

EPÍLOGO

Consideraciones finales sobre el pasado, presente y futuro de las diputaciones provinciales

Como premisa inicial, el paciente lector que haya llegado hasta el final de esta reflexión histórica de la institución provincial habrá comprobado que, después de contratiempos y dificultades comprometedoras de su existencia, las diputaciones provinciales españolas siguen gozando de una aceptable buena salud, cumpliendo con éxito funciones imprescindibles.

La institución, creada en 1812, tuvo escaso tiempo de actividad; reactivada en el Trienio Liberal, fue en 1822 cuando se extendió por las provincias de todo el territorio nacional, sin olvidar la corta experiencia en los países de Iberoamérica, especialmente en el caso de México. Con razón, doscientos años después, aquí y en algunos lugares de allá, se ha celebrado el bicentenario de su existencia. Poco duró la ilusión de su actividad, y al año siguiente se perdió en la negra noche de la Década Absolutista. Después de la muerte de Fernando VII, en un proceso lento de transición hacia el constitucionalismo liberal, Estatuto Real por medio, fue en 1835 cuando se reinstauró definitivamente.

La actividad desarrollada por las diputaciones hasta 1844 ha llamado la atención de la historiografía por su protagonismo en una situación de crisis causada por la guerra civil, momentos en los que llegó a ostentar competencias militares de eficiencia comprobada. La acción del Ejército

en el norte y levante del país dejaba prácticamente desguarnecido el territorio interior, incluida una manifiesta languidez de la Milicia Nacional, incapaz de hacer frente a las expediciones de los generales carlistas Zarragui y Gómez, en su recorrido por toda España hasta Andalucía, con la significativa toma de Segovia durante un mes o la llegada a una resistente Valladolid. En momentos tan comprometidos fueron las diputaciones las que se enfrentaron a los expedicionarios, con la recluta de fuerzas eficientes que los batieron y resolvieron la situación.

Una vitalidad y fuerza tan importante respaldada por la vigencia de la Constitución de 1812, a partir de los sucesos de la Granja, no pasó desapercibida por los políticos que trataban de iniciar el tránsito hacia un modelo liberal. Después del pacto de Vergara, la situación discurrió hacia la normalidad con el habitual tejer y destejer de la política española, de Gobiernos liberales a otros radicales, incluida la Regencia de Espartero. En tales circunstancias, las diputaciones perdieron paulatinamente competencias y funciones ostentadas en los años difíciles, entrando en la normalidad.

Es probable que en esos momentos comenzaran las dificultades históricas de las diputaciones provinciales, que no las abandonarán hasta la actualidad. Efectivamente, en 1844, con la llegada de los moderados al poder, una nueva Constitución y unas leyes de Administración local, se produjo el solapamiento de sus funciones, reducidas a la beneficencia, obras provinciales y poco más; las sesiones se limitaron a dos períodos anuales, uno para aprobar el presupuesto y otro para las cuentas del ejercicio anterior.

Las funciones jerárquicas sobre los ayuntamientos quedaron vacías ante la intervención del gobernador civil, que abarcaba muchas competencias provinciales sin apenas margen para la actividad de las diputaciones, convertidas en corporaciones económico-administrativas. La situación se prolongó hasta 1868, pero el espejismo del sexenio revolucionario, que prometía la democratización de las instituciones, la descentralización y la autonomía local, quedó diluido por las convulsiones políticas del período. La legislación aportó novedades como la menor dependencia del gobernador civil, al crear la figura del presidente de la diputación, elegido de entre y por los diputados, o las competencias exclusivas y las delegadas. Continuarán las funciones de control sobre los ayuntamientos atribuidas a la comisión provincial, y la posibilidad de asociarse dos o más provincias para constituir una junta por medio de sus comisiones.

Con la Restauración, aunque se conservó el carácter electivo, la subordinación al gobernador civil era completa, al disponer el artículo 9.4 de la

Ley provincial de 1877 su continuidad como presidente nato de la diputación. Sus competencias eran el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de las provincias en lo que no correspondiese a los ayuntamientos. El intervencionismo gubernativo, la ausencia denunciada de principios de autonomía y descentralizadores, dieron paso a la Ley provincial de 29 de agosto de 1882, que estará en vigor hasta 1923.

Se amplió el derecho de sufragio, y la comisión provincial seguiría actuando como comisión permanente de la diputación y órgano asesor del gobernador; sin embargo, perdió su carácter de tribunal contencioso, apreciado por la doctrina como la reforma fundamental de la Ley de 1882. Si bien la representación de la provincia ya no correspondía al gobernador, este mantendría una posición prevalente a lo largo del articulado. El problema más grave será el del caciquismo: fenómeno político-social iniciado en los últimos años del reinado de Isabel II, alcanzará su cenit en la Restauración.

Un ligero soplo de optimismo se percibió en 1894, al convocarse en Palencia una asamblea de diputaciones, con el propósito defensivo de los intereses económicos y cerealistas provinciales. Las reuniones tuvieron continuidad: Madrid 1895, Salamanca 1904, de nuevo Madrid 1905, Barcelona 1906, Sevilla 1907, Santander 1909 y Burgos 1912. Las reuniones se celebraron bajo Gobiernos de distinto signo, sin mayores incidentes. El caso es que las diputaciones estaban tomando conciencia de su papel en el conjunto de la organización territorial del Estado.

