

# EL FUTURO DE LAS PROVINCIAS Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ANTE UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL<sup>1</sup>

JAVIER TAJADURA TEJADA  
*Catedrático (A) de Derecho Constitucional*  
*Universidad del País Vasco*

## SUMARIO

I. Un escenario de crisis económica y de corrupción política: las Diputaciones provinciales en el debate político. II. Un breve repaso histórico: origen y evolución del régimen provincial. III. Un examen del marco constitucional vigente: los artículos 137 y 141 CE y su desarrollo legislativo. IV. Diputaciones provinciales y minifundismo municipal. V. Conclusiones: la supresión de las Diputaciones en el marco de una reforma de la Constitución territorial.

## I. UN ESCENARIO DE CRISIS ECONÓMICA Y DE CORRUPCIÓN POLÍTICA: LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL DEBATE POLÍTICO

Durante los últimos años, y en el contexto de la profunda crisis económica y social que atraviesa España desde 2008, han emergido numerosos casos de corrupción política. Los escándalos relacionados con la corrupción han erosionado profundamente la confianza de los ciudadanos en nuestro sistema institucional, y explican el triunfo —por primera vez en nuestra reciente historia democrática— de una moción de censura. Nos encontramos así en un escenario en el que convergen dos factores: por un lado, una crisis económica que ha obligado a los poderes públicos a disminuir el gasto; y, por otro, el conocimiento por parte de la opinión pública de la existencia de extensas redes clientelares que se traducen en numerosos casos de

<sup>1</sup> Este trabajo se inscribe en las tareas del proyecto de investigación HAR2017-84032-P y del grupo IT615-13, respectivamente financiados por el Ministerio de Economía y Competitividad-Agencia Estatal de Investigación/FEDER, Unión Europea, y por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

nepotismo, y despilfarro de recursos públicos. Nada de extraño tiene que, en un escenario tal y ante los escándalos de corrupción que han afectado a numerosas Diputaciones provinciales (Valencia, Castellón, Orense, y otras muchas), se haya generado un amplio debate sobre las mismas. Ahora bien, el debate no ha generado apenas propuestas reformistas tendentes a corregir los evidentes defectos de funcionamiento que estas instituciones presentan, sino que se ha centrado, fundamentalmente, en una controversia sobre la conveniencia o no de proceder a la supresión de las Diputaciones.

Los argumentos de los abolicionistas son, en muchos casos, de índole económica: su supresión supondría un ahorro considerable mientras que su mantenimiento genera un coste excesivo, desproporcionado y que, en cuanto gasto corriente, no se traduce en servicios concretos para los ciudadanos. Se alega también el carácter indefinido de sus competencias: estas realmente se reducen a una, prestar asistencia a los municipios que agrupa la provincia, pero realmente se dedican a las cuestiones más diversas desde impulsar un aeropuerto hasta organizar ferias. Esto genera duplicidades políticamente disfuncionales y económicamente costosas. En tercer lugar, un argumento recurrente es la falta de legitimación democrática directa de la corporación. Esta no rinde cuentas a los ciudadanos, tiene un funcionamiento opaco y una política de contratación de personal que por su discrecionalidad facilita el surgimiento de redes clientelares. En definitiva, la Diputación provincial —concluyen sus detractores— es una institución que presenta graves carencias desde la perspectiva del Estado de Derecho y de la democracia: desde la óptica del principio democrático, es un órgano que maneja un presupuesto considerable sin rendir cuentas directamente a los ciudadanos; y desde la óptica del Estado de Derecho, es un órgano que actúa con una extrema discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos y en su política de contratación de personal.

Frente a todas estas críticas, los defensores del sistema provincial sostienen que las Diputaciones son corporaciones locales imprescindibles para dotar de servicios a los pequeños municipios y contribuir a la vertebración territorial. La solidez de este argumento explica que, aun quienes promueven su supresión, plantean la creación de algún tipo de sustituto a la provincia como agrupación de municipios. Como ha escrito uno de los más lúcidos estudiosos del tema, M. Zafra, «lo importante no es el nombre sino la función» que cumplen<sup>2</sup>. La extrema fragmentación de nuestro mapa municipal determina que la inmensa mayoría de municipios requiera que se les preste asistencia técnica y financiera para poder prestar adecuadamente los servicios locales. Ahora bien, admitida la necesidad de esa función cabe cuestionarse su atribución a la Diputación provincial. Otras fórmulas diferentes de intermunicipalidad (mancomunidades,

2 ZAFRA, M.: «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado Autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, 2012.

consorcios) permitirían también a los pequeños municipios prestar conjuntamente los servicios públicos locales. Y en todo caso, las CCAA (no solo las uniprovinciales) ya ejercen también diversas funciones de asistencia a los municipios.

Este último apunte pone de manifiesto que, desde la perspectiva de la Constitución territorial, a todo lo anterior hay que añadir un dato: la Diputación provincial se insertaba en la arquitectura institucional de un Estado políticamente centralizado y, en consecuencia, el muy avanzado grado de descentralización política que ha supuesto la creación del Estado Autonómico, con el surgimiento de un nuevo nivel de gobierno (el autonómico o regional) obliga a plantearse la posición o encaje de las Diputaciones en el nuevo Estado. De hecho, la creación de cinco CCAA uniprovinciales supuso la desaparición de la Diputación en ellas y la consiguiente asunción de las competencias provinciales por las nuevas administraciones autonómicas.

Estos han sido los principales argumentos que se han esgrimido en el debate político que sobre el futuro de las Diputaciones<sup>3</sup> se abrió en 2011 en la campaña para las elecciones generales de ese mismo año<sup>4</sup>.

El programa electoral del PSOE incluía entonces la siguiente reflexión «la transformación de las Diputaciones Provinciales en Consejos de Alcaldes permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales Diputaciones». El candidato socialista, A. Pérez Rubalcaba, sostenía que el ahorro anual de esa medida supondría mil millones de euros. En 2015 el PSOE matizó su propuesta: «modernizar las Diputaciones Provinciales reformulando su papel como espacio de encuentro entre los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes y dotándolas de competencias prestadoras de servicios que supongan una mejora de eficacia y eficiencia respecto a los mismos servicios prestados por los municipios»<sup>5</sup>.

El PP es partidario del status quo y defiende mantener y potenciar las actuales Diputaciones. Ha sido el único el único partido que defendió en su programa electoral (2015) no solo el mantenimiento de las Diputaciones sino su fortalecimiento: «seguir potenciando su papel imprescindible en la coordinación para la prestación integral y adecuada de los servicios públicos de los Ayuntamientos y en el fomento del desarrollo económico y social de los municipios españoles».

Los nuevos partidos, Ciudadanos y Podemos, son claramente contrarios al mantenimiento de las Diputaciones. Ciudadanos vincula la supresión de las

3 Las 38 de régimen común. Se excluyen, por su régimen singular, las tres Diputaciones Forales vascas, los siete cabildos insulares de las Islas Canarias y los 4 consejos insulares de las Islas Baleares.

4 SANCHEZ NAVARO, A.: «Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos», COSCULLUELA, L., y MEDINA, L.: *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2012, pp. 75-97.

5 El PSOE en Andalucía se opuso y ha defendido siempre las Diputaciones. En los últimos años se han aprobado muchas declaraciones «en defensa» de las diputaciones con el apoyo conjunto del PP y del PSOE.

Diputaciones a una reorganización del mapa local que ponga fin al minifundismo municipal (mediante fusiones de municipios). Así en su programa de 2015 proponía «suprimir las Diputaciones provinciales y fusionar municipios para que puedan prestar servicios de forma más eficaz y sostenible». En el programa electoral de Podemos figuraba la siguiente propuesta: «Progresiva asunción de las competencias y recursos de las Diputaciones provinciales hasta su supresión constitucional y la coordinación autonómica de las actuales funciones de las Diputaciones provinciales»<sup>6</sup>.

Conviene subrayar que las Diputaciones provinciales podrían haber sido suprimidas si en 2016 el Partido Popular y Podemos no hubieran logrado frustrar la formación de un Gobierno del PSOE y Ciudadanos que en su acuerdo programático «para un gobierno reformista y de progreso» suscrito a finales de febrero de 2016 incluía la siguiente propuesta: «supresión de las Diputaciones Provinciales de régimen común y creación de Consejos Provinciales de Alcaldes para la atención al funcionamiento y la prestación de servicios a los municipios de menos de veinte mil habitantes de la provincia respectiva».

Podemos —y sus grupos afines— defienden la supresión de las Diputaciones para que sean las CC. AA. las que decidan qué tipo de entidad supramunicipal consideran más adecuado. Esta es la posición que siempre han defendido los nacionalistas catalanes partidarios de sustituir las cuatro diputaciones actuales por siete veguerías (división territorial de Cataluña anterior al siglo XVIII).

Expuestas así las diferentes posiciones que sobre el futuro de las Diputaciones defienden los principales partidos políticos del arco parlamentario español, en este epígrafe introductorio hay que subrayar la importancia —para la correcta comprensión de este debate— de un dato ya apuntado: la extremada fragmentación de nuestro mapa municipal. En España no solo falta un análisis profundo y riguroso de la planta municipal óptima, o, por lo menos deseable, sino que no hay ninguna voluntad política de afrontar una remodelación de nuestra planta municipal que suponga una reducción significativa del número de ayuntamientos. A falta de ello, la solución se ha encontrado en las numerosas formas de intermunicipalidad existentes. Y subrayo el dato porque, en definitiva y como veremos en el apartado cuarto de este trabajo, este minifundismo local ha sido la causa que, históricamente —y en buena medida hasta hoy según sus defensores—, ha determinado y justificado la creación y el mantenimiento de las Diputaciones.

