

PRÓLOGO

Historia de las diputaciones provinciales: la larga historia de una vida de rigor y pasión

Alfredo Galán Galán

Director de la Fundación
Democracia y Gobierno Local.
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

I

“Después de contratiempos y dificultades comprometedoras de su existencia, las diputaciones provinciales españolas siguen gozando de una aceptable buena salud, cumpliendo con éxito funciones imprescindibles”. Esta es la conclusión a la que llega Enrique Orduña Rebollo, en el epílogo de la obra que aquí prologamos, después de un detallado estudio de la evolución histórica de estas instituciones, que arranca desde sus orígenes modernos (1810-1813) y llega hasta la actualidad, terminando con un conjunto de interesantes consideraciones sobre el pasado, presente y futuro de las diputaciones. No cabe duda de que esta monografía, *Historia de las diputaciones provinciales*, recoge una de las más exhaustivas investigaciones sobre la materia, únicamente posible por la pasión de su autor y la atalaya que le ofrece su ya dilatada experiencia.

II

Hace no mucho, en el pasado año 2022, celebramos el bicentenario de la creación de muchas diputaciones provinciales en España. Aclaramos que muchas, pero no todas. Como muestra de ello, algunas diputaciones ya festejaron con anterioridad esa efeméride. La razón se encuentra en que no todas se constituyeron a la vez, sino en el marco de un proceso muy vinculado a la agitada vida política española del siglo XIX.

Con ocasión de otro libro de la Fundación Democracia y Gobierno Local, *200 años de la Diputación de Barcelona*, publicado justamente en 2022, varios autores, incluido el propio Enrique Orduña Rebollo, tuvieron ocasión de compartir reflexiones de interés sobre el recorrido histórico de las diputaciones provinciales. Pero como ya advirtió Juan Echániz Sans en la introducción a esta obra, para una institución como la Fundación, “lo que actualmente interesa es el análisis del rol actual del Gobierno local intermedio de las diputaciones en el contexto del Estado descentralizado que instituyó la Constitución Española de 1978”. En definitiva, el pasado es maestro del presente y buen consejero del futuro.

III

Prescindiendo ahora de antecedentes más remotos, el origen de las diputaciones provinciales suele situarse en torno a la Constitución de Cádiz de 1812. En mi contribución a la mencionada obra conmemorativa de los 200 años de vida de la Diputación de Barcelona, bajo el genérico título “Pasado, presente y futuro de las diputaciones provinciales en España”, ya expuse que cabe distinguir, al menos, tres períodos de formación de las diputaciones en su concepción más moderna: el primer constitucionalismo (la Constitución de Cádiz de 1812); el Trienio Liberal, 1820-1823 (el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822); y la vuelta a la senda constitucional (el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos). Ni que decir tiene que, en el presente libro, Enrique Orduña Rebollo analiza con rigor y minuciosidad todos estos períodos.

De ese repaso histórico sobre el origen de las diputaciones provinciales en España pueden extraerse, a mi parecer, algunas ideas que son de gran utilidad en la actualidad.

De entrada, la constatación de que las diputaciones provinciales son una institución secular en España, mejor dicho, en rigor, multisecular. Encabezan las organizaciones territoriales más longevas de nuestro país. El transcurso de la historia es para las instituciones algo similar a lo que representa el paso del tiempo en la selección natural de las especies: solamente las más aptas sobreviven. Pues bien, la persistencia en el tiempo de las diputaciones seguramente se explica por la confluencia de diferentes razones, y entre ellas, sin duda, su capacidad de adaptación a los cambios sobrevenidos y la relevancia de la función que siempre se les ha encomendado.

En segundo lugar, la afirmación de que el origen moderno de las diputaciones provinciales está vinculado con el constitucionalismo. El sistema territorial español del Antiguo Régimen presentaba graves disfuncionali-

