

CAPÍTULO 16

Continuidad de la defensa doctrinal de las diputaciones y una referencia a la institución provincial en Iberoamérica

1. Diputaciones provinciales

1.1. Competencias y cooperación

Siguiendo con las exposiciones del capítulo precedente, las dos aportaciones siguientes correspondieron a Valentín Merino y a Fernando Fernández-Figueroa, ambos altos funcionarios de habilitación nacional del Ayuntamiento de Valladolid y de la Diputación de Sevilla, respetivamente. El primero la dedica a las competencias de la provincia. Comienza refiriéndose al entramado complejo de niveles de Gobierno que forman el sistema político-administrativo español, cuya posición responde al nivel que alcanzan sus competencias. Entendidas estas como un conjunto de potestades que se proyectan sobre determinadas materias y acompañadas de su correlativa financiación, permiten a su titular realizar políticas públicas, resolver problemas sociales y conformar un proyecto de gobierno propio con y para sus ciudadanos¹.

En este sentido las competencias de las diputaciones, como sabemos, son propias y delegadas. Las primeras constituyen la base del sistema y son

1. Merino Estrada (2017).

esencialmente instrumentales en relación con las de los municipios. Tanto las primeras como las segundas han sido avaladas por la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional, pues aunque el núcleo está compuesto por competencias instrumentales, nada impide al legislador atribuir otras, pues hace constar que las competencias de la diputación serán las que decidan atribuirle el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en su marco competencial. Incluso admite el Tribunal el aumento de las competencias provinciales más allá del núcleo instrumental, siempre que se respete el contenido esencial de la autonomía municipal garantizada constitucionalmente.

Con un recorrido por el modelo de la LRBRL de 1985 y la reforma de la LRSAL de 2013, el autor, sobre la primera, considera que las competencias propias estaban, en principio, orientadas al cumplimiento de la finalidad esencial de asistir a los pequeños municipios y asegurar la prestación de servicios en los que no tuviesen capacidad para hacerlo, pero el modelo no resultó definido, y explica las razones: en primer lugar, el artículo 36.1.d) contenía una cláusula general que admitía intereses propios de la entidad local provincial distinta de los municipios cuya agrupación la determinaba. El artículo 26.3 disponía lo siguiente:

“La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, [...] se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley”.

El mecanismo diseñado para garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios suponía que el municipio que fuese capaz podía hacerlo en solitario, el que no lo fuese tenía la posibilidad de asociarse, y, finalmente, entraba en juego la acción asistencial de las diputaciones. Pero, además, los municipios podían solicitar la dispensa de su obligación a la comunidad autónoma, caso en el que no se preveía que la diputación fuese la encargada de prestarlos. Una fórmula, según el autor, que impulsaba hacia la constitución de mancomunidades y otras entidades asociativas de municipios, dejando a la corporación provincial en segundo plano.

La reforma de 2013 trató de profundizar en la vinculación de las competencias provinciales con los cometidos de los pequeños municipios. A primera vista el listado de las mismas parecía más amplio, pero la realidad es que se trataba de una concreción de ellas, con la pretensión de hacerlas más operativas. El autor hace una relación del principal cambio: desapari-

ción de la cláusula de fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

Las competencias instrumentales ganan en concreción y desarrollo. Se establece la competencia de garantizar los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes. Se especifican ámbitos de cooperación instrumental: recaudación y gestión financiera, administración electrónica, contratación y seguimiento de los costes efectivos. En la prestación de servicios municipales se prevé el tratamiento de residuos en municipios de menos de 5000 habitantes y la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000.

El mecanismo de garantía de prestación de los servicios mínimos obligatorios experimenta un cambio importante, al apostar por la función coordinadora de las diputaciones, pues en los municipios de menos de 20 000 habitantes serán estas las que coordinen un conjunto definido de servicios básicos, incluida la novedosa propuesta de si debía acudir a fórmulas de gestión compartida por medio de mancomunidades, consorcios, etc., o si los servicios los prestaría la propia diputación. Se mantiene la cláusula de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial. Quizá con una visión un tanto pesimista, el autor concluye afirmando lo siguiente: “En esencia, no se cambia el modelo, pero sí se profundiza y concreta, aunque de forma no siempre correcta y ponderada”².

Merino lleva a cabo un análisis de las competencias propias de la diputación, detallando en cada caso su alcance: asistencia jurídica; cooperación técnica; cooperación económica; garantía de las funciones de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes; prestación de los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes; asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes; seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de la provincia; garantizar las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos y prestarles apoyo en la selección y formación de su personal, sin perjuicio de la actividad desempeñada en esta materia por el Estado y las comunidades autónomas; dar soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y actividades materiales y de gestión.

2. Merino Estrada (2017: 419).

Respecto a las competencias de prestación de servicios municipales con carácter subsidiario, el autor se refiere a los de carácter supramunicipal y supracomarcal, y al fomento o coordinación de dicha prestación en su territorio. Concretamente, los dos servicios citados: tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000. Considera muy importante esta concreción.

Entre las competencias propias no referenciadas a los municipios se incluye la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en estas materias. Esta competencia propia —recuerda el autor— está permitiendo a las diputaciones desarrollar una importante actividad de fomento de la economía y del emprendimiento, impulsando el desarrollo local y el empleo en los medios rurales. La desarrollan con medios propios o a través de sociedades de desarrollo, como sociedad de capital íntegramente público, aunque no se descartan otras formas de gestión; su relación es la siguiente:

- Asistencia a emprendedores y empresas de la provincia, de pequeña dimensión o de reciente implantación: análisis de viabilidad; obtención de financiación; prospección de mercados; estrategias de comercialización; captación de subvenciones...
- Adquisición y preparación de suelo industrial, comercial y de equipamientos, así como construcción de instalaciones para su enajenación o cesión.
- Establecimiento de mecanismos de financiación dirigidos a la implantación y consolidación de empresas, bien a través de colaboración con entidades financieras o de participación en el capital de empresas de reciente creación, siempre temporal.
- Promoción de la artesanía y oficios tradicionales, incluida la promoción de centros y viveros de empresas.
- Promoción del turismo en la provincia.
- Fomento y promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección”.

Se recuerda que cualquier ciudad en una sociedad abierta puede ser innovadora, si tiene voluntad para ello y una mínima estructura para insertarse en las redes, indudable ventaja de los núcleos urbanos, por lo que se corre el riesgo de que en el ámbito rural los municipios pequeños queden desconectados del proceso de cambio, y en esa tesitura es primordial la presencia de la diputación para resolverlo, pues en base a la competencia de fomento del desarrollo económico, puede generar políticas innovadoras

de impulso y apoyo al emprendimiento en el marco de la nueva economía, como estas:

- Espacios de pensamiento creativo y de investigación.
- Fomento de nuevas profesiones.
- Proyectos de apoyo a la internacionalización de las empresas.
- Banco de ideas y nuevos proyectos.
- Premios a la innovación económica y social.
- Incentivos al retorno del talento...”.

Según el autor, el diseño de la nueva función coordinadora de las diputaciones en la LRSAL constituye una de las novedades más importantes y polémicas de la norma, pues en los municipios de menos de 20 000 habitantes la diputación o entidad equivalente coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público”.

Esta nueva función coordinadora ha supuesto una alteración de los mecanismos anteriormente mencionados para conseguir una prestación de calidad de los servicios mínimos, alterando la relación existente entre las diversas fórmulas de la intermunicipalidad.

Ahora bien, la STC 111/2016, de 9 de junio, ha introducido una corrección importante, no solo por declarar inconstitucional que para reducir los costes efectivos de los servicios el Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá con el informe preceptivo de la comunidad autónoma, si es la Administración que ejerce la tutela financiera, sino también por los criterios interpretativos que deja sentados. Para el Tribunal Constitucional la voluntad de los municipios es incuestionable. La expresión “conformidad de los municipios” se entiende en un sentido amplio y profundo: solo puede actuar la cooperación si el municipio quiere y otorga su conformidad expresa. Lo que significa que, si los municipios optan por constituir una mancomunidad, la diputación deberá colaborar con ellos para prestar asistencia, pero no podrá imponer la gestión.

A la pregunta sobre el futuro de la función coordinadora de las diputaciones, el autor hace la siguiente propuesta de actuación de estas:

“1.º– Realizar un catálogo de la prestación de los servicios contemplados en el artículo 26.2 por parte de los municipios de población inferior a 20 000 habitantes de su provincia.

[...]

2.º– Preparar una propuesta de prestación ‘coordinada’ de los servicios, [...]

3.º– Someter esta propuesta, con los contenidos de la prestación y el ‘coste efectivo’ asociado, con indicación de la forma de gestión y cómo afectaría a cada municipio, a la consideración de todos y cada uno de los afectados”.

Sobre la posibilidad de nuevas competencias, el autor menciona las urbanísticas y de protección ambiental. En la legislación básica las provincias quedan al margen de las competencias de ordenación, gestión y control del urbanismo y del medio ambiente, lo que, al parecer, no es óbice para que algunas diputaciones desarrollen actuaciones de protección del medio natural, al amparo de la desaparecida cláusula de fomento de los intereses peculiares de la provincia. Al carecer de apoyo normativo, como las competencias de ordenación y control no pueden desarrollarse, las posibilidades de intervención de las diputaciones se limitan a la emisión de informes preceptivos y no vinculantes en materia de planeamiento urbanístico, así como a la cooperación jurídica, económica y técnica en la materia, mediante la elaboración de planes y normas subsidiarias, proyectos, emisión de informes técnicos, etc., siempre con carácter instrumental.

La cooperación provincial y la concertación en otros instrumentos de planificación es el trabajo aportado por Fernando Fernández-Figueroa, secretario de la Diputación Provincial de Sevilla³. Después de una introducción denominada: “Consideración previa”, hace un recorrido por la regulación local vigente de la potestad planificadora, una breve reflexión sobre los antecedentes históricos de los planes provinciales, y estudia la caracterización de las competencias provinciales en los distintos ámbitos territoriales: municipal, supramunicipal, provincial, y el espacio metropolitano.

En coincidencia con anteriores autores, recuerda que la supresión, como competencia provincial, del “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia”, ha dado lugar a que en diversos momentos se entendiese que esta no tenía otra función que garantizar la prestación y coordinación de los servicios de competencia de los municipios. Tal postu-

3. Fernández-Figueroa Guerrero (2017).

ra supondría que la autonomía provincial quedaba solapada o debilitada, pues se convertiría en una mera prestadora, incapaz de generar *inputs* a la provincia por medio de una política pública con toma de decisiones propias que excediesen de los propios municipios. El legislador solo le ha dejado un importante resquicio en el artículo 36.1.d) de la LRBRL: “La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”. Por lo que el autor sugiere la posibilidad de una interpretación más abierta y razonable, referente a una planificación propia independiente, sin entrar en pugna con dicha potestad de otras Administraciones públicas, aunque integrada en ellas.

