De la regulación constitucional de la provincia y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que la ha interpretado reiteradamente, sin experimentar cambios significativos hasta el día de hoy, puede afirmarse, sin lugar a dudas, la existencia de una garantía constitucional de la provincia. En el bien entendido, como hemos indicado en el epígrafe anterior, de que lo asegurado es la provincia en su dimensión de entidad local. La provincia así concebida es, pues, una institución que cuenta con una garantía de nivel constitucional.⁴⁶

Una vez clara la existencia de esta garantía constitucional, lo que procede abordar ahora es la determinación de su contenido, eso es, la fijación concreta de aquello relativo a la provincia que está constitucionalmente asegurado. Es esta una operación no siempre fácil, pero de una relevancia indiscutible, en la medida en que de la garantía constitucional se

⁴² Artículo 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

⁴³ Artículo 141.1 CE “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”.

⁴⁴ Artículo 141.2 CE: “El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo”.

⁴⁵ Artículo 158.2 CE: “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso”.

⁴⁶ Lo que no impide, claro está, que pueda contar además con otras garantías complementarias, establecidas por otros tipos normativos de rango infraconstitucional. Por ejemplo, con una garantía estatutaria o bien con la garantía que proporcione la legislación básica estatal sobre régimen local.

deriva la indisponibilidad del contenido garantizado por todo legislador infraconstitucional, incluido, por tanto, el legislador estatutario.

De manera sistemática, podemos determinar el contenido de la garantía constitucional de la provincia desde una doble perspectiva, positiva y negativa.⁴⁷

En primer término, y desde un punto de vista positivo, el contenido de la garantía constitucional comprende los siguientes elementos de la provincia: a) la existencia de la provincia como tipo de entidad local; b) la autonomía de la provincia; y c) la atribución del gobierno y la administración autónoma de la provincia a una instancia de carácter representativo.⁴⁸

En segundo lugar, y ahora en negativo, no se incluyen en el contenido de aquella garantía constitucional los siguientes elementos: a) un determinado mapa provincial, en tanto que el artículo 141.1 CE permite la alteración de los límites provinciales existentes, aunque, eso sí, establece en este punto una reserva de ley orgánica; b) la atribución del gobierno y la administración de la provincia a una concreta instancia de gobierno identificada con la Diputación Provincial, en la medida en que el artículo 141.2 CE admite la posibilidad de que puedan ser atribuidos a “otras corporaciones de carácter representativo”; y c) la denominación del tipo de ente local con la expresión “provincia”.

A continuación vamos a examinar, si bien de forma apretada, la posición que ha mantenido nuestro Tribunal Constitucional respecto a estos elementos relacionados con la garantía constitucional de la provincia. Advertimos ya que a los tres últimos, es decir, los delimitados en negativo, la jurisprudencia constitucional les había prestado poca atención, invirtiéndose esa tendencia en la reciente STC 31/2010, de 28 de junio.

⁴⁷ En este sentido, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011, p. 275 y 276.

⁴⁸ A estos tres elementos debería sumarse un cuarto, a saber: la garantía constitucional de la suficiencia financiera de la provincia. Es verdad que el texto constitucional no la establece de manera específica para la provincia, pero también lo es que su artículo 142 la predica para el conjunto de las entidades locales, y también, por tanto, para la provincia. En este sentido, STC 48/2004, de 25 de marzo. Esta idea aparece destacada en GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011, p. 276.

3.4. La garantía constitucional de la existencia de la provincia

Avanzamos ya la conclusión de este epígrafe: el Tribunal Constitucional ha afirmado, de manera reiterada, la existencia de una garantía constitucional de la existencia de la provincia-ente local. Esta jurisprudencia supone la indisponibilidad de la existencia de la provincia por el legislador infraconstitucional. Incluido el legislador estatutario. En consecuencia, no puede suprimir la provincia.

Durante los primeros años después de la aprobación de la Constitución, tuvo lugar en nuestro país una viva polémica acerca del carácter obligatorio o contingente de la provincia en el conjunto de la organización territorial del Estado. Especialmente desde Cataluña se defendieron tesis favorables a la posibilidad de supresión de la provincia. La constitucionalidad de esta operación se argumentó de formas variadas. Principalmente de las tres siguientes:

- a) Algunos autores basaron su argumentación en una interpretación conjunta de los artículos 141.2, 141.3 y 152.3 CE. Según este razonamiento, el texto constitucional permite que los estatutos de autonomía (artículo 152.3 CE) puedan crear entidades locales basadas en la agrupación de municipios diferentes de la provincia (artículo 141.3 CE), cuyo gobierno y administración estén encomendados a otras corporaciones de carácter representativo distintas de la Diputación Provincial (artículo 141.2 CE). Dado lo poco precisa que es la Constitución en este punto, no es contrario a ella entender que estas otras agrupaciones de municipios podían tener carácter alternativo a la provincia y que, por consiguiente, cabía la sustitución de la provincia por otro tipo de entidad local.
- b) Otros autores siguieron una línea argumental distinta. En su opinión, de la regulación constitucional del segundo nivel de Gobierno local, lo que se deriva no es la garantía de la existencia de la provincia, como un tipo de ente concreto, sino, más genéricamente, la existencia de un ente local intermedio que reúna las características constitucionales de la provincia (principalmente: que esté dotado de autonomía y que su instancia de gobierno tenga carácter representativo). De este modo, se estará

respetando la Constitución si el legislador infraestatutario sustituye la provincia por otro ente local intermedio que reúna las características indicadas.

- c) Por último, con una visión más práctica, otros autores sostuvieron la conversión de Cataluña en provincia única, por la vía de la fusión de las cuatro provincias existentes en una sola. Conseguida esta unificación, se trataría de aplicar entonces el régimen provincial especial propio de las comunidades autónomas uniprovinciales. Régimen especial que, como es notorio, se traduce en el traslado de la totalidad del poder de las diputaciones a la instancia de gobierno autonómica.

No nos detenemos más en la exposición de estos –y otros- intentos de suprimir la provincia, especialmente –decimos- en Cataluña. Ni tampoco en la réplica proveniente de la mayoría de la doctrina, favorable a su configuración como un tipo de entidad constitucionalmente necesaria.⁴⁹ Lo que resulta importante destacar, en cambio, es que el Tribunal Constitucional vino a zanjar pronto esta polémica doctrinal. Y lo hizo, precisamente, con motivo de la impugnación de legislación autonómica catalana. A partir de su Sentencia 32/1981, de 28 de junio, el Tribunal afirmará de modo reiterado la imposibilidad de suprimir el ente local provincial “a menos que la Constitución sea modificada” (FJ 3.º).⁵⁰ Hay, por consiguiente, una garantía constitucional de la existencia de la provincia como tipo de entidad local. Su existencia es indisponible para el legislador.

Una doble advertencia es pertinente en este momento. De entrada, hay que llamar la atención sobre aquello cuya existencia se garantiza. Que no es otra cosa, como estamos diciendo, que la provincia como tipo de entidad local, y no, en cambio, todas y cada una de las concretas provincias existentes en un momento concreto. Dicho de otro modo, lo que garantiza la Constitución es la existencia del tipo de entidad, y no de las concretas entidades

⁴⁹ En extenso, puede consultarse GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 165 y 166, con indicación de abundante bibliografía; también en la versión castellana de esta misma obra, *La veguería como Gobierno local intermedio en Cataluña: encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Huygens editorial, 2008, p. 175-177.

⁵⁰ En concreto, esta Sentencia declaró la inconstitucionalidad de la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones provinciales a la Generalitat de Cataluña, al entender que dicha Ley suponía un desapoderamiento competencial de las provincias en vulneración de su autonomía constitucionalmente garantizada. Este pronunciamiento jurisprudencial, por lo demás, originó múltiples comentarios doctrinales, de los que se da cuenta en GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, nota 310 de p. 165 (p. 176 de la versión castellana).

que integran dicho tipo. El artículo 141.1 CE, en efecto, permite la alteración de los límites provinciales, lo que puede conducir no solo a la modificación de las fronteras de las provincias existentes, sino, también, a la desaparición de alguna de ellas o, al contrario, a la creación de otras nuevas. Como ya hemos avanzado, en definitiva, la garantía constitucional no alcanza a la fijación de un determinado mapa provincial.

La segunda advertencia pretende subrayar que la indisponibilidad de la existencia de la provincia alcanza a todo legislador infraconstitucional, sin que pueda escaparse, por tanto, el legislador estatutario. Cuestión esta que se ha debatido intensamente con motivo de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y la regulación que contiene acerca de las veguerías. Efectivamente, algún autor ha sostenido⁵¹ que esta jurisprudencia constitucional no era oponible como canon de constitucionalidad ante la reforma estatutaria catalana que se proyectaba en aquel momento. La razón debe encontrarse, según esta argumentación, en el hecho de que el Tribunal Constitucional había formado su doctrina tomando en consideración no solamente la Constitución, sino también, de manera muy relevante, algunos artículos del antiguo Estatuto catalán de 1979 (en concreto: artículos 5.1 y 5.3). Por ello, esa doctrina no podía esgrimirse cuando de lo que se trataba era, precisamente, de cambiar la regulación estatutaria. No compartimos esta opinión. Es cierto que en la citada STC 32/1981 se alegó también la vulneración del artículo 5.4 del viejo Estatuto de 1979, que disponía el mantenimiento de la provincia en Cataluña. No obstante, según nuestro parecer, ese precepto estatutario no influyó en la formación de la decisión del Tribunal acerca de la existencia necesaria del ente provincial, puesto que basó su argumentación de forma principal directamente en los artículos 137 y 141 CE. Las referencias de la sentencia a los artículos estatutarios alegados son siempre accesorias.⁵²

De lo dicho en el párrafo precedente se deriva que la existencia de la provincia-ente local opera como límite constitucional a todo legislador infraconstitucional: la provincia es indisponible no solamente para el legislador ordinario, ya sea estatal o bien autonómico, sino, también, para el legislador estatutario. Los estatutos de autonomía no pueden disponer

⁵¹ VELASCO CABALLERO, Francisco, "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales", en AA. VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònòmics, 2004, p. 301-302.

⁵² Se pronuncia en este mismo sentido GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autònòmics, 2008, p. 167 (p. 177 y 178 de la versión castellana).

la desaparición de la provincia en su territorio. Y no lo pueden hacer “a menos que la Constitución sea modificada” (STC 32/1981) o bien, añadimos nosotros, a menos que el propio Tribunal Constitucional modifique su doctrina sobre la garantía constitucional de la existencia de la provincia. Cosa que, al menos hasta el momento, no ha hecho.