dades, que también afectaban al ámbito provincial. No es de extrañar, por ello, que el legislador constituyente de Cádiz se hiciera eco del problema territorial. Así, en la Constitución de 1812 se contiene una regulación extensa y muy detallada de las provincias y de las diputaciones provinciales. Bajo el amparo de estas previsiones constitucionales se constituyeron algunas diputaciones provinciales, que son las más antiguas. Por desgracia, esta primera experiencia constitucional española fue interrumpida por la restauración del absolutismo con Fernando VII. Una de las consecuencias fue la paralización del proceso de creación de nuevas diputaciones. Hemos de esperar a la reimplantación del Estado constitucional en 1820, dando origen al conocido como Trienio Liberal (1820-1823), para que se propiciase un contexto favorable para retomar la labor de la constitución de las diputaciones provinciales y su fortalecimiento. Es en este período cuando se aprueba el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822, mediante el cual se estableció la primera división provincial de España, división que se califica de provisional. La terminación del Trienio Liberal en 1823, con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis, supuso la reimplantación del absolutismo y el final del período constitucional y, con él, de su entramado institucional, incluidas las diputaciones. Tras la muerte de Fernando VII en 1833, comienza el reinado de Isabel II bajo la regencia de María Cristina de Borbón. En este contexto, Javier de Burgos, nombrado secretario de Estado y del Fomento General del Reino, impulsa la aprobación del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se establece la que será prácticamente la división provincial definitiva en España. Más allá de este apretado resumen de los vaivenes políticos de nuestro país, lo que nos interesa destacar ahora es que, en contra de lo que parece ser el infundado imaginario de algunas personas, el origen de las diputaciones y el constitucionalismo van de la mano: avanzan en los períodos constitucionales y se frenan con las vueltas al absolutismo. Desde esta perspectiva, las diputaciones son un fruto del constitucionalismo y participan de sus valores, recogidos en el texto constitucional. Es esta una realidad que se encuentra en el origen (Constitución de 1812), pero que se mantiene hasta la actualidad (Constitución de 1978).

Por último, la constitucionalización de las diputaciones provinciales es señal inequívoca de su importancia. La previsión de la existencia de las diputaciones se contiene ya en la Constitución de 1812. Ello es muestra clara de que el legislador constituyente de aquel momento consideró que tenía la relevancia suficiente para adquirir rango constitucional no solamente la provincia, como tipo de entidad pública territorial, sino también la diputación provincial, como su instancia de gobierno. En otras palabras, es una demostración de la importancia que se le concede como pieza clave para la estructuración territorial. Como a nadie se le escapa, el rango constitucional

de la provincia y también de la diputación se ha mantenido en la actual Constitución de 1978.

IV

Historia de las diputaciones provinciales es una obra extraordinaria, tanto en su afán como en su resultado. Como poco ordinario es también su autor, Enrique Orduña Rebollo, amante de la historia (en unos tiempos de desmemoria), del estudio tranquilo, riguroso y detallado (frente a las tentaciones actuales de superficialidad y acumulación de publicaciones), y, sobre todo, de la Administración pública y del mundo local, a los que ha dedicado una parte muy notable de su vida.

La trayectoria personal y profesional de Enrique Orduña Rebollo puede describirse a través de su relación con tres ciudades: Valladolid, León y Madrid. Cada una de ellas se corresponde con distintas etapas de su vida. No obstante, entre ellas destaca Valladolid, su ciudad natal, con la que guarda un estrecho vínculo que perdura a lo largo de los años y que ha transmitido a sus hijos y nietos.

Concluidos los estudios preuniversitarios, cursó la licenciatura de Filosofía y Letras en las universidades de Valladolid y Madrid, realizando el servicio militar en Zaragoza. En estos primeros años de formación se asientan algunas de las cualidades que le acompañan desde entonces. Es un alumno aplicado, con un sentido de la responsabilidad muy acentuado, con curiosidad, rigor en la exposición, que tiene una gran capacidad de retención, con gran inquietud y que acumula lecturas de los temas más diversos, decantándose por las materias próximas a las ciencias sociales, como la literatura, la historia o la historia del arte. Preferencias que le inclinan hacia los estudios de Filosofía y Letras. Con ese bagaje, de la mano de Ricardo Magdaleno, director del Archivo de Simancas, realizará una estancia en ese Archivo que va a favorecer la preparación de las oposiciones al Cuerpo Auxiliar de Archivos, Bibliotecas y Museos.

También esta es la etapa en la que establece contacto con algunas personas con las que mantendrá relación a lo largo de más de sesenta años, profesional y de amistad. De esta época, por ejemplo, data su vínculo con Ramón Martín Mateo y Ramón Parada, por aquellas fechas en el Colegio Mayor de Santa Cruz de la Universidad de Valladolid.

V

En julio de 1963 comienza su carrera administrativa en León. Tras desempeñar un primer destino en la Delegación de Hacienda, desarrolla su actividad

profesional en esta ciudad ejerciendo, primero, como director de la Biblioteca Pública, de la Facultad de Veterinaria, y, seguidamente, del Centro Coordinador de Bibliotecas de León. En esta época se encargará, además, de la instalación del Archivo Histórico Provincial en el edificio “Ildefonso Fierro” de la Diputación Provincial.

Tanto su actividad profesional como la intensa actividad social que desarrolla en aquellas fechas le van a proporcionar un notable conocimiento de la idiosincrasia de la provincia y de sus gentes, en definitiva, del “tipo humano” en los términos descritos por Baroja. Allí tomará contacto por primera vez con una institución provincial, conociendo su funcionamiento y actividad. De la eficacia de su gestión dará cuenta un acuerdo del pleno de la corporación provincial reconociendo sus servicios al cesar por su traslado a Madrid.