La redacción definitiva por la LRSAL del artículo 36.2 de la LRBRL incorpora un párrafo por el que la diputación asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de estos mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación municipal. Con tal finalidad las diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales.

Lo anterior supone la ampliación del campo de actuación de las diputaciones mediante nuevas fórmulas de cooperación económica por medio de planes especiales u otros instrumentos específicos. Igualmente supone reconocer que no toda asistencia y cooperación económica tiene que canalizarse a través de concesión de subvenciones al amparo de la Ley sobre la materia de 2013. Se permite la apertura a la implantación de una política provincial propia canalizada a través de instrumentos de cooperación económica que la propia diputación puede crear, diseñar y regular en virtud de su potestad reglamentaria. Se incluye la posibilidad de cohonestar la política provincial planificadora con la existente en otras Administraciones territoriales, especialmente la de la comunidad autónoma, con la que necesariamente debe estar coordinada para evitar duplicidades. Y finalmente, desde el ámbito del objeto de la cooperación, lo anterior supone superar la idea de que esta cooperación únicamente pueda tener como objeto los servicios mínimos municipales. El autor defiende la posibilidad de que la provincia pueda crear instrumentos de cooperación económica sobre la base de sus propias competencias⁴.

4. Fernández-Figueroa Guerrero (2017: 465).

Además de la cooperación y planificación reconocida legal y tradicionalmente como competencia propia, la diputación ha desarrollado una planificación convergente y colaboradora con las demás Administraciones públicas, dirigida a objetivos de interés local. Dicha tarea planificadora ha sido posible por la ventaja que supone el conocimiento práctico de la percepción del territorio a escala provincial, y se ha basado en la práctica de procesos planificadores adquirida con la dilatada experiencia de la gestión de planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales: definición de objetivos, diseño presupuestario de los instrumentos de inversión, atención a las demandas municipales y elaboración de los programas de obras mediante la selección de actuaciones propuestas por los ayuntamientos y la propia diputación, regulación y gestión administrativa de los procedimientos, proyección y ejecución de las actuaciones programadas, análisis y evaluación de los resultados. Se menciona el caso concreto de la Diputación de Sevilla, que desde el año 2000 ha gestionado 33 programas de inversión distintos en el marco del Plan provincial Anual de Inversiones.

Fernández-Figueroa continúa considerando las nuevas tendencias planificadoras en el ejercicio de las competencias de cooperación, especialmente la concertación municipal como trabajo en red. Esto permitiría procedimientos novedosos de puntos de acuerdo y coadyuvar a la legitimación de las actuaciones de las diputaciones respecto a los municipios. A partir de ahí va desgranando diversas conclusiones: por ejemplo, no se trataría de que la competencia de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios quede reconocida como núcleo de actividad de la provincia, sino de que tal asistencia y cooperación sea ágil, eficaz y flexible para la satisfacción de las necesidades municipales.

La asistencia y cooperación de las diputaciones es el núcleo esencial de su ámbito competencial, pero su contenido, alcance y límites deben ser heterogéneos, atendiendo al mapa municipal de la provincia y a la conformación y morfología de sus municipios, que podrán demandar coordinaciones y tipos de asistencia diferentes en cada caso según sus necesidades. Por ello la provincia debe adaptarse flexiblemente a estas necesidades, con una carta de servicios que pueda ofrecer a sus municipios para asistirlos y cooperar con ellos. En esa actividad, la planificación se erige como técnica e instrumento imprescindible para la relación municipio/provincia, en la que precisamente desembocaría la concertación previa.

Junto a esta planificación concertada, el autor defiende la posibilidad de un ámbito propio de política provincial. También propone que las comunidades autónomas permitan a las provincias participar en procesos

de planificación y toma de decisiones autonómicos, donde pueda oírse la voz de los municipios, llevada directamente por la provincia. Las competencias prestacionales que pudieran reconocerse a la provincia deben canalizarse forzosamente por medio de entes asociativos supramunicipales como mancomunidades y consorcios. Finalmente, deja abierta la puerta al debate de unificación de las mancomunidades y consorcios en una sola figura jurídica, cuyo régimen esté determinado por la refundición de las regulaciones actuales de ambos.

1.2. Las diputaciones provinciales: estructura económica y financiera

El profesor Diego Marín-Barnuevo expone las condiciones para la suficiencia financiera de las corporaciones provinciales⁵. Para las diputaciones de régimen común su financiación responde a las siguientes rúbricas: transferencias corrientes de la Administración General del Estado; deuda pública; participación en la recaudación del IVA; participación en la recaudación del IRPF; transferencias de las comunidades autónomas; tasas por las actividades de competencia local; recargos sobre impuestos directos de otros entes locales; y otros ingresos.

Evidentemente el gasto en las diputaciones está sometido a las mismas reglas presupuestarias que en las demás Administraciones públicas, con las especialidades previstas para las entidades locales. A estos efectos se menciona en primer lugar el artículo 135 de la Constitución, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que estableció para las entidades locales un régimen más severo que para el Estado y las comunidades autónomas, al reiterar que las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, limitar el incremento de gasto presupuestado a la tasa de referencia de crecimiento del producto interior bruto de medio plazo de la economía española, y condicionar el destino del superávit presupuestario a la reducción del endeudamiento neto, y el eventual excedente, a la realización de inversiones financieramente sostenibles.

El estricto cumplimiento de la anterior norma ha supuesto no solo erradicar el control del gasto local, sino también consolidar una situación presupuestaria de superávit ejemplar, ante el incumplimiento del principio de estabilidad de las demás Administraciones territoriales, expuesto en un significativo cuadro de los años 2013-2017, en el que la Administración local mantiene un permanente superávit, mientras que la Administración

5. Marín-Barnuevo Fabo (2017).

central, la autonómica y la Seguridad Social arrastran un déficit significativo⁶. Se completa la información con la situación de déficit/superávit de las diputaciones de régimen común de 2010 a 2015, que oscila entre los 1019 millones de superávit en el primer año citado y los 993 del último.

Concluye la información con sendos cuadros sobre el total del gasto de los entes locales en 2015, el de las diputaciones de régimen común (6700 millones), el gasto corriente por capítulos de gasto y la distribución del gasto por áreas. Ante el importante cúmulo de información, el autor se refiere específicamente al control del gasto realizado por las diputaciones, no solo por el Tribunal de Cuentas, sino también por el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, lo que disipa posibles dudas sobre una ausencia de fiscalización de las diputaciones.

Cierra el extenso volumen que nos ocupa el estudio del profesor Óscar Romera Jiménez, sobre los datos más importantes de la estructura económico-financiera y administrativa de las diputaciones⁷. Después de la introducción hace un acercamiento a los estudios relacionados con el análisis económico-financiero de las estructuras territoriales. Con elaborado aparato estadístico expone los principales resultados del análisis de la estructura económico-financiera y administrativa de las diputaciones provinciales de régimen común, para llegar a unas conclusiones a las que nos referiremos posteriormente. Completa su trabajo con una amplia bibliografía y dos anexos, el primero con una propuesta para mejorar la eficiencia y el segundo con las correspondientes tablas.

Al autor, después de los resultados obtenidos en el estudio de la estructura económico-financiera de las 38 diputaciones de régimen común, le sorprende el permanente cuestionamiento sobre la continuidad de la institución provincial. Su conclusión es que estos entes intermedios son los grandes desconocidos de la estructura territorial española. Considera a las diputaciones como imprescindibles para dar cumplimiento al artículo 139 de la Constitución, según el cual “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, y en consonancia con los artículos 31 y 36 de la LRBRL, tal derecho es una realidad para los millones de españoles que habitan el mundo rural, la mayoría

6. Marín-Barnuevo Fabo (2017: 498). Mientras en 2017 el superávit local era de 6940 millones de euros, la Administración central tenía un déficit de 17 499 millones, la autonómica de 6980 y la Seguridad Social de 18 609.

7. Romera Jiménez (2017).

en pueblos pequeños, a los que no se les pueden negar los mismos derechos, oportunidades y obligaciones que al resto de los ciudadanos.

A los anteriores efectos, las funciones que desempeñan las diputaciones resultan esenciales para la vertebración territorial de España, combatir la despoblación y paliar la incapacidad financiera de los municipios pequeños. La evolución positiva de su estructura económico-financiera permite la coordinación de servicios esenciales. Dan asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, y abaratan el coste de los servicios sumando economías de escala. Una base sólida en el que debe prevenirse un escenario mejorable y exigirse su constante evolución.

Respecto al reproche de su derroche económico, el autor lo considera injustificado, pues se parte de una estructura territorial saneada que generó un ahorro neto de casi 1000 millones de euros en 2015, y poseía un remanente de tesorería de casi 3000 millones. Por tanto, están dentro del único sector (el de las corporaciones locales) que cumple sus objetivos desde el año 2012 y genera aportaciones positivas que contribuyen a paliar los incumplimientos de otros subsectores territoriales.

Con referencia a 2015, la estructura administrativa de personal del conjunto de las Administraciones ascendía a 2 542 787 personas; significativamente la plantilla de las 38 diputaciones, en el mismo año, era de 62 863 efectivos, 1040 diputados provinciales y 907 eventuales, con unos gastos de personal que se elevaban a 1681,1 millones de euros. Dato que el autor compara con el total de gasto de personal de los 12 933 entes que componen la estructura territorial, que se eleva a 19 553,2 millones.

Considera que la elección libre de un ciudadano de vivir en un entorno rural, alejado de los servicios y privilegios urbanos, no debe penalizarse en exceso. Entiende que el problema se encuentra en la existencia de un escalón a veces demasiado alto entre el mundo rural y urbano, y la situación no se remedia con un simple acopio de recursos para que sean prestados desde una escala territorial superior. Es decir, si las 38 diputaciones tuvieran que ser eliminadas, sería precisa la generación de una estructura alternativa que garantizase la prestación de los servicios esenciales, dotase de asistencia jurídica, técnica y económica a los municipios más pequeños, e incentivara las suficientes economías de escala para fortalecer los servicios que se prestan a los municipios.

En el indeseado caso de que la solución mágica al problema consistiese en la reducción de una estructura territorial solvente, el efecto nega-

tivo subsiguiente, con el paso del tiempo, sería el paulatino traslado de los ciudadanos del campo a la ciudad en busca de mayores oportunidades y una mejora en su calidad de vida, éxodo conocido desde hace más de un siglo con sus consecuencias, muchas negativas; pero además la adopción de esta alternativa no sería efectiva desde un punto de vista económico, además del incumplimiento constitucional.