6 Posición que precisó en la propuesta que formuló al PSOE en 2016 «Bases políticas para un Gobierno estable y con garantías» (punto 5. 2. 6): «La división provincial actual es disfuncional y deudora de una concepción centralista del Estado. Por ello, sería necesario suprimir las Diputaciones provinciales, a excepción de las Diputaciones Forales en tanto que forman parte del diseño institucional propio de los territorios vascos y son órganos de elección directa. En este sentido, se propone el traspaso de las competencias de las Diputaciones a las autonomías que tendrán capacidad de decidir cuáles son los organismos territoriales intermedios más adecuados para el desarrollo de la coordinación institucional con los entes municipales».

En todo caso, este debate que como acabamos de ver se ha intensificado a partir de 2011 es tan antiguo como las Diputaciones mismas. «La controversia sobre las Diputaciones no es una novedad. En unos momentos más, en otros menos —escribe Sánchez Morón— siempre la ha acompañado desde su nacimiento»<sup>7</sup>. Y es que, efectivamente, como ha subrayado Fernández Farreres, «la provincia está marcada por una profunda ‘duda existencial’»<sup>8</sup>.

Por otro lado, un debate similar se ha planteado también en Italia<sup>9</sup> y en Francia<sup>10</sup>. En ambos países y dejando a un lado las profundas diferencias existentes en cuanto a los principios que informan su organización territorial, la existencia de un cuarto nivel o escalón de gobierno en la estructura político-administrativa del Estado ha sido también puesta en cuestión.

Para una cabal comprensión del tema resulta conveniente realizar primero un breve repaso histórico para recordar el origen y evolución del régimen provincial (2) y exponer después el marco constitucional vigente (3). Con esas premisas examinaremos el principal —sino único— argumento que podría justificar el mantenimiento de las Diputaciones provinciales: el minifundismo municipal, y lo confrontaremos con la praxis de los últimos años (4).

## II. UN BREVE REPASO HISTÓRICO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN PROVINCIAL

Uno de los problemas jurídico-políticos más singular y por de ello de difícil solución de cuantos tuvo que abordar el moderno estado constitucional liberal fue —y en cierto sentido continúa siéndolo en España— el de la organización y vertebración territorial del nuevo Estado<sup>11</sup>.

El problema territorial comprendía (y comprende) tres cuestiones. En primer lugar, la división del territorio para hacer posible la mejor administración de

7 SÁNCHEZ MORÓN, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 65, enero, 2017.

8 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Qué hacer con las diputaciones provinciales. Presupuestos y límites constitucionales para su reforma», PAREJO, L. (dir.): *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, p. 55.

9 En el referéndum celebrado en Italia en diciembre de 2016, la supresión de la mención de la provincia en la Constitución era una de las reformas sometidas a la decisión popular. VANDELLI, L.: «Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las Autonomías», *Anuario de Gobierno Local*, n.º 1, 2013. ZINZI, G.: «El destino de las entidades provinciales italianas en las manos de una política de gobierno contradictoria», *RGDA*, n.º 37, 2014.

10 En el marco de las reformas territoriales emprendidas bajo la presidencia Hollande, la supresión de los Departamentos se planteaba como un objetivo a alcanzar en 2020. TAJADURA, J.: «Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del ‘milhojas territorial’», *RVAP*, n.º 108, 2017, pp. 181-224.

11 Por lo que se refiere a nuestro país, resulta imprescindible MUÑOZ MACHADO, S.: *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006.

sus habitantes. División que puede hacerse con criterios de racionalidad económica y administrativa o en virtud de planteamientos historicistas. En segundo lugar, los distintos niveles de la estructura y organización de la Administración Pública. Y, finalmente, La representatividad política de los órganos de gestión y gobierno de la Administración local, es decir, de los llamados entes intermedios (entre el municipio y el Estado). Estas tres cuestiones están estrechamente vinculadas a los principios y valores que dan sentido y fundamentan los objetivos del Estado liberal: la igualdad jurídica y política de todos los ciudadanos, la garantía de que la administración (central, intermedia o municipal) presta los mismos servicios a los ciudadanos con independencia de donde residan<sup>12</sup>.

La existencia de un nivel intermedio de administración entre el Estado y el municipio —es algo que los juristas y políticos que construyeron el Estado Liberal (unitario y centralizado) en Francia, España u otros Estados europeos— no pusieron en cuestión<sup>13</sup>.

Las Diputaciones Provinciales fueron una creación de nuestro primer constituyente. Su concreta respuesta a la cuestión de los poderes intermedios. Las Cortes de Cádiz se propusieron llevar a cabo una profunda reorganización de la administración territorial del Estado<sup>14</sup>.

De la Quadra-Salcedo ha subrayado como, en ese proyecto, el ámbito local revistió una importancia fundamental. Así el artículo 310 de la venerable constitución gaditana dispuso que se pusieran ayuntamientos en los pueblos que no los tuvieran y conviniese que los hubiera, añadiendo que no podrá dejar de haber ayuntamiento «en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas». Esta cifra marcó el mínimo obligatorio para que hubiera ayuntamientos, pero no excluía que los hubiera, aunque no se alcanzase esa cifra. La obligación de establecer ayuntamientos se vincula con la idea de democracia constitucional, es decir, con el propósito de acabar con las situaciones de dependencia señorial o patrimonial de quienes no vivían en ciudades o villas. «Establecer Ayuntamientos en los pueblos que no los tuvieran, la mayoría entonces, —escribe De la Quadra-Salcedo— era otorgar un status efectivo de ciudadanía, con instituciones representativas y electivas, que hacían real y operativa la condición de ciudadanos reconocida formalmente en la norma constitucional a todos los españoles»<sup>15</sup>.

12 JORDA FERNANDEZ, A.: «Diputaciones provinciales y órganos intermedios locales: perspectiva histórica», *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro. Fundación Democracia y Gobierno Local*, Barcelona, 2018, p. 178.

13 Ese escalón ya existía en el Antiguo Régimen, pero era caótico. Era necesario racionalizarlo y uniformizarlo. Esas serían las intenciones de los franceses al crear los departamentos o de los españoles al crear las provincias.

14 Lo había intentado ya José Bonaparte quien mediante el Decreto de 17 de abril de 1810 —de modo similar a lo acontecido en Francia— creó 38 prefecturas y 11 subprefecturas o distritos como división de la Administración periférica del Estado.

15 DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII», *DA*, n.º 3, 2016.

En este contexto, la Constitución de Cádiz de 1812 dispuso en su art. 325 que «en cada Provincia habrá Diputación, llamada provincial, para promover su prosperidad»<sup>16</sup>. La previsión se hizo realidad en 1833 cuando se dividió España en 49 provincias, conformando un mapa político-administrativo prácticamente inalterado hasta hoy<sup>17</sup>. En todo caso, es preciso subrayar que —en su concepción original— las Diputaciones surgieron como instituciones de corte liberal por oposición a las divisiones territoriales del Antiguo Régimen. El modelo respondía a la filosofía propia del Estado liberal: un modelo uniforme de administración territorial que sirviera para asegurar la igualdad de derechos y la prosperidad de las provincias. En ese sentido su antecedente serían los departamentos franceses creados por la Revolución para reemplazar a las antiguas provincias del Antiguo Régimen<sup>18</sup>. La división provincial y la creación de las Diputaciones fueron recibidas con recelo en los territorios de la Antigua Corona de Aragón y también en el País Vasco, ideológicamente contrarios a los principios políticos y axiológicos del liberalismo centralizador. Por el contrario, en los territorios del antiguo Reino de Castilla, no plantearon problema alguno<sup>19</sup>.

La evolución de la provincia desde su surgimiento en 1812 hasta su recepción en la Constitución de 1978 está vinculada a la convulsa historia política de nuestro país. A lo largo de la mayor parte del siglo XIX las Diputaciones fueron corporaciones de notables, representativas de los Ayuntamientos —elegidos por sufragio censitario— con funciones meramente deliberativas y presididas por un jefe político o Gobernador Civil —con poderes ejecutivos— nombrado por el Gobierno central<sup>20</sup>. En la práctica, las Diputaciones no se concibieron como administraciones prestadoras de servicios públicos ni tampoco como instituciones de fomento del desarrollo de la provincia<sup>21</sup>. Funcionaron como instituciones de naturaleza política mediante las que el gobierno central

16 FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: «El gobierno interior de las provincias y de los pueblos en la Constitución de 1812», *El Gobierno local*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 115 y ss.

17 La única modificación se produjo con la partición de la provincia de Canarias en dos: Tenerife y Gran Canaria.

18 El paralelismo puede prolongarse hasta la actualidad. Hoy en Francia, se plantea también su supresión. TAJADURA, J.: «Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia...», ob. cit., pp. 220-221.

19 LALINDE ABADIA, J.: «El orto de la provincia constitucional en España», GOMEZ-FERRER, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 508 y ss.

20 Desde sus inicios, las Diputaciones contaban con dos órganos de gobierno: la Presidencia y el Pleno de la Corporación. La presidencia fue desempeñada desde 1813 hasta 1849 por el Jefe Político de la provincia y desde entonces por el Gobernador Civil como presidente nato. El órgano decisorio fue siempre el Pleno. Junto a estos órganos, en 1925 se crearon las Comisiones Provinciales Permanentes con la función de preparar los expedientes y acuerdos a resolver por el Pleno. En 1945, se crearon las Comisiones de Gobierno como órganos de asesoramiento del presidente.

21 Lo habrían sido de haberse aplicado la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 23 de junio de 1823 —que tuvo muy escasa vigencia o las pretensiones de Javier de Burgos reflejadas en las Instrucciones anexas al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. JORDA FERNANDEZ, A.: «Diputaciones provinciales y órganos intermedios locales...», ob. cit., p. 179.



se aseguraba el control económico y político de los municipios. «Las Diputaciones y el Gobernador Civil a su frente se convirtieron pronto en pieza esencial de la maquinaria caciquil de la época, fuente de prebendas y de favores en el reparto de los presupuestos públicos»<sup>22</sup>. Ahora bien, a pesar de ello, su creación y consolidación produjeron un efecto extraordinariamente positivo: el desarrollo de una red de ciudades capitales de provincia que articularon y vertebraron el territorio de estas.

