Pasado, presente y futuro de las diputaciones provinciales en España

Alfredo Galán Galán
Catedrático de Derecho Administrativo.
Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

SUMARIO. 1. El bicentenario de las diputaciones provinciales en España: su proceso de constitución. 2. El debate acerca de la existencia de la diputación provincial. 3. El debate acerca de la función de la diputación provincial: determinación del modelo. 3.1. Tipo de competencia que debe atribuirse a la diputación provincial. 3.2. Tipo de legitimación que debe reconocerse a la diputación provincial. 3.3. Algunas consideraciones en relación con el debate acerca del modelo de diputación provincial. **4. Bibliografía.**

1. El bicentenario de las diputaciones provinciales en España: su proceso de constitución

En el año 2022 hemos celebrado el bicentenario de la constitución de muchas diputaciones provinciales en España. Entre ellas, la Diputación de Barcelona.

Decimos de muchas, pero no de todas. De hecho, algunas diputaciones ya han celebrado hace un tiempo esta efeméride. La razón se encuentra, claro está, en que no todas se constituyeron a la vez, sino en el marco de un proceso muy vinculado a la agitada vida política española del siglo XIX.

Prescindiendo ahora de antecedentes más remotos, que se remontarían hasta la Edad Media, el origen de este proceso suele situarse en la Constitu-

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

ción de Cádiz de 1812. Cabe distinguir, al menos, 3 períodos de formación de las diputaciones provinciales en su concepción más moderna[1]:

1) El primer constitucionalismo: la Constitución de Cádiz de 1812.
El sistema territorial español del Antiguo Régimen presentaba graves disfuncionalidades, que también afectaban al ámbito provincial. Por un lado, la existencia de provincias de tamaños muy diferentes, conviviendo unas muy extensas al lado de otras mucho más pequeñas. Y por otro, la existencia de numerosos enclaves provinciales, esto es, partes del territorio de una provincia ubicadas en el interior de otras.
Por ello, no es de extrañar que el legislador constituyente de Cádiz se hiciera eco del problema territorial. Lo plantea de manera expresa y directa en el artículo 11 de la Constitución de 1812: "Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan".
Esa Constitución de 1812 contiene una regulación extensa y muy detallada de las provincias y de las diputaciones provinciales: les dedica sus artículos 324 a 337, en un capítulo que lleva como rúbrica: "Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales". En concreto, su artículo 324 establece: "El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas". Y el artículo 325: "En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior".
Bajo el amparo de estas previsiones constitucionales se constituyeron algunas diputaciones provinciales, que son las más antiguas: Ávila, Burgos, Cádiz, Córdoba, Cuenca, Granada, Guadalajara, Jaén, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valladolid y Zamora.
No obstante, la situación de inestabilidad provocada por la llamada Guerra de la Independencia (1808-1814) obstaculizó la constitución del resto de diputaciones. Además, en relación con algunas de las que se constituyeron en este primer período, se desconocen los detalles exactos porque no se han conservado documentos originales

1. Una aproximación histórica más detallada y rigurosa puede encontrarse en otros trabajos de esta misma obra. En concreto, una visión general en la contribución de Enrique Orduña Rebollo: Orduña Rebollo (2022). Y centrado en el caso de la Diputación de Barcelona, la documentada aportación de Jordi Vilamala Salvans: Vilamala Salvans (2022). También es de interés el reciente artículo: Vera Torrecillas (2022).

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

de aquellos años, de manera que, a veces, se tiene constancia de la constitución a partir de noticias de prensa de aquel período u otras fuentes de lo más diversas.

2) El Trienio Liberal (1820-1823): el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822.

Como es sabido, la primera experiencia constitucional española fue interrumpida por la reinstauración del Absolutismo con Fernando VII. Una de las consecuencias fue la interrupción del proceso de creación de nuevas diputaciones provinciales.

Hemos de esperar a la reimplantación del Estado constitucional en 1820, dando origen al conocido como Trienio Liberal (1820-1823), que propició un contexto favorable para retomar la labor de la constitución de diputaciones provinciales y su fortalecimiento.