Para el autor, el futuro de las diputaciones pasa por su modernización, como la mejor práctica y mayor fortaleza para seguir demostrando su validez y la esencia de su naturaleza a los ciudadanos, así como la eficiencia en su modelo de gestión; la coordinación, supervisión e integración de servicios; la simplificación administrativa a través de la implantación progresiva de la administración electrónica; la adaptación continua de sus efectivos a las necesidades ciudadanas; el análisis sobre la adecuada financiación y sostenibilidad financiera través de sistemas que fomenten la eficiencia en el uso de recursos; y, finalmente, una mayor proyección de su calado cultural que permita dimensionar su conocimiento a la sociedad para valorar su importancia y alejar el debate de la supervivencia.

El autor hace una última recomendación: el mejor servicio que podemos prestar los que apoyamos la continuidad de estos entes territoriales intermedios pasa en primer lugar por creer en su vigencia, sentir su importancia, difundir sus actividades entre los ciudadanos, practicar su fortalecimiento de acuerdo con los tiempos y necesidades nuevas y valorar orgullosamente lo que se tiene a disposición de todos⁸.

2. Las conmemoraciones del bicentenario de las diputaciones provinciales

En España el bicentenario de una institución pública no es un hecho frecuente, pues, salvo excepciones, pocas alcanzan ese recorrido de vida ininterrumpida, escasas son las que han sobrevivido sin ser objeto de cambios o reformas, muchas veces con el mejor de los deseos e intenciones, pero que escaso tiempo después agotan su periplo. Confirman esta perspectiva de continuidad los primeros *concilium* aparecidos en los siglos IX y X en Asturias y León, y poco después en el Reino de Navarra y las Coronas de Castilla y Aragón, que evolucionaron hacia la figura del “regimiento” en la primera mitad del siglo XIV, cuya importancia fue vital para la consolidación del Estado moderno y de la monarquía hispana. Reconocida su vigencia en los orígenes del constitucionalismo español en 1812, compartirá con

8. Romera Jiménez (2017: 526).

las diputaciones los dos escalones intermedio e inferior de la organización territorial del Estado.

Este prelude resulta obligado ante un bicentenario que comenzó en 2012, pero que en el caso de las diputaciones y la provincia quedó un tanto oscurecido ante la conmemoración de un acontecimiento superior: la Constitución de Cádiz de dicho año. Ello no fue óbice para que la Fundación Democracia y Gobierno local dedicara unas jornadas al bicentenario de las diputaciones provinciales en abril de 2012, precisamente en Cádiz y con los auspicios de su diputación. Una mesa redonda inicial reunió a los representantes de diversas corporaciones provinciales: A Coruña, Badajoz, Barcelona, León, etc., y en una segunda sesión intervinieron como ponentes los profesores Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, Enrique Orduña Rebollo, secretario general de la OICI, y Mayte Salvador.

La oportunidad de la reunión quedó confirmada con la edición de un libro, el n.º 14 de la Serie Claves del Gobierno Local de dicha Fundación, bajo el título: *El bicentenario de las diputaciones provinciales* (Cádiz 1812), que incluyó distintas aportaciones muy valiosas, enmarcadas en la percepción jurídico-historicista de sus autores⁹.

Volviendo nuestra vista al pasado, sabemos que la ilusión doceañista se diluyó con la vuelta a España de Fernando VII y el imposible retorno a la situación anterior a 1808. Todo lo realizado fue abolido, y las diputaciones, que tímidamente en diversas provincias habían comenzado a constituirse, en 1813 fueron disueltas y eliminadas, como otras instituciones de la estructura político-administrativa de la nación. En este tejer y destejer, vamos a encontrarnos con la vuelta al constitucionalismo en 1820 y la rehabilitación paulatina de las diputaciones, consolidadas por la división territorial de 1822, momento en el que, ahora sí, se constituyeron prácticamente todas las diputaciones, incluidas las de aquellas provincias nuevas que se integraron en otras, cuando en 1833 se promulgó una nueva y definitiva división del territorio en provincias.

Por tanto, la fecha señalada para conmemorar su bicentenario era sin duda todo el año 2022, y así fue, aunque hemos de señalar la existencia de diversos actos impulsados por algunas diputaciones en los años siguientes a 2012, alternando encuentros de carácter doctrinal con otras manifestaciones conmemorativas. Sin ánimo de exhaustividad, recordemos: la Di-

9. Nieto et al. (2012).

putación de Alicante y sus exposiciones conmemorativas; la de Soria, que publicó un número monográfico de la Revista *SORIA*, con una tirada de 1000 ejemplares, que recogía la historia de la Diputación en sus doscientos años de existencia y los proyectos actuales; la de Guadalajara, con un vídeo de los 200 años de su historia, una exposición con tal motivo y un monolito para el recuerdo.

En abril de 2017 la Diputación de Segovia, juntamente con la Fundación Democracia y Gobierno Local, organizaron las Jornadas: “Diputaciones provinciales. Historia, actualidad y futuro”¹⁰, con unos componentes histórico-jurídicos referidos a diversos momentos de su acción y a corporaciones concretas. Al año siguiente sería protagonista la de Jaén, con las Jornadas conmemorativas del bicentenario de su diputación¹¹.

En 2022 se produjo la mayor eclosión de reuniones, artículos, actividades políticas, históricas, culturales, etc., para conmemorar el bicentenario, lo que resultaba razonable, pues en 1822 se constituyeron, como hemos dicho, la práctica totalidad de las existentes en aquel momento. El carácter institucional de alguna de las actuaciones tiene singular importancia, como el de las cuatro diputaciones catalanas, que, en un acto de su autoafirmación con motivo del bicentenario celebrado el 8 de junio de 2022, sus presidentas y presidentes: Núria Marín (Barcelona), Noemí Llauredó (Tarragona), Miquel Noguer (Girona) y Joan Talarn (Lleida), firmaron el manifiesto: “Las diputaciones catalanas al servicio de los municipios y de sus ciudadanas y ciudadanos”. Días después, el 24 de junio, en Palos de la Frontera, la presidenta de la Diputación de Huelva presidió el acto institucional de la conmemoración de su bicentenario.

También en los medios de comunicación se publicaron artículos recordando la efeméride y la trascendencia histórica, administrativa y política de las diputaciones en los dos siglos de su existencia.

Las aportaciones doctrinales han tenido igualmente un desarrollo muy importante, generadas por encuentros y jornadas de amplia variación. De algunos carecemos de información suficiente o no hemos podido acceder a textos editados posteriormente; ese sería el caso de la Diputación de Castellón y su Congreso sobre historia y futuro de las diputaciones provinciales, celebrado los días 24-27 de mayo de 2022. En cuanto a la Diputación de A Coruña, véase la obra: *Actas Diputación Provincial de A Coruña*.

10. Véase Orduña y Jordà (2018).

11. Véase Chamocho Cantudo (2019).

Bicentenario 1822 (Diputación Provincial, 2023), coordinada por Manuel María de Artaza Montero. O la de la Diputación de Salamanca, coordinada por Mariano Esteban de Vega y José Antonio Bonilla Hernández, en la que participaron las profesoras Regina Polo y Dolores de la Calle, entre otros.

Sin que esto suponga preferencia por unos trabajos o relegación de otros del mismo o mayor mérito, incidiremos en algunos casos que por cercanía y por disponer de la totalidad de sus textos nos facilitan una reflexión puntual y detallada sobre sus contenidos, siguiendo el criterio cronológico de su celebración. Las más tempranas fueron las Jornadas de la Diputación de Ourense los días 26 y 27 de mayo de 2022, que dieron lugar al correspondiente libro¹². Después de un saludo del presidente de la Diputación ourensana y una presentación del profesor Antoni Jordà: “Las diputaciones provinciales, hoy”, la obra, con un contenido ampliamente jurídico-historicista, se estructura en cuatro secciones: “Las diputaciones provinciales en Galicia”¹³; “Las diputaciones provinciales limítrofes”¹⁴; “Diputaciones provinciales y competencias”¹⁵; y, por último, “Organización territorial en Europa”, referida a los casos francés, italiano y portugués¹⁶.

En julio de 2022 fueron la Diputación de Barcelona y la Fundación Democracia y Gobierno local las que organizaron una jornada bajo el título: “200 años de la Diputación de Barcelona”. Las intervenciones tuvieron una doble perspectiva que comprendió la histórica (general y específica referida a Barcelona) y la político-administrativa, de gran importancia por su contenido doctrinal. En cuanto a la primera perspectiva, no es preciso profundizar en ella, pues contiene una síntesis de lo tratado en el trabajo que nos ocupa. A la segunda nos referiremos posteriormente.

En la Introducción de la consiguiente obra¹⁷, el entonces coordinador de la Diputación barcelonesa, Juan Echániz, planteó que lo importante en ese momento era el análisis del papel actual de las diputaciones en el contexto del Estado descentralizado merced a la Constitución de 1978, momento en el que se clarificó institucionalmente, ratificándose en 1985 con la LRRL. Al convivir, en los primeros años de libertades públicas y democracia, con la eclosión del Estado autonómico, las diputaciones pau-

12. Cebreiros Álvarez (2024).

13. López Díaz (2024); Cebreiros Álvarez (2024: 59-80).

14. Martínez Llorente (2024); Frieria Álvarez (2024).

15. Chamocho Cantudo (2024); Galván Rodríguez (2024); Pérez Juan (2024); Estrada Sánchez (2024); Orduña Prada (2024).

16. Le Yoncourt (2024); Fioravanti (2024); Subtil (2024).

17. Echániz et al. (2022).

latinamente fueron adquiriendo su carácter exclusivo de Gobierno local, superando las estructuras de poder vinculadas al régimen anterior.

Las elecciones locales democráticas de 1979, las primeras en más de cuarenta años, supusieron la democratización de la vida local, que incluyó a las diputaciones provinciales, cuya opacidad superaba la de los ayuntamientos del periodo autoritario. Sería a partir de la entrada en vigor de la LRBRL, en 1985, cuando se aceleraría su reconversión a Gobiernos locales intermedios, coincidiendo con la institucionalización de las comunidades autónomas y el traspaso de servicios. En paralelo a la normalización ciudadana y urbanística desarrollada por los ayuntamientos en aquellos años y a la definición constitucional de la provincia como entidad local, determinada por la agrupación de municipios, las diputaciones, siguiendo su andadura democrática, iniciaron su transformación orientada a la acción local y territorial.

Según percibe el autor, el legislador de 1985 carecía de la perspectiva territorial suficiente para la definición pormenorizada de las funciones de las diputaciones en un contexto de recuperación de las comunidades autónomas y los municipios, condicionadas por los límites marcados por la Constitución, las futuras competencias de las comunidades autónomas y la creciente demanda de autonomía local por parte de las ciudades. En consecuencia, la regulación de la Ley de 1985 que afectaba a las diputaciones se abordó desde una prudencia donde se insinúa su papel, pero no se concreta demasiado con qué competencias e instrumentos se debe desarrollar, en referencia a las “competencias funcionales”¹⁸.