La situación cambió a finales de 1914, a consecuencia de la presentación en el Congreso de un proyecto de ley, auspiciado por un grupo de diputados catalanes, para conceder una zona franca al puerto de Barcelona. De nuevo el añejo problema del proteccionismo, el arancel y el cereal. La reacción fue la convocatoria por el presidente de la Diputación de Valladolid de una asamblea de diputaciones para el 11 de enero de 1915. Los motivos eran una vez más económicos, al invitar a la reunión a 25 diputaciones, incluida la de Lérida, por tener intereses comunes cerealistas.

El Gobierno de la Nación, presidido por Eduardo Dato y por José Sánchez Guerra, como ministro de la Gobernación, suspendió la reunión días antes en términos ambiguos y de manifiesta torpeza. En el debate parlamentario iniciado el 18 de enero, el diputado conservador Silió presentó sus quejas ante el desaire a la Diputación vallisoletana, y rechazó cualquier hostilidad hacia Cataluña (recordemos momentos delicados) con la inclusión de las de Lérida, Sevilla y Santander, partidarias de las zonas francas.

En realidad, la prohibición del Gobierno había cuestionado la utilidad de las diputaciones para la defensa de los intereses provinciales.

El discurso de Sánchez Guerra confirma la anterior opinión, al argumentar “que las Diputaciones provinciales son organismos administrativos que están bajo la dependencia del Gobierno” (art. 130 de la Ley provincial). Los discursos, como vimos anteriormente, fueron descalificativos de la acción del Gobierno, muy especialmente el de don Gumersindo de Azcárate, cuando afirmó que “el derecho que tiene todo el mundo en España no lo tienen las Diputaciones”. Al final el Gobierno obtuvo la aprobación de su acuerdo de suspensión, y una vez más las diputaciones fueron objeto del intervencionismo gubernativo, con el recordatorio de su subordinación; en definitiva, un paso más en el desdén hacia su actividad y funciones.

Coinciendo en el tiempo, se aprobó la constitución de la Mancomunidad de Cataluña, que integró a las diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en la nueva institución, hasta su extinción en 1924. Su actividad, dificultades y vicisitudes han sido estudiadas ampliamente; de ella quedó una importante obra cultural y técnica que se ha mantenido a lo largo de un siglo.

Cuando en los días inmediatamente siguientes al pronunciamiento del general Primo de Rivera, en septiembre de 1923, fue suspendida la Constitución de 1876, fueron disueltas diversas instituciones políticas y administrativas, entre ellas los ayuntamientos; sin embargo, las diputaciones parecía que habían entrado en el olvido, al planear opiniones más o menos solventes sobre una posible regionalización del Estado, y la consiguiente eliminación de las mismas. Este pretendido olvido fue rectificado con la llegada de Calvo Sotelo a la Dirección General de Administración, quedando disueltas por el Real Decreto de 12 de enero de 1924, excepto las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. El artículo 2.º disponía que la designación de diputados provinciales se realizaría a título interino, por el gobernador civil. Esta norma supuso también el desmantelamiento material de la Mancomunidad de Cataluña.

El propósito regenerador propio de la dictadura del general Primo de Rivera se plasmó en el Estatuto Provincial, obra, como es sabido, de Calvo Sotelo. Al no existir una diferenciación nítida donde se identificara a la provincia como división territorial y a la diputación como su institución de gobierno local, se consideró la primera como una entidad territorial intermedia de carácter administrativo, flanqueada por el municipio y el Estado, definidos por el Estatuto como “dos Entidades territoriales político-administrativas”.

Al conceder a las diputaciones la administración y el fomento de los intereses peculiares de la provincia y la organización de los servicios de la Administración local que no fuesen de competencia exclusiva municipal, así como los que les delegase o traspasase el Estado, el profesor García de Enterría consideró que “la verdadera aparición de la provincia como entidad local en nuestro derecho, es la obra indiscutible de este Estatuto”.

Las atribuciones de los gobernadores civiles resultaron disminuidas, al no ostentar la presidencia de la diputación y carecer de voto en la misma. La revocación de acuerdos y la suspensión de sus miembros se reservaban a la actuación de los tribunales, y solo en los casos de manifiesta infracción de las leyes, o cuando se produjese una grave alteración del orden público, podía el gobernador suspender los acuerdos de la diputación.

Se reducía el número de diputados, para evitar que las diputaciones se convirtiesen en pequeños parlamentos de carácter político. Sin criterios concretos, la reducción en la mayoría de los casos fue a la mitad de los que existían. Se preveía la existencia de dos tipos de diputados: los directos y los de representación corporativa, ambos en igual número. Los primeros eran elegidos por sufragio universal, pudiendo votar y ser elegidas las mujeres. Los corporativos eran designados por los ayuntamientos de la provincia entre los concejales de los mismos. Un minucioso procedimiento electoral que nunca entró en vigor, pues la disposición final ordenaba la constitución de las diputaciones el uno de abril siguiente con las personas que los gobernadores civiles designasen, posponiendo la realización de las elecciones a la elaboración de un nuevo censo electoral, lo que nunca sucedió.