Es en este período cuando se aprueba el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822, mediante el cual se estableció la primera división provincial de España (52 provincias), división que se califica de provisional. En efecto, según su artículo primero: "Con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución [Constitución de Cádiz de 1812], en que se manda hacer una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional; y en vista del proyecto de división remitido por el Gobierno por lo respectivo a la Península e islas adyacentes, las Cortes decretan, con calidad de provisional, la división de su territorio en las provincias que a continuación se expresan".

La terminación del Trienio Liberal en 1823, con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis, supuso la reimplantación del absolutismo y el final del período constitucional y, con él, de su entramado institucional, incluidas las diputaciones provinciales.

Data de este período la constitución de muchas de las actuales diputaciones provinciales: A Coruña, Alicante, Almería, Badajoz, Barcelona, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Girona, Huelva, Huesca, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Tarragona, Teruel, Valencia y Zaragoza. Precisamente tomando como referencia ese Decreto de Cortes de 1822, en el año 2022 se ha celebrado el bicentenario de su creación.

A pesar de su efímera aplicación, el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822 sentó las bases de la división provincial española que, en lo esencial, sería mantenida posteriormente en 1833.

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

3) La vuelta a la senda constitucional: el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos.
Tras la muerte de Fernando VII en 1833, comienza el reinado de Isabel II bajo la regencia de María Cristina de Borbón. En este contexto, Javier de Burgos es nombrado secretario de Estado y del Fomento General del Reino, recibiendo el encargo de "que se dedique antes que todo a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos".
Cumpliendo el encargo recibido, Javier de Burgos impulsó la aprobación del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se establece la que será prácticamente la división provincial definitiva en España. Según su artículo primero: "El territorio español en la Península e islas adyacentes queda desde ahora dividido en 49 provincias que tomarán el nombre de sus capitales respectivas excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus actuales denominaciones".
Con inspiración en el modelo de los departamentos franceses, el proyecto de Javier de Burgos es prácticamente el mismo que la división provincial provisional de 1822, con algún cambio de provincias o denominaciones. En realidad, su gran aportación no fue tanto la elaboración de una división provincial desde la nada, sino tener el liderazgo político requerido para llevar a la práctica el proyecto anterior de 1822, eso sí, con los cambios que se consideraron oportunos en ese momento.

Este breve repaso histórico sobre el origen de las diputaciones provinciales en España nos permite destacar algunas ideas que son útiles en la actualidad:

1) La constatación de que las diputaciones provinciales son una institución secular en España, en rigor, multisecular. Encabezan las instituciones territoriales más longevas de nuestro país. Esta persistencia en el tiempo seguramente se explica por la confluencia de diferentes razones, entre ellas, su capacidad de adaptación a los cambios sobrevenidos, y la relevancia de la función que siempre se les ha encomendado[2].

2. Esta idea es recogida en la Declaración de la V Conferencia de Presidencias de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, celebrada en Valencia los días 12 y

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

2) El origen moderno de las diputaciones provinciales está vinculado con el constitucionalismo. Como hemos podido apuntar, avanzan de la mano de los períodos constitucionales y se frenan con las vueltas al absolutismo. Desde esta perspectiva, las diputaciones son un fruto del constitucionalismo y participan de sus valores, recogidos en el texto constitucional. Es esta una realidad que se encuentra en el origen (Constitución de 1812), pero que se mantiene hasta la actualidad (Constitución de 1978).

3) La previsión de la existencia de diputaciones provinciales se contiene ya en la Constitución de Cádiz de 1812. Es muestra inequívoca de que el legislador constituyente de aquel momento consideró que tiene la relevancia suficiente para adquirir rango constitucional no solamente la provincia, como entidad territorial, sino también la diputación provincial, como su instancia de gobierno. Es una clara demostración de la importancia que se le concede como pieza clave para la estructuración territorial del país. El rango constitucional de la provincia se ha mantenido en la actual Constitución de 1978.