Aunque las diferentes reformas legislativas de la LRBRL han ido introduciendo diversas competencias materiales, y algunos parlamentos autonómicos han adjudicado competencias a las diputaciones de régimen común, entiende Juan Echániz que el artículo 36 de la Ley 7/1985, en su conjunto, requeriría una revisión y una ordenación en profundidad para adaptar la norma a la situación actual de estos Gobiernos locales.

Recuerda la variedad de modelos de las diputaciones: además de existir las de régimen común, en las comunidades autónomas uniprovinciales las diputaciones han quedado subsumidas en los Gobiernos autonómicos; en las islas se han adaptado al hecho insular; y también está el caso de las forales. Por tanto, las características de cada provincia y sus realidades económicas, sociales y territoriales han influido en el discurrir de las diputacio-

18. Echániz Sans (2022: 13).

nes democráticas. La carencia de competencias materiales, percibida en diversos momentos como un problema para su desarrollo institucional y el de las competencias funcionales, ha generado como resultado un extenso repertorio de modelos de desarrollo y prioridades bajo un denominador común: la cooperación, la asistencia local y la gestión territorial en sus diferentes formas.

A efectos de esta diversidad el autor hace una referencia a la Diputación de Barcelona, con aspectos diferenciales históricos, como la Mancomunidad de Cataluña entre 1914 y 1925, o la presidencia de la Diputación ostentada por Josep Tarradellas (1977-1980), simultáneamente presidente de la Generalitat provisional hasta la constitución del Parlamento de Cataluña en el último año citado. Actualmente, y después de décadas de reformas y construcción de un modelo propio, la Diputación de Barcelona se define como un Gobierno local intermedio de cooperación local supramunicipal y establecimiento de redes de servicios locales. Por lo que puede afirmarse que las diputaciones han establecido en las provincias donde existen un modelo de administración útil para el desarrollo del Gobierno local y de los territorios a los que sirven.

No entra el autor en el debate sobre la denominación futura de este Gobierno local intermedio. Dice acertadamente: “el nombre no hace la cosa”. Por el contrario, recuerda la existencia de una cierta unanimidad en que es una institución necesaria por la labor que desarrolla y la forma de potenciar el Gobierno local con que trabaja, tanto en la cooperación como en la concertación. Por eso, el mantenimiento del mapa municipal y al mismo tiempo una deseada homogeneidad en la prestación de servicios locales, incluida la promoción social y económica de todos los rincones de la provincia, requieren de Gobiernos intermedios como las diputaciones: “Si no los tuviéramos tendríamos que crearlos...”¹⁹.

Echániz recuerda que está por hacer la valoración global de la actividad realizada por las diputaciones de régimen común y los consejos y cabildos insulares en los cuarenta y cinco años de ejercicio democrático, pero no tiene dudas sobre el protagonismo esencial de estas corporaciones en la consolidación de las políticas y del Gobierno local básico formado por los ayuntamientos. Con su actuación han ayudado al reequilibrio territorial por medio de la cooperación en la prestación de los servicios locales en todos los núcleos de población, pues en muchas ocasiones desarrollan políticas territoriales muy necesarias en sectores como las infraestructuras,

19. Echániz Sans (2022: 14).

el turismo, la prestación de servicios de bienestar o la cultura. Incluso en los momentos actuales (2022), son un instrumento adecuado para el aterrizaje territorial de los fondos *Next Generation* y para ayudar a los ayuntamientos a conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, así como en la transición energética y las políticas para luchar contra la despoblación.

Resulta evidente que las diputaciones tienen por delante retos muy importantes. En coincidencia con otro autor (Alfredo Galán), Echániz afirma que los cambios sociales y territoriales de nuestra sociedad requieren una nueva agenda local que actualice políticas públicas y servicios locales; en definitiva, una reforma del régimen jurídico local (con especial atención a la revisión de sus competencias) y de la financiación local, pero simultáneamente un replanteamiento general de la organización y del funcionamiento local, capaz de afrontar los retos de la sociedad digital y de la sostenibilidad. Por lo que se refiere a la mejora de las diputaciones, existen muchas propuestas, y se recuerdan las iniciativas más sistemáticas contenidas en el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, auspiciado en 2011 por la Fundación Democracia y Gobierno Local, con sus medidas para actualizar estas instituciones e incrementar su desarrollo institucional en la esfera local.

Materias como las competencias y la coordinación con otras Administraciones, incluida la mejora de la representatividad en el territorio, resultan susceptibles de mejora, pero a título de conclusiones, también existen otros aspectos que deben analizarse, como insistir en que la regulación de las competencias y de los instrumentos de cooperación y asistencia contenidos en el artículo 36 de la LRBR se ha quedado obsoleta, y debería actualizarse teniendo en cuenta las mejores prácticas desarrolladas por muchas diputaciones en los últimos años.

Resultaría interesante analizar cómo ha influido la ausencia de diputaciones en las comunidades autónomas uniprovinciales, estudiando el mayor o menor desarrollo de determinadas políticas y servicios públicos locales, incluido el caso de las islas, donde el Gobierno local intermedio se ha adaptado al hecho insular, recibiendo delegaciones significativas del Gobierno autonómico. También deberían analizarse transversalmente las diversas iniciativas que la legislación de algunas comunidades autónomas pluriprovinciales ha desarrollado respecto a las diputaciones.

Finalmente, destaca el autor la necesidad de una actualización del marco legal básico de las diputaciones, con el objeto de recoger los instrumentos de cooperación y asistencia que ya hayan sido experimentados

y mejorar los mecanismos de coordinación con el resto de las Administraciones. Reformas necesarias e ineludibles para que en el futuro pueda hablarse positivamente de las diputaciones.

Una visión global en el tiempo de las diputaciones provinciales constituye el trabajo del profesor Alfredo Galán Galán. En la primera parte de su estudio distingue, al menos, tres períodos de formación de las diputaciones provinciales en su concepción más moderna: el primer constitucionalismo (la Constitución de Cádiz de 1812); el Trienio Liberal (con 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)²⁰.

Después de esta referencia para centrar la cuestión del bicentenario, el autor profundiza, muy oportunamente, en el debate sobre la existencia de la diputación provincial. Comienza con la necesidad de distinguir entre la provincia y la diputación, o sea, entre el tipo de entidad local y su instancia de gobierno, igual que se distingue entre municipio y ayuntamiento. Pese a la evidencia, recuerda que en muchas ocasiones suelen confundirse los términos provincia y diputación, utilizados de forma indistinta o equivalente, como si fuesen sinónimos. Por tanto, el punto de partida del debate mencionado debe ser distinguir si se refiere a la eliminación del tipo de entidad local (la provincia) o únicamente a la del tipo de instancia de gobierno de esa entidad local (la diputación provincial).

En relación con la provincia, como es sabido, hay una garantía constitucional de existencia de este tipo de entidad local. Esta garantía debe ponerse en relación con la también garantía constitucional de la existencia de un nivel local de Gobierno y, dentro de él, de un subnivel de Gobierno local supramunicipal. Del artículo 137 de la CE se deduce la necesaria existencia de un nivel local de Gobierno territorial en el contexto de un Estado territorialmente descentralizado. A diferencia del nivel central del Estado y del nivel intermedio regional de las comunidades autónomas, el nivel local se caracteriza por la pluralidad de tipos de entidades territoriales, que se agrupan en tres niveles: el municipal, el inframunicipal y el supramunicipal.

Referido a la diputación hay una mención constitucional de dicha instancia de Gobierno de la provincia. Como una prueba de su importancia

20. Galán Galán (2022). Para el primer periodo menciona: Ávila, Burgos, Cádiz, Córdoba, Cuenca, Granada, Guadalajara, Jaén, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valladolid y Zamora. En 1822, las de A Coruña, Alicante, Almería, Badajoz, Barcelona, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Girona, Huelva, Huesca, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Tarragona, Teruel, Valencia y Zaragoza.

se le dota de rango constitucional, pero ha de advertirse que su existencia no disfruta de una garantía constitucional, al disponer el artículo 141.2 de la CE lo siguiente: “El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”. Desde la perspectiva constitucional es legítimo que el Gobierno de la provincia no sea solo la diputación, sino también las “otras Corporaciones” a las que se refiere dicho artículo. Decisión que se deja en manos del legislador, dotado de competencia para tomarla, ya sea estatutario u ordinario.

En el debate sobre la función de la diputación, recuerda el autor la importancia histórica de tal función desempeñada por las corporaciones provinciales, incluidos cabildos y consejos insulares. Pero de su estudio se deduce la existencia de dificultades para determinar con precisión la función que les debe corresponder, cuestión permanente de discusión, que incluye la del modelo de diputación. Este último debate gira sobre dos cuestiones distintas pero conectadas: el tipo de competencia que se le debe atribuir y la legitimación que se le debe reconocer.

Según el tipo de competencia atribuida, estima el autor la existencia de tres modelos de diputación. En primer lugar, en los casos de atribución de competencias sustantivas, su ejercicio se traduce en la prestación material de servicios directamente por la diputación a los ciudadanos. Los sectores en que se prestan estos servicios son múltiples y varían en función de cada una: servicios sociales, promoción de la actividad económica y del empleo, bibliotecas, educación, etc. Cuando la atribución sea de competencias instrumentales, su ejercicio se dirige a los ayuntamientos del territorio provincial, y pueden ser: asistencia y cooperación con los municipios, o coordinación de la actividad de estos. El tercer modelo lo denomina mixto, cuando se atribuyen simultáneamente a la diputación los dos tipos de competencias: sustantivas e instrumentales.

Siguiendo el razonamiento, el autor se pregunta cuál de las diferentes opciones competenciales es la vigente en nuestro ordenamiento. Aprobada la Constitución, es evidente que el ordenamiento local se ha decantado por la atribución a las diputaciones de competencias instrumentales y no tanto sustantivas. Criterio avalado por el Tribunal Constitucional, cuando ha afirmado que el núcleo esencial de la autonomía provincial es la función de asistencia al municipio. Contenido garantizado directamente por la Constitución e intocable por el legislador infraconstitucional. Lo que no se ha dicho para la prestación material de servicios en diferentes sectores por la diputación.

La importancia de la función provincial de asistencia a los municipios es una consecuencia del mapa municipal, formado en su inmensa mayoría por municipios pequeños que carecen de capacidad de gestión para la adecuada prestación de los servicios que tienen encomendados, y tal función de asistencia, por parte de las diputaciones, es uno de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para resolver la ausencia de capacidad de gestión del minifundio municipalista español.