La Ley provincial de 1870 —bajo la Constitución de 1869— intentó restituirles su carácter primigenio, y le atribuyó —por primera vez— el carácter de entidad local, asignándoles una serie de competencias propias: construcción y mantenimiento de carreteras secundarias y otras obras públicas provinciales, creación y sostenimiento de establecimientos de beneficencia —que posteriormente configurarían la red provincial de hospitales públicos, y mantenimiento de centros de educación secundaria. Pero, a pesar de ello, durante todo el régimen canovista, —bajo la cobertura de la Constitución de 1876— las diputaciones continuaron desempeñando sobre todo la función de control político de los ayuntamientos al servicio del caciquismo<sup>23</sup>.

Esta situación se mantuvo hasta la aprobación del Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 que, con la retórica propia del lenguaje jurídico de la época, sintetizó así —en su Exposición de Motivos— el primer siglo de vida de la institución: «Fruto del legislador, nacieron con detrimento de una cuasi milenaria división en reinos que vivificó gran parte de la historia de España. Sin duda por esto, no les faltaron detractores desde los primeros tiempos (...) Y bien pronto hubieron de unirse a las diatribas sugeridas por su origen, las inspiradas en la labor de sus órganos rectores. Las Diputaciones, en efecto, salvo honrosas excepciones, forzadas a vivir en penuria económicamente lamentable, solo abordaron con amplitud la tarea política: esclavos de ella, trocáronse de tutores en verdugos de la vida municipal, sirvieron de refugio a desaforadas pasiones oligárquicas y diseminaron la gangrena del caciquismo en los más apartados rincones y lugares del país. No es de extrañar, por tanto, que en torno a las Diputaciones se haya tejido en muchas provincias una atmósfera mefítica vigorosamente pasional y hostil». El Estatuto tuvo escasa vigencia, pero marcó el rumbo de lo que sería la provincia en el futuro. La principal labor de las Diputaciones es, desde entonces, el apoyo y asistencia a los municipios en el ejercicio de sus funciones y en la prestación de los servicios públicos<sup>24</sup>. Por otro lado, hasta 1925 los diputados eran elegidos por sufragio directo —lo cual debe entenderse en el contexto del fraude que caracterizó al régimen de la Restauración— siendo incompatible el acta de

22 SÁNCHEZ MORÓN, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?...», ob. cit.

23 JORDA FERNANDEZ, A.: «Diputaciones provinciales y órganos intermedios locales...», ob. cit., p. 184.

24 El Estatuto reconoce que no hay diferencia sustancial entre las competencias municipales y las provinciales.



diputado con la de concejal. A partir de entonces, los diputados serán los concejales designados por los ayuntamientos.

La dictadura franquista truncó este desarrollo. El modelo de organización territorial establecido se basó en unos ayuntamientos y diputaciones donde el gobierno nombraba a sus alcaldes o presidentes. Las corporaciones locales franquistas —en coherencia con la lógica y naturaleza autocráticas del régimen en el que se insertaban— fueron instituciones no democráticas, carentes de autonomía, con escasas competencias y recursos, y sometidas a la tutela permanente de sus actos por parte del Estado. Se mantuvo la circunscripción provincial, pero se potenció la Administración periférica del Estado en las provincias (Delegaciones ministeriales provinciales y Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos). Las Diputaciones mantuvieron sus funciones tradicionales (carreteras, hospitales, algunos servicios sociales, etc.). Lejos de fortalecerse como Administración Local se acentuó su vertiente política, bajo el control de los cuadros del Movimiento Nacional<sup>25</sup>.

Llegados a ese punto, la transición política a la democracia y la apertura de un sistema de descentralización territorial del poder podría haber supuesto el fin de las Diputaciones provinciales. «En el momento de la redacción de la Constitución —destacó García de Enterría— podría y, más firmemente, debería, sin duda alguna, haberse planteado la magna cuestión de la posición de la provincia, y aun de su misma subsistencia, dentro del esquema territorial que la Constitución quería establecer»<sup>26</sup>. Sin embargo, lo cierto es que tal cuestión no llegó a plantearse seriamente. Y que, finalmente, la Constitución asumió y garantizó la existencia de las provincias. Dos son las razones fundamentales que explican el destacado lugar que la provincia ocupa en la Constitución de 1978.

La primera, la presencia en las Cortes constituyentes y en el Gobierno —empezando por el propio presidente, Adolfo Suárez— de dirigentes políticos que habían tenido vinculaciones fuertes y estrechas con las instituciones provinciales (Fernando Abril, Rodolfo Martín Villa, entre otros muchos). La existencia de un intenso vínculo afectivo o sentimental entre algunos de los principales protagonistas y artífices de la Transición y las diputaciones provinciales por el lugar que estas ocuparon en sus propias trayectorias políticas, ejerció una gran influencia a favor de la consolidación del régimen provincial. A este factor emocional hay que sumar también el peso de la tradición. Como hemos visto, el mapa provincial estaba firmemente consolidado. A este respecto, baste recordar el muy significativo testimonio de uno de los ponentes constitucionales, el profesor Solé Tura, quien imputó directamente a Suárez y a su partido la consolidación del hecho provincial. La Unión de Centro Democrático —advirtió Solé Tura— tenía

25 ORDUÑA PRADA, E.: «Diputaciones provinciales y Estado franquista (1939-1975)», CHAMOCHO, M. A. (dir.), *Modelos históricos de Diputaciones Provinciales*, Diputación de Jaén, Jaén, 2013, pp. 380 y ss.

26 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La provincia en la Constitución», GÓMEZ FERRER, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional ...*, ob. cit., p. 5.

un miedo atávico a «la ruptura de las viejas provincias —que eran su terreno específico»<sup>27</sup>.

La segunda razón que explica la supervivencia de la provincia es que el Título VIII no generalizó la creación de las CCAA, sino que, como es sabido se limitó a recoger un sistema abierto (principio dispositivo). Por un lado, la hipótesis de que determinados territorios no accedieran a la autonomía no podía ser excluida por lo que la Diputación provincial podría ser la única institución supra municipal existente en todo el territorio nacional<sup>28</sup>. Y, por otro, en virtud del art. 143, el proceso autonómico iba a pilotar sobre las propias provincias. Fue a estas a las que se les reconoció el ejercicio del derecho a la autonomía previsto en el artículo 2 CE<sup>29</sup>. Fue, en definitiva, la asunción del modelo territorial de la Constitución de 1931 lo que evitó la desaparición de las Diputaciones<sup>30</sup>. Fácilmente se comprende que con la generalización del mapa autonómico en los primeros ochenta esta segunda justificación dejó de tener sentido<sup>31</sup>.

García de Enterría advirtió que fueron estas consideraciones las que explican el mantenimiento de las provincias, reforzadas al ser consideradas distritos electorales para las elecciones a Cortes y al establecerse reserva de ley orgánica para la alteración de sus límites territoriales<sup>32</sup>. En todo caso, las fuerzas políticas nacionalistas —por razones históricas— y el PSOE que recelaba del pasado reaccionario y

27 «En los últimos días —recuerda el Ponente constitucional Solé-Turá— o casi diría en los últimos minutos, UCD presentó un texto que decía que sí que habría autonomías, pero que la estructura del poder sería la misma: un gobierno central y las provincias que eran las que ya existían. AP se puso a favor de este texto y la cúpula socialista tuvo sus más y sus menos, pero en el grupo comunista estábamos cabreados con todo el mundo; especialmente yo, que pensaba que se había venido abajo el grandísimo momento para conseguir un país de tipo federal, con diversas autonomías que participasen en la gobernabilidad general del país, como en el caso alemán, con su propio Senado». SOMOANO, J.: *¿Qué ha pasado con la Constitución? 25 aniversario. Hablan los padres de la Carta Magna*, Maeva, Madrid, 2003.

28 No se aceptó configurar un mapa autonómico en la propia CE. El mapa estaba configurado sobre la base de los Reales Decretos que reconocían las preautonomías (14 en lugar de las 17 actuales) recogidas a su vez en las Disposiciones transitorias primera y segunda CE. Y hay que recordar que, a la altura de 1979, en el partido gobernante existían muchas dudas sobre la conveniencia de generalizar el régimen autonómico.

29 Aunque las Disposiciones transitorias de la CE sustituyeran esta iniciativa de las diputaciones por la de los órganos superiores creados para gobernar las preautonomías, y en el caso de Cataluña, País Vasco y Galicia —por haber plebiscitado en el pasado sus propios EEAA— se les reconocía el derecho a utilizar el régimen previsto en el art. 148. 2 CE.

30 COSCULLUELA MONTANER, L.: «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», *Anuario de Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, p. 48.

31 La Diputación Provincial dejó de existir en distintas partes de España. Fueron sustituidas por las CCAA uniprovinciales (Madrid, Asturias, Cantabria, Navarra y la Rioja) por los Cabildos y Consejos insulares y por las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos. Administraciones con mayores recursos, competencias e influencia política al tratarse de órganos de elección directa. El Parlamento de Cataluña pretendió vaciarlas de contenido, pero el TC (STC 32/1981) anuló la ley que transfería todas las competencias provinciales a la Generalitat. En todo caso tanto en Cataluña como en Aragón se ha aprobado una nueva división comarcal que superpuesta a la provincial provoca duplicidades y sobrecostes.

32 El ilustre administrativista destacó también que, de esta forma, «se provincializó todo el sistema de representación política y se aseguró la rigidez de su regulación». «La provincia en la Constitución» en GOMEZ FERRER, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional ...*, ob. cit., p. 5.

caciquil de las diputaciones eran partidarias de su abolición<sup>33</sup>. Esta controversia explica que el artículo 105 del Anteproyecto de CE dispusiera una alternativa a la organización provincial, que podría estructurarse en las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de Autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios<sup>34</sup>.

En todo caso, finalmente, y tras las enmiendas presentadas y el correspondiente debate, la Constitución terminó consagrando la provincia en el art. 141<sup>35</sup>.