El Libro II, dedicado a las Haciendas provinciales, era motivo de orgullo para su redactor, por el intento de sacar de la ruina económica a las corporaciones provinciales. Para ello se arbitraron diversos procedimientos de ingresos. La experiencia demostró muy pronto que los medios y recursos eran insuficientes para renovar y mejorar las carencias de las diputaciones, pero quizá tampoco había voluntad política de impulsar las reformas, y sin pretenderlo se perfilaron otras iniciadas posteriormente, como la cooperación con los ayuntamientos medianos y pequeños, uno de los ejes básicos de la actual reforma local española.

Proclamada la República, se promulgó un decreto del Ministerio de la Gobernación de 16 de junio de 1931, sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa durante la dictadura, de 1923 a 1931. Además de las normas derogadas y anuladas, las convalidadas se estimaron reducidas al rango reglamentario, válidas si posteriormente se conformasen con las leyes vo-

tadas en las Cortes. Se declararon subsistentes en el Estatuto Provincial el capítulo IV, título VI, libro I y el capítulo I, título V, libro I y libro II, quedando en lo demás restablecida la vigencia de la Ley provincial de 1882. La supervivencia del Estatuto Provincial no terminó aquí. Muchos años después aún continuarían en vigor diversos preceptos, e incluso fragmentos muy importantes y amplios de sus reglamentos.

En los debates de la Constitución de 1931 se cuestionó la existencia de la provincia al ser una entidad intermedia entre el municipio y la región, figura territorial esta última que polarizó gran parte de las discusiones. El artículo 10.^º fue la ocasión para cuestionar la existencia de la provincia, puesta en peligro por diversos diputados, que proponían una nueva organización del Estado compuesta por municipios y regiones. El clérigo Basilio Álvarez consideraba su existencia nefasta, y Otero Pedrayo, en análogos términos, pedía su eliminación por estética, culminado todo ello por la enmienda de supresión del diputado Orozco. Pero la realidad fue que los diputados constituyentes más caracterizados rechazaron la enmienda por 156 votos contra 111, sancionando la provincia como instancia de poder en la Constitución, entre el municipio y la región.

La superación de un escollo de tal gravedad, refiriéndose al artículo 10.^º, sería calificada por don Nicolás Pérez Serrano como “la venganza de la provincia”. Se garantizó su autonomía y adquirió verdadera carta de naturaleza. También se reconocían los fines políticos de la provincia, cualidad ignorada anteriormente. Sin embargo, el régimen provincial quedó separado legislativamente del municipal, y al contrario de este no fue objeto de desarrollo posterior, a causa del protagonismo adquirido por la cuestión regional. Por tanto, la regulación de la provincia se limitó al contenido del Estatuto Provincial, convalidado por el Gobierno Provisional y que no sería derogado hasta 1945.

Una cruel guerra civil, con su secuela de represiones, depuraciones y demás sevicias, afectó, como no podía ser menos, a las diputaciones provinciales, desaparecidas en una zona y mantenidas en la otra, con grandes limitaciones en sus funciones y un intervencionismo gubernativo absoluto. Al final se abrió una nueva época que se prolongó durante casi cuatro décadas, con un ficticio regeneracionismo que nunca llegó.

“Un día llegó a oírse, a son de disparos, clarines y tambores, un grito singular y prometedor: ‘Arriba el campo’... Mira uno hacia atrás y le parece que el grito pudo apenas superar el gesto”. Esto lo decía un ilustre municipalista, intelectual y secretario general durante años de una diputación

provincial, al fijar su atención en los municipios medianos y pequeños, para los que la única mano que atendió su precaria vida y trató de renovarla había sido la cooperación provincial a los servicios municipales, misión e institución que era la definitiva justificación de las diputaciones, pese a las graves injerencias centralistas que le restaron unidad y fuerza, con el montaje de artificios paralelos, en referencia a las comisiones provinciales de servicios técnicos, que en la práctica supusieron una pérdida de imagen de la diputación y de la provincia como ente motor de la vida local.

Con tales condicionantes, las diputaciones discurrieron en una vida láguida durante el periodo autoritario del general Franco. No solo experimentaron el intervencionismo mencionado, sino que paulatinamente, ante la inexistencia de una opinión pública adecuada, se adentraron en el oscurecimiento de sus funciones ante la percepción del ciudadano, limitada su acción a la beneficencia, el cuidado de los caminos y el fomento de la cultura, espacio donde sí se produjeron notables aportaciones, que han perdurado en los nuevos tiempos de libertades públicas. Recordar que en 1941, disuelta la Unión de Municipios Españoles, se creó el Instituto de Estudios de Administración Local.

La legislación del periodo evolucionó desde un Código de Gobierno y Administración Local, de marcados tintes del totalitarismo imperante en 1941, hasta un sucedáneo del tradicionalismo, cuando la guerra en Europa cambió de signo, plasmado en la Ley de Bases de 1945, carente de cualquier atisbo de autonomía. En este sentido hemos recordado la incapacidad para asumir las teóricas cotas autonómicas del Estatuto Provincial. Otra muestra del falseado tradicionalismo fue el sistema electoral basado en la democracia orgánica y los tres tercios en los que tenían representatividad las familias, el sindicato vertical y los miembros de las corporaciones, procedimiento que perduraría incluso hasta la Ley de Bases de 1975.