13 de mayo de 2022, con organización de la Fundación Democracia y Gobierno Local, la Diputación de Valencia y la Federación Española de Municipios y Provincias. Comienza la Declaración, en efecto, con las siguientes afirmaciones: "Las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares son instituciones que cuentan con una dilatada tradición histórica y con una gran vitalidad que asegura su proyección hacia el futuro. En el presente año, en el que muchas de estas entidades celebran el bicentenario de su constitución, constatamos que todas ellas gozan de una elevada aceptación por parte de la ciudadanía y poseen un indudable vigor corporativo, fruto de su constante voluntad de acercamiento a las personas, su permanente deseo de modernización mediante el impulso de la transparencia y, en aras de un desempeño más eficiente de sus competencias, con el empleo responsable de sus recursos económicos y la adopción de las mejores tecnologías disponibles en cada momento para el desarrollo de sus actuaciones". Continúa: "La pervivencia activa de estas entidades a lo largo de los siglos, ciertamente llenos de momentos convulsos y difíciles, por razones sociales, por motivos políticos y por causas económicas, se debe, sobre todo, a que las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares han desarrollado, en el pasado, y desempeñan, en el presente, una función esencial en nuestro sistema constitucional de descentralización territorial del poder público y de administración multinivel". Y concluye: "En su condición de Gobiernos locales intermedios, les corresponde la asistencia y cooperación con los ayuntamientos, prestando una especial atención a los de ámbito rural con menor número de habitantes, de tal modo que se erigen en instituciones vertebradoras del territorio, en instrumentos de cohesión social y en motores del desarrollo sostenible. Así, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares actúan permanentemente al servicio de los ayuntamientos de nuestro país, y, bajo esta fórmula, al servicio de sus vecinos. La actuación de forma individual o conjunta de los Gobiernos locales intermedios mediante instrumentos de cooperación, ha sido, es y será, la garantía última de que todos los ciudadanos españoles gocen, en igualdad de condiciones, de servicios públicos de calidad que aseguren su bienestar, cualquiera que sea el lugar elegido de residencia: los pueblos, las pequeñas ciudades o las aglomeraciones urbanas".

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

2. El debate acerca de la existencia de la diputación provincial

De manera cíclica, con un origen no siempre común, se instala en la escena política el debate acerca de la existencia de las diputaciones provinciales o, mejor dicho, sobre la conveniencia de su supresión. No vamos a detenernos mucho ahora en esta cuestión. Solamente el tiempo preciso para subrayar algunas ideas que, a nuestro parecer, ayudan a clarificar el debate:

1) Es necesario diferenciar provincia y diputación provincial, esto es, distinguir entre el tipo de entidad local y su instancia de gobierno. De la misma manera, por ejemplo, que debe distinguirse entre municipio y ayuntamiento. Aunque pueda parecer extraño, lo cierto es que ambas cosas suelen confundirse: los términos provincia y diputación frecuentemente se utilizan de manera indistinta o equivalente, como si fueran sinónimos. En este sentido, el punto de partida del debate mencionado es la delimitación de su objeto, esto es, si se refiere a la eliminación del tipo de entidad local (la provincia) o bien, por el contrario, únicamente al tipo de instancia de gobierno de esa entidad local (la diputación provincial).

2) En relación con la provincia, existe una garantía constitucional de existencia de este tipo de entidad local (artículos 137 y 141.1 de la Constitución). Por lo tanto, el hecho de la existencia de este tipo de entidad local –no de cada concreta entidad integrante del tipo– es indisponible para el legislador infraconstitucional, tanto el estatutario como el ordinario, y, dentro de este último, tanto para el estatal como para el autonómico.

3) La garantía constitucional de la existencia de la provincia 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. El artículo 137 de la Constitución establece: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan". De aquí se deriva la necesaria existencia de un nivel local de Gobierno territorial, en el contexto de un Estado territorialmente descentralizado (artículo 2 y título VIII de la Constitución). A diferencia del nivel central (Estado en sentido estricto) y del nivel intermedio o regional (comunidades autónomas), el nivel local se caracteriza por la pluralidad: está integrado por una multitud de tipos de entidades

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

territoriales (entidades locales). Esa galaxia de entidades locales convencionalmente se agrupan, a su vez, en tres niveles, tomando como eje la posición central del municipio en el sistema local: el nivel municipal, el inframunicipal y el supramunicipal. Dentro de este último, es constitucionalmente obligada la presencia de la provincia.