De estas experiencias por tierras leonesas se llevará, sin duda, las entrañables amistades trabadas en aquella época, por ejemplo, entre otros, la de Andrés Suárez, catedrático de Agricultura, con quien compartirá interesantes proyectos intelectuales, como la obra *Bibliografía española de Economía Regional*. Además, con el paso del tiempo, esas experiencias le resultarán de utilidad en alguno de sus trabajos académicos. Es el caso de su monografía sobre *El regionalismo en Castilla y León* (1986) o el comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional a propósito del proceso de creación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (1985), en los que aborda los antecedentes del regionalismo castellanoleónés, el proceso de configuración de la Comunidad Autónoma y los problemas suscitados por parte de un sector de lo que, entonces, se dio en conocer como el “leonesismo militante”, que hizo de la segregación de la provincia de León de la Comunidad Autónoma su bandera, y que cuarenta años más tarde ha vuelto a prodigarse en el seno de algunas instituciones políticas de la provincia con escaso éxito. Planteamiento segregacionista que siempre ha rechazado.

Con todo, la vinculación con León adquirió un tono más personal. En efecto, en esta ciudad conoce a Concha Prada, con la que contrae matrimonio en 1968 y que le acompaña desde hace más de 57 años. Junto a ellos, sus dos hijos Mónica y Enrique, así como la tercera generación, Gonzalo y Ana.

VI

En 1966 se traslada a Madrid por motivos profesionales, aunque retorna periódicamente a León, pues, apenas dos años más tarde, contrae matrimonio

nio en su Catedral, momento a partir del cual las visitas se van a suceder de manera ininterrumpida en el tiempo.

Instalado en Madrid, tras su paso por la Inspección General de Bibliotecas (1966-1969), llega al Instituto de Estudios de Administración Local en 1968, coincidiendo con Ramón Martín Mateo. En este organismo va a desarrollar el grueso de su actividad profesional, primero como jefe del servicio de documentación (1970 a 1977), a continuación, como director de su biblioteca por concurso-oposición (1977-1988), y más adelante, tras la fusión con el Instituto Nacional de Administración Pública, como director de la biblioteca de este último organismo autónomo hasta su jubilación (1988-2007). Estancia que se prolonga a lo largo de 37 años con el breve interregno de su paso en 1982, como asesor, por el gabinete del entonces ministro de Administración Territorial, Luis Cosculluela.

Los años de servicio en el Instituto de Estudios de Administración Local, y más tarde en el Instituto Nacional de Administración Pública, van a ser fructíferos no solo en cuanto al desarrollo profesional, a través de la implantación y ejecución de diferentes proyectos relacionados con la gestión de la biblioteca (así, la conservación y ampliación de fondos o la modernización del servicio de préstamo), sino también desde el plano de la permanente formación intelectual y la actividad investigadora, sin olvidar el componente humano.

Al margen de las cuestiones más estrechamente relacionadas con la administración activa, a lo largo de casi cuarenta años, tuvo oportunidad de colaborar y tratar con un extenso plantel de profesores de Derecho Administrativo, Derecho Político y Constitucional y altos funcionarios de la Administración, fraguando con alguno de ellos una relación personal de amistad, al margen de la profesional, que llega hasta ahora. Lo prolongado de su servicio en la biblioteca le ha permitido tratar a varias generaciones de profesores de Derecho Público, comenzando con la inicial generación de la *Revista de Administración Pública*, a cuya cabeza se encontraba Eduardo García de Enterría, así como a sus colaboradores y discípulos de las décadas de los setenta (así, Sebastián Martín-Retortillo, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Luis Morell Ocaña) y ochenta (Santiago Muñoz Machado, Francisco Sosa Wagner, Tomás de la Quadra-Salcedo, Luciano Parejo Alfonso, entre otros); también con Alfredo Gallego Anabitarte; y, finalmente, con generaciones más recientes de docentes, entre los que tengo el honor de incluirme.

VII

De los primeros años en el Instituto de Estudios de Administración Local data su interés por los temas relacionados con el municipalismo, que responden a un doble propósito: "doctrina y acción".

En el campo de la doctrina, toma como objeto de estudio la historia de la Administración local y el municipalismo, fruto del cual, desde 1970 hasta hoy, ve la luz un copioso número de conferencias, artículos y libros sobre los temas más diversos de la Administración local desde la indicada perspectiva histórica: intendentes, reformas municipales de Carlos III, legislación local y sus reformas, organización territorial, división provincial, partidos judiciales, diputaciones provinciales, entre otros muchos. Estos trabajos de investigación tendrían su vertiente en la docencia, que ejerció como profesor asociado de Derecho Administrativo local en la Universidad Carlos III de Madrid (1995-2009). Por su actividad como secretario general de la OICI ha sido profesor invitado de las universidades Simón Bolívar y Central (Caracas), Los Andes de Mérida y San Cristóbal del Táchira de Venezuela, Colegio del Rosario de Bogotá, La Plata y el Salvador de Argentina.