Ello explica que, una vez aprobada la Constitución, la mejor doctrina buscara precisar las concretas funciones derivadas del reconocimiento constitucional de las provincias. Así, los Pactos Autonómicos (1981) —aprobados sobre la base del meritorio y riguroso informe de la Comisión de expertos presidida por el ilustre administrativista Eduardo García de Enterría— incluyeron la propuesta —como casi todas sensata y acertada— de que a las provincias les fuera encomendada la gestión administrativa ordinaria de las competencias de las CC. AA<sup>36</sup>. Ello hubiera supuesto que las CC. AA. en lugar de embarcarse en la costosa tarea de construir ex novo nuevas administraciones regionales, hubieran aprovechado la organización y la experiencia de la administración provincial. Aunque la propuesta fue incluida en la mayoría de los Estatutos de Autonomía de las CCAA pluriprovinciales nunca se llevó a efecto<sup>37</sup>. En lugar de servirse de la administración provincial, las CC. AA. —de forma similar a lo que había hecho el Estado durante el franquismo— construyó ex novo su propia administración territorial a través de delegaciones y servicios provinciales de las diferentes Consejerías. Y poco a poco fue asumiendo las competencias provinciales en materia de salud, carreteras, etc.<sup>38</sup>.

Esto último pone ya de manifiesto el difícil encaje de las Diputaciones en la arquitectura del nuevo Estado políticamente descentralizado. Las CCAA no solo se han negado a ceder la más mínima competencia a las Diputaciones, sino que han absorbido además algunas de las que eran propias de estas. Como advierte De la Quadra-Salcedo, «debe reconocerse que es muy comprensible tal reticencia a ceder el ejercicio de competencias de las CC. AA. La idea podía ser bienintencionada pero no era nada realista, pues es bastante lógico que unas instituciones nuevas que aspiraban a ser reconocidas por la población, pretendieran ser reconocidas y apreciadas no sólo en la capital donde tuvieran su sede las instituciones autonómicas, sino por

33 MARTÍN-RETORTILLO, S.: «El tema de la autonomía provincial: las diputaciones y el proceso autonómico», GÓMEZ FERRER, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional ...*, ob. cit., pp. 21 y ss.

34 Fórmula adoptada por la Constitución de 1931 (art 10).

35 GUAITA, A.: «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *RAP*, n.º 94, 1981, pp. 38-44.

36 Que es lo que prevé la Constitución italiana de 1947.

37 En Italia, esas previsiones constitucionales tampoco se han llevado a la práctica.

38 En sentido contrario y como excepción a la regla hay que mencionar el caso de la C. A. de Castilla-León, la única Comunidad que podemos calificar de vocación provincialista, que ha transferido a las Diputaciones Provinciales el ejercicio de algunas competencias administrativas de titularidad autonómica y ha creado, además, un Consejo de Provincias de carácter consultivo.

todo el territorio de cada Comunidad. Para ello nada mejor que tener sedes propias desde las que hacer patente la existencia de la nueva institución a través de la gestión de servicios y el desempeño de tareas y funciones próximas a los ciudadanos»<sup>39</sup>.

Todo comenzó en Cataluña donde en la Diputación de Barcelona se vio un formidable competidor de las nuevas instituciones autonómicas. Lo mismo ocurrió en Valencia, Andalucía y Aragón. Con la única excepción de Castilla-León, todas las CCAA han tratado de limitar y condicionar las competencias de las diputaciones en sus respectivos territorios al amparo de sus facultades de coordinación previstas en la mayor parte de los Estatutos.

### III. UN EXAMEN DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE: LOS ARTÍCULOS 137 Y 141 CE Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

#### 1. La constitucionalización de la provincia

La fuerza de la posición constitucional de la provincia deriva del artículo 137 que la configura como una entidad esencial del modelo de organización territorial y le reconoce autonomía para la gestión de sus intereses. El artículo 137, frontispicio del Título VIII dispone: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses»<sup>40</sup>. La Constitución garantiza así la existencia de la provincia, por un lado, y la autonomía provincial, por otro, aunque esta no se defina y sea, por tanto, de configuración legal. Nada hay que objetar a ello. Un examen del Derecho comparado nos muestra que —con la excepción de algunas constituciones de Hispanoamérica, y en cierta medida también la italiana— los Textos constitucionales europeos no contienen una regulación detallada del régimen local, y esta se remite al legislador ordinario.

En todo caso, el principal interrogante a responder es ¿cuáles son esos intereses provinciales? La doctrina entiende que no existen intereses propios de la provincia. Se trata de intereses locales, de naturaleza municipal que no pueden ser desempeñados por el municipio<sup>41</sup>.

Con esas premisas, la Constitución recoge la provincia en el artículo 141. En su apartado 1 la define en los siguientes términos: «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado». En este precepto se pone de manifiesto la naturaleza bifronte de la provincia.

39 DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional ...», ob. cit.

40 Como ya vimos son una pieza fundamental del capítulo III del Título VIII para articular el principio dispositivo (art. 143) y sirven también para delimitar el territorio de las CA (art. 147. 2 b CE).

41 COSCULLUELA MONTANER, L.: «El debate sobre la abolición de la provincia ...», ob. cit., p. 50.

Coscolluela ha criticado el precepto por contemplar —en un capítulo dedicado a la Administración Local— la provincia como división territorial, lo que nada tiene que ver con la administración local. De hecho, es esta dimensión, así como la implícita de distrito electoral<sup>42</sup> la que justifica la reserva de ley orgánica de toda alteración de sus límites territoriales.

El apartado segundo del art 141 define a las diputaciones como el órgano de gobierno de las provincias, pero no como el único posible: «El Gobierno y la administración autónoma de la provincia estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo»<sup>43</sup>. Es decir, en el plano organizativo, la Constitución permite que las diputaciones provinciales —que son su órgano general o común de gobierno— puedan ser sustituidas por otras corporaciones de carácter representativo.

Por otro lado, respecto a la gestión de intereses supramunicipales e infraprovinciales, el apartado tercero del artículo 141 permite que se creen agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Así han surgido las mancomunidades, áreas metropolitanas y otras entidades supramunicipales.

Esta previsión se complementa con lo dispuesto en el artículo 152 CE cuyo apartado 3 permite que, mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos de Autonomía —aprobados según este precepto— establezcan circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica. Esta flexibilidad ha provocado problemas. Muchas de las entidades creadas se superponen a otras y, desde el punto de vista de la eficacia administrativa y eficiencia económica, esta yuxtaposición resulta poco racional.

«La provincia —concluye Mayte Salvador en una imprescindible monografía sobre el tema— es una entidad local de carácter necesario de la cual se predica su autonomía y su carácter democrático y cuya supresión está descartada dentro del actual marco constitucional»<sup>44</sup>.

En este contexto, el TC ha subrayado en una jurisprudencia consolidada el carácter necesario de la provincia y le ha aplicado la teoría de la garantía institucional. Ello implica la imposibilidad de vaciarlas de competencias<sup>45</sup>.

Resumiendo, nos encontramos con que la provincia presenta en la Constitución cuatro facetas o dimensiones, y cumple así cuatro funciones de relevancia constitucional: a) Es una «división territorial» del Estado (art. 141) y facilita así el cumplimiento de los fines de este. b) Es una circunscripción electoral (arts. 68

42 Las provincias se configuran como circunscripciones electorales para las elecciones a Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE).

43 Se añade además en el apartado tercero la expresa previsión de que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», y en el cuarto, se dispone que «en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

44 SALVADOR CRESPO, M.: *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Administración Pública, Madrid, 2007.

45 SSTC 32/1981, 76/1983, 27/1987, 214/1989, 247/2007, 31/2010.

y 69 CE) y se configura como una pieza esencial del sistema para elegir a los miembros de las Cortes Generales. c) Es titular del derecho a la autonomía política (art. 143. 1). Las provincias limítrofes o con entidad regional histórica son los sujetos constitucionalmente legitimados para (como nacionalidades o regiones) acceder a la autonomía política. d) Es una entidad local, con personalidad jurídica propia, formada por la agrupación de municipios (art. 141) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137 CE).

Las Diputaciones provinciales, por su parte, presentan únicamente dos facetas puesto que no tienen relación con las dos primeras dimensiones de la provincia: a) Son corporaciones de carácter representativo a las que corresponde el gobierno y la administración de las provincias. Pero dicho gobierno puede corresponder a otras corporaciones (art. 141. 2 CE). b) Son los titulares de la iniciativa del proceso autonómico (arts. 143 y 151 CE). Función que ya desempeñaron todas las Diputaciones y que, en el caso de las Comunidades uniprovinciales, supuso su desaparición.

Es decir, el marco constitucional vigente no impone la diputación como organización de gobierno y administración de la provincia, no exige tampoco que la agrupación constitutiva de la provincia incluya todos los municipios, permite que la elección de los miembros de la corporación de gobierno provincial sea directa por los vecinos de los municipios agregados o indirecta, y ni siquiera impone la provincia como agrupación única de municipios.

De las cuatro dimensiones constitucionales de la provincia, únicamente nos interesa la última de ellas. Las dos primeras no se cuestionan. La provincia es fundamental como división del territorio para el cumplimiento de los fines estatales: desde la seguridad pública y el despliegue de las Fuerzas de Seguridad hasta la planta judicial pasando por la organización de la Hacienda Pública y la Seguridad Social. Tampoco se cuestiona su consideración como circunscripción electoral. La tercera dimensión es histórica y carece ya de vigencia puesto que todas las provincias están integradas en CCAA. Esa consideración forma parte del «derecho transitorio» contenido en el Título VIII de la Constitución en cuanto Título que permitió la construcción del actual Estado Autonómico.

El mantenimiento o supresión de las Diputaciones provinciales conecta únicamente con la cuarta y última dimensión de la provincia como entidad local (art. 141) con autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Intereses que no son distintos de los municipales.