4) En relación con la diputación provincial, existe una mención constitucional de esta instancia de Gobierno de la provincia. Ello es, qué duda cabe, una prueba de su importancia: se le dota de rango constitucional. Pero debe advertirse que no existe una garantía constitucional de su existencia. En efecto, según el artículo 141.2 de la Constitución: "El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo". Es constitucionalmente legítimo, pues, que la instancia de Gobierno de la provincia no sea la diputación, sino "otras corporaciones de carácter representativo". En definitiva, es una decisión que se deja en manos del legislador infraconstitucional con competencia para tomarla, ya sea estatutario u ordinario.

5) También en relación con la diputación provincial, existe un condicionamiento constitucional acerca de su configuración jurídica. En realidad, este condicionamiento se proyecta sobre cualquier instancia de Gobierno de la provincia, ya sea la diputación o bien "otras corporaciones de carácter representativo". En definitiva, son requisitos que se anudan al tipo de entidad local: la provincia, con independencia de la concreta instancia de Gobierno que pueda tener. Estos requisitos son la autonomía y el carácter representativo. Así lo establece de manera expresa el ya reproducido artículo 141.2 de la Constitución: habla de "el gobierno y la administración autónoma de las provincias" y de otras corporaciones "de carácter representativo". El destinatario de este mandato constitucional es el legislador infraconstitucional, estatutario y ordinario, competente para diseñar la instancia de Gobierno de la provincia (diputación u otra corporación de carácter representativo). En otras palabras, y en lo que ahora nos interesa destacar, el modelo estatutario y legal de diputación provincial no puede prescindir de las exigencias constitucionales de autonomía y de representatividad.

   Debe advertirse, de entrada, que la autonomía de la provincia, junto a la de los municipios y de las comunidades autónomas, ya está garantizada en el artículo 137 de la Constitución. Este precepto, en

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

efecto, a la hora de determinar los niveles territoriales de Gobierno y, por tanto, los tipos de entidades territoriales que integran el Estado, entendido en sentido amplio, afirma que "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". Por lo demás, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha destacado que la autonomía provincial es una modalidad de autonomía local, no coincidente plenamente con otras clases, en especial, con la autonomía municipal.
En segundo lugar, debe también advertirse que lo constitucionalmente asegurado para la diputación provincial es solamente el carácter representativo. Lo que no equivale a decir legitimación democrática directa. Por consiguiente, es aceptable constitucionalmente la decisión del legislador infraconstitucional de otorgarle legitimidad democrática, pero indirecta o de segundo grado. En este sentido, el tratamiento constitucional de la diputación provincial no es coincidente con el que recibe el ayuntamiento. En efecto, el artículo 140.1 de la Constitución garantiza ese tipo de legitimación al municipio, aunque solamente referido al órgano asambleario del ayuntamiento: "Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto".

3. El debate acerca de la función de la diputación provincial: determinación del modelo

La perspectiva histórica pone de manifiesto la importancia de la función desempeñada por las diputaciones provinciales y, más en general, por todos los Gobiernos locales intermedios, incluidos los cabildos y los consejos insulares. Pero esa misma perspectiva también revela otro dato: la dificultad para determinar, con precisión y claridad, la función que les debe corresponder. Esta cuestión ha sido y sigue siendo objeto de discusión.

El debate acerca de la función que debe reconocerse a las diputaciones provinciales puede reconducirse, en rigor, al debate sobre el modelo de diputación. Y este debate gira principalmente en torno a dos cuestiones distintas, pero conectadas: la determinación del tipo de competencia que se le debe

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

atribuir, por un lado, y del tipo de legitimación que se le debe reconocer, por el otro.