Lo cierto es que la doctrina del Tribunal Constitucional no solamente no se ha modificado, sino que, tras reiterarse a lo largo de los años, se ha reafirmado en su reciente STC 31/2010, de 28 de junio, relativa precisamente al Estatuto de Autonomía de Cataluña. En esta sentencia, el Tribunal concluye que el silencio estatutario sobre la provincia en ningún caso puede interpretarse como su supresión en el territorio catalán: “el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención a la provincia, salvo en su art. 91.4, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña” (FJ 40). Y ello porque la Constitución garantiza su existencia en la doble dimensión en que aparece contemplada en su artículo 141.1: “La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como ‘entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios’, y como ‘división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado’ (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los estatutos de autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto” (FJ 40). Queda claro, por tanto, que para el Tribunal Constitucional la existencia de la provincia-ente local deriva directamente de la Constitución, sin que dicha existencia esté “condicionada (...) a confirmación alguna por parte” de la legislación infraconstitucional, incluida la estatutaria.

Tan evidente le parece esta conclusión al Tribunal que la justifica, a nuestro parecer, con una motivación excesivamente escueta. Tras constatar que “ninguna de las partes personadas en este proceso niega que la provincia sea una institución territorial garantizada por la Constitución”, afirma que “no es necesario, por tanto, redundar ahora en la obviedad ni demorarse en la cita de la jurisprudencia invocada por las partes” (FJ 39). Para el Tribunal, por consiguiente, la garantía constitucional de la existencia de la provincia-ente local constituye una “obviedad”. Y, fruto de ello, estima que no es preciso “demorarse en la cita de la jurisprudencia invocada por las partes”, esto es, renuncia voluntariamente a fundamentar

esta sentencia apoyándose expresamente en la cita de otras anteriores. Prueba inequívoca de que no se quiere modificar ni un ápice la línea jurisprudencial asentada en este punto.⁵³

No es este el lugar oportuno para entrar a valorar en profundidad la posición mantenida por el Tribunal Constitucional en esta última Sentencia. Bastará con dejar apuntadas las dos siguientes reflexiones. La primera tiene como objeto destacar el hecho, tan evidente que, en ocasiones, pasa desapercibido, de que la garantía constitucional de la existencia de la provincia, tal y como ha sido interpretada por nuestro Tribunal Constitucional, sigue cumpliendo a la perfección su función de evitar la desaparición de la institución garantizada. Cosa que logra al mantenerse intacta su manifestación como límite infranqueable al legislador infraconstitucional, incluido ahora expresamente el estatutario.⁵⁴ Lo que debe convivir, no fácilmente, con una realidad que demuestra la no existencia efectiva de la provincia en amplias zonas del territorio estatal (piénsese en los regímenes provinciales especiales de las comunidades autónomas uniprovinciales, o bien en el propio de las Islas Canarias).

Nuestra segunda reflexión se refiere a la parca motivación de la Sentencia en el punto que estamos examinando. Un mayor esfuerzo argumentativo habría sido deseable. Seguramente la amplitud del objeto de la impugnación, en este recurso concreto, ha obligado al Tribunal a llevar a cabo un esfuerzo especial de síntesis en la redacción de los fundamentos jurídicos. Pero no es lo mismo una fundamentación breve que otra inexistente. Y esto último es lo que hay en lo relativo a la garantía constitucional de la existencia de la provincia: lo demuestra su calificación como “obviedad”. Viene a ser para el Tribunal una suerte de hecho notorio no necesitado de prueba. Conclusión esta que no podemos compartir. La polémica doctrinal arriba apuntada, surgida tras la aprobación de la Constitución, acerca del carácter contingente o necesario de la provincia, es buena muestra de que no existe en esta cuestión una única solución “obvia”, sino que varias son jurídicamente razonables. En todo caso, el muy distinto contexto político y jurídico en que se ha dictado esta última Sentencia, hacía

⁵³ Un examen más detenido en GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011, p. 279 y 281.

⁵⁴ En este mismo sentido, GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 167 (p. 178 de la versión castellana).

aconsejable un esfuerzo mayor en la motivación del Tribunal para mantener la vigencia, casi treinta años después, de la línea jurisprudencial inaugurada con la STC 32/1981.⁵⁵

3.5. La garantía constitucional de la autonomía de la provincia

La Constitución garantiza de modo expreso la autonomía de la provincia (artículos 137 y 141 CE). En otras palabras, la configura necesariamente como un tipo de ente local autónomo.

De la garantía constitucional deriva que la autonomía provincial sea indisponible para el legislador infraconstitucional (tanto ordinario como estatutario). Indisponibilidad que se predica en un doble sentido: respecto a la existencia de dicha autonomía, por un lado, y de su contenido constitucionalmente asegurado, por el otro.

Existe, en primer término, una garantía constitucional de la existencia de la autonomía provincial: el texto constitucional, en efecto, impone con carácter imperativo la nota de la autonomía, de manera que resulta indisoluble del tipo de ente local que es la provincia. En consecuencia, el legislador infraconstitucional no puede acordar su eliminación o supresión. En otras palabras, no puede no existir. Así, por ejemplo, no sería conforme con el texto constitucional que un Estatuto de Autonomía negara la autonomía a la provincia dentro de su ámbito territorial.

Pero existe también, en segundo lugar, una garantía constitucional del contenido de la autonomía provincial. Lo que supone afirmar que existe un contenido de dicha autonomía que está constitucionalmente asegurado. Con la consecuencia de que el legislador infraconstitucional, incluido el estatutario, deberá respetarlo en todo caso.

El problema estriba en determinar cuál es ese “contenido garantizado constitucionalmente” de la autonomía provincial. Utilizando una terminología que ha hecho fortuna en nuestra

⁵⁵ Así se destaca en GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011, p. 279 y 280.

doctrina y jurisprudencia constitucional, la dificultad se presenta en el momento de precisar el alcance de la “garantía institucional de la autonomía provincial”. Dificultad, por lo demás, que es común a toda la autonomía local en su conjunto. El problema se plantea porque dicho contenido no viene explicitado en la Constitución. Pero su determinación concreta es una cuestión de gran relevancia, puesto que, como acabamos de afirmar, ese contenido opera como límite a todo legislador infraconstitucional.

La fijación del “contenido garantizado constitucionalmente” de la autonomía provincial ha sido realizada por el Tribunal Constitucional. Su doctrina puede resumirse del siguiente modo: la Constitución garantiza un “núcleo esencial” de la autonomía provincial, identificable con la función de asistencia y cooperación a los municipios. Es, por lo tanto, un “núcleo funcional esencial”. Dicho de otra manera, lo que se asegura constitucionalmente a la provincia es el ejercicio de una concreta función. Veámoslo con un poco más de detenimiento.⁵⁶

Según el Tribunal Constitucional, la Constitución no garantiza el contenido de la autonomía provincial tal y como está hoy regulada en la legislación ordinaria de régimen local. Ni tampoco, en su caso, como se haya configurado en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Ello se debe a que, respetado el mínimo garantizado constitucionalmente, la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador infraconstitucional (estatutario y ordinario). Así, corresponderá a este legislador la determinación de las concretas competencias de la provincia y las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas. Lo que sí hace directamente la Constitución, en cambio, es garantizar un “reducto indisponible o núcleo esencial” de la autonomía provincial. En palabras del Tribunal: “la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza” (SSTC 32/1981, FJ 3.^º, y 109/1998, FJ 2.^º).

⁵⁶ En realidad, el examen de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía provincial permite extraer tres conclusiones, a saber: a) el contenido de la autonomía provincial es el propio de la autonomía local, lo que resulta lógico, puesto que la primera constituye una manifestación de la más genérica categoría que es la segunda; b) la autonomía provincial no es totalmente equiparable con la autonomía municipal, afirmación esta que debe entenderse en la ya larga discusión acerca de la relación, en términos de semejanzas y diferencias, entre la autonomía de los municipios y de las provincias; y c) el contenido mínimo constitucionalmente garantizado de la autonomía provincial se identifica con su núcleo esencial, que es de carácter funcional. En este trabajo vamos a prestar atención únicamente a la tercera de estas conclusiones. Sobre ellas, en general, con indicación de las correspondientes polémicas doctrinales, puede verse GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 177-182 (p. 189-194 de la versión castellana).

El mismo Tribunal Constitucional ha precisado cuál es el contenido de ese “núcleo esencial”. En el marco de la necesaria reordenación de las funciones que tradicionalmente venía ejerciendo la provincia, ante la aparición de unos nuevos sujetos –las comunidades autónomas-, el Tribunal establece un límite a dicha reordenación: “no puede llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses” (STC 32/1981, FJ 3.^º). Ese “núcleo esencial” de la autonomía provincial consiste, pues, en la existencia de un “ámbito funcional diferenciado” donde las provincias disfruten de un poder decisorio propio.

Dando un paso más, la jurisprudencia constitucional ha identificado ese “ámbito funcional diferenciado” (esto es, el “núcleo esencial” de la autonomía provincial) con la función de asistencia y cooperación a los municipios, de manera que “la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible ha de reputarse lesivo de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada” (STC 109/1998, FJ 2.^º). En resumen, el núcleo de la actividad provincial es el apoyo a los municipios radicados en su territorio.⁵⁷

Es oportuno realizar una advertencia en este punto del discurso. En nuestra opinión, el hecho de que la función de asistencia esté constitucionalmente garantizada a la provincia no significa que le esté reservada por la Constitución. Al menos, no en el sentido de que se la reserve en exclusiva. Por lo tanto, la legislación infraconstitucional puede atribuir esa misma función a otros tipos de entidades supramunicipales. Piénsese, por ejemplo, en el caso de

⁵⁷ Queremos dejar constancia, no obstante, de que no todos los autores están de acuerdo a la hora de concretar el contenido de la función mínima constitucionalmente garantizada a la provincia. Resumiendo, algunos mantienen una interpretación restrictiva, identificando el “núcleo esencial” de la autonomía provincial únicamente con la mencionada función de asistencia y cooperación a los municipios. Función esta, por lo demás, que se manifestaría principalmente como poder de gasto. Con lo cual, podría concluirse que la autonomía provincial es, en gran medida, autonomía financiera, en su vertiente de gasto. Se sostiene esta tesis en VELASCO CABALLERO, Francisco, “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales”, en AA. VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autònòmics, 2004, p. 332-335. Frente a esta posición, otros mantienen una interpretación más amplia del contenido mínimo constitucionalmente asegurado, de manera que incluyen en él, además de la función de asistencia y cooperación al municipio, aquellas funciones, atribuidas en todo caso al órgano de gobierno provincial, en ámbitos funcionales tales como la coordinación de servicios municipales, la prestación de servicios de carácter supramunicipal, la planificación socioeconómica y el fomento de los intereses peculiares de la provincia. Así se afirma, con apoyo en la STC 159/2001, de 5 de julio, en RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, “Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía”, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 180 y 181. Sobre esta disputa, de nuevo, GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix*

las comarcas allí donde existan. Esta compartición es conforme con la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del “núcleo funcional esencial” de la autonomía provincial. Con el límite, eso sí, de que la existencia de esas otras entidades supramunicipales, con el contenido competencial de que se les dote, no suponga una vulneración de la autonomía de las provincias. En este sentido se ha pronunciado la STC 31/2010, de 28 de junio: “la garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal, fuera, claro está, de aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que en ese ámbito está constitucionalmente garantizada” (FJ 40.^º). La Sentencia hace estos razonamientos al hilo del enjuiciamiento del encaje constitucional de la veguería prevista en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, concluyendo que: “la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales” (FJ 40.^º). Conviene subrayar, de esta última cita literal, que el Tribunal Constitucional impone como límite al legislador infraconstitucional, en este caso estatutario, a la hora de acordar la existencia y de configurar jurídicamente entidades supramunicipales diferentes de la provincia, el respeto no solamente de la existencia de la provincia (“no puede suponer la supresión”, se dice), sino también del contenido funcional de su autonomía (“ni la de sus funciones constitucionales”, se añade después).