## 2. La Ley de Bases de Régimen Local y la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 18 que atribuye al Estado la competencia para aprobar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el legislador aprobó la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen



Local. Su Título III dividido en tres capítulos, regula la provincia: Organización provincial, arts. 32 a 35; competencias, art. 36 a 38; y regímenes especiales 39 a 41. Definida en los términos constitucionales como entidad local determinada por la agrupación de municipios con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, el artículo 31.2 precisa cuáles son estos: «Son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, en particular: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; b) participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado».

El último intento —también frustrado— del gobierno del Partido Popular de revitalizar la institución fue la aprobación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Su principio inspirador fue la sostenibilidad de las finanzas locales, pero en el debate sobre la posición y función de las diputaciones en el modelo de organización territorial, el legislador manifestó su voluntad de reforzarlas. La principal crítica que merece esta reforma es que estuvo inspirada exclusivamente en criterios economicistas. «El triunfo de las Diputaciones —advierte De la Quadra-Salcedo— se ha pretendido construir (...) sobre la sustracción forzosa de competencias a los municipios más pequeños a partir de una concepción municipal tributaria de una visión tecnocrática y puramente presupuestaria y financiera del municipalismo»<sup>46</sup>. En todo caso, como vamos a ver la reforma ha fracasado en sus objetivos.

Desde esta óptica, se pretendió atribuir a las Diputaciones Provinciales la prestación de una serie de servicios municipales básicos en los municipios de menos de veinte mil habitantes. Durante el procedimiento legislativo estos objetivos se desvirtuaron y quedaron reducidos a la atribución a la Diputación Provincial de una imprecisa facultad de «coordinación» concretada en una serie de fórmulas que, en todo caso, requieren «la conformidad de los municipios afectados». Es decir que, con arreglo a este marco legislativo, son los propios municipios los que deciden unilateralmente si sus servicios se prestan por las Diputaciones (u otras entidades supramunicipales) o no. Por ello, aunque el TC ha respaldado la LRASL ha objetado seriamente la deficiente técnica legislativa empleada<sup>47</sup>. «El legislador llama coordinación a fórmulas que la doctrina constitucional denomina «colaboración», «cooperación» o, todo lo más, ‘coordinación voluntaria’<sup>48</sup>.

Por otro lado, a través de fallos interpretativos el Tribunal ha reducido considerablemente el pretendido refuerzo competencial de las provincias, al transformarse competencias inicialmente diseñadas como materiales en meramente

46 DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional ...», ob. cit.

47 ARROYO GIL, A.: «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio», *TRC*, n.º 38, 2016, pp. 709-716.

48 FJ. 12, STC 111/2016.



instrumentales y reducirse —como hemos visto— las funciones de coordinación a meras funciones de asistencia y cooperación con los municipios.

Sánchez Morón advirtió tres años después de la aprobación de la norma que en ninguna provincia existe plan alguno de organizar la prestación de servicios básicos a nivel provincial. «En este punto, como en otros de la misma ley —concluye el autor citado— la última reforma local parece abocada al fracaso. Al fin y al cabo, las Diputaciones Provinciales son instituciones por así decir emparedadas entre otras dos políticamente más fuertes y socialmente más reconocidas que defienden celosamente su propia esfera de competencias»<sup>49</sup>.

El resultado de todo este proceso ha sido que las Diputaciones Provinciales que han subsistido han quedado relegadas a un papel muy secundario en el conjunto de nuestro sistema administrativo. En el marco constitucional vigente, las Diputaciones son, en palabras de Muñoz Machado, «un cascarón vacío»<sup>50</sup> cuya única función es la asistencia financiera y técnica a los pequeños municipios. Y función que no desempeñan de modo exclusivo y excluyente, puesto que tanto el Estado como las CCAA colaboran de diversa forma en las labores de asistencia a los municipios. Esta función de «cooperación y asistencia a los pequeños municipios» es según doctrina consolidada del TC, el núcleo definitorio de la autonomía provincial y como tal indisponible por el legislador estatal.

### 3. Los Estatutos de Autonomía

Para terminar este sucinto examen sobre el desarrollo legislativo del régimen provincial debemos recordar la doctrina del TC de rechazo de la teoría de la «estatutarización del régimen local»<sup>51</sup>.

El Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña elaborado por la Comisión presidida por Carles Viver en 2003 defendía la teoría de que la regulación estatutaria es la más adecuada para garantizar la autonomía de los entes locales (teoría de la «estatutarización del régimen local») en cuanto se trata de leyes orgánicas del Estado y primera norma del ordenamiento autonómico. Desde esta óptica la regulación del régimen local establecida en los Estatutos tendría capacidad para vincular al legislador ordinario, tanto autonómico como estatal. La principal consecuencia de esta tesis era que el Estatuto de Autonomía no se encontraría vinculado por la LBRL<sup>52</sup>.

49 SÁNCHEZ MORÓN, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?...», ob. cit.

50 MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007. T. II, p. 245.

51 Inspirada en la regulación alemana que atribuye a la legislación de los Länder la competencia sobre régimen local, excluyendo la normativa federal.

52 Consecuencia que parecía aceptarse en la STC 247/2007, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra el EA del País Valenciano. En esta sentencia el Tribunal admitió que los Estatutos tuvieran un

La STC 31/2010, relativa al nuevo Estatuto catalán, rechazó esta tesis y afirmó, con claridad y contundencia, que la regulación estatutaria debe respetar las competencias que el artículo 149.1.18 atribuye al Estado, en tanto que la expresión «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» incluye a las de carácter local (FJ 36). En el Fundamento jurídico siguiente relativo al art. 84. 2 del Estatuto —sobre competencias locales— incide nuevamente en ello al recordar que dicha relación estatutaria «en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el artículo 149.1.18 CE». Y superpone quiere decir que se añade, pero que, en modo alguno, prevalece<sup>53</sup>.

En definitiva, el Tribunal se reafirma en su consolidada doctrina de la prevalencia de la legislación estatal —ex art. 149.1.18— sobre cualquier otra norma que pudiera contradecirla.

#### IV. DIPUTACIONES PROVINCIALES Y MINIFUNDISMO MUNICIPAL

El debate sobre el futuro de las diputaciones provinciales está indisolublemente unido al problema de nuestra planta municipal. La justificación última del mantenimiento de las Diputaciones reside en que, sin su asistencia, la gran mayoría de los municipios españoles no podrían cumplir con sus funciones.

La Constitución y la LBRL mencionan los intereses de la provincia. La doctrina considera que tales intereses propios no existen. Los intereses de la provincia son los de los municipios que comprende, y que, por diversas causas, no pueden ser atendidos por ellos mismos. Sea por su reducido tamaño, por insuficiencia económica, o porque razones de economía de escala justifiquen su gestión supramunicipal. Ahora bien, en todos los casos, la provincia ha de competir con otros escalones administrativos: las propias CCAA, las comarcas donde se han creado (Aragón y Cataluña), las áreas metropolitanas o las mancomunidades de municipios.

La prestación de servicios a municipios de menos de veinte mil habitantes se configura, por tanto, como la función más importante que cumplen las Diputaciones y como el principal argumento para justificar su existencia y continuidad. Además, ostentan otra serie de competencias específicas en relación con municipios de menos de cinco mil y de menos de mil habitantes.

contenido adicional sin conexión directa con lo previsto en el artículo 147 CE u otras disposiciones constitucionales. La regulación del régimen local podría llevarse a cabo en un Estatuto en cuyo caso vincularía al legislador estatal.

53 Finalmente, en el FJ 38 de la citada STC 31/2010 se insiste en que es «el propio Estado el que ha de determinar el control que le corresponda en el ejercicio de las competencias que le reserva el artículo 149.1.14 y 18 CE».

Alrededor de seis millones de ciudadanos (13 % de la población española) viven en el 84 por ciento de los municipios existentes (6827 de un total de 8125 con datos de finales de 2016) que no superan los cinco mil habitantes<sup>54</sup>. Las medidas de fomento para la fusión de municipios que contemplaba el antiguo artículo 13.3 de la LRBRIL nunca se aplicaron en sus tres décadas de vigencia. Lo mismo cabe decir respecto al ejercicio de similar competencia por parte de las CCAA<sup>55</sup>.

Con motivo de la grave crisis económica de 2007, el debate sobre la planta municipal surgió de nuevo en sede política y académica. «Aunque el tema de la reforma de la planta local en España ha sido una cuestión siempre abierta —escribe Jiménez Asensio—, sobre todo en el plano doctrinal, lo cierto es que el impulso decidido del debate se plantea cuando el sector público español comienza a encontrar serias dificultades para contener el déficit público y se promueven una serie de respuestas que pretenden reformular el sistema institucional local hasta entonces existente»<sup>56</sup>.

Se formularon advertencias sobre la insostenibilidad del modelo y algunos partidos se pronunciaron por la reducción del número de municipios<sup>57</sup>. El Gobierno de España se comprometió con las instituciones europeas a simplificar el mapa local, atribuyendo la condición legal de municipio únicamente a aquellos que alcanzasen un determinado umbral de población<sup>58</sup>. Como tantos otros de los compromisos contraídos con las instituciones europeas, nunca se cumplió, y se reemplazó por la introducción en la LRLAS de un nuevo régimen de fusiones voluntarias de municipios, también inédito.

La fragmentación municipal subsiste. Y consecuencia de ella es la imposibilidad en la que se encuentran muchísimos municipios de reducido tamaño para prestar adecuadamente los servicios públicos. La gran mayoría de los municipios requiere asistencia técnica y financiera, y la prestación de esa asistencia corresponde a las Diputaciones. Realmente esa es la función principal de las mismas y el más sólido argumento a favor de su conservación.

Desde esta óptica, es evidente que el debate sobre el futuro de las diputaciones no se puede desligar de la discusión acerca del mapa municipal<sup>59</sup>. Los expertos en

54 Castilla León concentra una cuarta parte de los municipios de España, y el 97 por ciento de ellos tiene menos de 5.000 habitantes. La cuarta parte de ellos menos de 100.

