

LOS RECURSOS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Carlos Carbajo Nogal
Madrid (DYKINSON), 2024, 1ª edición, 284 páginas
ISBN: 978-84-10 -701007

Daniel Blanco Núñez
Personal Docente e Investigador, Becario de La Comisión Europea y
Profesor Colaborador honorífico
Universidad de León

Sorprende esta monografía del Dr. Carlos Carbajo Nogal por su implicación con una temática escasísimamente tratada por la doctrina que, no obstante, y como se descubre tras la lectura de este interesante trabajo, tiene un indudable interés, en la medida en que las Diputaciones Provinciales, sobre las que trata este libro, son actualmente un instrumento clave para contribuir al desarrollo de nuestro medio rural para ayudar a luchar contra el reto demográfico. Pocas entidades como ellas han tomado tan claro partido en el eterno dilema de la despoblación y, quizá lo más importante, en la lucha contra el deterioro de los servicios que acompaña a todas estas realidades que están lastrando la vida de nuestros municipios más pequeños y hasta su propia supervivencia. Así lo evidencia el Catedrático de Derecho financiero y tributario de la Universidad de Salamanca, José María Lago Montero, que aporta a este libro un interesante prólogo, trufado de reflexiones a este respecto.

Por ello no está de más que por fin se aborde en un estudio doctrinal el estudio de las Diputaciones Provinciales y sus recursos, ahondando de forma exhaustiva en el recorrido que han sufrido las competencias administrativas y financieras de estos entes territoriales desde sus propios orígenes con la Constitución de 1812, recorrido de más de doscientos años que nos ha traído hasta aquí y que nos ayuda a comprender el verdadero sentido de una institución que injustamente se ha llegado a cuestionar políticamente en algunos momentos de nuestra historia reciente.

La importancia y la significación de las Diputaciones Provinciales transita a lo largo de más de doscientos años en paralelo a nuestra convulsa historia nacional, en un camino plagado de normas capitales que forjan nuestro constitucionalismo, bien de carácter general, como las Constituciones, bien de carácter más sectorial abocadas a la regulación de lo local –de lo municipal– en cada una de las cuales, de forma más o

menos explícita, se regula esta entidad territorial; el profesor Carbajo Nogal se detiene en cada uno de estos hitos normativos reflexionando acerca del papel que las Diputaciones Provinciales tuvieron en cada momento y, lo que es aún más importante, sobre los recursos de los que dispusieron para conseguir realizar lo que en cada momento el ordenamiento les atribuía.

De hecho, los dos primeros capítulos de la obra, con abundantísimas fuentes, indaga en una arqueología financiera de la que, desgraciadamente, podemos disfrutar cada vez menos, lo que en mi humilde opinión desdibuja muchas de las instituciones de nuestro Estado de Derecho sobre las que si no sabemos de dónde venimos, difícilmente acertaremos en el camino hacia donde vamos.

Como apunta de forma certera el propio autor *“resulta obligado en un estudio que pretende ocuparse de los recursos disponibles y de la financiación de las Diputaciones provinciales, adentrarnos en la génesis de esta institución. Conocer el origen de estas entidades y su significación histórica nos ayudará, además, a dimensionar adecuadamente el papel actual de la Diputaciones en nuestro Estado social y democrático de derecho (art. 1.1. de la Constitución Española), así como la necesidad de que estas instituciones pervivan como ángulo esencial de nuestro modelo territorial”*.

Por esta misma razón, la obra se centra en la institución provincial, analizando sus órganos de gobierno y, fundamentalmente, el sistema de recursos que en cada momento le ha permitido atender las competencias que se le han atribuido, adentrándose en profundidad y de forma certera en el estudio de estas entidades territoriales sobre las que nuestra doctrina siempre ha pasado de puntillas, viéndose opacadas por el protagonismo del ámbito municipal propiamente dicho que ha centrado todos sus esfuerzos investigadores.

Para ello se lleva a cabo un repaso de lo que han supuesto los entres provinciales desde su creación, llevando a cabo un recorrido histórico en el que se comprueba cómo la Diputación Provincial, como institución que forma parte del modelo territorial de cada período, se va a ver afectada por las convulsiones políticas características de la época contemporánea.

Así, puede comprobarse en este estudio que las Diputaciones Provinciales nacen como fruto de la nueva organización territorial y competencial del Estado liberal que se inicia con la Constitución doceañista, viéndose constantemente alteradas por los reiterados cambios políticos que se van produciendo hasta la Constitución de 1931, cambios que redundan en la aprobación de marcos legislativos y competenciales que alternan, sucesivamente, períodos de fuerte tutelaje, sometimiento y centralismo impuesto por los gobiernos conservadores, con otros de mayor autonomía y descentralización propios de los gobiernos progresistas, llegando incluso en algún momento hasta su momentánea desaparición como consecuencia del cerril absolutismo de Fernando VII (1814-1820 y 1823-1835).

De esta forma, entrando en el contenido de la monografía, el Dr. Carbajo Nogal centra el **Capítulo I** de esta obra en analizar los hitos más relevantes de la evolución de las

Diputaciones Provinciales desde el Antiguo Régimen hasta inicios del siglo XX, lo que nos permite entender la imperiosa necesidad que la institución provincial tiene de recursos, así como el destino que dan a la parte de gasto público en función de las competencias que se les van atribuyendo desde la propia Constitución gaditana hasta los albores del siglo XX.