Al margen de esta función primordial, advierte el autor que la atribución de competencias sustantivas a las diputaciones es una realidad, situación que se debe a múltiples factores, entre ellos el de asumir históricamente que siguen gravitando sobre ellas, lo que explicaría que sigan ejerciendo funciones sobre ámbitos que, inicialmente, no parecerían propios del nivel provincial, como gestión de centros sanitarios y de enseñanza o gestión de infraestructuras. También puede existir una interpretación muy amplia de la función de asistencia que tienen atribuida legalmente, lo que provoca en la práctica que la diputación no se limite a ayudar al ayuntamiento para la prestación de un servicio, sino que lo sustituya en esa prestación.

En estos casos resulta habitual la previsión de algún mecanismo de intervención del ayuntamiento en la prestación del servicio, pero habitualmente tal intervención no es suficiente para asegurar el control político del servicio. Existe, además, el ejercicio de las competencias impropias o de sustitución, especialmente cuando la diputación sustituye a la comunidad autónoma en competencias atribuidas a esta última y sin que legalmente esté prevista la financiación correspondiente a tal ejercicio competencial. Por último, se recuerda la decisión del legislador de residenciar en la diputación la prestación directa de servicios en los casos en que los municipios no tengan la capacidad de gestión adecuada, situación producida en 2013 con la LRSAL.

Posteriormente, el autor se refiere al modelo idóneo de diputación y su componente competencial. En primer lugar, recuerda que la determinación del modelo de diputación es una decisión que corresponde al legislador ordinario competente en materia de régimen local, competencia compartida entre el Estado y su legislación básica y las comunidades autónomas y la suya de desarrollo de las bases, dentro de los límites establecidos por la Constitución y los estatutos de autonomía.

El ordenamiento local está caracterizado, al margen de los regímenes provinciales especiales, por la uniformidad del modelo de diputación, por

lo que las de régimen común, que son las más numerosas y constituyen la regla general, reciben el mismo tratamiento normativo, incluidas en un mismo modelo, cuestión que el autor recomienda que sea objeto de reflexión, principalmente si la diversidad de los diferentes territorios provinciales justifica la introducción de mayores dosis de variación en la configuración de la función provincial, tanto en lo que se refiere a las competencias atribuidas como en lo relativo a la legitimación reconocida. Por lo que entiende la conveniencia de que la diferenciación se manifieste no solo en los regímenes provinciales especiales, sino también en las diputaciones de régimen común.

Como apuntábamos al principio, es obligada una referencia al trabajo de Jordi Vilamala Salvans, archivero de la Diputación de Barcelona²¹, pues debemos destacar, una vez más, la gran importancia que tiene el trabajo de investigación sobre la historia del organismo a partir de la documentación de su archivo, tomada como base para el desarrollo de los acontecimientos iniciales y hasta nuestros días. Es significativo que el autor, además de seguir un recorrido histórico cronológico de la actividad política y administrativa de la Diputación de Barcelona, hace el de la evolución y las vicisitudes de su archivo, lo que simultáneamente lo configura como una historia de gran importancia para conocer un centro documental de primer rango.

Su análisis histórico, lo ha perfilado con todo rigor a partir de los antecedentes doceañistas de la Diputación Provincial de Cataluña de los años 1812-1814, constituida en Vic el 30 de noviembre de 1812 y fenecida en 1814 al regreso de Fernando VII. En mayo de 1820 recuperó la actividad, precedida en los meses anteriores por una junta provisional. Después de la Ley de 27 de enero de 1822 sobre la nueva división provincial divisora del territorio catalán en cuatro provincias, el 15 de mayo de 1822 se constituyó la primera diputación barcelonesa en los años del Trienio Liberal, hasta el 1 de octubre de 1823, cuando el retorno del absolutismo produjo su disolución.

A la muerte del rey en 1833, se produjo un periodo de transición, con importantes decisiones: la nueva división provincial, que mantuvo en su mayoría la de 1822, y la creación de los subdelegados de Fomento, que articuló la Administración provincial. Sin embargo, el restablecimiento de las diputaciones no se produjo hasta 1835. En el caso de Barcelona se celebraron elecciones para elegir diputados el 12 de enero de 1836, y se constituyó el día 26 siguiente.

21. Vilamala Salvans (2022).

A partir de entonces la actividad de la corporación provincial fue permanente, superando los escollos de guerras civiles y cambios políticos, adaptándose a la legislación específica y asumiendo las competencias y funciones que esta le garantizaba. Los cambios introducidos en el panorama político español en 1868 supusieron que la Diputación de Barcelona ostentase un destacado papel político durante el Sexenio Democrático, a cuyo frente se situaron entre 1868 y 1874 personalidades de gran prestigio y de conocida ejecutoria histórica: Balaguer, Clavé e Ildefonso Cerdá.

Con la Restauración, en 1875, volvieron al Gobierno de la diputación los partidos conservadores, y la Ley de 1882 marcó la preponderancia de la gestión administrativa sobre la política. El agotamiento del modelo era una realidad en todo el país, y en Cataluña las elecciones de 1907 propiciaron el triunfo de la Solidaritat Catalana, coalición de los partidos catalanistas, y la llegada a la presidencia de la Diputación de Enric Prat de la Riba. Entre 1907 y 1914 recuerda el autor la importancia de la actividad desarrollada por la Administración provincial en carreteras, la creación de la Escuela Superior de Agricultura y la Escuela de Funcionarios de la Administración Local, el *Institut d'Estudis Catalans*, la Biblioteca de Cataluña o el *Servei de Catalogació i Conservació de Monuments*.

En 1914, con la institucionalización de la Mancomunidad de Cataluña, quedaron incorporadas al nuevo organismo las cuatro diputaciones catalanas. Su actividad se plasmó en la construcción y el mantenimiento de la red viaria, la de ferrocarriles secundarios, la comunicación telefónica, las instituciones asistenciales y la enseñanza profesional. La dictadura del general Primo de Rivera disolvió la Mancomunidad catalana al promulgarse el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, y en julio del mismo año, al cesar aquella su actividad, las cuatro diputaciones recuperaron su antigua situación y sus servicios.

Al proclamarse la República en 1931, con el reconocimiento de la Generalitat de Cataluña, ello supuso la desaparición de las cuatro diputaciones, y el 29 de abril la Diputación de Barcelona dejó de existir, integrándose en la Generalitat, aunque hasta la aprobación del Estatuto catalán, en septiembre de 1932, dicha institución funcionó sobre la base administrativa y presupuestaria de las diputaciones disueltas.

En abril de 1938 los militares franquistas emitieron un decreto de supresión del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y el 15 de enero de 1939 un decreto del Ministerio de la Gobernación, ostentado por Serrano Súñer, en desarrollo de la Ley derogatoria de 5 de abril, dispuso que las diputa-

ciones provinciales de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona entrarían en posesión de todos los edificios, instalaciones y establecimientos en que se prestaban servicios o funciones desempeñados por la Generalitat, y que de acuerdo con el régimen común eran de competencia provincial.

Restablecida la Diputación de Barcelona, comenzó un periodo caracterizado por la ausencia de autonomía y de cualquier síntoma de legitimidad democrática, por el intervencionismo gubernativo que designaba presidentes y diputados. Las restricciones de la Ley de Régimen Local de 1945 recortaron los residuos de autonomía y los económicos. En este sentido los ingresos de la Diputación provenían de los impuestos y recursos cedidos por el Estado, los arbitrios provinciales y la cesión de recursos municipales. Los gastos, además de los de personal, seguían siendo los asistenciales, las obras públicas y los edificios provinciales. Menciona el autor que el Texto refundido de la Ley de Bases de 1953 dotó a la Diputación de Barcelona de mayores ingresos, lo que le permitió abordar nuevas obras asistenciales.

El restablecimiento de la Generalitat, el 29 de septiembre de 1977, y la vuelta del exilio del presidente Tarradellas, supusieron un giro fundamental para el mantenimiento de la Diputación de Barcelona, pues el propio Tarradellas fue nombrado su presidente. La coincidencia de las dos presidencias en la misma persona facilitó la posibilidad de que la Diputación fuese la base estructural para edificar el organismo autonómico. Durante aquellos años, recuerda el autor que se puso de manifiesto el destacado patrimonio de la corporación provincial barcelonesa, acumulado a lo largo de su historia, especialmente en materia cultural y educativa, de las que menciona hasta once instituciones.

El autor recuerda que desde 1980 hasta 2022 ha sido la época de más larga duración de la coexistencia entre las diputaciones y el Gobierno de la Generalitat, y concretamente la Diputación de Barcelona ha desarrollado una política de apoyo a los 311 municipios y 12 consejos comarcales, evitando duplicidades con la Comunidad Autónoma, y centrándose en la inversión en equipamientos de calidad, en infraestructuras y en la modernización de la Administración.

En octubre de 2022 la Diputación Provincial de Tarragona organizó unas jornadas para conmemorar los doscientos años de su existencia, coordinadas por el profesor Antoni Jordà²², uno de cuyos resultados fue el correspondiente libro. Tras un prefacio del coordinador y una introducción

22. Jordà Fernández (2023).

bilingüe de la presidenta de la entidad, Noemí Llauredó i Sans, el libro recoge las ponencias de los diversos autores, articulado en cuatro capítulos: “Las diputaciones provinciales y la organización del territorio”, “Diputaciones, provincias, ayuntamientos”, “Diputaciones y transiciones políticas”, y “El futuro de las diputaciones”. Los dos primeros con planteamientos historicistas, y el resto con perspectivas jurídico-administrativas.

El profesor Estrada Sánchez dedica su trabajo a la figura de los partidos judiciales como una demarcación intermedia entre los ayuntamientos y las diputaciones en los orígenes del Estado liberal, a cuyos efectos profundiza en el debate constitucional de 1812 sobre dicha institución, su número en cada provincia y sus funciones electorales, principalmente la de los diputados provinciales, que en aquellos primeros e inciertos pasos del constitucionalismo resultaron fundamentales para la presencia del Estado en el territorio²³.

La formación de los ayuntamientos constitucionales es el complemento de lo anterior, con un primer intento en 1812-1814 en el territorio nacional no ocupado por el invasor francés, optando por los que ya existían del Antiguo Régimen, fuesen de señorío o de realengo, ahora todos constitucionales, razón a la que el autor acertadamente atribuye el gran número de municipios existentes en España, incrementados con análogo criterio en el Trienio Liberal, y operación muy dificultosa en determinadas provincias, como ha demostrado la historiografía.