3.1. Tipo de competencia que debe atribuirse a la diputación provincial

Son posibles, al menos, los siguientes tres modelos de diputación provincial en atención al tipo de competencia atribuida:

1) Atribución de competencias sustantivas. Su ejercicio se traduce en la prestación material de servicios por la diputación directamente a los ciudadanos.
   Los sectores o ámbitos materiales en que se prestan estos servicios son múltiples y varían en función de cada diputación provincial (por ejemplo, servicios sociales, promoción de la actividad económica y del empleo, bibliotecas, educación, entre otros muchos).

2) Atribución de competencias instrumentales. Su ejercicio se traduce en el ejercicio de funciones dirigidas a los ayuntamientos del territorio provincial.
   Las competencias instrumentales clásicas son las dos siguientes: asistencia y cooperación con los municipios, por un lado, y coordinación de la actividad de los municipios, por el otro.

3) Modelo mixto, que atribuya simultáneamente a la diputación ambos tipos de competencias, sustantivas e instrumentales.

Debe destacarse que las diferentes opciones competenciales presuponen diferentes modelos de relación entre la diputación provincial y los ciudadanos. Mejor dicho, presuponen que es distinto el sujeto destinatario principal de la actividad que realice la diputación en ejercicio de las competencias atribuidas:

1) Si se atribuyen competencias sustantivas, el destinatario principal son los ciudadanos. La provincia se configura como una entidad prestadora de servicios a la ciudanía. Por lo tanto, la relación que se traba es entre la diputación y el ciudadano.

2) Si se atribuyen competencias instrumentales, el destinatario principal son los ayuntamientos y no los ciudadanos. La provincia se

ISBN: 978-84-125912-1-7

configura como una entidad de asistencia a los ayuntamientos. La finalidad de esta asistencia es que los municipios se encuentren en las condiciones adecuadas para que sean ellos quienes puedan prestar los servicios a la ciudadanía. Por lo tanto, la relación que se traba aquí es indirecta o mediata entre diputación y ciudadano.

Llegados a este punto del razonamiento, cabe preguntarse cuál de las diferentes opciones competenciales expuestas es la vigente en nuestro ordenamiento:

1) Tras la aprobación de la Constitución, parece claro que nuestro ordenamiento local se ha decantado por la atribución de competencias de tipo instrumental y no tanto sustantivo a las diputaciones.
   Tanto es así que el Tribunal Constitucional ha afirmado que el núcleo esencial de la autonomía provincial es la función de asistencia al municipio. Por lo tanto, ese contenido queda directamente garantizado por la Constitución y, de este modo, resulta intocable por el legislador infraconstitucional. Tal cosa no se ha dicho, en cambio, de la prestación material de servicios en diferentes sectores por la diputación provincial.
   La importancia de la función provincial de asistencia a los municipios se entiende fácilmente en el contexto de un mapa municipal integrado mayoritariamente por municipios pequeños y carentes de la capacidad de gestión necesaria para una adecuada prestación de los servicios que tienen encomendados. Pues bien, esa función de asistencia es uno de los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para suplir la falta de capacidad de gestión municipal.

2) Siendo cierto lo anterior, debe advertirse, no obstante, que la atribución de competencias sustantivas a las diputaciones ha sido y sigue siendo una realidad incuestionable. En síntesis, esta situación se debe a la confluencia de diversos factores, entre los cuales:

   a) El acarreo histórico de competencias de las que no se han desprendido las diputaciones. Esto explica que sigan ejerciendo funciones sobre ámbitos que, en principio, no parecerían propios del nivel provincial (por ejemplo, gestión de centros sanitarios, gestión de centros de enseñanza, gestión de infraestructuras).
   b) Una interpretación muy amplia del alcance de la función de asistencia que tienen legalmente atribuida. Ello provoca que

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

en ocasiones, en la práctica, la diputación provincial no se limita a ayudar al ayuntamiento para que preste un servicio, sino que va más allá y le sustituye en esa prestación. Lo habitual, en estos casos, es que se prevea algún mecanismo de intervención del ayuntamiento (titular de la competencia) en la prestación del servicio. Pero lo cierto es que habitualmente esa intervención no es suficiente para asegurar el control político del servicio.