La Ley de 1945 concebía la provincia en una triple función: como área política del Gobierno central, conjunto de municipios de una circunscripción, y núcleo intermedio entre los municipios y el Estado para que el auxilio de este llegase a aquellos. Fue articulada por Decreto de 16 de diciembre de 1950. Una vez más la exigua autonomía local sufrió mermas y recortes cada vez más notorios. Una nueva Ley de Régimen Local de 3 de diciembre de 1953 dio posteriormente lugar al Texto Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

La creación de la comisión provincial de servicios técnicos, creada por la Ley de 1945, solapó a partir de 1955 múltiples actuaciones de las corpo-

raciones provinciales. A partir de entonces la diputación estaba forzada a colaborar en los planes gestionados por la comisión provincial o a financiar todo aquello que esta no quisiera emprender. A su vez el Ministerio de la Gobernación coordinaba unos y otros planes. Los de las diputaciones eran fiscalizados por la comisión, que incluso aprobaba los presupuestos especiales formados por las diputaciones. Recordemos también que la comisión provincial de urbanismo, creada por la Ley del Suelo de 1956, dejó sin competencias en materia tan primordial a las diputaciones.

Con estos condicionamientos, cualquier atisbo de autonomía era impensable, alcanzándose en este periodo las mayores cotas de dirigismo centralista sobre la actividad local y muy especialmente la provincial. Nunca contaron menos las diputaciones y las provincias en el contexto nacional. Desde un Leviatán omnipresente radicado en Madrid se gobernaban y tomaban las decisiones por ellas, la mayoría de las ocasiones inoperantes por su falta de coordinación con las más próximas, o por una elección inadecuada de objetivos y prioridades. Todo ello redundó negativamente sobre las diputaciones provinciales, que vieron reducido su ámbito de acción a determinados temas sanitarios y asistenciales, la construcción de caminos vecinales, algunos aspectos de carácter cultural, fomento y poco más, lo que provocó una grave crisis de la institución, que fue cuestionada como todos sabemos, entre otras causas, por el vacío de competencias que atravesaba*.

En 1968, se produjo la reforma del Instituto de Estudios de Administración Local, que incluyó en su estructura el Centro de Relaciones Interprovinciales, dedicado al estudio de las funciones y la organización de las diputaciones provinciales.

En los últimos años del franquismo, cuando la presión ciudadana era más intensa y dentro del propio régimen se propugnaba la reforma del sistema, se vislumbraron ciertos signos de esperanza para la revitalización provincial, primero con el III Plan de Desarrollo y después con la creación del Ministerio de Planificación, pero una vez más se impuso un frío tecnocratismo al considerar a las diputaciones como unidades inferiores en los proyectos de desarrollo. Solo fue en 1974 cuando, por medio de la Ley de Presupuestos, se modificó la ordenación de los planes provinciales, asignando al Ministerio de la Gobernación su dotación total y reservando a la diputación la redacción, gestión, administración y ejecución del correspondiente plan provincial.

*. Orduña Rebollo (2003a: 589).

En tal contexto, los proyectos tecnocráticos de régimen local anuncianaban el fin del sistema. En 1970 se redactó el primero en el Instituto de Estudios de Administración Local; dotado de gran rigor, según coincidencia de la doctrina, supuso un notable avance, respecto a anteriores intentos, en la modernización de muchas premisas obsoletas. Pese a los intentos, no pudo romper con la representatividad orgánica, pues era una de las bases del sistema. Tampoco fue posible eliminar el círculo del intervencionismo, pues el ministro de la Gobernación nombraba a los alcaldes de los municipios de más de 10 000 habitantes y a los presidentes de diputación.

Poco recorrido tuvo el proyecto, pues, presentado a las Cortes el 17 de diciembre de 1971, su tramitación estuvo marcada por el obstruccionismo; a lo largo de 1972 y principios de 1973 se presentaron numerosas enmiendas, que hacían prever su imposible aprobación. Un nuevo intento de reforma se produjo en mayo de 1974 con el denominado Proyecto de Bases del Estatuto de Régimen Local, de menor extensión que el anterior: 47 bases frente a las 111 del de 1971. También su dilatada tramitación parlamentaria estuvo condicionada por las numerosas enmiendas presentadas y las constantes reducciones de libertades públicas. El proyecto, convertido en Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, fue aprobado el 19 de noviembre de 1975, tuvo escasa vigencia legal y ninguna política, y literalmente murió al día siguiente, con el titular del régimen.

Las previsiones generalizadas sobre la inoperancia de la Ley se manifestaron en las sucesivas convocatorias de elecciones locales, frustradas mayoritariamente y aplazadas *sine die*. Algunas bases, con diversas modificaciones y prórrogas, sobrevivieron algún tiempo, como las de carácter económico, función pública, contratación y organización básica, hasta su derogación por la Ley 47/1978, de 7 de octubre.