En realidad, la autonomía provincial, en su contenido mínimo constitucionalmente garantizado, debe ser respetada por todos los entes públicos, y no solamente por las entidades locales de ámbito supramunicipal. Un ejemplo de ello lo encontramos, respecto a los municipios, en el artículo 87.2 del nuevo Estatuto catalán.⁵⁸ Aunque ha pasado bastante desapercibido para la doctrina, este precepto estatutario contiene no solamente una garantía, sino también un límite al derecho de asociación de los municipios. Se parte del reconocimiento de ese derecho: “Los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común”. Y seguidamente se establece la garantía estatutaria

constitucional de la seva regulació estatutària, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 181 (p. 192-193 de la versión castellana).

⁵⁸ Artículo 87.2 EAC: “Los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común. A tales efectos, tienen capacidad para establecer convenios y crear y participar en mancomunidades, consorcios y asociaciones, así como adoptar otras formas de actuación conjunta. Las leyes no pueden limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida”.

del derecho frente al legislador ordinario autonómico: “Las leyes no pueden limitar este derecho (...)”, que se convierte en límite conforme avanza la redacción: “(...) si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida”. Por lo tanto, la ley sí puede lícitamente limitar el derecho de asociación de los municipios: cuando la limitación tenga como finalidad “garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida”, donde cabe incluir, de manera si no única al menos principal, a la provincia, que cuenta con una autonomía reconocida constitucionalmente. En lo que ahora nos interesa, el artículo estatutario catalán puede ser interpretado en el sentido de que los municipios, a través del recurso a fórmulas asociativas, no pueden vulnerar el “núcleo funcional esencial” de la autonomía provincial, esto es, la reiterada función de asistencia y cooperación al municipio. A esta misma conclusión, por lo demás, deberíamos poder llegar incluso en ausencia de tal precepto estatutario, habida cuenta de que nos estamos refiriendo al contenido mínimo constitucionalmente garantizado de la autonomía provincial.

Avanzando en nuestra argumentación, si resulta que el “núcleo esencial” de la autonomía provincial es la función de asistencia y cooperación al municipio, podemos concluir ahora que una nota característica de la provincia, derivada directamente de la Constitución, es su carácter instrumental.

Constituye un lugar común calificar todas las entidades locales supramunicipales como “instrumentales”. No siempre queda bien precisado, en cambio, el significado que deba darse a esa nota de la instrumentalidad.

En nuestra opinión, el carácter instrumental debe ir referido, al menos en un modo principal, a las funciones que se encomiendan a estas entidades y, con ello, a las competencias que se les atribuyen. Desde esta perspectiva, los entes supramunicipales son instrumentales en la medida en que ejercen unas funciones al servicio de otro tipo de ente local: el municipio. Es en este sentido en el que debe interpretarse la configuración que el ordenamiento jurídico hace siempre de estas entidades locales intermedias, como “agrupaciones de municipios” (artículo 141.1 CE en el caso de las provincias).

Del carácter instrumental, así concebido, se derivan importantes consecuencias. Destacamos ahora, en breve, las que consideramos principales:

- a) La función esencial es la función de asistencia y cooperación a los municipios. El carácter servicial (esto es, de estar al servicio de otro) de las entidades supramunicipales, incluida la provincia, conlleva que su función esencial sea la de prestar asistencia y cooperación al municipio. Puede afirmarse, de este modo, que el segundo nivel de Administración local, en su conjunto, existe *por y para* el municipio: es la existencia del municipio lo que justifica la existencia de estas otras entidades, nacidas para la prestación de aquella asistencia y cooperación.

Esta idea ha sido puesta de relieve por el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, al afirmar que estos entes supramunicipales “no tienen sentido” sin el municipio. El Libro Blanco, en efecto, introduce la idea de “sistema local” para designar el conjunto de los Gobiernos locales, y en relación con él afirma lo siguiente: “En este sistema reticular, el municipio es el nodo principal que en su relación con los otros municipios y las otras entidades locales va a encontrar el espacio adecuado para desarrollar sus políticas. Es en este entorno reticular, en la búsqueda de economías de escala y sinergias que ayudan a alcanzar objetivos en aquellas políticas que desbordan las posibilidades municipales, donde adquieren relevancia las entidades intermedias locales y en la que los otros entes locales *no tienen sentido* sin los nodos municipales”.⁵⁹

- b) La posición central del municipio en el ámbito local. El fragmento trascrito del Libro Blanco pone de relieve una segunda consecuencia del carácter instrumental de las entidades locales de segundo nivel: la posición central del municipio en el ámbito local. El municipio es, en efecto, el “nodo principal” de ese “sistema local”. El resto de entidades locales giran en torno a él.
- c) La subsidiariedad en relación con el municipio. Del carácter instrumental del segundo nivel de Gobierno local se deriva también la nota de la subsidiariedad: solo aquello que no pueda residenciarse en el nivel municipal podrá serlo en el nivel supramunicipal. Afirmación de obvia relevancia desde un punto de vista competencial. Debe tenerse en cuenta, además, que la función asistencial del segundo nivel contribuirá a incrementar la capacidad de gestión del nivel municipal y, con ello, su aptitud para convertirse en receptor de competencias.

3.6. El alcance de la garantía constitucional respecto de la instancia de gobierno y administración de la provincia

El precepto constitucional relevante en este apartado es el artículo 141.2 CE, según el cual: “El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo”. Leído en clave de garantía de la provincia, del precepto trascrito pueden extraerse las dos siguientes consecuencias:

La primera, en positivo, es que existe una garantía constitucional de que la instancia de gobierno y administración de las provincias goce de autonomía y, además, tenga carácter representativo. Es un imperativo constitucional, por tanto, que dicha instancia reúna el doble carácter de autonomía y representatividad.

La segunda consecuencia, esta en negativo, es que no se garantiza constitucionalmente que la instancia de gobierno y administración de la provincia sea necesariamente la Diputación. Así se deriva sin mayor esfuerzo de la dicción literal del artículo 141.2 CE, al admitir con toda naturalidad que el gobierno y la administración autónoma pueden encomendarse a “otras corporaciones de carácter representativo” distintas de las diputaciones.

Podemos concluir que la Constitución no establece un único modelo de organización provincial. La instancia ordinaria o habitual de gobierno y administración de la provincia es la “Diputación”. Ahora bien, como decimos, la propia norma constitucional ya prevé la posibilidad de que pueda encomendarse a “otras corporaciones de carácter representativo”.

La Constitución menciona de manera expresa a las diputaciones porque es la forma tradicional o histórica de organización de las provincias en España. Pero hemos de tener en cuenta que admite la posibilidad de las otras fórmulas organizativas sin imposiciones constitucionales adicionales.⁶⁰ Dicho de otra manera, desde la perspectiva de las exigencias

⁵⁹ Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, MAP, 2005, p. 77. La cursiva es nuestra.

⁶⁰ Se llega a esta misma conclusión en GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 192 (p. 204 de la versión castellana).

constitucionales, están en igualdad de condiciones las diputaciones y esas “otras corporaciones de carácter representativo”.

Las exigencias constitucionales, comunes a toda instancia de gobierno y administración provincial, son las explicitadas en el propio artículo 141.2 CE y ya indicadas en el inicio de este apartado, a saber: la autonomía y la representatividad.

De la autonomía ya nos hemos ocupado. Más oscura parece, en principio, la nota relativa a la representatividad de la instancia de gobierno y administración. En nuestra opinión, el principio representativo conduce al principio democrático: por tanto, que tenga carácter representativo supone que tenga carácter democrático. O lo que es lo mismo: que goce de legitimación democrática. Lo que no debe extrañar, en la medida en que las provincias forman parte de la organización territorial de un Estado (artículo 137 CE) que se configura constitucionalmente como democrático (artículo 1.1 CE).

Podemos concluir, pues, que la legitimidad democrática de la instancia de gobierno provincial es una exigencia constitucional (artículo 141.2 en relación con artículo 1.1 CE). Ahora bien, debemos advertir seguidamente que la Constitución no se pronuncia acerca del tipo de legitimación democrática, directa o indirecta, que deba tener la provincia. De lo que resulta que la decisión sobre esta cuestión queda remitida al legislador infraconstitucional. En el bien entendido de que la opción por una legitimación democrática directa no es requerida, pero tampoco está prohibida por el texto constitucional. Esto es, que el silencio constitucional no debe ser entendido como prohibición implícita de esa posibilidad. En conclusión, esas otras “corporaciones de carácter representativo” pueden ser configuradas como representativas de la voluntad directa de los ciudadanos que las integran (legitimación democrática directa), o bien, siguiendo el modelo de las actuales diputaciones, como representativas de los municipios que se agrupen en ellas (legitimación democrática indirecta).⁶¹

⁶¹ Situación diferente es la de los municipios en la Constitución. En efecto, el artículo 140 CE garantiza, en todo caso, la legitimación democrática de los ayuntamientos, concebidos estos como la instancia de gobierno y administración del municipio. Ahora bien, el tipo de legitimación democrática exigido varía en atención al órgano municipal de que se trate. El texto constitucional exige que sea directa en el caso de la asamblea municipal: “Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley”. En cambio, deja abierta la puerta, en la elección entre legitimación democrática directa e indirecta, en el caso del alcalde: “Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos”. Nótese, sin embargo, que las dos alternativas previstas constitucionalmente, que son las únicas admitidas, aseguran la legitimación democrática del alcalde.