c) El conocido fenómeno de las competencias impropias o de sustitución, especialmente en aquellos supuestos en los que la diputación sustituye a la comunidad autónoma en el ejercicio de competencias atribuidas a esta última. Sin que legalmente esté prevista la financiación correspondiente a ese ejercicio competencial.

d) La decisión consciente del legislador de residenciar en la diputación provincial la prestación directa de servicios en aquellos casos en los que se entiende que el municipio carece de la capacidad de gestión necesaria. En esta dirección ha ido, por ejemplo, la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

3.2. Tipo de legitimación que debe reconocerse a la diputación provincial

Son posibles, al menos, los siguientes tres modelos de diputación provincial en atención al tipo de legitimación reconocida:

1) Reconocimiento de legitimación democrática directa: establecimiento de un sistema de elección directa por los ciudadanos de los representantes provinciales (presidente de la provincia y diputados del pleno provincial).

2) Reconocimiento de legitimación democrática indirecta: 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 más habitual es que se establezca

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

elección directa del presidente de la provincia y elección indirecta de los diputados provinciales.

Debe destacarse que las diferentes opciones respecto al tipo de legitimación presuponen también diferentes modelos de relación entre la diputación provincial y los ciudadanos. En efecto, también desde esta otra perspectiva, la determinación del tipo de legitimación democrática (directa o indirecta) presupone un diferente modelo de relación entre la diputación provincial y los ciudadanos:

1) En el caso de reconocimiento de legitimación democrática directa, quien está representado es directamente el ciudadano. Por lo tanto, desde la óptica de la legitimación, la diputación provincial quedaría equiparada al ayuntamiento. Por decirlo gráficamente, la diputación se convierte en un ayuntamiento especial de nivel territorial provincial.

2) En el caso de reconocimiento de legitimación democrática indirecta, quien está representado directamente son los electos municipales. Solo indirectamente lo estarán los ciudadanos, en la medida en que han elegido a sus representantes municipales. Por lo tanto, desde la óptica de la legitimación, la diputación provincial adquiere un carácter claramente instrumental o servicial (respecto al municipio). Alcanza su máxima expresión en su configuración como agrupación de municipios o red de municipios.

Son muchas las consideraciones que pueden hacerse en relación con la legitimación democrática de las diputaciones. Baste ahora con señalar algunas:

1) No se discute que las diputaciones provinciales tengan legitimación democrática. El objeto del debate es otro, en concreto, la determinación del tipo de legitimación democrática que debe reconocerse (directa o indirecta).

2) Un cambio en el tipo de legitimación de la diputación provincial afectará a elementos esenciales de su régimen electoral y requerirá, claro está, de una modificación de la legislación electoral.

3) En contra de lo que pueda parecer en una primera aproximación rápida, el modelo de legitimación democrática indirecta presenta ven-

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

tajas incuestionables. Entre ellas –y no menor– facilita sustraer las políticas provinciales de las tensiones propias de los debates partidistas, favoreciendo la consecución de mayores consensos y acuerdos. En definitiva, debe huirse de lecturas simplistas de esta cuestión, valorando correctamente su complejidad.

3.3. Algunas consideraciones en relación con el debate acerca del modelo de diputación provincial

En relación con el debate acerca del modelo de diputación provincial y sus componentes, referidos al tipo de competencia y al tipo de legitimación, nos limitamos ahora a realizar las siguientes consideraciones:

1) La determinación del modelo de diputación provincial es una decisión que corresponde al legislador. En concreto, corresponde al legislador ordinario competente en materia de régimen local (que es competencia compartida entre el Estado –legislación básica– y las comunidades autónomas –legislación de desarrollo de las bases–). Eso sí, dentro de los límites establecidos por la Constitución y los estatutos de autonomía. La Constitución –recuérdese– únicamente garantiza su "carácter representativo" y su autonomía.