55 Art. 148. 1. 2 CE.

56 JIMENEZ ASENSIO, R. (ed.): *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.

57 SANCHEZ NAVARO, A.: «Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos» en COSCULLUELA, L., y MEDINA, L.: *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Cizur Menor, 2012, pp. 75-97.

58 Programa Nacional de Reformas del Reino de España, 2012, remitido a la Comisión Europea. Disponible en la web del Gobierno de España.

59 Los partidarios del mantenimiento del actual mapa local defienden con rotundidad la continuidad de las diputaciones. Desde esta óptica —que no coincide con la que en este trabajo se defiende— se entiende que precisamente para evitar una reducción del número de municipios, las diputaciones son imprescindibles. «La desaparición como Ayuntamientos para su incorporación o fusión con otros es lo que puede evitar y tiene

Derecho local coinciden en subrayar la indiscutible necesidad de fomentar fórmulas asociativas municipales para el ejercicio de competencias y la prestación de servicios<sup>60</sup>. La palabra clave es —como advierte un gran conocedor de esta problemática, Manuel Zafra Víctor— intermunicipalidad. Estas asociaciones intermunicipales pueden adoptar formas diversas (consorcios, mancomunidades<sup>61</sup>, etc.). Ahora bien, la provincia, por su extensión, dista mucho de ser la más adecuada para ello.

En definitiva, que la gran mayoría de municipios españoles —por su reducida dimensión y medios— requieren asistencia técnica y financiera es algo que no se discute. Ahora bien, ¿la atribución de esa función a las diputaciones provinciales es la fórmula más adecuada? ¿El modo en que actualmente la ejercen es el más correcto? La respuesta a ambos interrogantes está muy lejos de ser positiva. Siguiendo a Sánchez Morón, en un interesante estudio de cuyos planteamientos soy deudor, cualquier propuesta de reforma —constitucional o legal— de la posición de las Diputaciones provinciales debe partir del examen de una serie de hechos y datos.

En primer lugar, a pesar de tener una sola función los ingresos medios de las Diputaciones ascienden a más de 150 millones de euros. Lo grave es que ese dinero no va a cooperación municipal. A través de la genérica función de fomento, las diputaciones prestan servicios de carácter social y cultural y sobre todo distribuyen ayudas y subvenciones<sup>62</sup>. Esto lo hacen con un elevadísimo grado de discrecionalidad. «En el ejercicio de esas funciones la tentación clientelar, sin duda, es fuerte»<sup>63</sup>. Como lo es en el marco de las propias CCAA.

En relación con la actividad de las Diputaciones, un riguroso Informe elaborado por la Fundación ¿Hay derecho? ha puesto de manifiesto que no hay homogeneidad alguna entre los servicios que prestan las diputaciones en aquellas provincias que presentan similitudes en cuanto a los municipios que atienden: «No existe aparentemente relación entre los tipos de municipios (en cuanto a población y dispersión) y los servicios que presta una Diputación»<sup>64</sup>. No hay

que evitar la Diputación como segundo nivel (...) se trata desde siempre de que las Diputaciones asuman el eventual mayor coste que no podrían asumir los municipios más pequeños, cuya subsistencia, sin embargo, es un bien a considerar en términos de democracia». DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional ...», ob. cit.

60 Los defensores de las diputaciones reconocen que estas propuestas pueden tener su lógica en nombre de la eficacia, pero se oponen a que estas nuevas fórmulas asociativas reemplacen a las diputaciones porque según ellos, se trata de expedientes que desde la óptica «de la democracia y la solidaridad rompen la lógica que preside nuestra idea del poder municipal». DE LA QUADRA-SALCEDO, T.: «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional ...», ob. cit.

61 Existen actualmente más de 700 mancomunidades de municipios en las 38 provincias de régimen común.

62 Aunque su gestión económica está sometida al control del Tribunal de Cuentas u órganos autonómicos equivalentes, en la práctica pocas veces esta fiscalización ha servido para corregir abusos.

63 SÁNCHEZ MORÓN, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?...», ob. cit.

64 VV. AA. «Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario», Informe de la Fundación ¿Hay Derecho?, 2016, pp. 50 y ss.

relación entre las políticas desarrolladas y la estructura municipal de las provincias<sup>65</sup>. La excepción sería Castilla-León donde sí se da esa homogeneidad. Las Diputaciones castellano-leonesas se centran en actuaciones relacionadas con la asistencia social primaria y las infraestructuras. Ello es plenamente coherente con la existencia de un gran número de municipios muy pequeños y dispersos<sup>66</sup>.

En segundo lugar, al tratarse de corporaciones designadas por representación indirecta, los diputados provinciales no rinden cuentas a los ciudadanos. Ello significa que su designación, en última instancia, no depende tanto de aquellos como de las direcciones de los grandes partidos, que son los que pueden sumar un número suficiente de votos en diferentes municipios para obtener puestos de representación en las respectivas Diputaciones. En última instancia, y dicho con toda crudeza, las direcciones de los partidos son las que distribuyen los cargos de Diputado Provincial. Y actualmente tienen así cerca de mil puestos para repartir.

En tercer lugar, el examen de las plantillas de personal de muchas diputaciones pone de manifiesto el elevado número de asesores varios, personal de confianza, directivos de empresas, organismos o fundaciones dependientes de las diputaciones etc.<sup>67</sup>. Estos puestos se adjudican normalmente con criterios claramente clientelares. Esta situación que debe ser corregida está amparada por la ley. La LRSAL permite a las Diputaciones contar con personal eventual en número igual al del municipio más poblado de la provincia. Esto resulta completamente absurdo puesto que estos municipios desempeñan muchas más funciones que aquellas<sup>68</sup>. La absoluta libertad para decidir sobre su estructura y forma de gestión —mediante creación de entidades instrumentales— favorece estos abusos. Uno de los aspectos más llamativos del Informe elaborado por *¿Hay derecho?* es precisamente «el elevado porcentaje que suponen en la mayor parte de las Diputaciones los gastos de Administración»<sup>69</sup>.

El Informe —publicado en 2016 con datos de 2015— abunda en cifras y datos cuyo análisis detallado desborda los límites de este trabajo, pero su conclusión no

65 Algunas como Cuenca y Coruña concentran su actuación en infraestructuras, Las de Valencia y Cataluña se dedican a sanidad a pesar de tratarse de una competencia autonómica. Otras se limitan a transferir recursos principalmente a los municipios (Ciudad Real, p. ej.) Y otras dedican todos sus esfuerzos a administrarse y pagar sus deudas (Albacete y Teruel).

66 Las de Castilla y León junto con otras cinco del sur de España son las más eficientes económica y socialmente.

67 SERRANO PASCUAL, A.: *El personal de confianza política de las entidades locales, La ley-El consultor*, Madrid, 2010. En el anexo aporta datos de 2009. Son numerosas las Diputaciones que cuentan con más de 60 puestos de personal eventual, normalmente asesores o secretarios de los Grupos y Diputados. Málaga con 74 encabeza el ranking. El mismo número que la Diputación de Alicante un año después. *EL PAIS*, 14 de junio de 2010.

68 Según el registro Central de Personal (2016) el total de Diputaciones, de régimen común, forales y cabildos y consejos cuentan con 61.000 empleados. De ellos más de 50.000 corresponden a las Diputaciones de Régimen Común.

69 VV. AA. «Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario», *Informe de la Fundación ¿Hay Derecho?*, 2016, p. 51.

puede obviarse: «Muchas Diputaciones no parecen ser particularmente necesarias en la medida en que se dedican a pagar su deuda, a transferir dinero o proporcionar créditos para que sean otras entidades las que gestionen los servicios funcionando como intermediarias»<sup>70</sup>. El Informe subraya como «factores como la falta de autonomía financiera, la existencia de competencias propias demasiado difusas o con escaso peso específico —a pesar de los esfuerzos de la LRSAL por reforzarlas— o la gran libertad para diseñar y ejecutar políticas públicas —por no hablar de factores históricos, políticos o personales— supone que cada Diputación haya intentado encontrar su ‘huevo’ entre las CCAA y los Entes locales»<sup>71</sup>.

En definitiva, el mantenimiento de estas estructuras político-administrativas resulta económicamente muy costoso<sup>72</sup>. Ahora bien, la eventual supresión de las diputaciones no se puede justificar en ningún caso en términos puramente economicistas o de mero ahorro. El Informe citado pone de manifiesto que efectivamente se logrará un ahorro, pero no será tan considerable como algunos han pronosticado en sede política. El argumento principal en contra del mantenimiento del diseño actual de las Diputaciones provinciales, es que, al margen de sus abultados gastos de personal, estas destinan muchos fondos a tareas ajenas a su función de «asistencia» a los municipios, lo hacen con gran discrecionalidad y sin un sistema eficaz de rendición de cuentas.

Desde la óptica de la necesaria regeneración democrática que debe informar cualquier propuesta de reforma institucional, no es aceptable el mantenimiento de un modelo que permite disponer de cuantiosos recursos de forma absolutamente discrecional, con criterios clientelares, y sin ninguna obligación de rendir cuentas a los ciudadanos. «No es casual sino causal —concluye el Informe de

70 El informe analiza también las fuentes de financiación. Todas reciben sus ingresos fundamentalmente a través de transferencias de la Administración del Estado. Únicamente dos CC. AA (Andalucía y Castilla-León) financian —y no muy generosamente (con porcentajes siempre inferiores al 20 por ciento de los ingresos totales)— a sus Diputaciones. El Informe deduce de ello que «el nivel de coordinación con la Administración inmediatamente superior no puede ser muy grande. Resulta llamativa la inexistencia de financiación autonómica para una gran parte de las Diputaciones (Galicia, Castilla-La Mancha, Aragón, Cataluña y Valencia) incluso cuando muy frecuentemente las Diputaciones están ejerciendo competencias típicamente autonómicas». VV. AA. «Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario», Informe de la Fundación *¿Hay Derecho?*, 2016, p. 72.