La apertura del artículo 141.2 CE a la posibilidad de creación de “otras corporaciones de carácter representativo” planteó de inmediato la discusión doctrinal sobre la determinación de cuáles podían ser dichas corporaciones. Debate que giró en torno al interrogante de si esa expresión aludía a una enumeración constitucionalmente abierta o cerrada de corporaciones representativas. No nos vamos a detener ahora en ello.⁶² Baste con indicar que con el tiempo se ha impuesto la tesis que defiende el carácter abierto, de manera que el legislador infraconstitucional, incluido el estatutario, dentro del ámbito de sus competencias, puede prever la sustitución de las diputaciones por otro tipo de corporación configurado por él. Eso sí, con la limitación constitucional de que la corporación creada cumpla las dos exigencias vistas: autonomía y representatividad.

Esta ha sido también la posición adoptada por nuestra jurisprudencia constitucional. En la STC 240/2006, de 20 de julio, aunque sea como *obiter dicta*, se admite la existencia de fundamento constitucional para “disponer la base organizativa de la provincia”. Más clara, en este punto, ha sido la reciente STC 31/2010, de 28 de junio. Valorando el Tribunal la opción de que las veguerías estatutarias sean, en realidad, las provincias catalanas cambiadas de nombre, sostiene que: “nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los consejos de veguería sustituyeran a las diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 [CE] prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse ‘a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo’, como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los consejos de veguería” (FJ 41.º). Ahora bien, frente al intento estatutario de incrementar las competencias autonómicas en este punto, la Sentencia aclara: “De sustituir los consejos de veguería a las diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local” (FJ 41.º). No hay un retroceso sensible, pues, en las competencias básicas estatales sobre los aspectos clave de la instancia de gobierno provincial (composición, modo de elección y competencias), con independencia de que se trate de una corporación representativa distinta a la Diputación.

⁶² Sobre este debate doctrinal, con exposición de las posiciones enfrentadas, GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autònòmics, 2008, p. 192 y 193 (p. 204-206 de la versión castellana).

Queda claro, pues, que el artículo 141.2 CE no impone un solo modelo organizativo para las provincias. Lo que sí impone, en cambio, es que el modelo elegido respete el “núcleo esencial” de la autonomía provincial, en los términos que ya hemos indicado. Ese “núcleo esencial” de la autonomía, como vimos, es fundamentalmente un “núcleo funcional esencial”, en tanto que su contenido se traduce principalmente en la garantía de una determinada función a la provincia: la función de cooperación y asistencia a los municipios. Pero este contenido mínimo nada dice acerca del modelo organizativo provincial. Siempre que se asegure esa función, el legislador infraconstitucional puede decantarse por un modelo concreto, que puede no coincidir con el régimen común de las diputaciones.

En este sentido debe interpretarse la jurisprudencia constitucional. Así, por ejemplo, en el FJ 4.^º de la STC 32/1981, de 28 de julio, acoge la pretensión de inconstitucionalidad aducida contra la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat de Cataluña, con la siguiente argumentación: “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 (...), privándolas incluso de la facultad de aprobar su propio presupuesto (...) no respeta las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistente la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza”.

3.7. El alcance de la garantía constitucional de la denominación de la provincia

De lo que aquí se trata es de averiguar si existe una garantía constitucional de la denominación de la provincia con la expresión “provincia”.⁶³ Cabe hacer, sin embargo, una doble advertencia previa.

La primera es que nos referimos, como siempre en este trabajo, a la provincia en su dimensión de entidad local. Por lo tanto, lo que aquí nos preguntamos es si es constitucionalmente posible cambiar el nombre al tipo de ente local que es la provincia. Esta

⁶³ Véase en extenso, sobre esta cuestión, GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 184-191 (p. 196-203 de la versión castellana).

advertencia es importante porque, como sabemos, la provincia tiene también otras dimensiones distintas y, en la medida en que se admita que puedan no coincidir, esto es, que puedan separarse, el cambio de denominación de la provincia-ente local no tiene necesariamente que afectar a la denominación de la provincia en el resto de sus dimensiones, que permanecería inalterada.⁶⁴

La segunda advertencia es que vamos a ocuparnos del cambio de denominación de la provincia entendida como tipo de entidad local, y no de las provincias individualmente consideradas. De lo que se trata, en definitiva, es de examinar la modificación del nombre de la provincia, en singular, y no de las concretas provincias, en plural. No obstante, y en la medida en que nos sea de utilidad, habremos de traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la determinación del nombre de las provincias existentes.

Lo cierto es que esta cuestión no ha despertado un gran interés en la doctrina. A pesar de ello, habida cuenta de que la Constitución no se pronuncia de manera expresa sobre esta cuestión, podemos imaginar argumentos tanto favorables como contrarios a la existencia de una garantía constitucional de la denominación de la provincia-ente local.

Comenzamos con los argumentos favorables a la existencia de esa garantía constitucional. O, si se prefiere, argumentos a favor de la imposibilidad de cambiar la denominación del ente provincial por la legislación infraconstitucional, incluida la estatutaria.

El primero de ellos, y más evidente, es la literalidad del propio texto constitucional. En efecto, ese concreto nombre –“provincia”- ya aparece expresamente recogido en la Constitución para aludir al tipo de ente local supramunicipal de existencia necesaria. Y, además, esa misma Constitución no prevé la posibilidad, y, por tanto, ningún mecanismo, para proceder al cambio de nombre.⁶⁵

⁶⁴ Este es, precisamente, el problema que se ha planteado con la previsión de las veguerías en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. De este modo, el cambio de denominación de la provincia-ente local en Cataluña (“veguería”) no supondría modificar el nombre de las otras dimensiones de la provincia en ese mismo territorio. Por ejemplo, la circunscripción electoral o bien el ámbito de desconcentración territorial de la Administración General del Estado en Cataluña seguirían llamándose “provincia”. No nos pasa desapercibido el mayor grado de complejidad que esta operación introduce.

Un segundo argumento consiste en sostener que la denominación de este tipo de ente local está cubierta por la garantía institucional de la provincia. Cambiar su nombre, por lo tanto, puede suponer una vulneración de esta garantía institucional. A esta conclusión podemos llegar –se dirá- si aplicamos por analogía la doctrina asentada en el FJ 4.^º de la STC 385/1993, de 23 de diciembre. En efecto: si el Tribunal Constitucional parece ligar –aunque no lo diga expresamente- el nombre particular de cada provincia con la garantía institucional de la provincia, con mayor razón deberá ligarse esa garantía con la denominación del ente provincial en su conjunto. Veámoslo con un poco más de detenimiento.

Esta Sentencia entra a examinar el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en el que se regula la modificación de la denominación de las provincias, singularmente entendidas.⁶⁶

En su apartado primero, el artículo 25 TRRL, establece que la denominación de las provincias es la que tengan “actualmente”, es decir, en el momento de entrada en vigor del texto refundido. Pero su apartado segundo admite que ese nombre pueda ser modificado, con el requisito de que el cambio se haga “mediante ley aprobada por las Cortes Generales”. No se exige ley orgánica, pero sí que se reserva la decisión a la ley estatal. Por lo demás, resulta que todo el artículo 25 TRRL tiene carácter básico, es decir, forma parte de la legislación básica del Estado en materia de régimen local [según establece la Disposición Final Séptima 1.a) del propio TRRL].

Conviene destacar que el Tribunal Constitucional analiza este artículo desde la perspectiva del reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Lo que se discute, en definitiva, es si debe o no tener carácter básico. Por lo tanto, la perspectiva con que se aborda la cuestión no es la de averiguar si existe o no una garantía constitucional de la

⁶⁵ Tanto la Constitución como la Ley estatal de Bases del Régimen Local utilizan una denominación concreta para referirse al ente local provincial (“provincia”). A diferencia de los nombres particulares de las provincias españolas, que no aparecen enumerados en ninguno de los dos textos indicados.

⁶⁶ Artículo 25 TRRL: “1. El territorio de la nación española se divide en cincuenta provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente. 2. Solo mediante ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias. Cualquier alteración de sus límites requerirá ley orgánica”.

denominación de las provincias, sino aquella otra relativa a la determinación del legislador competente en esta materia.

Pues bien, respecto a la denominación de las provincias, en su FJ 4.^º la Sentencia afirma lo siguiente: “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”.

El Tribunal Constitucional, por tanto, considera la denominación un “aspecto esencial en la configuración de un ente público territorial cualquiera”, incluida, pues, la provincia. Dada esta importancia, concluye la sentencia que el cambio de denominación encaja “dentro de las bases cuya determinación corresponde al Estado”. Considera ajustado a la Constitución, en conclusión, que la regulación de esta cuestión corresponda al Estado y, además, que se le atribuya carácter básico.

Conviene subrayar una idea que, aunque no aparezca de manera expresa, subyace en el razonamiento del Tribunal. La sentencia parece ligar la denominación de la provincia con la garantía institucional de estas entidades locales: “sin una sede con nombre propio no parece concebible” ningún ente público territorial, tampoco la provincia.

Retomando las dos alternativas indicadas en el inicio de este apartado, y sin negar la fuerza de los dos argumentos anteriores, es cierto que también puede justificarse la tesis contraria. Esto es, cabe encontrar razones para sostener la inexistencia de una garantía constitucional de la denominación del ente provincial.

De entrada, y polemizando con la interpretación arriba hecha de la STC 385/1993, de 23 de diciembre, no faltan motivos para negar que la garantía institucional de la provincia proteja el

nombre de cada provincia, individualmente considerada. Así se sostiene, sin ir más lejos, en el voto particular formulado a esa misma sentencia por el magistrado D. Rafael Mendizábal Allende. Magistrado que, destacamos de pasada, hizo de ponente en ella. A su entender, la sentencia debió declarar la inconstitucionalidad del artículo 25.2 TRRL, al reservar al Estado “la competencia para imponer nombre a la provincia”. En el FJ 1.^º del voto particular se justifica esta afirmación.

