Introducción

Durante el año 2022 muchas diputaciones provinciales españolas han celebrado los 200 años de su nacimiento institucional, que se produce fruto de las previsiones de la Constitución de Cádiz de 1812. Diferentes actos y eventos han puesto de manifiesto la trayectoria de estas instituciones. Como no puede ser de otra manera, en un periodo tan prolongado, se trata de una historia cargada de luces y sombras.

Pero, en todo caso, las diputaciones han dado muestras de longevidad, sobreviviendo durante diferentes regímenes y situaciones políticas. Hecho que sin dudad es relevante.

En este libro, Enrique Orduña y Jordi Vilamala se aproximan desde diferentes enfoques a la historia de estas instituciones públicas que han sido relativamente estudiadas. Seguramente hay espacio y recorrido para más exhaustivos análisis históricos y sociales que ayuden a fijar con más nitidez el papel político de estas instituciones en el gobierno del territorio durante su larga existencia.

En un ámbito de reflexión, estudio y propuesta como es la Fundación Democracia y Gobierno Local, lo que actualmente interesa es el análisis del rol actual de Gobierno local intermedio de las diputaciones en el contexto del Estado descentralizado que instituyó la Constitución Española (CE) de 1978.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 36
ISBN: 978-84-125912-1-7

Porque las diputaciones son hoy claramente –y yo diría exclusivamente– Gobiernos locales. En este momento en que analizamos el papel de las instituciones provinciales durante su existencia, hay que señalar la clarificación institucional que se produce desde 1978, con la aprobación de la CE, y que se ratifica en 1985 con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Es, sin duda, un aspecto relevante y sobre el que me gustaría brevemente reflexionar, ya que si las diputaciones tienen 200 años, lo sustantivo, ahora, es que han cumplido 45 años desde que la CE las señalara como los órganos de gobierno de una entidad local básica que es la provincia.

Conviviendo en una primera etapa del periodo democrático con el desarrollo del Estado autonómico, poco a poco las diputaciones fueron profundizando en su carácter exclusivo de Gobierno local y dejando atrás las estructuras de poder relacionadas con el régimen anterior.

Como dice el profesor Isidre Molas, la democracia, desde el punto de vista de la ciudadanía, llego a España de manera palpable en 1979 cuando se celebraron las primeras elecciones locales de la democracia y multitud de ciudadanos en todos los municipios entraron a participar de los asuntos públicos.

Es verdad que desde 1977 los españoles pudieron elegir a los representantes en las Cortes Generales y que el país disponía de un Gobierno democrático, pero en las "corporaciones" locales (porque eso eran los ayuntamientos) quedaban los restos del régimen anterior. Pues bien, a partir del control democrático de los ayuntamientos, las personas que dirigían esas "corporaciones" tuvieron que retirarse o abrazar la fe democrática.

En las elecciones locales de 1979 la ciudadanía vivió, por fin, la democracia.

Esta democratización de la vida local tuvo un efecto multiplicador en las diputaciones provinciales, instituciones, hasta aquel momento, aún más opacas que los ayuntamientos de la dictadura. En una primera etapa, esto se produjo quizás más pausadamente, para posteriormente a 1985, con ocasión de la aprobación de la LRBRL, acelerarse su reconversión en Gobiernos locales intermedios, lo cual se produjo sobre todo con el establecimiento de las comunidades autónomas y los consiguientes traspasos de servicios.

En definitiva, en paralelo a la acción urgente de normalización ciudadana y urbanística que llevaron a cabo los ayuntamientos, y a la definición cons-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 36
ISBN: 978-84-125912-1-7

titucional de la provincia como entidad local, determinada por la "agrupación de municipios", las diputaciones inician su andadura democrática comenzando su transformación, orientándola claramente a la acción local y territorial.

Ahora bien, el legislador, en 1985, no tenía la perspectiva temporal suficiente para una definición detallada de las misiones de las diputaciones en un contexto de recuperación de las comunidades autónomas y de los municipios. Los límites los marcaban la CE, por un lado, las futuras competencias de las comunidades autónomas, por otro, y por supuesto una creciente demanda de autonomía local por parte de las ciudades. Por ello, la regulación contenida en la ley que afecta a las diputaciones necesariamente se aborda desde una prudencia donde se insinúa un rol, pero no se concreta demasiado con qué competencias e instrumentos se debe desarrollar. Son las llamadas "competencias funcionales".

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

Una de las características de las diputaciones es su variedad. Para empezar, no existen en todas las provincias (en las comunidades autónomas uniprovinciales han quedado subsumidas en los Gobiernos autonómicos), en las islas se han adaptado al hecho insular, también tenemos el caso de las forales…

Las características de cada una de las provincias, con sus realidades sociales, económicas o territoriales, también han influido en el devenir de las diputaciones democráticas. La ausencia de competencias materiales, que en algún momento se ha visto como un problema para su desarrollo institucional, y el desarrollo de las competencias funcionales, han dado como resultado un amplio repertorio de modelos de desarrollo y de prioridades con un denominador común: la cooperación local, la asistencia local y la gestión territorial, en sus diferentes modelos y formas.