71 «Fiel reflejo de esta situación es la enorme disparidad en la estructura del gasto de las Diputaciones: mientras que una Diputación gasta el 45 por ciento de su presupuesto en servicios sociales, otra solo gasta el 0,9 por ciento en esa misma partida. O si nos referimos a actuaciones de desarrollo económico, podemos destacar casos como el de la Diputación de Cuenca que dedica casi el 45 por ciento de su presupuesto a estas actuaciones, mientras que la Diputación de Sevilla dedica el 7 por ciento. Estas variaciones ilustran el difícil encaje que encuentran las Diputaciones en sus respectivas provincias. Parece indudable que este diferente papel que juegan las distintas Diputaciones depende de la relación que tengan con su Comunidad Autónoma y por supuesto con los municipios de la provincia». VV. AA. *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales ...*, ob. cit., p. 74. La financiación principal de las Diputaciones proviene de transferencias de fondos de la Administración General del Estado que no se ha preocupado por controlar el destino final de los mismos.

72 En todo caso, el gasto de personal de las diputaciones según el Tribunal de Cuentas (2016) supera los 1800 millones de euros, más del 30 por ciento de su gasto total.



¿Hay Derecho?— que las Diputaciones hayan protagonizado algunos de los escándalos de corrupción, despilfarro y nepotismo más llamativos de estos últimos años»<sup>73</sup>.

Desde una óptica constitucional cabe, por tanto, poner en cuestión la legitimidad de las Diputaciones. El déficit de legitimidad democrática que presentan (respecto a los municipios) derivado de la elección indirecta de sus miembros no se compensa con una supuesta legitimidad funcional o técnica. Y ello por dos razones. La primera, porque solo una parte de sus actividades reales e ingresos va destinado a la asistencia a los municipios pequeños que no están en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos. Y la segunda, porque ese problema podría ser afrontado más eficazmente mediante fórmulas asociativas (intermunicipalidades) plenamente respetuosas con la autonomía local, y flexibles, en función del tamaño más adecuado en cada caso.

Sanchez Morón aporta una anécdota significativa que, sin pretensión alguna de elevarla a categoría, resulta muy ilustrativa de todo lo que se acaba de exponer. El caso dista mucho de ser único. Con objeto de realizar un informe jurídico sobre una cuestión de empleo público, tuvo que examinar la Relación de Puestos de Trabajo de una Diputación Provincial —cuya identificación elude— y se encontró con lo siguiente: «Además del personal técnico y los funcionarios de diferente rango que es lógico presuponer al servicio de una administración semejante —en número no escaso, pues pasaba de los 1000 efectivos— me sorprendió la inclusión en nómina de otra serie de puestos de trabajo variopintos, a saber: 7 cocineros y 8 ayudantes de cocina, 4 puestos de costurero/a, 14 de lavandera-planchador/a, otros de peluquero/a, carpintero, pintor, electricista, calefactor y electricista climatizador, varios más de oficiales de impresión, un puesto de ‘guardador’ (no se sabe de qué), 36 puestos de peones más otros 4 de peones de vivero, etc.»<sup>74</sup>.

En parecidos términos, en un interesante debate sobre la reforma del Estado Autonómico a propósito el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, Ruiz Robledo advirtió lo siguiente. Reproduzco su intervención porque es también muy ilustrativa respecto al problema que nos ocupa: «En cuanto a la organización de las Diputaciones provinciales, me parece que hoy en día, al menos en Andalucía, se han quedado convertidas en unos entes sobredimensionados, que no paran de incrementar su personal, y que hacen cosas tan variopintas como subvencionar líneas aéreas, organizar festivales, otorgar premios culturales, etc. con lo que su papel de asesoría municipal queda desvirtuado (...) La defensa más inteligente que he oído de los entes provinciales la ha hecho Manuel Zafra (...) según él, la Diputación actualmente sólo se puede concebir como una red de apoyo y asistencia a municipios. No obstante, no se puede ignorar que esta

73 VV. AA. *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales ...*, ob. cit., p. 80. Se recoge un amplísimo elenco de casos de corrupción (desde Fabra hasta Baltar) que ponen de manifiesto también el carácter fuertemente presidencialista de la institución.

74 SÁNCHEZ MORÓN, M.: «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?...», ob. cit.



función, en Andalucía, al menos, la están desempeñando cada vez más, por un lado, las agrupaciones de municipios, las mancomunidades, y, por otro, la propia Junta de Andalucía. De tal manera que la Diputación acaba siendo un ente redundante y completamente disfuncional, que no satisface el principio de eficacia. En consecuencia, entiendo que sería mucho mejor suprimirlas, integrándolas de la mejor manera en la Junta de Andalucía»<sup>75</sup>. Estas acertadas observaciones del catedrático de la Universidad de Granada referidas a las Diputaciones andaluzas pueden extrapolarse, sin dificultad, a otras Comunidades pluriprovinciales.

Es evidente que los pequeños municipios —esta es la base del problema— necesitan asistencia financiera y técnica, pero dista mucho de estar claro que la forma en que actualmente las diputaciones desempeñan esta función sea la mejor de las posibles. Desde la óptica del Estado de Derecho esa función debería configurarse como una competencia administrativa sometida a criterios técnicos y de legalidad, absolutamente transparentes. La situación actual se caracteriza por una absoluta discrecionalidad y debe ser corregida.

Por otro lado, nuestra fragmentación municipal —el problema de fondo— lo que requiere es organizar la supramunicipalidad, esto es la prestación conjunta de servicios municipales, y para esto están las mancomunidades, los consorcios o las áreas metropolitanas. El ámbito territorial de la provincia no es el más idóneo para ello. El fracaso de la LRSAL lo confirma.

Y finalmente, el hecho de que, en las CCAA uniprovinciales, la diputación provincial ha sido ya suprimida confirma que, en el nuevo Estado Autonómico, las instituciones autonómicas pueden desempeñar muchas de las antiguas funciones provinciales. La existencia de un cuarto escalón de gobierno no resulta justificada. Con estas premisas, podría plantearse la supresión general de las diputaciones provinciales —tal y como ha sido propuesto por algunos partidos en sede política— mediante la oportuna reforma del Texto Constitucional.

## V. CONCLUSIONES: LA SUPRESIÓN DE LAS DIPUTACIONES EN EL MARCO DE UNA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL

La reforma de la Constitución territorial sigue siendo una asignatura pendiente. Sin embargo, el contexto político actual caracterizado por una polarización extrema de la vida política hace inviable concebir la apertura de un proceso de reforma constitucional tendente a perfeccionar nuestro modelo de organización territorial y a corregir las deficiencias que, tras casi cuatro décadas de funcionamiento, se han puesto de manifiesto. En definitiva, como ha denunciado el

75 RUIZ ROBLEDO, A.: «Debate sobre la tercera ponencia», GÓMEZ MONTORO, A. (ed.), *La reforma del Estado Autonómico. Jornadas de estudio sobre el Informe del Consejo de Estado*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 137-138.

profesor Alzaga en un esclarecedor ensayo que debiera ser de lectura obligada para nuestra clase política, actualmente no es posible alumbrar el consenso necesario para reformar la Constitución como «sistema jurídico de integración»<sup>76</sup>.

Cuando las circunstancias políticas lo permitan, y pueda abordarse con el necesario consenso y el debido rigor la reforma de la Constitución territorial, será el momento de plantearse el encaje de las provincias y las diputaciones provinciales en la arquitectura institucional del Estado Autonómico.

Por todo lo expuesto en este trabajo considero que la existencia de las provincias ni puede ni debe ponerse en cuestión. Estas han cumplido, cumplen y pueden seguir desempeñando una notable función de vertebración del territorio, como circunscripción administrativa tanto de los servicios territoriales del Estado como de las CCAA. Deben mantenerse también como circunscripciones electorales (arts. 68-69 CE<sup>77</sup>). Ahora bien, manteniendo la universalidad de las venerables provincias que forman parte de nuestro paisaje, sí que debería ponerse fin a su consideración como entidades locales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

En la Constitución territorial debe quedar muy clara la existencia de tres niveles de gobierno (Municipio, Comunidad Autónoma, Estado) y para ello debe suprimirse la referencia existente (art. 137) a un cuarto nivel —el provincial— cuyo carácter confuso y problemático ha sido puesto de manifiesto en estas páginas. En última instancia, las mismas razones que en las CCAA uniprovinciales justificaron la desaparición del escalón provincial de gobierno, son aplicables también a las pluriprovinciales. Sí se acepta que las cinco CCAA uniprovinciales actualmente existentes pueden reemplazar a las Diputaciones a la hora de prestar la asistencia necesaria a los municipios, no se comprende porque lo que se admitió para las uniprovinciales no se acepte para las pluriprovinciales.

La supresión de la condición de «entidad local» de la provincia (conservándolas, por supuesto, como divisiones del territorio y circunscripciones electorales) permitiría prescindir también, con carácter general, de las Diputaciones provinciales y reemplazarla por otras figuras de intermunicipalidad con diseños que corrijan los defectos antes examinados<sup>78</sup>. Figuras cuya regulación básica correspondería diseñar al legislador estatal. En todo caso el examen de estas

76 ALZAGA, O.: *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 35 y ss.

77 Solo dejar apuntado que, en relación con el Senado, genera algunas disfunciones. Considero que por lo que se refiere al Senado, la reforma más sencilla y funcional consiste en su simple y definitiva supresión. Me remito a los documentados y rigurosos trabajos de Carlos Garrido y Eva Sáenz sobre el particular. GARRIDO, C. y SAENZ, E.: «Razones para plantear la supresión del Senado», *Cuadernos Giménez Abad*, n.º 7, 2014, pp. 57-69. En todo caso, y mientras tal cosa no ocurra, la regulación actual de su composición provoca que Comunidades Autónomas con población similar como puede ser el caso de Cataluña y Andalucía, por el simple hecho de que una cuenta con el doble de provincias que la otra, elija el doble de senadores provinciales que la otra.