El voto particular admite el carácter básico de la delimitación del territorio provincial y del establecimiento de su capitalidad, pero no así de la denominación de la provincia. Discrepando del parecer de la mayoría de miembros del Tribunal, el magistrado disidente sostiene que “la denominación no es un elemento estructural de la persona llamada provincia”. De lo que se deriva que el nombre “no tiene carácter esencial, sino convencional”. Concluyendo, muy gráficamente, con la afirmación de que “el nombre no hace a la cosa”: “Así como es incuestionable el carácter básico de la delimitación del territorio provincial, que viene dado por la propia Constitución y cabe aceptar la misma calificación para el establecimiento de su capitalidad, según previene la Ley de Bases, no puede predicarse lo mismo cuando se trata del nombre de la provincia, al cual no se hace referencia alguna en el texto constitucional, preocupado tan solo de los límites, ni en la Ley de Bases, que guarda silencio sobre este aspecto y los colaterales, sede y denominación, elemento el último no incluido tampoco en el traído y llevado art. 205 del Texto Articulado y Refundido de 1955. Llegados a este punto conviene traer a colación una norma a la que mal puede negarse el talante básico en su sentido más profundo, por el significado histórico, fundacional. Me refiero al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, donde se crea la provincia a imagen y semejanza del departamento francés, cuyo art. 1 estableció que tomarían ‘el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservarán sus actuales denominaciones’, a cuyo elenco se han unido después de promulgada la Constitución, Asturias, Cantabria y La Rioja, abandonando el topónimo del municipio capitalino. En una segunda fase del discurso que nos entretiene, resulta difícilmente objetable la tesis de que por mucha literatura o retórica con la cual se le quiera sazonar, la denominación no es un elemento estructural de la persona pública territorial llamada provincia, aun cuando nadie niegue su utilidad o conveniencia. No tiene, pues, carácter esencial, sino convencional y muy bien pudiera, en hipótesis, ser sustituido por otros medios como la simple numeración ordinal. Es claro que aquí el nombre no hace a la cosa”.

De manera coherente con esta línea de razonamiento, el voto particular niega que la garantía institucional de la provincia alcance a su denominación: “(...) hay que traer a capítulo la sedicente ‘garantía institucional’, noción más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable, impresión o quizá imagen, con un origen jurisprudencial. Hay que decir sobre ella en este caso que su efecto inmediato, consistente en permitir el reconocimiento instantáneo por pura evidencia de una institución, aquí y ahora, la provincia, no se da cuando del nombre se trata, como tampoco tiene sentido su función protectora, cuyo alcance es genérico y no podría extenderse a cada una de sus cincuenta manifestaciones individualizadas”.

Lo dicho hasta el momento es perfectamente compatible con la importancia de la denominación de la provincia desde perspectivas tan distintas como relevantes (histórica, geográfica, emocional). Pero ello no lo convierte en una cuestión de interés general, que justifique su reserva al Estado: “Esta conclusión (...) no significa desconocer su importancia, ni su trascendencia *stricto sensu* como definidor de la personalidad en su marco geográfico y en su contexto histórico, con un ostensible valor emocional o afectivo y una carga simbólica indudable. Ahora bien, todo ello no traspasa, no va más allá constitucionalmente del perímetro de la comunidad autónoma. Es, así, importante para ella, pero no trascendente. En este bautizo no aparece comprometido el interés general, visto como supracomunitario, ni del Estado *stricto sensu* como sujeto público individualizado”.

La conclusión a la que llega el voto particular es que la regulación de la denominación de la provincia no tiene carácter básico, de manera que no debe corresponder al Estado, sino a las comunidades autónomas: “En consecuencia, bien puede negarse carácter básico a la norma que materialmente desplaza la competencia para imponer nombre a las provincias desde la legislación sobre régimen local correspondiente a ciertas comunidades autónomas, entre las cuales Cataluña y el País Vasco (arts. 9.8 y 10.4 de sus respectivos estatutos) hasta las Cortes Generales, lo que arrastra su desajuste con la Constitución”.

Por si aún quedase alguna duda, el voto particular añade, como nuevo argumento, la competencia de las comunidades autónomas para cambiar la denominación de los municipios, incluidos aquellos que son capital de la correspondiente provincia: “Una mirada desde el nivel del ordenamiento jurídico, con una interpretación conjunta y sistemática de las normas, nos lleva a la misma conclusión por un camino a ras de suelo. En efecto, el texto

refundido encarga al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el cambio de la denominación de los municipios, sin exceptuar a los que llevan consigo el honor y la servidumbre de ser la capital de la provincia, a cuyo fin puede utilizarse el castellano, cualquiera otra de las lenguas españolas, oficial allí o ambos idiomas (art. 11.1). El Estado tiene en tal operación un papel totalmente pasivo, con el derecho a ser informado y la función de garantía *erga omnes* respecto de todos los demás ciudadanos, consistente en anotar esa circunstancia en el Registro *ad hoc* y hacerla pública en su Boletín Oficial, inscripción y publicación que son requisitos de eficacia para darle ‘carácter oficial’ pero no afectan a la validez del acuerdo autonómico. Tal es la regulación que ofrece la Ley de Bases (art. 14.1) con este carácter por su propia condición de tal, cuyo contenido agota razonablemente, en una lectura sin prejuicios, cualquier posibilidad de un desarrollo marginal como el practicado, desviando claramente su propósito. No parece congruente que, una vez modificado el nombre de la capital y con él, como regla general, el de la provincia por orden ejecutiva del Gobierno autónomo, sea necesaria nada menos que una ley estatal para poner albara sobre albara, si ratifica la decisión o crear una distonía perturbadora si la rectifica, no asumiéndola”. Y añade: “Tampoco parece viable, y sí artificiosa, la distinción entre cambio de la denominación provincial por consecuencia de variar la de su municipio capitalino y cambio por imposición de un nuevo nombre, desligado de aquel topónimo, ni tampoco ofrece trascendencia a este respecto, complicando así un tema muy sencillo y distinguiendo allí donde el elocuente silencio de la norma básica ha dicho cuanto tenía que decir, sin dejar nada en el tintero al albur de un posterior desarrollo. En ninguna de las irisadas facetas con que pueda tallarse la cuestión, tiene cabida el interés general cuyo portador es el Estado. Al contrario, los nombres, y también el de las provincias, están muy pegados a la tierra, a su Historia y a su paisaje, a su idiosincrasia y a la conciencia que de su propia identidad tengan sus habitantes, pero sobre todo a su lenguaje, en el cual se refleja todo ello”.

Llegados a este punto, podemos afirmar que la garantía institucional no solamente no protege la denominación de cada provincia, individualmente considerada, como lo demuestra irrefutablemente el hecho de que efectivamente puede ser cambiada, sino que, además, tampoco petrifica el nombre del ente provincial. En este sentido, puede afirmarse que el nombre que se dé a un ente local intermedio no tiene la entidad suficiente para romper la imagen comúnmente aceptada de la institución, hasta el punto de que la haga

irreconocible, que es, en definitiva, lo que protege la teoría de la garantía institucional según la jurisprudencia constitucional.

Algunos autores ya se han pronunciado en este mismo sentido, al señalar que aquello que garantiza la Constitución es la existencia de un ente local intermedio y determinadas características suyas, entre las que no se encuentra su denominación.⁶⁷

Similar razonamiento hace el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, al afirmar con rotundidad que, en relación con el ente provincial, “lo importante no es el nombre, es la función”: “La previsión constitucional de la provincia garantiza la existencia de un ente intermedio en todas aquellas comunidades autónomas pluriprovinciales. Las funciones que entendemos que debe cumplir son las de conseguir unos territorios equilibrados desde el punto de vista de los servicios públicos, del desarrollo económico, y del bienestar de todos los ciudadanos independientemente del lugar donde habiten. La Constitución garantiza la función de cooperación que debe desarrollar la agrupación de municipios, más que su forma concreta de gobierno, pues expresa que el órgano de gobierno y administración de la provincia será la Diputación u otras corporaciones de carácter representativo; es decir, entendemos que prevalece su condición de agrupación municipal para cooperar y garantizar la autonomía municipal sobre el órgano de gobierno. Lo importante no es el nombre, es la función”.⁶⁸

Tampoco el Consell Consultiu de la Generalitat de Cataluña considera que un cambio de denominación del ente provincial suponga una vulneración de la garantía institucional de la provincia. Así lo afirma en su dictamen sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: “Aceptando esta doctrina [la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la garantía institucional de la provincia], creemos que se puede afirmar que los preceptos de la Propuesta de Reforma que examinamos no vulneran la garantía institucional del ente provincial, en tanto que se limitan a modificar el nombre del ente provincial (que en Cataluña pasará a denominarse veguería), respetando en los demás aspectos, que son los sustanciales, los elementos identificadores del ente provincial”. Y continúa: “Por lo que se refiere al cambio de nombre del ente, es cierto que existe una doctrina del Tribunal

⁶⁷ AJA, E., TORNOS, J., FONT, T., PERULLES, J. M. y ALBERTÍ, E., *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 317.

⁶⁸ MAP, Madrid, 2005, p. 79.

Constitucional según la cual el cambio de nombre de las provincias forma parte de las bases del régimen local (STC 385/1993, de 23 de diciembre). Doctrina que además debe reconocer que no se refiere al cambio de nombre de la entidad en general (veguería por provincia), sino al nombre que identifica una provincia concreta, cosa que sin duda es un cambio de menor trascendencia que lo que ahora se propone". Concluyendo: "A pesar de ello, creemos que esta doctrina constitucional es fruto de la interpretación de la normativa vigente en aquel momento (art. 25.2 del texto refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), y que podría variar. Con la finalidad de favorecer este cambio jurisprudencial, creemos oportuno señalar que sería conveniente introducir, en la Propuesta de Reforma, en concreto en su artículo 155 [actual art. 160 EAC], que corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva para modificar la denominación del ente provincial, la denominación de las provincias y su capitalidad".⁶⁹

Sin salirnos del caso estatutario catalán, la STC 31/2010, de 28 de junio, al pronunciarse finalmente sobre las veguerías, ha admitido expresamente la posibilidad de que se cambie la denominación de las provincias. En realidad, viene a considerar que la denominación no forma parte de la garantía constitucional de la provincia: "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 desprendese 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'. Tal posibilidad no es contraria a la Constitución, habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es esta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías" (FJ 41.º).

Compartimos el razonamiento de esta Sentencia, si bien aprovechamos para hacer una doble observación.

La primera pretende llamar la atención sobre el hecho de que, de manera un tanto enigmática, la Sentencia limite la constitucionalidad del cambio de denominación de la provincia "a efectos estrictamente autonómicos". En efecto, según se afirma en ella, "nada

⁶⁹ Dictamen núm. 269, del Consell Consultiu, *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 217, 6 de septiembre de 2005, p. 22. La traducción es nuestra.

se opone” a que las provincias catalanas pasen a llamarse veguerías, pero con la advertencia, que simplemente se formula, sin motivarse, de que tal cosa solamente es posible “a efectos estrictamente autonómicos”. No queda claro el significado que debamos dar a esta limitación.