Al estudio de las cuatro provincias gallegas en 1822 dedica su atención el profesor Cebreiros²⁴, a partir de la división del territorio de la Constitución doceañista que dio paso a su formación. Recuerda los grandes debates del Trienio para determinar los límites, las capitalidades y las competencias, para completar su aportación con el detalle de la actuación y actividad de las diputaciones de A Coruña y Ourense.

La profesora Consuelo Juanto Jiménez²⁵, en su estudio, después de realizar un detallado análisis sobre las vicisitudes de las diputaciones provinciales en las Cortes del Trienio, profundiza en la consideración de la Diputación Provincial de Navarra y su mutación a Diputación Foral después de la Ley Paccionada de 1841, considerada como una entidad corporativa diferente a sus homónimas del Estado, conocidas como de régimen común.

23. Estrada Sánchez (2023).

24. Cebreiros Álvarez (2023).

25. Juanto Jiménez (2023).

Como es sabido, durante el reinado de Isabel II, a partir de 1844, con excepción del bienio esparterista, los moderados llevaron, con su política del liberalismo doctrinario, a la relegación de las diputaciones a meras corporaciones consultivas, encargadas de asuntos específicos y con una limitación generalizada de su actividad, incluidas las reuniones de sus diputados a dos anuales. A partir de este marco, la profesora Sara Moreno Tejada profundiza en su estudio sobre la vuelta a la situación anterior en la legislación de la Restauración²⁶.

La existencia de la Diputación Provincial de Puerto Rico ha tenido un tratamiento escaso en cuanto a su evolución tanto histórica como administrativa, aunque en el orden político sí ha encontrado mayor incidencia²⁷. Por ello resulta muy oportuno el estudio del profesor Galván²⁸, al ofrecer su visión en tres momentos significativos de la actividad provincial: la Diputación gaditana, la del Sexenio y la de la Restauración. La primera, instalada en mayo de 1813, con un paréntesis hasta su restauración en mayo de 1820, situación que se prolongó durante el Trienio Liberal. Al fin de este, Puerto Rico careció de Diputación Provincial hasta el 1 de abril de 1871.

Su renacimiento se producía en medio de una inestabilidad política que no cesará en los años siguientes, agravada por la carencia inicial de medios y recursos, además de las difíciles relaciones de la corporación con el gobernador, vicisitudes descritas ampliamente por el autor. Superadas estas parcialmente, la actividad de la Diputación puertorriqueña se centrará en cuestiones económicas y comerciales, sin perder la función primordial de las obras públicas, la beneficencia y la educación.

Con la Restauración se llega a la tercera y última fase de la existencia de esta diputación; a las habituales dificultades se unirían la presión norteamericana sobre las exportaciones de la isla, la disminución de ingresos por la guerra de Cuba, el pago anual de la emancipación de esclavos y los gastos de personal y clero parroquial. La gestión de la Lotería para la Diputación y principalmente el pacto de Zanjón supusieron una mejora de la situación, ratificada por la Ley Provincial de la Isla de Puerto Rico de 13 de julio de 1878, que define el territorio de la isla y sus adyacentes como una provincia de la nación española.

No tardó en aparecer una nueva crisis económica que obligó al Gobierno central a tomar medidas paliativas, incluidas las que se conocen

26. Moreno Tejada (2023).

27. A estos efectos véase Martín-Retortillo *et al.* (1978: 15-278).

28. Galván Rodríguez (2023).

como competencias impropias, lo que permitiría a la Diputación en 1890 mantener con fondos provinciales la sede de sus oficinas, el asilo de beneficencia, el manicomio, el servicio de vacunación y edificios destinados a la educación. Sin embargo, en estos últimos años la Diputación, dotada de unos aceptables presupuestos, realizó una acción eficaz, principalmente en materia de beneficencia y obras públicas: ocho carreteras y dos puentes de hierro. En definitiva, según el autor, la Diputación de Puerto Rico surcó con destreza las olas de la agitación política decimonónica, y no fue la falta de actividad, sino la decisión del Gobierno central ante la presión americana, lo que acabó con su vida.

La continua presión norteamericana motivó la promulgación de diversas normas que beneficiaban el principio de autonomía y las atribuciones de la Diputación Provincial. Cuando en 1895 estalló la guerra de Cuba, las anteriores presiones y las pretensiones autonomistas motivaron otras tres normas orgánicas provinciales, pero el 12 de mayo de 1898 la escuadra americana bombardeó San Juan y tres meses después, por el ominoso tratado de París, se acordó la cesión de la isla a los Estados Unidos, y el martes 18 de octubre acabó la soberanía española en Puerto Rico. El 29 de noviembre el general al mando dispuso por una orden que la diputación provincial quedaba suprimida, por considerarla innecesaria e incompatible con la nueva Administración.

La profesora Marta Frieria Álvarez dedica su estudio a la Diputación Provincial de Asturias²⁹, iniciado con una introducción sobre el Gobierno histórico del Principado de Asturias, sustituido en 1813 por la Diputación, de efímera duración; repuesta en 1820, su actuación también estuvo condicionada por la vuelta del absolutismo, que anuló toda la legislación de los periodos liberales. Al parecer, la existencia de una cierta resistencia y la efectividad del retorno al régimen estamental propiciaron que en 1830 se restaurasen la Junta y la Diputación histórica, hasta 1835, cuando se instituyó definitivamente la Diputación liberal de la nueva provincia de Oviedo —según la división territorial de 1833—, integrada por tantos diputados como los quince partidos en que se dividió la provincia. Con las limitaciones propias de las atribuciones otorgadas a las diputaciones en aquellos momentos vacilantes de la consolidación del Estado liberal, en cuanto a la de Asturias la autora detalla el ejercicio de sus competencias en materia hacendística, de asuntos militares y de gobierno de la provincia.

29. Frieria Álvarez (2023).

Las vicisitudes de la Diputación Provincial de Tarragona a finales de la década de los setenta del pasado siglo son expuestas por el profesor Antoni Jordà Fernández³⁰, en un estudio sobre el tránsito de la corporación provincial del autoritarismo a la democracia, reflejo de los resultados electorales de 1979, con la composición política y el detalle de la sesión constitutiva de la corporación democrática tarraconense.

Con análogo marco temporal, el profesor Rafael J. Vera dedica su estudio a la transición de las corporaciones locales³¹ y su cronología, a partir de la reforma del sistema electoral y la convocatoria de las primeras elecciones locales desde los años treinta. Describe con detalle la reforma del régimen organizativo de las corporaciones locales: determinación del número de concejales, régimen de concejo abierto, constitución de los ayuntamientos, forma de elección del alcalde, la comisión permanente, las juntas vecinales, alcaldes pedáneos y régimen de las diputaciones provinciales.

El autor describe las circunstancias de aquella campaña electoral y los resultados de las elecciones, con especial atención a las nuevas diputaciones resultantes del proceso electoral de 1979. Concluye con el acuerdo de los pactos de la izquierda y los resultados electorales en Andalucía. Aporta un aparato crítico considerable e importantes datos sobre los resultados electorales, constitución de diputaciones, etc.

En el capítulo IV: “El futuro de las diputaciones”, consta un único estudio, del profesor Orduña Prada³². Después de una introducción con antecedentes históricos, aborda la búsqueda de un modelo institucional de diputaciones provinciales, con la Ley catalana de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat y la STC 32/1981, de 28 de julio, con el manifiesto objetivo de suprimir las diputaciones al constituir un obstáculo para el nuevo modelo de organización del territorio catalán, basado en las comarcas y entidades supracomarcas.

En una primera fase la Generalitat asumiría las competencias de las cuatro diputaciones catalanas mediante la transferencia de los servicios correspondientes; seguidamente sucedería a las entidades provinciales en la gestión de los servicios que hubieran asumido por delegación, encomienda, concesión, etc., de la Administración estatal; y por último se produciría la asunción de todas las competencias financieras de las diputaciones por la Generalitat. Desaparecidas las diputaciones, se constituirían los

30. Jordà Fernández (2023: 155-170).

31. Vera Torrecillas (2023).

32. Orduña Prada (2023).

consejos territoriales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, como los nuevos entes locales para el gobierno y la administración autónoma de las provincias catalanas.

El recurso elevado por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional contra esta ley ha dado lugar al pronunciamiento más conocido sobre la materia: la STC 32/1981, de 28 de julio, sobre la que existe una abundante bibliografía y doctrina, como hemos podido observar a lo largo de los últimos capítulos de este libro. El Tribunal sentó las bases de la hermenéutica constitucional, no solo sobre la garantía de la existencia de las provincias, como entidades locales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses a través de la discutida técnica de la garantía institucional de la autonomía local, sino también a propósito de la titularidad de la competencia legislativa para su desarrollo, como sería reiterado en pronunciamientos posteriores.

Seguidamente Orduña Prada efectúa un recorrido cronológico por las diversas iniciativas legales, doctrinales y políticas de salvaguarda de las diputaciones, comenzando por el Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías territoriales, y siguiendo por el proyecto de ley de bases de la administración local del Gobierno de Calvo-Sotelo; el modelo de la Ley de bases de régimen local de 1985, con el detalle del debate parlamentario sobre supramunicipalidad y competencias provinciales, y la revisión del modelo (Pacto Local y Grandes Ciudades); y las propuestas del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local y del proyecto de ley de Gobierno y Administración Local.

El fracaso de las propuestas de reforma de la legislación básica de régimen local coincidió con las reformas estatutarias a partir de la de Cataluña, seguidas por Valencia, Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León. Para continuar pautas anteriores, el autor se centra en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto catalán, que dedica diversos preceptos, a lo largo de su articulado, a regular las veguerías y su órgano de gobierno: el consejo de veguería.

Dicha regulación comienza con el artículo 2.3, que configura a la veguería, junto a municipios, comarcas y demás entes locales que determinen las leyes, como uno de los entes en los que la Generalitat se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía. El artículo 83.1 se refiere a la veguería como ente local básico de la organización territorial de Cataluña. El 90.1 la define como el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, dotada de personalidad

jurídica propia, configurándola como división territorial adoptada por la Comunidad Autónoma para la organización de sus servicios; el apartado 2 proclama su naturaleza territorial y reconoce su autonomía para la gestión de sus intereses. Finalmente, el artículo 91, al referirse a los consejos de veguería, en su apartado 3 determina que estos sustituyen a las diputaciones, para incluir en el apartado 4 que su creación, modificación, supresión, y el desarrollo de su régimen jurídico, se regulan por ley del Parlamento. Respecto a la posible alteración de los límites provinciales, se remite a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución.

Varios fueron los artículos objeto de recurso de inconstitucionalidad resueltos por la STC 31/2010, de 28 de junio, entre los que figuraban los artículos 83.1, 90 y 91 del Estatuto catalán, relativos a la veguería. El Tribunal, como conocemos por anteriores aportaciones del presente estudio, advirtió que la cuestión se centraba únicamente en determinar si la veguería era la denominación de la provincia en Cataluña, o si se trataba de un nuevo ente local, para el que habría de precisarse si su existencia no afectaba a la provincia o por el contrario suponía su supresión, residenciando en el legislador de desarrollo concretar si la veguería era una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia.