78 JIMENEZ ASENSIO, R.: «Tendencias de futuro de los gobiernos locales intermedios», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 35, 2016, p. 11.

formas de intermunicipalidad o fórmulas asociativas de municipios desborda el objeto de este trabajo<sup>79</sup>.

Al fin y al cabo, los «intereses de la provincia» como tales no existen. Solo existen los de los municipios y estos se pueden garantizar más y mejor con otras fórmulas de intermunicipalidad. Realmente, la experiencia del funcionamiento de muchas Diputaciones confirma que estas sirven ante todo a los intereses del partido que las controla y, en función de ello, se favorecen a unos municipios en detrimento de otros por su color político.

La supresión de las Diputaciones supondrá una reducción escasa del gasto público por lo que no es en criterios economicistas de mero ahorro en donde hay que buscar la justificación de la reforma. Esa justificación reside, como hemos visto, en la simplificación de los niveles de gobierno, en la consiguiente eliminación de duplicidades, en la eliminación de un nivel de gobierno que por sus características (falta de rendición de cuentas, discrecionalidad en el manejo de los recursos, carácter impreciso de sus competencias, etc.) ha estado históricamente vinculado con fenómenos de caciquismo y corrupción.

La propuesta que aquí se realiza dista mucho de ser original o novedosa. Es coincidente con la contenida en el meritorio Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional elaborado en 2006 bajo la dirección del profesor Rubio Llorente<sup>80</sup>: «Sería necesario —subraya el citado Informe— introducir una modificación más profunda que, manteniendo la universalidad de la provincia como forma de división territorial para el funcionamiento de la Administración General del Estado, no le atribuyese necesariamente la naturaleza de entidad local con personalidad y autonomía»<sup>81</sup>.

En otro plano, la propuesta coincide con el espíritu y la finalidad de las reformas territoriales efectuadas en Francia bajo la presidencia Hollande de potenciar las regiones en detrimento de los Departamentos (equivalente a nuestras provincias) con el horizonte de suprimir estos en 2020<sup>82</sup>.

79 El interés general no justifica su existencia. Sobreviven por la lógica de los intereses creados: aparatos de partidos con puestos a repartir; posibilidad de distribuir un presupuesto alto sin rendir cuentas. Los mayores beneficiarios del gasto son los empleados a su servicio y los organismos y organizaciones receptoras de subvenciones.

80 El Informe del Consejo de Estado ya propuso la eliminación de su naturaleza de entidad local. Véase los comentarios de Alberti, Pulido y Ruiz Robledo, GÓMEZ MONTERO (ed.), *La reforma del Estado autonómico. Jornadas de Estudio sobre el Informe del Consejo de Estado*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 117-119, 126, 129 y 137-38.

81 *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, 1/2005, de 16 de febrero de 2006, Parte IV, apartado 5. 4.

82 Ante una fragmentación municipal mayor aunque la española se fomentan las intermunicipalidades, y se fortalecen las regiones (como nuestras Comunidades Autónomas, pero sin capacidad legislativa) y se opta por suprimir a medio plazo el escalón intermedio: el nivel de gobierno departamental (equivalente a nuestro nivel provincial). Todo ello para reducir costes, pero sobre todo para eliminar duplicidades, potenciar la eficacia del aparato administrativo, y sobre todo simplificar una arquitectura territorial excesivamente compleja. He analizado con detalle estas reformas en TAJADURA, J.: «Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia: la necesaria simplificación del 'milhojas territorial'», RVAP, n.º 108, 2017, pp. 181-224.

Por último, la supresión de las diputaciones provinciales, esto es, su sustitución por otros entes asociativos supramunicipales, plantea la cuestión de a qué instancia territorial del poder —central o autonómica— atribuir la regulación básica de los mismos. En este sentido, caben dos posturas: a) Por un lado, la de quienes defienden la «interiorización» autonómica de la Administración Local, por entender que esta forma parte de la estructura institucional propia y no de la general del Estado. En este sentido, la reforma constitucional que se defiende consiste en atribuir a las CCAA la competencia para que decidan su mantenimiento o las sustituyan por otras<sup>83</sup>. b) Por otra, la de quienes consideramos que la Administración Local es una pieza esencial para la configuración y articulación del poder público del Estado y por ello requiere una regulación básica uniforme.

Cualquier futura reforma de nuestra Constitución territorial habrá de basarse en esta segunda posición. La pretendida interiorización no es admisible. Como ha advertido Parejo, no lo sería ni siquiera en el caso de que se aprobara una reforma en clave federal. La prueba de ello la proporciona la Constitución alemana que es la que con razón se presenta como modelo en muchos aspectos relativos a la distribución territorial del poder<sup>84</sup>.

La intermunicipalidad es la respuesta más lógica y coherente (también en el Derecho comparado) a un mapa municipal excesivamente fragmentado. Respuesta más eficaz que la fórmula provincial. Esta como hemos visto, —y aunque obviamente se trate de un juicio que no se puede generalizar— contiene elementos que favorecen el clientelismo y la corrupción. Naturalmente que también se pueden arbitrar reformas concretas que sin prescindir de las Diputaciones mejoren su diseño y su funcionamiento, introduciendo procedimientos efectivos de fiscalización y control. Pero desde una visión global de la arquitectura institucional del Estado Autonómico, es preferible su supresión. Las dimensiones más adecuadas de las intermunicipalidades no van a coincidir con las divisiones provinciales.

En la medida en que las palabras de Zafra conservan su plena vigencia, «lo importante no es el nombre sino la función»<sup>85</sup>, los defensores de mantenimiento de las Diputaciones han advertido como ante la petrificación del mapa municipal y el descenso demográfico de muchos territorios podríamos encontrarnos «ante la paradoja de suprimir la provincia y, sin solución de continuidad, crear la provincia con otro nombre para cumplir las mismas funciones»<sup>86</sup>. Pero ya hemos visto

83 GARCIA ROCA, J. (ed.): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2014, p. 108.

84 PAREJO, L.: «Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común», *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (PAREJO, L. (dir.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017. p. 31.

85 ZAFRA, M.: «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado Autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, 2012, pp. 66-83.

86 ORDUÑA, E.: «Diputaciones provinciales en el siglo XXI: ¿un gobierno local intermedio necesario?», *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro...*, ob. cit., p. 234.

que no se trata de suprimir la provincia, sino las Diputaciones. Por un lado, las venerables provincias seguirán cumpliendo su función vertebradora del Estado como divisiones territoriales del mismo. La reforma que aquí se propone —en los términos del Informe del Consejo de Estado— es privarles únicamente de su condición de «entidad local». Por otro lado, la sustitución por fórmulas de intermunicipalidad no se plantea como un mero cambio de nombre puesto que el diseño y funcionamiento de estas —además de su dimensión— poco tendrá que ver con el que caracteriza a las actuales Diputaciones.

La supresión de las diputaciones provinciales de régimen común supondría, en definitiva, una simplificación de nuestra arquitectura constitucional, que equipararía los niveles de gobierno existentes en las diferentes CCAA, con independencia del carácter uniprovincial o pluriprovincial de aquellas. Si la existencia de las diputaciones provinciales fuese absolutamente necesaria para la prestación de los servicios de los pequeños municipios y para la garantía efectiva de su autonomía local, aquellas no habrían sido suprimidas en las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid o Murcia. En estas seis Comunidades, la simplificación que aquí se defiende ya se produjo desde el inicio: Municipio-Comunidad Autónoma-Estado. Cuando llegue la hora de reformar la constitución territorial, habría que generalizar esta simplificación. Al fin y al cabo, y como hemos visto al inicio de estas páginas, las diputaciones provinciales fueron creadas y tuvieron sentido en el marco de un Estado políticamente centralizado.

En el contexto actual, y como hemos expuesto en estas páginas, las Diputaciones («cascarones vacíos» en palabras de Muñoz Machado)<sup>87</sup> cumplen solo una función, la asistencia financiera y técnica a los pequeños municipios. No la desempeñan de modo exclusivo y excluyente, puesto que tanto el Estado como las CCAA colaboran de diversa forma en las labores de asistencia a los municipios. Y, sobre todo, no son la institución más adecuada para llevarla a cabo. Los diferentes tipos de intermunicipalidad son más efectivos.

\*\*\*

*TITLE: The future of the Provinces and Provincial Councils before a reform of the territorial Constitution*

*ABSTRACT: This article is a contribution to the debate on whether or not to abolish provincial councils. The work exposes the origin and evolution of the provincial regime in Spain, since 1812, and then examines the current constitutional framework and its legislative development. With these premises is analyzed the main argument to justify the maintenance of provincial councils: municipal minifundismo, and is confronted with the praxis of recent years. In this context, intermunicipality is defended as the most logical and coherent response (also in comparative law) to an excessively fragmented municipal map and the suppression of provincial councils is proposed.*

87 MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, 2.ª ed., Iustel, Madrid, 2007. T. II, p. 245.

RESUMEN: *Este artículo es una contribución al debate sobre la conveniencia o no de suprimir las diputaciones provinciales (de régimen común). El trabajo expone el origen y la evolución del régimen provincial en España, desde 1812, y examina después el marco constitucional vigente y su desarrollo legislativo. Con esas premisas se analiza el principal argumento para justificar el mantenimiento de las Diputaciones provinciales: el minifundismo municipal, y se confronta con la praxis de los últimos años. En este contexto se defiende la intermunicipalidad como respuesta más lógica y coherente (también en el Derecho comparado) a un mapa municipal excesivamente fragmentado y se propone la supresión de las diputaciones provinciales.*

KEY WORDS: *provincial councils, provinces, local regime, territorial decentralization constitutional reform.*

PALABRAS CLAVE: *diputaciones provinciales, provincias, régimen local, descentralización territorial, reforma constitucional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.12.2018

FECHA DE ACEPTACIÓN: 05.02.2019