

La democratización de las diputaciones provinciales. Sistemas y procesos electorales de las corporaciones provinciales (1812-2024), de Miguel Ángel Chamocho Cantudo y Armando José Santana Bugés (coordinadores), Tirant Lo Blanch, 2025, ISBN 978-84-1095-687-2, 384 pp.

I. La obra que se recensiona es un libro colectivo que se presenta como logro de un proyecto de investigación, «Dinámicas de cambio, transiciones políticas y desarrollo sostenible: el sistema competencial de la administración provincial», dirigido por quien también es uno de los coordinadores de la obra, el profesor Chamocho Cantudo.

El estudio se estructura en seis capítulos, precedidos de una presentación y una introducción. El conjunto de los capítulos, ordenados siguiendo el criterio cronológico, analiza los sistemas y procesos electorales de las diputaciones provinciales desde la Constitución de 1812 hasta nuestros días, con una distribución armónica de sus contenidos: así, los dos primeros abordan el periodo previo a la configuración de la provincia como administración pública; los dos siguientes abarcan el extenso tramo comprendido entre el comienzo del sexenio democrático y el final del régimen del general Franco; y los dos últimos se ocupan de la evolución más reciente, presidida por la vigente Constitución de 1978.

II. El primer capítulo, escrito por Marta Rodríguez Duarte, se titula «El sistema electoral provincial del primer constitucionalismo español (1812-1844)». La exposición se estructura, sustancialmente, en cuatro partes. En primer lugar, se expone la regulación constitucional de 1812, anotando las cuestiones suscitadas en el debate en las Cortes y detallando el sistema de elección de los diputados a Cortes, que regía para la elección de los diputados provinciales, con las previsiones específicas contempladas en el Decreto de 23 de mayo de 1812; cierra el apartado con unas breves alusiones a la derogación del régimen constitucional con el inicio del Sexenio Absolutista y a su reinstauración en el Trienio Liberal, destacando la aprobación del Decreto de 27 de enero de 1822 y de la Instrucción de 3 de febrero de 1823, reguladora del gobierno económico de las provincias. En la segunda parte, tras reseñar los hitos significativos de los primeros años de la regencia de María Cristina (el Decreto de 30 de noviembre de 1833, que dividió el territorio peninsular e islas adyacentes en 49 provincias, así como el Decreto de 23 de octubre de 1833, de creación de los subdelegados de Fomento), la autora analiza el Decreto de 21 de septiembre de 1935, de corta vigencia y caracterizado por el endurecimiento de los requisitos para ser elegido diputado provincial y por la implantación de un sistema censitario en la base electoral, dando cuenta a continuación de la reinstauración, en su práctica totalidad, de la Instrucción de 3 de febrero de 1823 y de los Decretos de 10 de julio de 1812,

sobre la formación de ayuntamientos constitucionales, y 11 de agosto de 1813, de reglas para gobierno de las diputaciones provinciales y ayuntamientos de los pueblos. La tercera parte abarca el periodo comprendido entre 1837 y 1844, comenzando con la exposición de las previsiones contenidas en la Constitución de 1837, a la que sigue el análisis de la Ley electoral de 20 de julio del mismo año, de aplicación con adaptaciones (aprobadas posteriormente por la Instrucción de 6 de noviembre de 1937) a la elección de diputados provinciales en virtud de la Ley de 13 de septiembre siguiente, sobre la organización de las Diputaciones Provinciales, para concluir con unas anotaciones acerca de los procesos electorales provinciales acaecidos en 1841 y 1843; a lo largo de las páginas que componen esta tercera parte, la autora destaca la vigencia de la Instrucción de 3 de febrero de 1823 por obra de la Ley de 13 de septiembre, la implantación del sistema de elección directo y la ampliación de la base electoral por la incorporación de nuevos sectores de la burguesía profesional, comercial e industrial. Por último, en la cuarta parte da cuenta de los intentos de reforma de la Ley electoral que se sucedieron desde 1837, en particular de la propuesta presentada por el ministro de la Gobernación el 23 de marzo de 1840 que, aprobada en mayo de 1840, no llegaría a ser aplicada.