Posteriormente el Parlamento catalán aprobó la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, que el Gobierno consideró objeto de posible recurso de inconstitucionalidad, avalado por el dictamen del Consejo de Estado; pero el recurso no llegó a tramitarse, y después de las elecciones el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 4/2011, de 8 de junio, que modificó la disposición transitoria primera de la Ley anterior de veguerías, incluido un conjunto de disposiciones derogatorias, de lo que deduce el autor que los consejos de veguería se suspendían por razones de índole económica, situación mantenida actualmente.

Era evidente la conveniencia, en el estudio del autor, de referirse al debate sobre la supresión de las diputaciones provinciales surgido con todo vigor en 2007, como consecuencia de la crisis económica, y trasladado a los ámbitos político, social y académico. Aunque no era novedosa la cuestión, como hemos visto por los antecedentes históricos, ahora surgió con fuerza con los pronunciamientos de diferentes formaciones políticas que proponían la supresión de la Administración provincial y la reducción del número de municipios. En 2011, dirigentes del PSOE se mostraban partidarios de suprimir las diputaciones, y la formación Unión Progreso y Democracia instaba al Gobierno a la adopción de medidas legales para la modernización de la Administración, incluida la supresión de las diputaciones provinciales.

Bajo la perspectiva de racionalización y eficiencia de los recursos públicos, se sucedieron abundantes análisis y estudios de instituciones públicas y privadas, incluidos los pronunciamientos de diversos partidos políticos. Además, el debate político estuvo condicionado por las medidas adoptadas por Grecia, Irlanda, Portugal e Italia, que entre 2011 y 2012 llevaron a cabo reformas estructurales, como la supresión de provincias y municipios, para reducir la deuda y el déficit públicos.

Ante la situación y la crisis económica, después de las elecciones de noviembre de 2011, el Partido Popular, ganador de estas, abordó la reforma de la legislación de régimen local promulgando la LRSAL, con el propósito de clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones, y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero. Para llevar a la práctica estos objetivos, se regulaba con mayor atención la diputación provincial, dotándola, aparentemente, de mayores funciones.

El autor sintetiza en tres bloques la regulación del régimen jurídico de las diputaciones. El primero es el relacionado con su labor en los pequeños municipios; el segundo, la definición de las competencias propias de las diputaciones; y el último se refiere al aumento de sus funciones de colaboración con la Administración estatal y la autonómica, por medio de la coordinación y supervisión de servicios municipales en procesos de fusión de municipios.

La revisión constitucional de la LRSAL realizada por el Alto Tribunal respecto a la nueva regulación de las competencias de las diputaciones incidió sobre dos aspectos: el control estatal y la coordinación de competencias. En el primer caso, la STC 111/2016, de 9 de junio, formula un reproche de constitucionalidad no porque el legislador básico de régimen local haya puesto en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino porque vulnera las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas.

Respecto a los preceptos afectados por el fallo interpretativo del Tribunal, se trata del ámbito competencial provincial: el primero se refiere a la atribución como competencia propia de la prestación de servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes. El Tribunal recuerda que el precepto no transfiere en bloque a la diputación toda la prestación de los servicios indicados, lo que sería incompatible con la potestad de autoorga-

nización inherente a la autonomía local. La interpretación constitucionalmente conforme del precepto cuestionado consiste en que, a través de él, se pretende dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnologías que los municipios pequeños pueden no estar en condiciones de asumir, pues de lo que se trata es de que la diputación cumpla su función institucional más característica, prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y administración electrónica (STC 111/2016, FJ 11).

El segundo precepto incluido en el fallo interpretativo está relacionado con el artículo 36.2.a) de la LRBRL; considera el Tribunal que el artículo 149.1.18.^a de la CE proporciona cobertura suficiente, pues al regular facultades de coordinación provincial de la actividad municipal, el Estado desarrolla el “núcleo” funcional característico de la diputación, en cuanto a entidad local “determinada por la agrupación de municipios”.

Ante el segundo interrogante, que alude a la eventual vulneración de los artículos 137 y 140 de la CE, el Tribunal parte de la premisa de que el grado de indeterminación de la previsión impugnada admite, en principio, “el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario”, por lo que considera que dicha previsión sería contraria a los artículos citados si fuera interpretada “como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación”. En definitiva, el precepto impugnado debe interpretarse “en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios”.

El autor concluye su aportación refiriéndose a que la fórmula de coordinación que establezca la diputación con los municipios solo será válida si se permite que los mismos participen con carácter previo en la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación. Podría deducirse del fallo constitucional que la reforma local en su vertiente provincial habría recibido el respaldo del Tribunal; sin embargo, por un lado, ha objetado la deficiente técnica legislativa empleada, y por otro, vinculado a lo anterior, a través de los fallos interpretativos se ha reducido el pretendido refuerzo competencial provincial, al transformarse competencias diseñadas en principio como materiales en meramente instrumentales, y reducirse funciones originales de coordinación a funciones de asistencia o cooperación con los municipios.

A lo largo de todo el mes de noviembre de 2022, la Diputación Provincial de Almería organizó unas jornadas para conmemorar el bicentenario de su institucionalización. Las diversas aportaciones tienen un carácter prácticamente exclusivo de la actividad de la Diputación almeriense desde sus orígenes hasta la actualidad, desde las perspectivas territorial, histórica, política, social y económica. Coordinadas eficientemente por María Dolores Haro Gil y Carlos Villoria Prieto, se publicaron posteriormente en un número monográfico de la *Revista de Estudios Almerienses*, con el título: “200 años de la creación de la provincia y la Diputación de Almería”³³.

La relación de participantes y aportaciones comienza con el geógrafo y profesor Jesús Burgueño (“La provincia de Almería. Las Cortes vs. Javier de Burgos”, pp. 6-27). El resto de autores y aportaciones son los siguientes: Enrique Orduña Rebollo (“El Centenario de las Diputaciones Provinciales. Una síntesis histórica con referencia a la de Almería”, pp. 28-61); Andrés Sánchez Picón (“Un balance de la historia económica de Almería en los últimos dos siglos”, pp. 63-80); José Luis Sáez Pinel (“Partidos judiciales y elecciones en la provincia de Almería 1833-1868”, pp. 81-105); Pedro Martínez Gómez (“La Diputación almeriense en la dictadura de Primo de Rivera. El Estatuto Provincial”, pp. 106-124); Juan Pedro Vázquez Guzmán (“Una mirada a la instrucción pública en la Almería del s. XIX”, pp. 125-133); Domingo Cuéllar (“Dos siglos de enfado: carreteras y ferrocarriles en la provincia de Almería durante el período contemporáneo”, pp. 134-150); Trino Gómez Ruiz (“De la caridad cristiana a la justicia social. La asistencia social”, pp. 151-168); Rosa María Úbeda Vilches y Celestina Rozalén Fuentes (“La Diputación Provincial de Almería y las Quintas”, pp. 169-183); Porfirio Marín Martínez (“La Diputación Provincial de Almería y sus competencias en Sanidad”, pp. 184-206); y Carlos Villoria Prieto (“Conmemoración del Bicentenario de la creación de la provincia y Diputación de Almería”, pp. 207-228).

3. A vueltas con la reforma del sistema electivo de los diputados

En gran medida la legitimidad democrática de las diputaciones provinciales ha sido tratada con detalle en los diversos textos que hemos utilizado y por varios autores, además de en otras aportaciones de la doctrina, incluidas colaboraciones en los medios de comunicación. Por su importancia hemos optado por tratarlo en epígrafe aparte. Diversos constitucionalistas y administrativistas se decantan por la elección directa y otros por la indi-

33. Haro y Villoria (2024).

recta, con revisión de la actual situación, después de valorar las ventajas y los inconvenientes de cada opción.

Por tanto, la cuestión, que tampoco debía quedar como una manifestación de voluntad, es la que afecta a las elecciones de los diputados provinciales y su presidente. El primer planteamiento sobre la actual elección indirecta —recuerda el profesor Parejo— surge al considerar el soporte territorial del partido judicial como criterio del reparto de escaños, el protagonismo concedido a los partidos políticos, con ruptura de la vinculación entre elección y representación y marginación, además de las agrupaciones de electores, lo que genera una crítica correcta de tales extremos. Pero también advierte que no ocurre lo mismo con el carácter indirecto de la elección, pues de ser considerada anormal esta forma de elección, en atención a las características de la Administración local española y utilizando como criterio de medida la Constitución y la Carta Europea de Autonomía Local, debería serlo en todo caso de un modo relativo. Como también ha ratificado la doctrina del Tribunal Constitucional, no exige la elección directa de la instancia provincial y permite su elección indirecta o incluso mixta.

Al recordar el mandato del artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que atribuye el derecho a la autonomía a las entidades integradas por miembros elegidos por sufragio universal, cuando España ratificó dicho texto, añadió la salvedad que excluía la aplicación de este principio en todo el territorio nacional, para salvaguardar el sistema en vigor de elección de los miembros de las diputaciones. Junto a la ventaja de la normalización en este aspecto de la diputación, existen serios inconvenientes desde el punto de vista de su coherencia con la posición y función de aquella en la estructura de nuestra Administración local, coherencia —según Luciano Parejo— que aboga más bien por el mantenimiento de la elección indirecta, si bien depurada de sus deficiencias actuales³⁴.

Sin embargo, no existe unanimidad en la doctrina sobre la elección directa de los diputados provinciales, aunque parece más adecuado a la titularidad de la soberanía proclamada en el artículo 1.2 de la Constitución y en el 23.1, cuando establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, a través de representantes elegidos por sufragio universal. Tampoco deben buscarse fórmulas *ex novo*, pues como hemos visto en las primeras normas reguladoras del régimen local promulgadas

34. Parejo Alfonso (2017: 20-21).

en el siglo XIX, las previsiones electorales de los diputados provinciales eran análogas a las de los diputados a Cortes.

El profesor Alfredo Galán considera posibles tres modelos de diputación provincial en función del tipo de legitimidad reconocida:

- 1) Reconocimiento de legitimación democrática directa por el establecimiento de un sistema de elección directa por los ciudadanos de los representantes provinciales (presidente y diputados del pleno provincial).
- 2) Reconocimiento de legitimación democrática indirecta mediante el establecimiento de un sistema de elección indirecta por los ciudadanos de los representantes provinciales, en atención a los resultados obtenidos en las elecciones municipales.
- 3) Modelo mixto, que combine ambas modalidades en atención al órgano provincial en cuestión. Lo habitual sería establecer elección directa del presidente e indirecta de los diputados.

