

EL FEDERALISME I LES DIPUTACIONS: CARTOGRAFIA D'UNA PARADOXA

Albert Ituren

*Professor titular de Dret
Administratiu. Universitat de
València*

Més de 200 anys d'ençà que a Espanya brollà la idea del provincianisme polític estructurat administrativament al voltant de la Diputació Provincial. Ja la Constitució de Cadis de 1812 recollia la divisió del territori d'aquesta manera i amb els ajuntaments, i fins i tot establia el catàleg competencial que havien d'assumir: beneficència i salubritat pública, inversió pública, infraestructures, assistència als municipis, arbitris, promoció de l'ensenyament, agricultura, indústria i comerç (articles 325 i seg.). Però no fou fins al 1833, sota el regnat d'Isabel II, i en plena regència de sa mare Maria Cristina, quan es produeix *de facto* la divisió territorial de l'Estat i l'assentament de les diputacions, que encara trigaria uns anys a desenvolupar-se per complet. L'encarregat de dur-ho a terme és el secretari d'Estat de Foment, Javier de Burgos, afrancesat, reformista il·lustrat, liberal moderat i professor de Dret Adminis-

tratiu, qui, basant-se en l'estructura departamental francesa i en un projecte anterior de 1822, assumeix un model centralista d'Estat que divideix el territori en 49 províncies, per procurar-li a cadascuna les funcions esmentades, amb l'objectiu d'uniformar Espanya, i tractar de dotar les regions de similars condicions de vida i desenvolupament. Des de llavors fins ara, totes o gairebé totes les constitucions i en totes les èpoques, tret d'algun cas aïllat, han respectat aquesta estructura provincial. Fins i tot la nostra Constitució actual, que tot i assolir un sistema territorial

«Cal plantejar-se de primer molt seriosament si té sentit hui mantindre les diputacions tal com les hem heretades»

d'autonomies, amb un repartiment competencial amb l'Administració de l'Estat, ha mantingut vives les províncies i les seues diputacions provincials. Llevat, és clar, del cas de les comunitats autònomes uniprovincials, on les diputacions han desaparegut atès que les seues competències han estat preses per la pròpia comunitat autònoma.

Però, el cas més curiós a hores d'ara és que en l'època en què més s'està parlant de la reforma constitucional, i en l'època quan més s'està debatent el canvi del model territorial autònomic envers un model federalista, o més enllà, cal plantejar-se de primer molt seriosament si té sentit hui mantindre les diputacions tal com les hem heretades. Convé dir d'inici que el debat no és gens nou. El qüestionament de la supressió de les diputacions s'ha produït amb major o menor intensitat des de l'aprovació mateixa de la Constitució de 1978. El que ocorre és que, darrerament, com a conseqüència de la crisi econòmica, política i constitucional que estem vivint, potser el debat ha anat en augment i ha portat que s'oficialitze una dialèctica política entre els qui

volien suprimir per complet la institució i els qui, contràriament, volen concedir-hi més competències per a justificar-ne l'existència. També hi ha altres que no saben molt bé el que volen.

Si ens endinsem en aquesta qüestió, cal partir de la base que al començament de l'etapa democràtica, encara que la Constitució reconeixia l'existència de les diputacions, realment no se sabia ben bé quin era el paper concret que tindrien en el model territorial espanyol. Atés que la Constitució dissenyava un sistema autonomista amb una forta càrrega competencial estreta del joc bipolar dels articles 148 i 149 de la Carta Magna, tothom estava expectant de veure quines competències en concret quedarien a les diputacions. I la veritat és que, com no podia ser d'altra manera, el resultat tècnicament fou desolador si ho considerem honestament. En la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, es fixaven les seues competències, que bàsicament consistien