Por otra parte, en el campo de la acción, va a resultar un infatigable promotor de múltiples iniciativas destinadas a difundir el ideario municipalista. Al inicio de la década de los ochenta del pasado siglo comienza a colaborar, de la mano del venezolano Orlando Contreras Pulido, en la dirección de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, entidad que había sido fundada en la década de los treinta y que agrupa a municipalidades y ayuntamientos iberoamericanos. Los congresos, seminarios y jornadas se prodigan a ambos lados del Atlántico, en los que una nutrida representación de responsables políticos, académicos y profesionales de la Administración local intercambian experiencias y debaten sobre problemas comunes. Los resultados de los congresos bianuales se recogen en actas que circulan por alcaldías, intendencias y municipalidades, generando un cuerpo doctrinal que se decantará, entre otros resultados, en la original aprobación de una Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana en el XX Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Caracas en 1990. Estas iniciativas cuentan con el impulso de Enrique Orduña Rebolledo, que actúa como secretario general desde 1994, y recibe la colaboración de múltiples profesores y amigos: los venezolanos Orlando Contreras Pulido, Fortunato González Cruz, Armando Rodríguez; el mexicano Guillermo Vallarta; Daniel Fernando Soria, Roberto Dromi y Julio César Alak, de Argentina; los geógrafos Andrés García Lorca y Fernando Manero Miguel; y un extenso elenco de académicos españoles, Ramón Martín Mateo, Luciano Parejo, entre otros muchos.

VIII

Valladolid cruza de manera transversal el itinerario personal y profesional de Enrique Orduña Rebollo. A pesar de desarrollar su actividad profesional en Madrid desde 1967, hay todo un conjunto de intereses de orden personal y profesional, así como de hábitos y costumbres, que le ligan a la ciudad de Valladolid.

Destaca, en este orden de cosas, su colaboración con la editorial Ámbito, ya desaparecida, desde principios de los ochenta hasta el umbral del nuevo siglo, de cuyo consejo de administración formó parte. Se trataba de una iniciativa cultural que incluía a profesores y funcionarios nucleados en torno a la figura del medievalista Julio Valdeón Baruque, que desplegó una intensa actividad editorial a lo largo de casi dos décadas. Tomando como objeto de atención Castilla y León, se dieron a la estampa un elevado número de obras de autores sobre los más diversos temas, predominando los estudios históricos y geográficos, sin olvidar el arte, la literatura o la botánica. Era un proyecto en el que confluían personas dispares, pero con intereses e inquietudes comunes; en suma, de un grupo de amigos que colaboraban en la difusión de la cultura.

El vínculo vallisoletano se advierte también por su relación con el cooperativismo agrario al ser designado consejero de Caja Rural del Duero de la mano de José Millaruelo Aparicio, amigo entrañable fallecido prematuramente. Con él, por lo demás, coincidió en la promoción y el fomento de la Semana Santa vallisoletana ante las instituciones locales y autonómicas, formando parte ambos, así como sus respectivas familias, entre otros lugares comunes, de la Cofradía de las Angustias de Valladolid.

IX

Prologar un libro es siempre una labor impregnada de responsabilidad y contención. De responsabilidad porque uno intenta estar a la altura de la obra prologada. Se comprenderá que, en esta ocasión, mi fracaso no por esperado sea menos clamoroso. *Historia de las diputaciones provinciales* es un trabajo de madurez, fruto de incontables horas de búsqueda en archivos y de lecturas de documentos, de anotaciones a mano y de hallazgos. El resultado es, ante todo, el retrato de una época o, mejor, de todas las épocas que se han examinado a lo largo de los años. Las diputaciones provinciales acaparan todos los focos, pero ello no resta protagonismo al escenario de fondo, político, económico y social, en el que nacen y desarrollan su agitada vida. En este libro se encontrarán innumerables datos que seguro desconoce incluso aquel que se considere experto en el mundo local. Pero también

será de interés para todos aquellos que, a través del detalle y de lo cotidiano, quieran formarse una imagen clara de la evolución institucional de nuestro país.

Prologar es también, decíamos, una labor de contención. Lo importante es la obra que se prologa. Quiero cumplir esta exigencia y no extenderme más. Añado únicamente la sincera satisfacción que la redacción de estas páginas me produce, contando, además, con la inestimable complicidad del hijo del autor, Enrique Orduña Prada, excelente jurista y mejor persona. No es tan usual aprender, a la vez, tanto del padre como del hijo, y que, por fortuna, todo ello se aderece con amistad. Mi agradecimiento, pues, para ambos Enriques, y mi deseo de que sigamos compartiendo proyectos y encuentros. Le toca ahora al lector pasar la página y adentrarse en una aventura tan formativa como amena.