Destaca que las diferentes opciones respecto al tipo de legitimidad suponen también diferentes modelos de relación entre la diputación y los ciudadanos³⁵.

Según la profesora Biglino, en el caso de que los ciudadanos eligieran directamente a los diputados, sería evidente que el mandato transcurriría entre los votantes y los elegidos. Los candidatos concurrirían a las urnas con programas adaptados a las necesidades de los electores, y una vez elegidos, deberían ejercerlos procurando mantener los compromisos adquiridos con los ciudadanos. Pero la autora entiende que esta relación no parece que sea compatible con las funciones que actualmente corresponden a las provincias y a las diputaciones.

Lo deduce al considerar la misión fundamental de las diputaciones, consistente en el apoyo y la cooperación con los municipios, por lo que en pocas ocasiones tienen contacto directo con las personas, y si se optara por un sistema de elección directa:

“[...] el ejercicio de estas funciones se vería alterado por la mediación que ejercería la relación entre diputados y ciudadanos. [...] los miembros de las diputaciones deberían anteponer su relación con los votantes a la que deben tener con los municipios, ya que deberían su posición a los primeros y serían respon-

35. Galán Galán (2022: 145-146).

sables ante ellos por su gestión. La ruptura entre la forma de elección de los diputados y la función que tienen encomendada podría, pues, generar una interferencia en el ejercicio del cargo y terminaría afectando al correcto funcionamiento de toda la institución”³⁶.

Por ello, la autora alerta sobre el probable resentimiento que afectaría a los servicios de asesoramiento y coordinación de los municipios.

De nuevo el profesor Galán recuerda que no se discute que las diputaciones provinciales tengan legitimidad democrática, sino la determinación del tipo de legitimación que deba reconocérseles: directa o indirecta; y advierte que un cambio en el tipo de legitimación de la diputación afectaría a elementos esenciales de su régimen electoral, lo que requeriría una modificación de la legislación electoral. Por otro lado, el modelo de legitimación democrática indirecta presenta ventajas incuestionables. Se refiere a la sustracción de las políticas provinciales de las tensiones propias de los debates de los partidos, al favorecer la consecución de mayores consensos y acuerdos³⁷.

En busca de una solución intermedia podría analizarse otra alternativa, consistente en mantener la elección indirecta, depurada de los defectos tantas veces reprochados. También en oposición a las críticas que suscita la elección indirecta de las diputaciones, el autor recuerda que no es la única institución que sigue tal modelo, pues hay senadores que no son elegidos por los ciudadanos, sino designados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, procedimiento que no suscita tantas críticas como en el caso de las diputaciones, no habiéndose cuestionado que los así elegidos tengan distinta legitimidad que el resto de elección directa.

Con criterios de funcionalidad, se valora el tipo de competencias que se asignan a una institución y su eficacia para conseguir las metas propuestas. En el caso de las diputaciones, “no es posible juzgar este tipo de legitimidad con respecto a los ciudadanos”, pues se recuerda que las funciones correspondientes a dichas instituciones no les afectan directamente, sino que deben medirse en relación con los municipios, entidades que reciben la asistencia y la cooperación, núcleo central de las atribuciones provinciales³⁸.

36. Biglino Campos (2017: 375).

37. Galán Galán (2022: 146).

38. Biglino Campos (2017: 379).

En cuanto a la relación del tipo de competencias y el tipo de legitimación, corresponde al legislador ordinario en materia de régimen local, dentro de los límites de la Constitución y los estatutos de autonomía, recordando que aquella garantiza su carácter representativo y autonomía. Por ello debe guardarse coherencia entre el tipo de competencia y el de legitimación de la diputación. En consecuencia, el legislador debe ser coherente en esas decisiones. Así, la atribución de competencias sustantivas es más idónea para el reconocimiento de legitimación democrática directa a la diputación, que en este caso se relaciona directamente con los ciudadanos, al prestarles directamente los servicios, por lo que parece lógico que sean ellos los que elijan directamente a los diputados provinciales.

La atribución de competencias instrumentales es más propia del reconocimiento de legitimación democrática indirecta a la diputación provincial, al relacionarse esta directamente con los ayuntamientos, de forma que parece lógico que sean los propios representantes municipales los que se conviertan en representantes provinciales y se ocupen del gobierno de la provincia³⁹.

En definitiva, la profesora Biglino recuerda que la elección indirecta de los diputados provinciales no repugna al principio democrático. Un sistema de elección directa sería beneficioso para su legitimidad de origen, pero tampoco resulta requisito imprescindible para mantener su carácter representativo. Es más, "la elección directa podría enturbiar la legitimidad de ejercicio, al interponer a los ciudadanos en la relación entre diputaciones y municipios"⁴⁰.

4. El bicentenario de las diputaciones de Iberoamérica

Hemos de hacer una cesura sobre las consideraciones pasadas, presentes y futuras de nuestras corporaciones provinciales. Al referirnos a la existencia de esta figura territorial en los cursos de pasantías para alumnos municipalistas iberoamericanos, solemos recordar que no existe en la organización del espacio político-administrativo de Iberoamérica una institución como aquella a la que nos estamos refiriendo en el presente estudio. Si bien es cierta esta afirmación, no fue así en el pasado, con un ejemplo más cercano en el tiempo, como fue la Diputación Provincial de Puerto Rico, existente desde 1870 hasta 1898, y la de Cuba en 1897⁴¹.

39. Galán Galán (2022: 148).

40. Biglino Campos (2017: 379).

41. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 15-278).

Con motivo del bicentenario de las institucionales provinciales que nos ocupan, también se ha producido una rigurosa aportación doctrinal referida a las diputaciones provinciales en la América hispana en el período 1812-1824⁴². No resultan novedosas las actuaciones en las Cortes de Cádiz de algunos diputados americanos en los debates sobre la organización territorial de la Monarquía, como Ramos Arizpe, Larrazábal o Mejía Lequerica. Resuelta la cuestión entre federalismo y provincialismo, recordemos que en el artículo 10 del Capítulo I (“Del territorio de las Españas”), además de la relación de provincias del Antiguo Régimen, figuraban en la América septentrional: “Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar”.

Más concreto es el contenido del Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, sobre establecimiento de las diputaciones provinciales en la Península y ultramar, que al referirse, en el artículo I, a las de allá, prevé que “las habrá en cada una de las provincias que expresamente se nombran en el artículo 10 de la Constitución, y además por ahora en la América Meridional, en el Perú la de Cuzco, en Buenos Aires la de Charcas, y en la Nueva Granada la de Quito; y en la América Septentrional, en Nueva España la de San Luis Potosí, a que se agregue Guanajuato; en Guatemala otra que se fixará en León de Nicaragua con la provincia de Costa Rica, y en la Isla de Cuba otra en Santiago de Cuba”.

Al regreso de Fernando VII a España, en 1814, toda la obra del constitucionalismo doceañista fue derogada, tornando al imposible sistema anterior a 1808. Este primer período absolutista tuvo fin en 1820, después del pronunciamiento de Riego, y será durante el Trienio Liberal cuando se instauren las diputaciones en la Península, islas adyacentes y las Américas. Desde 1821, después del Plan de Iguala, existía en México una monarquía, autónoma de la Corona de España, convertida posteriormente en república, pero en la que subsistía la estructura territorial diseñada en 1812-1813. Tal situación se prolongaría hasta octubre de 1824, al promulgarse la Constitución Federal de los Estados Unidos de México, que, tomando como punto de partida la división provincial, la transformó en los estados previstos en el artículo 5⁴³.

42. Terán y Chust (2024).

43. Terán Fuentes (2024).

Una vez más se recuerda que el antecedente inmediato de la provincia eran las intendencias, aunque en el Antiguo Régimen su acción era administrativa y no política. Pero con la llegada del constitucionalismo las provincias no eran el fruto de las diputaciones provinciales, sino al contrario, el fruto maduro de las provincias estaba representado por las diputaciones, las cuales no crearon un nuevo orden político-territorial, sino que utilizaron la organización existente: la de las intendencias; y para asegurar el funcionamiento constitucional se superpuso al intendencial, con lo que se dio un primer paso para la conformación y consolidación de los Gobiernos provinciales. Por otra parte, con la implantación del régimen constitucional surgió la novedad de los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales, pese a los debates sobre el artículo 10 de la Constitución doceañista y el Gobierno provincial; pero en 1813 este se encontraba consolidado en la mayor parte de ultramar, especialmente en el Reino de Nueva España, por lo que las provincias se fortalecieron con la integración de la estructura institucional preexistente de la diputación provincial⁴⁴.

Las diputaciones provinciales de México y sus diversas vicisitudes estudiadas por el documento mencionado se refieren a Oaxaca⁴⁵, Guajuato⁴⁶, San Luis Potosí⁴⁷, Veracruz⁴⁸, Valladolid en Michoacán⁴⁹, Yucatán⁵⁰, Guatemala⁵¹. Se trata de un verdadero corpus doctrinal que debe ser tenido en cuenta para futuros estudios sobre las diputaciones provinciales, instituciones no exclusivas de la España constitucional, sino también de diversas repúblicas americanas, un día provincias de la Monarquía hispana, muy especialmente en el caso de México. Se confirma la existencia de diputaciones en otros países, según las aportaciones del mencionado documento durante el periodo 1821-1823, entre ellas las de Cuba⁵², Panamá⁵³, El Salvador⁵⁴ y Quito⁵⁵.

Volviendo al caso de México, Diego-Fernández Sotelo recuerda la evidencia de que la organización del Gobierno provincial vigente en Nueva España, derivada de las reformas borbónicas y del régimen de intenden-

44. Diego-Fernández Sotelo (2024: 41).

45. Sánchez Silva (2024).

46. Bernal Ruiz (2024); Espinosa Aguirre (2024).

47. Monroy (2024).

48. Ortiz Escamilla (2024).

49. Juárez Nieto (2024); Serrano Ortega (2024).

50. Machuca Gallegos (2024).

51. Avendaño Rojas (2024).

52. Rodríguez Pairó (2024).

53. Castellero Calvo (2024).

54. Herrera Mena (2024).

55. Deidán de la Torre (2024).

cias, influye de tal forma en la Constitución mexicana de 1824 que declara como partes integrantes de la nación a las doce intendencias previstas en 1786, a las que se agregaron: cuatro de los territorios correspondientes a la comandancia general de provincias internas; dos subdelegaciones, Querétaro y Tabasco, que lucharon para demostrar que reunían los méritos adecuados para ser intendencias; y finalmente Chiapas, antigua intendencia de la Capitanía General de Guatemala anexionada a México⁵⁶.

56. Diego-Fernández Sotelo (2024: 45).