En los años de la Transición a un sistema democrático y de libertades públicas, el valor y la eficacia de las diputaciones provinciales estaban muy cuestionados. A ello habían colaborado, como hemos visto, legislaciones pretéritas donde se las definía como corporaciones económico-administrativas, o su situación “bajo la dependencia jerárquica del Gobierno”.

Estos condicionantes fueron los que se trató de superar en 1978, pues la realidad planteaba serias dificultades, pese a la argumentación de numerosas razones históricas, políticas, funcionales y económicas que abonaban su conservación. Solo un claro reconocimiento de su autonomía y democratización real podía salvarlas de la extinción, como así fue, articulándose perfectamente en la organización territorial del Estado. Desde en-

tonces, merced al artículo 141 de la Norma Fundamental, se garantizó la existencia de las provincias, reconociéndose su constitucionalidad en reiteradas ocasiones por sentencias del Tribunal Constitucional.

Avanzado el debate sobre el reconocimiento de la garantía constitucional de la provincia, se promulgó la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, con la singularidad de que por primera vez se elaboró un texto dedicado exclusivamente a la Administración local, quizás por razones de suplir las carencias de la Ley de Régimen Local, próxima a su derogación. El sistema electoral basado en el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, se consolidó por primera vez en la historia de España, y casi cincuenta años después se encuentra arraigado firmemente, de acuerdo con el principio expresado en el artículo 140 de la Constitución. Respecto a las elecciones para las diputaciones provinciales, se fijaba un mínimo de veinticuatro diputados y un caso de cincuenta y uno para Madrid y Barcelona. La distribución consistía en uno por cada partido judicial, y el resto se asignaban proporcionalmente a la población de residentes de los mismos.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la consolidación del Estado de las Autonomías, el modelo de división provincial vigente desde 1833, a excepción de la existencia de las dos provincias canarias de la época de Primo de Rivera, no ha experimentado modificaciones en su estructura territorial, ya que los límites provinciales no han tenido variación y la provincia sigue siendo una circunscripción electoral. Con la aparición de las comunidades autónomas uniprovinciales, se modificó su sistema de gobierno, incluida la organización, extinguéndose las diputaciones, sustituidas por el órgano de gobierno correspondiente dotado de todas las características plenas de la Administración autonómica, superando el nivel local.

En los años siguientes, una vez más el régimen local se encontraba pospuesto ante el proceso de construcción del Estado autonómico, dotado de gran complejidad, que requería adoptar previsiones de organización y racionalización para evitar consecuencias negativas en el delicado entramado de la Transición política y democrática. Ante tales circunstancias el Gobierno encomendó el estudio del problema a una comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría. Conocidos son los argumentos y el contenido del Informe, lo que justifica no profundizar en sus detalles, salvo en lo que afectaba a las diputaciones provinciales, cuyo futuro trataba de diseñarse en aquellos años.

Entendía la comisión que la provincia era una figura territorial imprescindible, no solo por el mandato constitucional del artículo 141.1, sino tam-

bién porque eran pieza básica de las comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyesen. Con un marcado carácter provincialista de las propuestas, entendían que las diputaciones debían ejercer las competencias administrativas que correspondiesen a las comunidades autónomas, convirtiéndose en el escalón interregional básico, para lo cual debían dotarlas de los medios y recursos necesarios para que pudiesen asumir el ejercicio de competencias por trasferencia o delegación de las comunidades, rubricado con el argumento de que, además de las garantías constitucionales, no se podía dudar de la eficacia de las diputaciones ni desaprovechar una institución con sus ventajas, dotada de ciento cincuenta años de experiencia.

Las propuestas del Informe se plasmaron en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 30 de junio de 1982, que definía la posición de las diputaciones provinciales. Interpuestos cinco recursos de inconstitucionalidad, fueron estimados parcialmente por el Tribunal Constitucional, aunque el título II, "Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales", superó el control del alto tribunal y su contenido se incorporó íntegramente a la Ley 12/1983, de 14 de diciembre, ahora con el nombre de "Proceso Autonómico".

De aquellas propuestas, pocas fueron efectivas; los recelos y la falta de voluntad de las comunidades autónomas lo impidieron. En varias ocasiones hemos indicado que, salvo en los casos de Cataluña y del País Vasco, en el resto de las comunidades autónomas sus rectores políticos procedentes de diversos ámbitos, incluido el local, se encontraron con una Administración nueva y sus inmensas posibilidades de actuación, incluida la asunción de competencias y funciones hasta entonces ejercidas con mayor o menor fortuna por las diputaciones, lo que era un campo abonado para ostentar nuevos mecanismos de poder.

Los tiempos corrían y la necesidad de una regulación del régimen local español era una preocupación gubernamental. Superada la aprobación de los estatutos del artículo 151 y varios del 143, el Gobierno de la UCD presentó, en mayo de 1981, su proyecto de ley de bases de régimen local, que hacía constar la necesidad de vinculación de las diputaciones a las comunidades autónomas, en la línea del Informe de García de Enterría.

Con el cambio de Gobierno del año 1982, se redactó un nuevo proyecto de ley de régimen local, el definitivo en abril de 1985 y vigente en la actualidad (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local —LRBRL—), excepto por reformas puntuales, la más amplia en 2013.