Podríamos pensar que con ella el Tribunal hace referencia a que el cambio de denominación estatutario afecta únicamente a la provincia en su dimensión de entidad local: es solo la provincia-ente local la que en Cataluña pasa a denominarse “veguería”. Y que lo mismo no podría hacerse en relación con el resto de dimensiones posibles de la provincia. Sin entrar ahora a analizar la corrección de esta última afirmación, no parece convincente esta interpretación porque el Tribunal ya había dejado claro con anterioridad que estaba analizando la provincia exclusivamente en su condición de ente local.

Por lo tanto, la expresión “a efectos estrictamente autonómicos” debe entenderse referida a la provincia-ente local. Siendo así, quizá con ella quería decirse, aunque con poca fortuna, que el cambio de denominación opera únicamente dentro del ámbito territorial de esa concreta comunidad autónoma: la modificación nominativa se limita solo a las cuatro provincias-ente local catalanas. No se extiende, por tanto, fuera de ese territorio, ni mucho menos se generaliza el cambio de nombre para el tipo de entidad en todo el territorio estatal. Cosa indiscutible, habida cuenta de la limitación propia de los efectos de un Estatuto de Autonomía.

Una última interpretación se nos ocurre aún. La Sentencia, un poco más adelante y en el mismo fundamento jurídico, vuelve a utilizar una expresión muy similar, en concreto, “a efectos exclusivamente autonómicos”,⁷⁰ lo que puede darnos una pista acerca de lo que

⁷⁰ En efecto, la expresión “a efectos exclusivamente autonómicos” vuelve a utilizarse un poco más adelante, en el mismo FJ 41.^º de la Sentencia, lo que parece demostrar que su uso no es casual o fortuito. El contexto en el que se utiliza esta segunda expresión es el siguiente: el Tribunal considera que “si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación Provincial por el Consejo de Veguería”. Los problemas se plantean, en esta hipótesis, respecto al artículo 91.4 EAC, en tanto que establece que la creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, pueden regularse por ley autonómica. Según la Sentencia, en efecto, “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. 94.1 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 94.1 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

tenía en mente el Tribunal al emplearla. La cuestión allí tratada no es tanto la denominación de la provincia-veguería, sino la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat por lo que se refiere a la creación, modificación o supresión de las provincias en Cataluña. Tomando como base el artículo 141.1 CE, que exige ley orgánica para la alteración de los límites provinciales, la Sentencia reitera que aquellas operaciones de creación, modificación o supresión son competencia del legislador estatal (orgánico), siendo, pues, “algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico”. Doctrina esta que choca con la literalidad del artículo 91.4 del Estatuto catalán, según el cual “la creación, la modificación y la supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, se regulan por ley del Parlamento”, en remisión clara a la asamblea parlamentaria autonómica. Para salvar esta contradicción, el Tribunal razona que este precepto estatutario debe ser interpretado “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” (FJ 41.º). En definitiva, según parece desprenderse del razonamiento trascrito, el cambio estatutario de denominación de la provincia provoca la creación “a efectos exclusivamente autonómicos” de la veguería. Siempre que se cumpla el requisito del mantenimiento inalterado del mapa provincial existente.

La segunda observación que queremos hacer a la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la posibilidad del cambio de denominación del ente provincial, es su falta de motivación. El Tribunal, en efecto, se limita a afirmar que “nada se opone” a este cambio, “habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia” (FJ 41.º). Un mayor esfuerzo argumentativo habría sido deseable, por las dudas que suscita el tema y la falta de precedentes claros en la propia jurisprudencia constitucional. A lo que debemos sumar la certeza de que fue una cuestión expresamente debatida por los magistrados y sobre la que no se llegó a un acuerdo unánime. Como lo demuestra la opinión discrepante que, en este punto concreto, manifiesta el magistrado V. Conde Martín de Hijas en su voto particular. En el apartado 16 de este largo voto particular, se objeta que “si se tratase del simple cambio de denominación de la provincia en Cataluña”, hipótesis que baraja la Sentencia, “no sería tan simple”, puesto que “la denominación que la Constitución

ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico” (la cursiva es nuestra).

da a unos entes integrantes de su organización estructural supone un elemento de identidad que creo que no admite su cambio por normas infraconstitucionales".⁷¹

En conclusión, a día de hoy nuestro Tribunal Constitucional ha admitido de forma expresa la constitucionalidad del cambio de nombre de la provincia hecho por una norma estatutaria. Terminamos nosotros este apartado apuntando que, aunque es cierto que la polémica se ha centrado en torno al nuevo texto estatutario catalán y su previsión acerca de las veguerías, también lo es que existían precedentes estatutarios de modificación de la denominación de tipos de entes locales. En concreto, el artículo 6.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias establece lo siguiente: "El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de concejos, y en comarcas". Por lo tanto, y sin que haya levantado ninguna discusión ni despertado dudas de constitucionalidad, al menos que sepamos, hace ya años que esta norma ha cambiado el nombre al municipio, esto es, al tipo de entidad central de todo el sistema local en nuestro ordenamiento. No se comprenden bien las razones que conducen a aceptar con naturalidad el cambio de denominación en el caso asturiano y, por el contrario, suscitan interrogantes en el caso catalán.⁷²

3.8. El alcance de la garantía constitucional del territorio de la provincia

La garantía constitucional del territorio de la provincia se concreta en el último inciso del artículo 141.1 CE: "Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica".

⁷¹ Sobre esta crítica, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, "Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional", en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011, p. 285.

⁷² Comparte estas dudas GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 189 (p. 203 de la versión castellana).

De manera muy apretada, y con el objetivo de concretar el alcance de esa garantía constitucional, analizamos seguidamente una serie de cuestiones vinculadas al precepto constitucional arriba trascrito:⁷³

- a) La alteración de los límites provinciales requiere necesariamente la intervención del Estado; en concreto, la aprobación mediante una ley orgánica. Estamos, por tanto, ante una competencia reservada al Estado. Así se deriva del artículo 141.1 CE y así se recoge también en el artículo 25.2 TRRL, cuando, en referencia a las provincias, afirma que: "Cualquier alteración de sus límites requerirá ley orgánica".

Como consecuencia, es contraria a la Constitución la alteración unilateral de los límites provinciales por un legislador autonómico. Así lo ha señalado reiteradamente nuestra jurisprudencia constitucional. En efecto, según la STC 56/1990, el texto constitucional impide que "una comunidad autónoma pueda unilateralmente alterar los límites provinciales, lo que es competencia de las Cortes Generales mediante ley orgánica" (FJ 20.^º). En este mismo sentido, STC 62/1990, de 30 de marzo: "Sobre los límites provinciales no existe posibilidad de disposición autonómica" [FJ 10.b)]. Y también STC 385/1993, de 23 de diciembre: "La Constitución reserva al Estado la competencia para efectuar cualquier alteración de los límites provinciales"; y añade: "No cabe la menor duda (...) que la delimitación del territorio provincial (...) es competencia nítidamente estatal" (FJ 4.^º). Línea doctrinal confirmada por la reciente STC 31/2010, de 28 de junio: "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" (FJ 41.^º).

- b) La garantía constitucional de la provincia no incluye un determinado mapa provincial. Ello es así por el hecho de que el artículo 141.1 CE permite la alteración de los límites

⁷³ En extenso, GRACIA RETORTILLO, Ricard, *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008, p. 199-203 (p. 211-216 de la versión castellana).

provinciales existentes.⁷⁴ En otras palabras, la aprobación de la Constitución no ha supuesto la petrificación del mapa existente en el momento constituyente. El mapa puede ser alterado.

En este mismo sentido debe interpretarse la regulación contenida en el artículo 25 TRRL. En su apartado primero se afirma: “El territorio de la nación española se divide en cincuenta provincias con los límites (...) que tienen actualmente”. Ahora bien, su apartado segundo admite la posibilidad de cambio respecto al territorio provincial: “Cualquier alteración de sus límites requerirá ley orgánica”.

- c) La posibilidad de modificar el mapa provincial incluye la posibilidad de alterar el número de provincias existentes. En realidad, la afirmación precedente es la respuesta a un interrogante que ha generado una notable controversia doctrinal, a saber: la determinación de los tipos de “alteración de los límites provinciales” a los que da cobijo el artículo 141.1 CE. La duda estriba en saber si únicamente caben aquellas alteraciones que tengan que ver con enclaves o con la delimitación territorial de provincias limítrofes o si, además, es constitucionalmente admisible crear nuevas provincias o bien suprimir alguna de las existentes (lo que supone alterar el número inicial de provincias). Lo cierto es que la Constitución no resuelve el problema. Tampoco hay un pronunciamiento jurisprudencial directo sobre la cuestión. Y tampoco se ha previsto un procedimiento legal específico. Seguramente porque, a día de hoy, no se ha dado todavía ningún caso de creación o supresión de provincias.⁷⁵

Somos favorables a una interpretación amplia de la expresión constitucional “alteración de los límites provinciales”, de manera que puedan incluirse en su seno los supuestos de creación o supresión de provincias. Hay argumentos convincentes en este sentido. De entrada, la propia literalidad del artículo 141.1 CE, que, con expresión muy generosa, alude a “cualquier alteración”.⁷⁶ Y por si quedara alguna

⁷⁴ Destacado en GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 12, 2011, p. 276.

⁷⁵ Sobre este tema, VELASCO MÚRIAS, Luis Fernando, “La posibilidad de modificación del mapa provincial de España”, en *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, 2003, p. 1227-1253.