Por su parte, el **Capítulo II** del libro analiza, por su parte, el trayecto de la institución provincial desde los inicios del Siglo XX hasta la aprobación de la Constitución de 1978; se trata de un recorrido plagado de iniciativas normativas inconclusas que, como las que se analizan en el anterior capítulo, se siguen viendo afectadas por las convulsiones políticas características de un periodo histórico en el que media la contienda civil pero también grandes hitos en el municipalismo como son el Estatuto provincial de 1925 –del que pronto se cumplirá el centenario– o las sendas Leyes de Bases del Régimen Local de 1945 o de 1975, normas de las que resulta en buena parte deudora el modelo que finalmente se implanta tras la Constitución de 1978.

Siguiendo con el *iter* de la obra que aquí comentamos comienza el **Capítulo III** con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 (en lo sucesivo, CE) que consolida el llamado “Estado de las Autonomías” en el que modelo de división provincial instado por Javier de Burgos y vigente desde 1833, no ha sido objeto de cambio, sirviendo de base a la actual configuración autonómica.

Como es sabido, en dicho modelo el Estado es el titular de la soberanía mientras que las Comunidades autónomas se caracterizan por su autonomía política. Provincias y Municipios, por su parte, están dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito que en el devenir de nuestro régimen constitucional se ha visto ampliamente matizada, llegándose a reconocer claramente el carácter político de los Entes locales.

La autonomía local, se reconoce a la Provincia entendida, el artículo 141.1 de la CE como “*una Entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites Provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*”.

Este reconocimiento de la autonomía local arrastra la necesaria autonomía financiera que para el profesor Ferreiro Lapatza “*significa, en esencia, recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos*”, cuestión que se instrumenta, como se ve en el devenir del capítulo que comentamos en la Ley de Bases del Régimen local de 1985 y con posterioridad en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre Reguladora de Haciendas Locales cuyo Texto Refundido de 2004 constituye la legislación vigente acerca de esta cuestión.

Analizado el soporte normativo apuntado, el **Capítulo IV**, que cierra la monografía, se adentra en actual marco competencial de la institución provincial lo que nos sirve para entender su papel prestador de servicios y, por ende, la necesidad que tiene de disponer de recursos para llevar a cabo esta labor, y ello sin perder de vista la obligatoria simbiosis entre las competencias administrativas, de gasto, y competencias financieras, de ingreso necesario para sostenerlo.

Precisamente por ello, un análisis exhaustivo de los recursos de los que disponen los entes provinciales, de naturaleza tributaria y no tributaria, sirve como colofón a este trabajo, con la particularidad de que se llega al mismo una vez entendida la trascendencia real de unas entidades territoriales francamente desaprovechadas de las que se minusvalora su importante papel coordinador no solo para los Municipios que de ellas dependen, sino también entre éstos y los entes territoriales superiores, Comunidades autónomas y el propio Estado.

Resulta chocante que, en nuestro modelo territorial, en línea de lo que apuntan entre otros los profesores Lago Montero y Carbajo Nogal, lejos de aprovecharse la oportunidad que supone la estructura administrativa provincial, al servicio de la descentralización que representa el “Estado de las Autonomías”, las Diputaciones Provinciales se mantengan en una situación tan precaria.

Y es que estas instituciones han de enfrentarse a diario con la problemática que se deriva de la carencia de impuestos propios y/o cedidos –que ni tienen atribuidos por la actual legislación financiera local ni pueden crear–, debiéndose conformar con el recargo sobre un prácticamente extinguido IAE, escasez de ingresos que no se palía con el cobro por parte de estas entidades de las prestaciones retributivas por los servicios de su competencia –tasas y precios públicos– que, como señala Lago Montero de nuevo en el prólogo “*no cubren, ni de lejos, los costes de las actividades que se realizan*”.

El grueso de la financiación de las Entidades provinciales, como se analiza por el Dr. Carbajo Nogal en este capítulo, viene dado por las transferencias provenientes de la Hacienda estatal, autonómica y, en su caso, hasta comunitaria, de condicionalidad muy variada, amén de las jugosas participaciones en los ingresos fundamentalmente tributarios del Estado, y, cada vez de forma más habitual, de las Comunidades autónomas. Son éstos los verdaderos recursos que nutren los presupuestos provinciales y sin ellos, las Diputaciones Provinciales, utilizando la gráfica metáfora del profesor Lago Montero, “*vivirían en la indigencia*”; por otro lado, el modelo actualmente vigente, y con el que parece que nos aquietamos tan fácilmente a la vista del escaso interés doctrinal que suscita esta temática, no ayuda a estos entes territoriales a desarrollar una autonomía financiera real que les permita tomar libremente sus decisiones en materia de gasto público, decisiones que en la actualidad están claramente condicionadas por criterios de absoluta necesidad.

En la medida en que tantos municipios pequeños y acuciados por la despoblación dependen de las Diputaciones Provinciales para la prestación de los servicios más básicos, ¿no va siendo el momento de que se replantee su disponibilidad financiera y ese sistema de recursos que tan bien analiza el profesor Carbajo Nogal?

Esperemos que la lectura de esta obra les sirva como a mí para reflexionar sobre ello lo que, me hace insistir una vez más en el acierto que supone esta monografía.