Su texto trataba de ser una respuesta realista y adecuada a la situación de la Administración local española, adaptada al modelo constitucional y al Estado de las Autonomías. Con una cierta influencia de la doctrina alemana en el tratamiento de la autonomía local, seguía algunas pautas del proyecto de 1981, asumiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Los debates iniciados con un discurso del entonces ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra-Salcedo, al referirse a la organización de municipios y diputaciones, se consideraba la parte más sustancial del régimen local. Afirmaba que la Ley abordaba los problemas más esenciales y nucleares, puestos de manifiesto en doce artículos para los municipios y nueve para las provincias, lo que significaba que la Ley se limitaba a regular lo más básico del régimen local, explicando además la variedad y diversidad que podía presentar la organización municipal y provincial a partir de dicha ley.

En cuanto a las diputaciones, se refirió a la gran importancia que tenía la coordinación a través de la planificación, por su incidencia especial en ellas. No era una casualidad, puesto que la Ley consideraba la especial importancia que tenía en su dimensión de agrupación municipal, de donde se deducía que, a partir de los intereses propios de los entes municipales, había que entender básicamente a la provincia en cuanto ente local. Provincia que debía garantizar el equilibrio, la solidaridad intermunicipal, así como la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios y competencias municipales.

A propósito de las competencias de la diputación, en un nuevo discurso del mismo profesor en la sesión del Congreso de los Diputados de 12 de marzo de 1985, señaló que la provincia, en cualquier Estado descentralizado, estaba siempre en una posición intermedia de cierta tensión entre los poderes de las Administraciones superiores y los poderes municipales. A tal problemática era a lo que trataba de dar respuesta la Ley, con una solución equilibrada que empieza por reconocer a la diputación, aparte de las competencias que enumera, una competencia genérica de velar por los intereses generales de la provincia; competencia que le permitiría intervenir en muchas materias, siempre que contase con los medios necesarios para ello, pero que establecía la legitimación de la provincia para actuar en los asuntos que afectasen a sus intereses generales.

El ejercicio de las competencias compartidas corresponde a un modelo de Estado autonómico, al atribuir en el artículo 2.º a las entidades locales las competencias que procedan en atención a las características de la

actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, pero se remite a las leyes básicas del Estado, previstas constitucionalmente, la determinación de las competencias que ellas mismas atribuyan o deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen.

Dentro del modelo de competencia compartida propio del Estado autonómico, la Ley distingue las competencias de las entidades locales, en el artículo 7.º, entre propias (que solo podrán ser determinadas por la Ley, ejercidas en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones públicas) y atribuidas por delegación (en las que pueden aparecer mecanismos de dirección o control, con el respeto de la potestad de autoorganización de la entidad local). También el artículo 10.º se refiere a la coordinación de las competencias con las restantes Administraciones públicas, salvaguardando la autonomía de las entidades locales.

De acuerdo con el modelo previsto en la estructura de la Ley, las competencias de las diputaciones están determinadas en el artículo 36.º, en una escueta relación que puede significar poco o mucho, según las circunstancias: coordinación de los servicios municipales ente sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial; asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión; prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y supracomarcal; fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia. El siguiente artículo 37.º prevé la posibilidad de que las comunidades autónomas deleguen competencias en las diputaciones y encomendarles la gestión ordinaria de servicios propios, en los términos previstos en los respectivos estatutos. Posibilidad admitida igualmente para el Estado, para competencias de mera ejecución, previa consulta e informe de las comunidades autónomas.

Con tales bagajes discurrieron los siguientes veinticinco años de las diputaciones provinciales españolas; en el camino tuvieron que sortear los vericuetos de las comunidades autónomas, pero fundamentalmente el objeto de sus atenciones competenciales, los municipios medianos y pequeños, crecieron desmesuradamente en número, generando lo que después se ha denominado la España vacía. Con las naturales correcciones por tratarse de datos del censo de 2022, pero que reflejan la realidad actual, podemos elaborar la tabla siguiente:

Habitantes	N.º de municipios
Menos de 100	1374
101 a 500	2613
501 a 1000	1104
1001 a 2000	875
2001 a 5000	954

Esto supone un total de 6920 municipios, número abrumador, cuyas demandas para hacerles llegar los servicios adecuados han de atender las diputaciones provinciales, que lo hacían en el pasado y lo hacen en la actualidad. Esta es la realidad de una acción eficaz, permanente y creciente, que, salvo excepciones, no llega a la sociedad, y queda solapada ante la mayoría de la opinión pública por la acción de otras Administraciones, que difunden sus actuaciones con más eficiencia.

Aclarada su situación legal por la LRBRL, las diputaciones de régimen común tuvieron que desarrollar su actividad en un delicado marco de relaciones con las comunidades autónomas, siempre dispuestas a asumir nuevas competencias para completar su órbita de actuación. Ante las necesidades crecientes del minifundismo municipal, cada vez más necesario de cooperación para tratar de elevar un nivel de vida depauperado, las diputaciones paulatinamente consolidaron su acción en tal ámbito, a través de los planes provinciales de cooperación, pero siempre sometidas a las naturales limitaciones económicas. En muchas ocasiones continuaron ejerciendo competencias que ya no las correspondían. Fueron los tiempos de la acción exitosa de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los innumerables municipios incapaces de gestionar por medios propios sus servicios obligatorios.