Un caso paradigmático de esta diversidad es el de la Diputación de Barcelona, con aspectos diferenciales como son la herencia de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1925) y la presidencia de la Diputación que ostentó el

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 36
ISBN: 978-84-125912-1-7

presidente Josep Tarradellas (1977-1980), que fue presidente de la Generalitat provisional hasta la constitución del Parlament de Cataluña en 1980. Hoy en día, después de décadas de reformas y de construcción de un modelo propio, la Diputación de Barcelona se define como un Gobierno local intermedio de cooperación local, gestión local supramunicipal y establecimiento de redes de servicios locales.

Creo que hoy podemos decir que las diputaciones han establecido, allí donde existen, un modelo de administración útil para el desarrollo del gobierno local y de los territorios a los que sirven.

Y profundizando en esta idea, que me parece fundamental, expresada magníficamente por Manuel Zafra, de que las diputaciones y los ayuntamientos pertenecen a la misma comunidad política, son partes de un mismo Gobierno que es el local…

Independientemente del nombre que le demos a este Gobierno local intermedio en el futuro (el nombre no hace la cosa), existe una cierta unanimidad acerca de que es necesario por la labor que desarrolla y la manera de potenciar el gobierno local con la que trabaja (cooperación y concertación). El mantenimiento del mapa municipal y al mismo tiempo una deseada homogeneidad en la prestación de servicios locales, así como la promoción social y económica de todos los rincones de las provincias, requieren de Gobiernos intermedios como las diputaciones… Si no los tuviéramos tendríamos que crearlos…

La valoración global de la tarea efectuada por las diputaciones democráticas durante estos últimos 45 años –me refiero básicamente a las de régimen común, pero también a sus parientes cercanos, los consells y los cabildos insulares– está por hacer. Pero no cabe duda de que estas instituciones han sido esenciales en la consolidación de las políticas y del Gobierno local básico que son los ayuntamientos. Han ayudado al reequilibrio territorial con la cooperación en la prestación de servicios locales en todos los núcleos de población. En muchos casos desarrollan políticas territoriales muy necesarias en campos como las infraestructuras, el turismo, la prestación de servicios de bienestar o la cultura, por citar algunos.

En estos momentos son un buen instrumento para el aterrizaje territorial de los fondos *Next Generation* y para ayudar a los ayuntamientos a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y la realización de las agendas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 36
ISBN: 978-84-125912-1-7

2030. Y, especialmente, en la lucha contra el cambio climático, la transición energética y las políticas para luchar contra la despoblación excesiva de determinados territorios.

Ahora bien, al igual que los ayuntamientos, las diputaciones tienen delante retos muy importantes. Como apunta Alfredo Galán en el libro, los cambios sociales y territoriales que se están produciendo en nuestra sociedad, y la necesidad de una nueva agenda local que actualice políticas públicas y servicios locales, obligan a afrontar aspectos estructurales continuamente postergados. Me refiero a la reforma del régimen jurídico local (especialmente a la revisión de sus competencias), a la reforma de la financiación local, pero también a un replanteo general de la organización y del funcionamiento local para afrontar los retos de la sociedad digital y de la sostenibilidad.

Por lo que respecta a la mejora de las diputaciones, hay mucho propuesto. Por citar alguna de las iniciativas más sistemáticas, cabe señalar el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (2011), auspiciado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, en el que se proponen diversas medidas de actualización de estas instituciones, profundizando en su desarrollo institucional dentro de la esfera local. Aspectos como las competencias y la coordinación con otras Administraciones, así como la mejora de la representatividad del territorio, tienen recorrido para la mejora. Pero también hay otros aspectos que se debieran analizar:

- ✓ Cabe insistir en que la regulación de las competencias y de los instrumentos de cooperación y asistencia recogidos en la ley (artículo 36 de la LRBRL) se ha quedado obsoleta y se debería actualizar a la luz de las mejores prácticas que se han desarrollado por parte de muchas diputaciones durante estos últimos años.

- ✓ Sería interesante analizar cómo ha influido la "inexistencia" de diputación en las comunidades autónomas uniprovinciales, estudiando el mayor o menor desarrollo de determinadas políticas y servicios públicos locales. Y por supuesto estudiar el caso de las islas, donde el Gobierno local intermedio se ha adaptado al hecho insular, recibiendo significativas delegaciones del Gobierno autonómico.

- ✓ Igualmente parece interesante analizar transversalmente las diferentes iniciativas que la legislación de algunas comunidades autónomas pluriprovinciales ha desarrollado respecto a las diputaciones.

ISBN: 978-84-125912-1-7

En definitiva, se requiere una actualización del marco legal básico de las diputaciones con el objeto de recoger los instrumentos de cooperación y asistencia que ya han sido probados y mejorar los mecanismos de coordinación con el resto de Administraciones. Estas reformas son necesarias para que dentro de muchos años las nuevas generaciones puedan hablar en positivo de las diputaciones.

Juan Echániz Sans

Coordinador general de la Diputación de Barcelona

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 36
ISBN: 978-84-125912-1-7