«S'ha oficialitzat una dialèctica política entre els qui volen suprimir per complet la institució i els qui volen concedir-hi més competències per a justificar-ne l'existència»

en coordinació dels serveis municipals, assistència i cooperació amb els municipis, la possibilitat de prestar serveis públics supramunicipals i el foment dels interessos de la província (art. 36). És a dir, *flatus vocis*. Perquè, si atenem l'ambigüitat i generalitat dels conceptes emprats, per comparació amb altres administracions públiques, les diputacions no tenien cap competència concreta i diferenciable, com ara la sanitat, o l'educació, o l'habitatge, o els serveis socials, etc. Tot el seu ormeig

competencial s'articulava al voltant de conceptes amplis i sense cap consignació material directa que li fera exigible una obligació certa. Siga com siga, el cas és que el legislador no canviaria a penes les coses, si exceptuem la darra reforma legal del govern, partidari clarament de ressuscitar la institució, i que hi ha atribuït per primera volta una sèrie de competències concretes (Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local). Per cert, que algunes d'elles crec que no es podran dur a terme a curt i mitjà termini, sobretot en matèria de prestació de serveis públics, per l'actual panorama contractual dels nostres municipis i la vigència i temporalitat d'algunes adjudicacions.

En qualsevol cas, en el supòsit que s'haguera de fer una reforma constitucional cap a un Estat federal, la permanència de les diputacions hauria de ser valorada. Modestament, sóc més partidari de suprimir-les. Més enllà del romanticisme de la institució, si es valora objectivament el seu paper dintre del marc d'un Estat federal o autonòmic millorat, no hi ha massa motius per a mantindre-les. No ningú discuteix l'encert de Javier de Burgos d'implementar la seua creació en una Espanya del segle XIX, molt rural i pobra, on la Diputació estava cridada a prestar uns incipients serveis públics bàsics que atengueren les necessitats més essencials dels més desafavorits, per la centralitat de l'Estat i perquè aquest no aplegava a cada racó del territori. I tampoc no ningú discuteix el paper tan important uniformador i vertebrador que han tingut per a millorar el benestar i desenvolupament social de l'Estat, oferint sanitat quan



ningú ho feia, infraestructures, etc. Però és evident que si al 1978 constituïm un Estat autonòmic i es produeix un repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, i la totalitat de les competències que prestaven fins aleshores les diputacions passen a mans de les administracions autonòmiques, no té cap sentit ara mantindre aquest tipus d'institució. Potser en aquell moment hauria sigut l'instanciant adient per a eliminar-les, però potser també el vertigen del constituent a realitzar massa canvis alhora portà al remat a romandre quiets. I posteriorment tampoc no hi ha hagut voluntat política de fer massa canvis, ja que als dos partits majoritaris els ha interessat políticament comptar amb una administració que tinguera unes competències tan generals que els permetera un ampli marge de discrecionalitat per a gestionar el pressupost de la casa, quan no per a repartir càrrecs a membres del partit, principalment als menys afavorits electoralment, pel peculiar sistema de democràcia indirecta que nodreix el Ple de la institució.

A partir d'això, el ben cert és que, de totes les competències que les diputacions tenen establertes actualment, no n'hi ha cap que no puguin fer igualment les comunitats autònomes. Tampoc tenim motius per a pensar que ho farien amb un nivell prestacional pitjor. I, de fet, a les comunitats autònomes uniprovincials, on no hi ha diputacions, no sembla que hagen tingut molts problemes per eixa qüestió

«No sembla que les comunitats autònomes uniprovincials, on no hi ha diputacions, hagen tingut molts problemes»

en concret. Al mateix temps, la supressió propiciaria un cert estalvi públic i l'evitació de duplicitats administratives. I també, si el que es postula com a model de futur és el federalisme, no té cap sentit i fóra paradoxal que paral-

lamente coexistisca una administració d'altra època, pensada i creada per a un model d'Estat totalment diferent del que es pretén, adreçada per a unes circumstàncies socials, demogràfiques i econòmiques que no tenen res a veure amb la realitat actual.