En los años posteriores encontraron su natural elemento defensivo en la FEMP, a la que se habían incorporado institucionalmente, y se incluyó en su estructura la importante Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, que a lo largo de los años, tanto en las sucesivas asambleas como en las actuaciones cotidianas, ha demostrado la importancia de sus propuestas y una defensa sin tachas de los Gobiernos locales intermedios. Recordemos que, en el tránsito de la octava a la novena decena del pasado siglo, surgió el Pacto Local, impulsado por una asamblea extraordinaria de la FEMP celebrada en La Coruña, y, en los albores del siglo XXI, la posterior Ley de Grandes Ciudades, que en ambos casos trataban de mejorar las posibilidades de acción de las diputaciones provinciales de régimen común.

Cuando en 1988 se produjo la incorporación del Instituto de Estudios de Administración Local al Instituto Nacional de Administración Pública, se diluyó el Centro de Relaciones Interprovinciales, al integrarse diversos servicios en una Subdirección de Administración Local. En lo sucesivo, los estudios sobre los Gobiernos locales intermedios se limitaron a algunos artículos en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, heredera de la *Revista de Estudios de la Vida Local*.

En los albores del siglo XXI, a iniciativa del presidente de la Diputación de Barcelona, secundado por sus homólogos de varias provincias, se constituyó la Fundación Democracia y Gobierno Local, cuya ejecutoria en defensa de las diputaciones provinciales se ha manifestado a lo largo de sus años de existencia, siendo un punto de principal referencia por sus estudios sobre la organización, el funcionamiento y los problemas de las corporaciones provinciales, como vimos anteriormente.

Con la crisis económica de los años 2008-2015 surgió una vez más el cuestionamiento de las diputaciones, en esta ocasión con el argumento prioritario de la duplicidad de servicios, su escasa eficacia y demás razones menores que justificaban su extinción. Recordemos que tales propuestas surgían de diversos puntos del ámbito político, especialmente de un partido emergente cuyos planteamientos economicistas ignoraban una realidad política y social, y que probablemente no estaba muy informado sobre los condicionantes de la estructura territorial de los medianos y pequeños municipios, sobre los cuales los Gobiernos locales intermedios que nos ocupan desarrollaban su acción prioritaria, fundamental para la supervivencia de tales entidades locales.

Como vimos anteriormente, las reacciones no se hicieron esperar: principalmente, la Federación Española de Municipios y Provincias, con sus mociones de 2014, y la Fundación Democracia y Gobierno Local, con su *Libro Verde* de 2010 y el seminario de Santander en 2017. A partir de 2014 se institucionalizó la *Conferencia de Presidencias de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares*, desde su primera reunión en Orense, a la que siguieron, en 2016, Badajoz; en 2017, Segovia; en 2019, Granada; y en 2022, Valencia, estando prevista la sexta en noviembre de 2024, en Palma de Mallorca. Estas reuniones, en las que se han tratado cuestiones de gran importancia para el funcionamiento y la actividad de los Gobiernos locales intermedios, desde los problemas competenciales a los financieros, han estado auspiciadas por la FEMP y la Fundación Democracia y Gobierno Local.

El recurso para superar los problemas planteados a la Administración local española por la grave crisis económica de las primeras décadas del siglo XXI fue la razón para modificar la LRBRL de 1985, por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con los objetivos de clarificar y simplificar las competencias locales para evitar duplicidades con las de otras Administraciones, y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero.

El legislador dotaba aparentemente de mayores funciones a las diputaciones, configurándolas como una de las piezas clave de la arquitectura local española. Para lograrlo profundizaba en la función de “participación en la coordinación” de los municipios, ya percibida desde 1985, para conseguir un modelo territorial dirigido a garantizar la prestación adecuada de servicios y su financiación, al objeto de alcanzar un modelo de cooperación interterritorial en el que quedasen garantizados los servicios públicos y su sostenibilidad financiera.

Siguiendo el texto anterior, en la reforma de 2013, el artículo 36, referido a las competencias propias, se engrosaba con nuevas atribuciones y prestaciones de servicios por las entidades locales y las diputaciones provinciales. Una de las modificaciones más importantes establecidas por esta reforma legal era la obligación de todas las entidades locales de calcular anualmente el coste efectivo de los servicios que prestasen (art. 116 ter). El artículo 26.2 LRBRL se modificó al reforzar el papel de coordinación de las diputaciones provinciales, que pasaban a poder coordinar la gestión de los servicios de algunos municipios de menos de 20 000 habitantes, siempre con el consentimiento de dichos municipios. La LRSAL, al modificar también el artículo 116 bis LRBRL, atribuía a las diputaciones nuevas funciones de control y ayuda a las entidades locales cuando, por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulasen su plan económico-financiero.