⁷⁶ Así lo pone de relieve CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “Autoorganización autonómica y entidades locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996, p. 314 y 315.

duda, podemos traer a colación, con propósito de hacer la comparación, la jurisprudencia constitucional que, en el caso del municipio, sí ha admitido directa y expresamente que la alteración de los límites municipales puede llegar hasta el extremo de la eliminación de concretos municipios. Sirva de ejemplo la STC 214/1989, de 21 de diciembre: “la garantía institucional solo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo” (FJ 13.º). Pues bien, si tal cosa se admite con naturalidad en relación con el municipio, tipo de entidad básica en el sistema local, con igual o mayor motivo deberá aceptarse respecto a la provincia.⁷⁷

- d) La exigencia de ley orgánica para la alteración de los límites se predica también de la provincia, en su dimensión de entidad local. De nuevo, es esta una afirmación que pretende responder a un interrogante previo: la determinación de la dimensión de la provincia, que es tomada en consideración por el legislador constituyente a la hora de establecer la exigencia de ley orgánica en el artículo 141.1 CE. También hubo en este punto un interesante debate doctrinal. Un importante sector sostuvo que dicha exigencia debía entenderse limitada a la provincia en su dimensión de circunscripción electoral. El argumento usado era principalmente sistemático: la puesta en conexión del artículo 141.1 CE con el artículo 81.1 CE (reserva de ley orgánica en materia de

⁷⁷ Que la Constitución impide la supresión del tipo de ente provincial, pero, en cambio, no garantiza la existencia de todas y cada una de las provincias hoy existentes, está en la base de la propuesta de conversión de Cataluña en comunidad autónoma uniprovincial. La operación, descrita brevemente, debe realizarse en dos pasos. El primero de ellos consiste en la fusión de las cuatro provincias catalanas. Sus consecuencias jurídicas son la extinción de todas las provincias fusionadas y el nacimiento de una nueva, resultante de la fusión. Para conseguir este objetivo es imprescindible la intervención del legislador estatal, puesto que cualquier alteración de los límites provinciales “habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica” (artículo 141.1 CE). El segundo paso es el traspaso de los poderes de esa provincia única a la Comunidad Autónoma. O mejor: la integración de la Diputación Provincial en la Comunidad Autónoma. Este traspaso se hace posible mediante la aplicación del régimen especial de las comunidades autónomas uniprovinciales, previsto en el artículo 9 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y en el artículo 40 de la Ley de Bases del Régimen Local. Esta propuesta ha llegado a tener respaldo positivo expreso en la legislación autonómica catalana. Véanse, en este sentido, la exposición de motivos, el artículo 1 y las disposiciones adicionales 1 y 2 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales; el artículo 84.2 de la Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña; y, recientemente, el artículo 87.2 del Decreto Legislativo catalán 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (derogado por la polémica Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías).

régimen electoral general) y con los artículos 68.2 y 69 CE (provincia como circunscripción electoral en el Congreso y en el Senado).⁷⁸

Sin perjuicio de lo razonable de la tesis descrita, lo cierto es que la contraria ha terminado por imponerse. Según la concepción mayoritaria, efectivamente, el requisito de ley orgánica se exige para la alteración de los límites de la provincia entendida no solo como circunscripción electoral, sino también como tipo de entidad local. A favor de este planteamiento juega también un argumento de carácter sistemático: la exigencia de ley orgánica se establece en un artículo constitucional, el 141, referido a entidades locales supramunicipales. En concreto, se contiene en su apartado primero, en el que expresamente se toma en consideración la provincia como entidad local. Por lo demás, se ubica, dentro del título VIII del texto constitucional, en el capítulo segundo: “De la Administración local”. De manera coherente, el artículo 25.2 TRRL reproduce la exigencia de ley orgánica para la alteración de los límites de una provincia que, dado el objeto regulatorio de esta norma, necesariamente ha de ser entendida en su faceta de entidad local. De hecho, las alteraciones que se han producido hasta el momento presente han sido aprobadas todas por ley orgánica.

Tan mayoritaria parece esta concepción, que motivó la introducción de una enmienda en la redacción original del artículo 91.4 del nuevo Estatuto catalán. En este apartado, y en el marco de la regulación de la creación, modificación y supresión de las veguerías, se añadió el siguiente inciso final: “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”. Remisión esta destacada por la STC 31/2010, de 28 de junio, al afirmar que, si la veguería es la provincia en Cataluña cambiada de nombre, resulta 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” (FJ 41.º).

⁷⁸ A favor de esta interpretación restrictiva, entre otros, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, 1982, p. 475; AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, y otros, *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, p. 319; y PRATS CATALÀ, Joan, “La comarca”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, Civitas, Madrid, 1988, p. 816 y 817.

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 menoscenso 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 su 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.

Anexo. Propuestas políticas en el ámbito de las diputaciones provinciales

El presente Anexo tiene por objeto presentar de forma gráfica y escueta las propuestas sobre las diputaciones provinciales, formuladas por las distintas formaciones políticas que concurrieron a las elecciones generales a las Cortes, celebradas el pasado 20 de noviembre de 2011. El Anexo recoge las propuestas mencionadas, convenientemente extractadas de los programas elaborados para dichas elecciones, con indicación del apartado, subapartado y página concreta donde figuran en cada caso. De esta forma se permite que el lector pueda repasar, en muy breves instantes, todas las propuestas formuladas, con la misma literalidad con que constaban en los respectivos programas electorales. Ello es así en todos los casos, menos en aquellos en los que los autores nos hemos inclinado, por razones prácticas, por ofrecer una traducción al castellano de los textos originales, únicamente redactados en catalán (caso de PSC, CiU, ICV y ERC) o gallego (BNG).

Después del primer apartado de cada tabla, dedicado a las propuestas directamente relacionadas con las diputaciones provinciales, se ofrecen, como información complementaria, las propuestas formuladas por cada fuerza política en el ámbito, más general, del Gobierno local, la indicación –ya mencionada- del apartado y subapartado del programa en que constan las propuestas precedentes, y, en algunos casos, bajo el apartado de “otros”, comentarios adicionales, relativos bien a declaraciones realizadas ante la prensa por los dirigentes del partido político objeto de análisis, bien a iniciativas parlamentarias impulsadas por ellos en el ámbito de las diputaciones provinciales.

A diferencia del sistema de ordenación seguido en el cuerpo del trabajo (en el que hemos examinado en primer lugar las propuestas políticas de mayor o menor contundencia –es decir, desde la supresión a la simple reforma de las diputaciones provinciales-), el Anexo

presenta las propuestas políticas siguiendo el orden de mayor a menor representación política obtenida por las distintas fuerzas políticas en las elecciones generales mencionadas.

No se incluye la referencia a otras formaciones que obtuvieron representación en el Congreso de los Diputados, por el hecho de que sus programas electorales no contienen referencias directas a las diputaciones provinciales, ya sea porque el nivel de Gobierno provincial se encuentra fuertemente implantado en los territorios en que se presentaban (caso de las fuerzas políticas del territorio vasco: Amaiur, con 7 diputados, y PNV, con 5 diputados), por tratarse de fuerzas implantadas en comunidades uniprovinciales (Geroa Bai, en Navarra, con 1 diputado, y Foro Asturias, asimismo con 1 diputado), o por motivos de distinto orden, también concretados en la superación de la división provincial en su territorio (Coalición Canaria, con 2 diputados).

Por ello mismo, el peso político de las formaciones que propugnan la supresión de las diputaciones provinciales o una transformación significativa de su configuración actual, quizás debería calcularse con abstracción de los resultados (escaños, votos y porcentaje) obtenidos por las fuerzas políticas mencionadas en primer término, o teniendo en cuenta, al menos, la incidencia de dicho factor en los cálculos que se realicen sobre bases distintas a las propuestas.

1. PP	
Diputaciones	Modernizaremos el marco legal de las diputaciones, cabildos y consells, para garantizar el adecuado y eficaz desarrollo de su función constitucional, asegurando los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y desarrollando de manera inequívoca su clara vocación de ayuda y apoyo a los pequeños y medianos municipios (161).
Gobierno local	<p>Aprobaremos una nueva Ley Básica del Gobierno y Administración Local que, partiendo del pleno respeto a la autonomía de los entes locales, atribuya con mayor precisión las competencias de estas Administraciones y les dote de instrumentos más adecuados para la gestión. Impulsaremos su tramitación conjunta con el nuevo modelo de financiación local (161).</p> <p>Reforzaremos los instrumentos de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones, introduciendo los cambios normativos precisos y estimulando los acuerdos en el nuevo modelo de financiación (162).</p> <p>Promoveremos la institucionalización de la FEMP para la mejor defensa de los intereses de los municipios y provincias. Este órgano institucional canalizará la colaboración entre las entidades locales, y articulará la representación ordinaria de las mismas en su relación con la Administración General del Estado (162).</p> <p>Fomentaremos la agrupación voluntaria de municipios teniendo en cuenta la capacidad organizativa y financiera, para una prestación óptima de los servicios (162).</p>

Programa	Apartado “La Administración, motor del cambio”, subapartado “Ayuntamientos del siglo XXI” (160-162).
Otros	En diversas declaraciones recogidas por la prensa escrita, este partido consideró que la propuesta de dirigentes del PSOE de suprimir las diputaciones era electoralista y respondía a la pérdida de diputaciones por parte del partido socialista, que solo retenía ocho, frente a las veinticuatro del PP. Consideraba, asimismo, que las diputaciones eran más necesarias que nunca y que lo que se necesitaba era una modernización o reforma del conjunto de Administraciones Públicas.

2. PSOE

Diputaciones	Impulsaremos la reorganización de los Gobiernos locales y la modernización profunda de las diputaciones provinciales. La nueva configuración de la Administración local de carácter supramunicipal, debe tener presente la existencia de una Administración autonómica con servicios de carácter provincial, el reforzamiento tanto político como técnico de los ayuntamientos, y el papel de supletoriedad que la Constitución y sus leyes de desarrollo le asignan respecto a los municipios. En este sentido, Andalucía, con sus leyes municipales, es una referencia para conseguir una Administración local más simplificada, eficiente y eficaz. La transformación de las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales diputaciones. Debe otorgarse tratamiento diferenciado para los consejos insulares o cabildos, que son instituciones locales y, en consecuencia, abogamos por mantenerlos y afianzarlos.
Gobierno local	Desarrollaremos las disposiciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, relativas a las relaciones entre los niveles estatal, autonómico y local. Específicamente, el Gobierno de la nación fomentará la realización de convenios y consorcios administrativos, y propiciará la creación de órganos de colaboración y de coordinación entre las Administraciones, sobre todo en el ámbito de la prestación de servicios sociales (124). Igualmente las modificaciones legislativas contemplarán que los servicios no obligatorios, para municipios de menos de 5.000 habitantes, puedan ser

	<p>prestados mediante mancomunidades, comarcas, consorcios u otros regímenes asociativos (124).</p> <p>Por eso, los socialistas nos comprometemos con el impulso y aprobación de una ley de financiación local que cuente con un amplio respaldo parlamentario.</p> <p>El papel que los municipios deben ejercer en el siglo XXI exige que cuenten con un marco legislativo y competencial adecuado. Por eso, en la próxima legislatura afrontaremos la redefinición, actualización y modernización del marco de competencias y funciones de las entidades locales a través de una nueva Ley de Gobierno y Administración Local. La nueva Ley tendrá en cuenta el desarrollo autonómico y estatutario en materia de gobierno y administración local, la necesidad de garantizar un funcionamiento transparente y plenamente democrático de los Gobiernos locales, y de proporcionar las bases para que los mismos desarrollen una gestión eficaz, eficiente y austera de sus intereses y servicios.</p>
Programa	Apartado “V. Democracia”, subapartado “2.7 La optimización de nuestro sistema de descentralización del poder” (123-125).
Otros	Durante el año 2011, diversos dirigentes o exdirigentes del PSOE se pronunciaron, en distintos foros, a favor de la supresión o de la práctica desaparición de las diputaciones provinciales, yendo por tanto bastante más allá de las propuestas programáticas formuladas con ocasión de las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre. El expresidente Felipe González apostó directamente por su supresión, básicamente por motivos económicos, mientras que el candidato a presidente del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, llegó a afirmar que, en su actual organización y funciones, “sobran”.

