

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 concurren 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 fomentado 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-...I 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 *Ibíd.*, 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 *Ibíd.*, p. 221-222.

2.1.2. Unión, Progreso y Democracia (UPD)

Votos	1.140.242
Porcentaje	4,69%
Escaños Congreso	5
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

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

¹⁰ 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 *Ibidem*, 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 Ridaó, 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 *Ibidem*, 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 – Elecciones 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 administrativa e do gasto público”, p. 14.

¹⁷ Ibídem, bloque “8. Unha alternativa para avanzar no autogoberno 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 *Ibidem*, 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 “sobran”,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.