2) Debe guardarse la necesaria coherencia entre el tipo de competencia y el tipo de legitimación de la diputación provincial. Como ha quedado dicho, la decisión sobre el tipo de competencia a atribuir y el tipo de legitimación a reconocer a la diputación provincial, corresponde al legislador. Lo que añadimos ahora es que el legislador debe ser coherente en la toma de esas dos decisiones sobre tipo de competencia y tipo de legitimación:

   a) La atribución de competencias sustantivas es más coherente con el reconocimiento de legitimación democrática directa a la diputación provincial. La diputación se relaciona directamente con los ciudadanos (les presta directamente servicios), de manera que parece lógico que sean ellos los que elijan directamente a sus representantes provinciales.

   b) La atribución de competencias instrumentales es más coherente con el reconocimiento de legitimación democrática in-

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

directa a la diputación provincial. La diputación se relaciona directamente con los ayuntamientos, de manera que parece lógico que sean los propios representantes municipales los que se conviertan en representantes provinciales y se ocupen del gobierno de la provincia.

3) Nuestro ordenamiento local viene caracterizándose por una gran uniformidad en la determinación del modelo de diputación provincial. Dejando de lado los regímenes provinciales especiales (artículos 39 a 41 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), lo cierto es que las diputaciones de régimen común, que son las más numerosas y constituyen la regla general, reciben un mismo tratamiento normativo, encorsetadas todas ellas en un mismo modelo. Esta es una cuestión que debiera ser objeto de reflexión. En particular, si la realidad diversa de los distintos territorios provinciales justifica la introducción de mayores dosis de diversidad en la configuración de la función provincial, tanto en lo que se refiere a las competencias atribuidas como, incluso, al tipo de legitimación reconocida. Así como en el plano organizativo. Y quién es el legislador competente para introducir esa diversidad. En definitiva, como en otros ámbitos de nuestro ordenamiento local, es conveniente que la diferenciación se abra paso a través de una ruptura aún mayor de la uniformidad. En otras palabras, que la diferenciación no solamente se manifieste en la existencia de regímenes provinciales especiales, sino que, además, encuentre aplicación dentro de las diputaciones de régimen común[3].

4) Por último, las decisiones que se adopten en relación con el modelo provincial no deben olvidar que la provincia forma parte de un todo mayor: el sistema local de gobierno. Todas las entidades locales son parte de un mismo sistema, en el que la centralidad corresponde al municipio. Tocar una pieza afecta al conjunto. Por lo tanto, en el diseño del modelo provincial debe tenerse en cuenta su interacción con el resto de entidades locales.

3. La diversidad es destacada por Juan Echániz, en su contribución al presente libro: Echániz Sans (2022). Allí se afirma, en efecto, que una de las características de las diputaciones provinciales es su variedad. Ello ha dado lugar a la existencia de un amplio repertorio de modelos de desarrollo y de prioridades, pero con un denominador común: la cooperación local, la asistencia local y la gestión territorial, en sus diferentes variantes y formas.

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

En otra sede hemos tenido ocasión de reflexionar acerca de la noción de "sistema" y de su aplicabilidad a las Administraciones públicas, incluidas las locales. En síntesis, por "sistema" hemos de entender un conjunto de unidades, que constituyen sus partes o componentes, organizadas y relacionadas entre sí, dirigidas a la consecución de un objetivo común. Esta noción de sistema puede aplicarse, sin mayores dificultades, a las Administraciones públicas. De esta manera, en efecto, puede sostenerse la existencia de un "sistema de Administraciones públicas": conjunto de Administraciones, organizadas y relacionadas entre sí (relaciones interadministrativas), dirigidas a la consecución de un objetivo común (interés general)[4].