El segundo capítulo, «El sufragio censitario de las corporaciones provinciales durante la época isabelina (1844-1868)», lo escribe M. Estrada Sánchez y se estructura en tres epígrafes. El primero de ellos es propiamente una recapitulación de la evolución seguida en los años anteriores y reviste particular interés porque pasa revista a la ampliación de los cometidos de las diputaciones provinciales, inicialmente limitados a la asistencia del jefe político, con escasas atribuciones de índole económica y administrativa, y que posteriormente se incrementaron en el ámbito político y electoral. El segundo se centra, por una parte, en la Ley de 18 de marzo de 1846, de elecciones a Cortes y los vaivenes experimentados por la norma, que tras la revolución de 1854 fue sustituida por la rescatada Ley de 1837 para recobrar de nuevo vigencia en 1856; y, por otra, en la Ley electoral de 18 de julio de 1865. El tercer epígrafe se acomoda mejor al objeto de la obra colectiva, pues se dedica, en primer lugar, a la Ley de organización y atribuciones de las Diputaciones Provinciales de 8 de enero de 1845, que reguló la materia electoral, destacando, en particular, la previsión de que los electores serían los mismos que eligieran los diputados a Cortes, los requisitos más restrictivos para alcanzar la condición de diputado provincial y la disminución del protagonismo de la diputación en favor del Gobierno; en segundo lugar, se centra en la Ley sobre gobierno y administración de las provincias, de 25 de septiembre de 1863 y en la reforma que experimentó mediante el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, que frenó los avances descentralizadores de aquella.

El tercer capítulo, «Transiciones políticas y transformaciones de los sistemas electorales de las corporaciones provinciales entre la revolución progresista y la res-

tauración borbónica (1868-1931)», es obra de María Teresa Martínez Táboas. Tras una breve alusión al Decreto de 21 de octubre, que dio vigencia, con algunas adaptaciones, a la Ley Orgánica Provincial, debatida en 1856, pero que no se llegó a aprobar, la autora expone la sucinta regulación sobre la provincia que contenía la Constitución de 1869 para, seguidamente, dedicar especial atención, como no puede ser de otra manera, a la Ley de 8 de agosto de 1870, que configuró la provincia, según parte de la doctrina, como un ente administrativo. Situada ya en la etapa de la Restauración, desgrana las novedades experimentadas como consecuencia de la reforma llevada a cabo por la Ley de 16 de diciembre de 1876, detalla los aspectos más significativos de la Ley de 2 de octubre de 1877, también de corta vigencia, y analiza la Ley de 29 de agosto de 1882. Tras reseñar los proyectos de reforma más significativos que se sucedieron desde 1882, dando cuenta al hilo de ello de la aprobación de la Ley electoral de 26 de junio de 1890, del importante Real Decreto de 5 de noviembre de 1890, de la Ley electoral de 8 de agosto de 1907, del Real Decreto de 18 de diciembre de 1913 y del Real Decreto de 12 de enero de 1924, concluye su estudio con el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, que introdujo la figura del denominado diputado corporativo (concejales designados por los ayuntamientos) y que, a juicio de la autora, es la norma que configura por vez primera la provincia como una administración local.

El cuarto capítulo, «Democracia orgánica y diputaciones provinciales en el Estado franquista (1936-1975)», escrito por Enrique Orduña Prada, comienza con unas breves alusiones al Estatuto Provincial de 1925; a la escasa normativa producida durante la II República, durante la cual fueron los gobernadores civiles los que eligieron a los miembros de las comisiones gestoras; y a la evolución seguida durante la Guerra Civil en uno y otro bando. A continuación, se expone el régimen de designación de los miembros de las comisiones gestoras, bajo la presidencia del gobernador civil, hasta 1949, detallando las propuestas contenidas en el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1941, que no llegó a aprobarse. El tercer apartado del capítulo examina el modelo de elección orgánica de diputados provinciales en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, aprobada con la participación de municipios y provincias, que gozaban de representación en las Cortes (eran procuradores natos los alcaldes de las cincuenta provincias, así como los de Ceuta y Melilla; y eran procuradores electivos los representantes de los municipios de cada provincia designados por la respectiva diputación provincial). En el cuarto apartado se expone con detalle el marco normativo de las elecciones orgánicas de diputados provinciales, dando cuenta de las sucesivas modificaciones del complejo marco jurídico, con arreglo al cual llegó a aplicarse supletoriamente la Ley electoral de 8 de agosto de 1907; en particular, se analiza el derecho de sufragio pasivo, la convocatoria de elecciones, el derecho de sufragio activo, el proceso de votación y el