2 bis. PSC

Diputaciones	<p>A escala local, los ayuntamientos ya hace mucho tiempo que sobrepasaron sus competencias mínimas para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos. La correlación competencial y financiera no se ha abordado seriamente. Simultáneamente hemos mantenido las diputaciones provinciales, ahora con perspectiva de transformación en consejos de veguería, y hemos creado otros entes locales como son las comarcas (42-43).</p> <p>El principal objetivo es tener una Administración Pública más próxima, más ágil y más sencilla, que facilite la prestación de los servicios públicos, la accesibilidad de los ciudadanos, y que evite las duplicidades antieconómicas. Es necesario reducir burocracia y costes. Por ello será necesario realizar un estudio sobre las duplicidades administrativas entre el Estado y las comunidades autónomas y entre estas y los ayuntamientos y los entes supramunicipales, racionalizando las competencias con el objetivo de conseguir una mayor eficacia y una mayor celeridad.</p> <p>En este sentido, apostamos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Por llevar a cabo una profunda reforma de las competencias de las diputaciones, que deberán centrarse, principalmente, en la colaboración y cooperación técnica, jurídica y económica con los organismos que deban prestar de forma mancomunada o consorciada los servicios públicos a los municipios. <p>Delimitaremos por ley este nuevo marco competencial de las diputaciones provinciales, así como de su estructura y funcionamiento, que deberán adecuarse a esta nueva distribución de competencias (50).</p>
---------------------	---

	<p>Por ello, proponemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hacer las reformas normativas necesarias para conseguir que, en el ámbito supramunicipal, consejos comarcales y diputaciones, el Consejo de Alcaldes sea el máximo órgano de representación y de gobierno (51). - La racionalización y clarificación de la atribución de competencias entre los ayuntamientos, consejos comarcales y diputaciones (51).
Gobierno local	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobar una nueva ley de financiación local ajustada al marco de competencias municipales. - Potenciar la constitución de consorcios territoriales como herramienta para mancomunar la prestación de servicios públicos y, como consecuencia, contribuir al adelgazamiento de la Administración Pública y a una mayor eficacia y celeridad en el funcionamiento de la Administración.
Programa	Apartado “B. La España que queremos: la apuesta federal. El PSC como partido federador”, subapartado “5) Simplificación administrativa: una Administración más eficaz, próxima, austera y al servicio del ciudadano”.

3. CiU

Diputaciones	<p>Las diputaciones son organismos que con frecuencia duplican funciones de las comunidades autónomas. Precisamente por este carácter de Administración intermedia es necesario que sea la Generalitat la Administración que legisle sobre la reordenación de las diputaciones en Cataluña.</p> <p>Promoveremos que, por ley, el Estado delegue en Cataluña la potestad de reordenación de la naturaleza y funciones de las diputaciones, garantizando que sus recursos reviertan en políticas y financiación destinadas a las Administraciones locales (114-115).</p>
Gobierno local	Reclamaremos un nuevo modelo de financiación local, para conseguir la plena suficiencia y autonomía financiera de los entes locales, así como un incremento sustancial de los recursos incondicionados en los próximos años.
Programa	Apartado “5. Calidad democrática”, subapartado “5.3 Administración Pública”.
Otros	A pesar de que en esta coalición las tesis antiprovincialistas son mayoritarias y vienen de antiguo, tampoco son infrecuentes las voces que defienden el papel de las diputaciones provinciales y su pervivencia como nivel de Administración local necesario, lo que puede explicarse en buena parte por el hecho de que sea esta misma coalición la que domina el Gobierno de gran número o de todas las diputaciones catalanas.

4. IU-LV

Diputaciones	Eliminación de las diputaciones como instituciones obsoletas y transferencia de sus competencias autónomas, respetando las particularidades insulares y fomentando la creación de mancomunidades de servicios entre los ayuntamientos (24).
Gobierno local	Ley de Financiación Local que defina los recursos y las competencias de las Administraciones locales (24).
Programa	Apartado “Eje 2: Propuestas para una democracia avanzada”, subapartado “3. Propuestas para democratizar el funcionamiento de las instituciones” (24).

4 bis. ICV-EUA	
Diputaciones	Suprimir las diputaciones provinciales. Reducir a un único nivel la Administración local, fomentando la mancomunación de municipios para la gestión de los recursos y servicios, con frecuencia duplicados innecesariamente en municipios más pequeños (29).
Gobierno local	<p>Sin embargo, es necesario actuar en un segundo ámbito, el de los Gobiernos locales, poniendo encima de la mesa una propuesta de acuerdo sobre un Nuevo Modelo de Financiación Local que garantice también la suficiencia financiera de los ayuntamientos, actores suficientemente importantes en las políticas dirigidas a los colectivos que más sufren la crisis.</p> <p>“El Estado se organizará exclusivamente en estados y se suprimirán las provincias. La circunscripción electoral para la elección al Congreso será la de los estados. Se garantizará el derecho de las partes federadas a establecer su propia organización territorial” (220)</p>
Programa	Bloque 1. “Economía y ecología. Para una salida socialmente justa y ecológica a la crisis”, Eje de una nueva Política Económica: fiscal, presupuestaria y financiera, apartado “Política Presupuestaria: un nuevo planteamiento de los Objetivos de Estabilidad”, propuesta núm. 35. “Elaborar un plan de equilibrio fiscal sin recortes sociales”.

5. UPD	
Diputaciones	“Supresión de las diputaciones provinciales y diputaciones forales, cuyas competencias pasarán a desempeñar comunidades autónomas y ayuntamientos” (7).
Gobierno local	<p>“Fusión paulatina y voluntaria, dentro de un plazo con fecha de expiración, de los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes, y de los contiguos entre sí o anexos a concentraciones urbanas mayores, con el fin de racionalizar la Administración local y de mejorar la prestación eficiente de servicios públicos”.</p> <p>“Abordar de manera inmediata la reforma de la Administración local y dotarla de un nuevo modelo de financiación que le proporcione suficientes recursos para desempeñarlas, aumentando su participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas”.</p>
Programa	Apartado “2. Reforma de la Constitución y del Estado”, subapartado “2.1 Redistribución de competencias entre Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos”.

6. ERC	
Diputaciones	<p>Las diputaciones provinciales se han demostrado estructuras burocráticas inefficientes que no están adaptadas a la realidad territorial. Fruto de esta constatación y en virtud de sus competencias, las comunidades autónomas han desarrollado estructuras territoriales de proximidad, enraizadas en el territorio, que pueden asumir la gestión descentralizada, eliminando la estructura provincial que se superpone duplicando la burocracia y el gasto. El desmantelamiento de las diputaciones permitiría liberar recursos para ser destinados a las políticas de proximidad a la ciudadanía.</p> <p>Propuestas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supresión de las diputaciones provinciales, trasladando sus recursos a las comunidades autónomas para el desarrollo de políticas sociales de proximidad, que en el caso de Cataluña se desarrollarán a través de las veguerías. • Supresión de las diputaciones provinciales como Administraciones anacrónicas, cuya financiación debe ser transferida a las comunidades autónomas para que revierta en políticas sociales de proximidad a través de los ayuntamientos (84).
Gobierno local	<p>Los municipios de los Países Catalanes continuamos haciendo frente a nuestras obligaciones y a nuestros servicios con un sistema de financiación insuficiente, sin los recursos propios necesarios y con demasiada dependencia de los recursos de las Administraciones supramunicipales (83).</p>

	Pedir al Gobierno del Estado que aborde de forma inmediata y concertadamente la definición de un nuevo modelo de financiación municipal que garantice la suficiencia financiera de las entidades locales, para asegurar la prestación de servicios básicos de calidad para toda la ciudadanía con independencia de la dimensión del municipio, y remita lo más pronto posible un proyecto de reforma de la ley de Haciendas locales que recoja los principios mencionados (84).
Programa	Apartado “Bloque II. La República”, subapartado “c) Democracia de proximidad, racionalización territorial”, punto “Las diputaciones, la Administración inútil” (81-84).
Otros	Los representantes de ERC en el Congreso de los Diputados presentaron durante el año 2011 iniciativas parlamentarias orientadas a la supresión de las diputaciones provinciales.

7. BNG	
Diputaciones	“Instaurar un nuevo modelo de Administración local, apostando por la supresión de las diputaciones provinciales en beneficio de los concejos y las CCAA, que asumirían sus competencias”, y de forma complementaria, “dotar, en paralelo a la supresión de las instituciones provinciales, de una mayor financiación y recursos económicos a los concejos, como instituciones más próximas a los ciudadanos y auténticos entes representantes de los intereses locales” (14).
Gobierno local	Reforma constitucional que permita avanzar, entre otros ámbitos, “a la eliminación de las provincias como institución garantizada en la Constitución, y de su referencia como circunscripción electoral” (36).
Programa	Bloque “IV. La alternativa del BNG en defensa de las mayorías sociales y de los sectores productivos de Galicia”, apartado “1. Una alternativa para la sostenibilidad de las finanzas públicas”, subapartado “1.2 Racionalización administrativa y del gasto público”.
Otros	Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, sobre racionalización del régimen de las diputaciones provinciales, presentada por el Grupo Mixto a instancias de los dos diputados del BNG, presentada en marzo de 2010, cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno del Congreso en febrero de 2011.

8. COMPROMÍS-Q	
Diputaciones	“Hay que suprimir la división provincial y eliminar las diputaciones provinciales, transfiriendo las competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat y a las Administraciones locales” (119-129).
Gobierno local	“Hay que hacer una reforma constitucional para convertir el País Valenciano en circunscripción única a efectos de elecciones generales y europeas” (118). “Supresión de la Administración periférica del Estado en el País Valenciano con el traspaso a la Generalitat de todas sus funciones. Por último, hay que reconocer a los alcaldes como representantes del Estado y la Generalitat en el término municipal y reforzar la dimensión política y la autoridad de las Administraciones municipales” (118).
Programa	Bloque “La sociedad”, apartado “9. Descentralización definitiva del Estado”.