5) La idea de la existencia de un sistema local de gobierno está relacionada con aquella otra que sostiene la existencia de una comunidad política local. Bajo el impulso del profesor Manuel Zafra[5], encontró una primera plasmación positiva expresa en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En su exposición de motivos, en efecto, se afirma que la ley distingue "entre autonomía municipal y autonomía provincial, dejando claro, sin embargo, que ambas entidades locales, municipios y provincias, integran una sola comunidad política local". Y se reitera más adelante: "La ley regula la autonomía local como la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política: autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia". El legislador trasladó esta concepción al articulado del texto legislativo. De este modo, rubrica su título I del siguiente modo: "La comunidad política local". Título que se abre con esta disposición: "Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de Gobierno" (artículo 3.1).
Debe advertirse, ya para terminar, que esta idea se ha recogido con éxito en otros textos legislativos posteriores. Así, en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura. En su exposición de motivos se recuerda el "importante papel que, en términos de garantía del principio de subsidiariedad, tienen las diputaciones provinciales como parte sustantiva de esa comunidad política local de la que forman parte integrante principalmente

4. Galán Galán (2017).
5. Son muchas las publicaciones en las que este autor ha destacado la idea indicada en el texto. Recientemente lo ha vuelto a hacer en su interesante artículo: Zafra Víctor (2022).

ISBN: 978-84-125912-1-7

estas instituciones y los propios municipios". En este contexto, la disposición adicional primera del texto legal, relativa a las diputaciones provinciales, en su apartado segundo, establece: "Los municipios y la provincia integran una sola comunidad política local. En consecuencia, las competencias provinciales garantizan el ejercicio de las competencias de titularidad municipal haciendo efectivo el principio de subsidiariedad". Esta última afirmación legal recoge un aspecto esencial del sistema local: la existencia de las diputaciones provinciales, con su función de asistencia y cooperación, en un mapa local caracterizado por la existencia de muchos pequeños municipios, carentes de la capacidad de gestión suficiente, permite fijar la competencia en el nivel local de Gobierno. En otras palabras, sirve de ancla que evita que la competencia se eleve a niveles territoriales superiores, principalmente a la comunidad autónoma.

4. Bibliografía

Echániz Sans. J. (2022). Introducción. En J. Echániz Sans, A. Galán Galán, E. Orduña Rebollo y J. Vilamala Salvans. *200 años de la Diputación de Barcelona* (pp. 11-16). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Galán Galán, A. (2017). La provincia como parte de un sistema de Administraciones públicas: la necesaria articulación competencial. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 383-412). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Orduña Rebollo, E. (2022). Recorrido histórico por los doscientos años de diputaciones provinciales. En J. Echániz Sans, A. Galán Galán, E. Orduña Rebollo y J. Vilamala Salvans. *200 años de la Diputación de Barcelona* (pp. 17-77). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Vera Torrecillas, R. J. (2022). El difícil encaje de las diputaciones provinciales en el modelo de organización territorial del Estado: una aproximación histórica (1812-1925). *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, 17, 155-173.

Vilamala Salvans, J. (2022). La Diputación de Barcelona, una trayectoria de doscientos años a través de su archivo. En J. Echániz Sans, A. Galán Galán, E. Orduña Rebollo y J. Vilamala Salvans. *200 años de la Diputación de Barcelona* (pp. 79-133). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Zafra Víctor, M. (2022). Cooperación, coordinación, asistencia y concertación. *Acento Local* [blog], 16-11-2022. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/acento-local/cooperacion-coordinacion-asistencia-y-concertacion/.

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

36
Claves

200 años de la Diputación de Barcelona

"[…] Para la Diputación de Barcelona, esta efeméride, que ciertamente nos enorgullece, supone ante todo un estímulo para profundizar en la labor que hemos desarrollado desde la recuperación de la democracia local, tras las elecciones municipales de 1979. Nuestra reinvención como Gobierno municipalista es una historia de éxito. El liderazgo de los alcaldes, alcaldesas, concejalas y concejales que han ido sucediéndose al frente de la Diputación de Barcelona ha permitido desarrollar un modelo de Gobierno intermedio, basado en la cooperación local, que ha resultado ser imprescindible para garantizar los servicios públicos de proximidad en los 311 municipios de la provincia".

Núria Marín Martínez
Presidenta de la Diputación de Barcelona
y de la Fundación Democracia y Gobierno Local

FUNDACIÓN
DEMOCRACIA
Y GOBIERNO LOCAL

www.gobiernolocal.org

9 788412 591217