sistema de garantías y recursos. Con ello, se da paso al tratamiento de la democracia orgánica en el llamado «tardofranquismo», centrando el estudio en los antecedentes y aprobación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, cuyo régimen electoral tuvo escasa aplicación por su falta de desarrollo y por la preparación y aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política. Con un enfoque diferente, el último apartado se centra en la designación del presidente de la diputación, realizando un análisis comparativo que abarca desde la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882 hasta la Ley 41/1975.

Miguel Ángel Chamocho Cantudo es el autor del quinto capítulo, «Hacia la democratización de las diputaciones provinciales durante la transición política y la democracia (1975-2003)», en el que se aborda el periodo de tiempo comprendido entre 1975 y 2003. En primer lugar, se ocupa del intervalo comprendido entre 1975 y 1979, cuyo principal hito fue la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. En segundo lugar, trata la Constitución de 1978, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, y la modificación de la Ley 39/1978 por la Ley Orgánica 6/1983, de 8 de marzo, incorporando, de manera añadida, una serie de reflexiones sobre la autonomía y garantía institucional de la provincia. El tercer epígrafe se centra en el año 1985, en el que se aprobó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral, de la que se ofrecen solo algunas pinceladas en aras de la sistemática acordada para la realización de esta obra colectiva; completan este apartado una aproximación a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y unas consideraciones sobre las relaciones, en concreto, de la comunidad autónoma de Andalucía con las diputaciones andaluzas, plasmadas en la Ley 11/ 1987, de 26 de diciembre, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio. El último epígrafe se dedica al denominado «Pacto Local», que propició la reforma de la Ley Orgánica 5/1985 y la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

La autoría del último capítulo corresponde a Rafael J. Vera Torrecillas y se titula «La necesaria reforma del modelo de elección: hacia un modelo de elección directa». En consonancia con su objeto central, adopta una sistemática diferente, pues, como no podía ser de otra manera, su hilo conductor no es el orden cronológico, sino la serie de cuestiones que necesariamente están implicadas en la formulación de una propuesta. Así, tomando como punto de partida el cuestionamiento de las diputaciones provinciales, analiza con rigor la posición de la provincia en la estructura territorial del Estado y los planteamientos políticos al respecto, sus funciones como garante de la prestación de servicios municipales y a su vez prestadoras de servicios a estos entes, así como sus competencias, dando cuenta de las distintas opiniones doctrinales y posturas políticas y conectando estas reflexiones, cuando procede, con el sistema

electoral de la provincia. Con estas bases, aborda la reforma del modelo de elección; al efecto, parte de la regulación actual, con las modificaciones llevadas a cabo desde la aprobación de la Ley Orgánica 5/1985, poniendo de manifiesto sus debilidades y carencias, en conexión con la legitimidad del sistema político, que es un referente presente de manera constante en su estudio. Su propuesta es clara, postulando el sistema de elección directa a partir de listas cerradas, alineado por demás con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

III. La obra recensionada cumple con creces la finalidad perseguida por sus autores. A través de sus páginas, el lector alcanza a tener un conocimiento muy amplio y exhaustivo de los avatares experimentados en los sucesivos diseños y enmiendas del sistema electoral provincial, condicionados por el marco político y social de cada periodo de tiempo, de lo que se proporciona cumplida referencia.

El resultado es un estudio muy completo y circunstanciado que, además, no se conforma con la mera descripción de cada hito normativo que se ha ido produciendo desde la Constitución de 1812. Y es que, anticipándose a lo que bien podría ser el futuro escenario de un renovado sistema electoral, avanza en la proposición de un modelo concreto que podría fortalecer la posición institucional de la provincia.

María del Carmen Núñez Lozano
Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Huelva
<https://orcid.org/0000-0001-8147-875>