Los amplios detalles expuestos anteriormente nos eximen de mayores referencias al texto legal de 2013, objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad que trataron de aclarar las diversas cuestiones planteadas. Sin embargo, hemos de recordar la inconformidad de gran parte de la doctrina con el contenido y los fines de esta ley, también reflejada al analizar las opiniones de los participantes en encuentros de alto nivel sobre los Gobiernos locales intermedios. En definitiva, se consideró insuficiente y un fracaso

para la consecución de los objetivos previstos, e incluso la FEMP aprobó una moción pidiendo su derogación.

A punto de superar el primer cuarto del siglo XXI, es necesaria una reforma legal que aborde, entre otros, los temas competenciales y la suficiencia financiera de las diputaciones, adaptados a las realidades del año 2025. ¿Cómo se plasmará? Pues hay dos opciones sobre las que el Poder Ejecutivo puede decantarse: una reforma en profundidad de la LRBRL, o una ley específica. A tales efectos, recordemos los antecedentes de la Ley de Diputaciones de 1882 o del Estatuto Provincial de 1925.

Queda pendiente, entre otras, la cuestión de la legitimidad. Como muy bien ha señalado la doctrina, el sistema actual de elección indirecta de los diputados por los concejales tiene la ventaja de no exponerlos al debate directo, y al ser, de momento, el objeto y fin de su actuación el municipio, es lógico que sean los representantes de estos el cuerpo electoral de aquellos. Sin embargo, este sistema tiene también sus desventajas, pues no se somete a los diputados al control de la ciudadanía como en el caso de la elección directa, con el escrutinio de su actividad, que sería beneficioso para conocer la actuación de los Gobiernos locales intermedios, lo que ahora queda difuminado. De cualquier forma, esta opción requerirá una profunda reforma de la situación y estructura actual, incluida la organización territorial para la elección.

La elección directa de los diputados superaría las prevenciones de la Carta Europea de Autonomía Local, y los ciudadanos conocerían la gestión realizada y por realizar; sin embargo, al ser los municipios, como hemos dicho, la razón de su actividad, esto tendría sus inconvenientes ante posibles mediatizaciones hacia la Administración municipal. Existe una tercera opción que tendría el carácter de mixta, articulando ambas posibilidades y resguardando la acción con los municipios. Debe entenderse que esta cuestión ha de ser tratada con gran reflexión, considerando rigurosamente unos y otros mecanismos para llegar a un acuerdo que no sea perjudicial para ninguna de las partes.

Llegados hasta aquí, no es el momento de quejas o lamentaciones; la reflexión contenida en este epílogo es una síntesis de las dificultades y contrariedades que las diputaciones encontraron a lo largo de sus doscientos años de existencia, pero también de los logros y la actividad permanente en favor de los municipios medianos y pequeños de los entes locales intermedios, por lo que nos ratificamos en lo afirmado al principio de que

las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares gozan de una aceptable buena salud, conseguida con sus esfuerzos y ejecutoria.

A la vista de la realidad y la situación, cualquier persona informada puede asegurar que muchos ayuntamientos (más de 6000) no podrían sobrevivir sin la cooperación de las diputaciones provinciales: si faltasen estas, la acción de otras Administraciones superiores no podría tener los mismos resultados de eficacia, precisamente por la lejanía. Recordemos que no hace mucho se acuñó la siguiente frase, que sigue teniendo toda su validez: “Si la Administración más próxima al ciudadano es el ayuntamiento, la más próxima a este es la diputación”.

No podía faltar el colofón de este epílogo, reconociendo y agradeciendo la oportunidad que me ha facilitado la Fundación Democracia y Gobierno Local con la publicación de este análisis e investigación sobre las diputaciones provinciales, integradas en la terminología actual de Gobiernos locales intermedios, sentimiento extensible a su presidenta Lluïsa Moret Sabidó y a los presidentes de dichos Gobiernos que configuran su Patronato.

Un recuerdo perenne a los que no están con nosotros, maestros y amigos de la primera hora, de mi andadura por los vericuetos y las sutilezas del derecho local y su vertiente histórica: Ramón Martín Mateo, Sebastián Martín-Retortillo y Ramón Parada Vázquez. Agradecimiento que hago expreso a los también amigos y grandes juristas: Tomás de la Quadra-Salcedo, Luis Cosculluela, Juan Santamaría, Santiago Muñoz Machado, y muy especialmente a Luciano Parejo, cuyas enseñanzas me han servido para hacer realidad proyectos del ámbito histórico-jurídico de las instituciones locales iniciados hace cuatro décadas.

Incluyo entre los anteriores a Alfredo Galán Galán, generoso prologuista de este libro, e impulsor de nuevas actuaciones de estudio e investigación. Como no podía faltar mi agradecimiento a los colaboradores de la Fundación José Luis Moreno y María Teresa Hernández Gil por su paciente y eficaz revisión del texto. Y cómo no, a Petra Mahillo, secretaria general de la Diputación de Barcelona y de la Fundación, cuya amistad se pierde en los inicios de este periplo intelectual.

Por último, a mis hijos Mónica y Enrique, por su apoyo permanente, y a mi mujer Concha Prada, paciente testigo de mi tiempo dedicado al estudio de las reiteradas instituciones locales.