

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 23, abril de 2025  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 29-12-2024  
Aceptado: 14-03-2025  
Publicado: 29-04-2025  
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11496>  
Páginas: 142-144



Referencia: Acín Biota, J. (2025). Julio José Enríquez Mosquera: La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 23, 142-144. <https://doi.org/10.24965/reala.11496>

## Julio José Enríquez Mosquera: *La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*

Acín Biota, Javier  
Generalitat de Catalunya (España – Spain)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7271-7121>  
[javieracin@uoc.edu](mailto:javieracin@uoc.edu)

### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho por la Universitat Oberta de Catalunya. Inscrito en el ROAC (Registro Oficial de Auditores de Cuentas). Interventor-tesorero de la Administración local con habilitación de carácter nacional, categoría superior. Interventor de la Generalitat de Catalunya. Profesor colaborador en el máster de Fiscalidad de la Universitat Oberta de Catalunya.

### RESUMEN

Reseña del libro de Julio José Enríquez Mosquera, *La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*. *Temas de la Administración Local*, 121, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2024, 196 pp.

### PALABRAS CLAVE

Administración local; Administración pública; derecho administrativo; políticas públicas.

### ABSTRACT

Review of the book by Julio José Enríquez Mosquera, *La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*. *Temas de la Administración Local*, 121, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, 2024, 196 pp.

### KEYWORDS

Local Governments; Public Administration; administrative law; public policies.

Como sostenía Nieto García (1996, p. 238), la institución pública que probablemente menos ha evolucionado en los dos últimos siglos sea la diputación provincial, «lo que habla mucho en favor de su perfección inicial por lo mismo que explica su actual obsolescencia». Y es que la vigente configuración de los entes provinciales en nuestro ordenamiento jurídico no parece, al decir de muchos, que responda de forma plena y satisfactoria a todos los retos y desafíos de la cada vez más compleja realidad social, política y económica.

Desde la positivización originaria de los entes provinciales en el art. 325 de la Constitución de Cádiz de 1812 («En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad [...]»), el papel que desempeñan ha sido –en mayor o menor medida– cuestionado por razones de diversa índole e,

incluso en algún momento, desde determinados sectores se ha abogado por su supresión, como sucedió, por ejemplo, con la grave crisis económico-financiera iniciada en 2007. De la pertinaz crítica que, casi como una sombra, ha venido acompañando a las diputaciones provinciales se hacía eco Martín-Retortillo Baquer (1991, pp. 59-60) cuando indicaba que la existencia de dichas instituciones «ha estado en entredicho desde su nacimiento; dando lugar a un resultado verdaderamente paradójico: su fortalecimiento».

Por todo ello, cualquier aportación de valor al debate es siempre bienvenida. Con mayor motivo si quien la realiza no tan solo es un acreditado profesional en el ámbito del control económico de las entidades locales, sino que también es un gran conocedor de las fortalezas y debilidades que presentan las diputaciones provinciales, como es el caso de Julio José Enríquez Mosquera, funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional, de la subescala de Intervención-Tesorería, en la actualidad el tesorero adjunto de la Diputación Provincial de Málaga. Así pues, no podemos por menos que congratularnos de recibir su última obra: *La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales*.

El ensayo aquí reseñado se estructura en ocho capítulos: siete de carácter expositivo y uno de conclusiones. Adicionalmente, el libro se completa con dos capítulos más, destinados a las referencias bibliográficas y al listado de abreviaturas. En mi opinión, dos aspectos de este trabajo merecen ser destacados de forma especial sobre los demás. Primero, el ánimo constructivo que parece inspirar en todo momento las páginas del libro; por ejemplo, cuando se indica alguna posible ineficiencia (o deficiencia de funcionamiento en el sistema) siempre se muestra alguna línea de actuación para afrontar el problema o alguna vía alternativa para reconducir la situación. Segundo, el esfuerzo del autor no solo por abordar cuestiones –en ocasiones– abstrusas o poco pacíficas, sino también por atreverse a realizar una labor prospectiva y ponderar cuál podría ser –a medio y largo plazo– una mejor organización territorial del Estado a nivel local, más idónea y deseable para las necesidades de la sociedad, así como el plus de valor que las diputaciones provinciales podrían aportar a la misma.

El primer capítulo constituye una introducción, en la que el autor formula el planteamiento del problema que se da en una Administración local bifronte, como la española. La existencia de una planta municipal excesivamente fragmentada, con un elevado número de municipios que –por su reducida dimensión– no gozan de una real autonomía financiera que les permita prestar adecuadamente los servicios que les corresponden (el fenómeno del inframunicipalismo), hace que las diputaciones provinciales acaben prestando a dichos municipios una asistencia imprescindible para la vertebración de nuestra Administración local.

En su segundo capítulo, «Contexto: los orígenes y el sistema local actual», se abordan los orígenes de nuestra Administración local, lo que ayuda, por un lado, a entender las razones por las que se estableció la estructura del sistema local vigente a día de hoy y, por otro, a valorar si tales motivos continúan siendo válidos en el presente o sustentan, por el contrario, una estructura disfuncional.

En el tercer capítulo se comentan las soluciones al inframunicipalismo en el derecho comparado. En este sentido, se menciona la *estrategia del Norte* (la fusión de municipios), seguida por diversos países de la Europa continental (entre otros: Alemania, Suecia, Dinamarca y Bélgica) durante la segunda mitad del siglo xx, ya que «con la llegada del estado del bienestar, se embarcaron en una modificación de su planta municipal para incrementar el tamaño de sus municipios y aumentar también su capacidad y autonomía» (p. 70). También la *estrategia del Sur* (la gestión integrada de servicios), que se decanta por mantener la planta municipal existente y suplir sus carencias mediante la asociación de municipios que puedan prestar determinados servicios supramunicipalmente. Esta última estrategia es la que históricamente se ha venido siguiendo en España mediante figuras jurídicas como las mancomunidades, las comarcas, las áreas metropolitanas y los consorcios.

El cuarto capítulo se detiene en la estrategia seguida por España y en el impacto que en los últimos años ha tenido sobre la misma el intento de impulsar un cambio de paradigma mediante la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Por su parte, el interés del quinto capítulo estriba en la explicación de las particularidades que ofrecen tres sistemas de estructura local para la prestación de servicios municipales en el derecho comparado, a saber: los *Kreise* alemanes, las provincias italianas y las autoridades unitarias junto con los *county councils* en Gran Bretaña.

El sexto capítulo ahonda en las tres principales críticas de las que suele ser objeto la institución provincial: 1) el déficit de legitimidad democrática, ya que carece de un sistema de elección directa de sus miembros por parte de los vecinos y, además, se observa una falta de rendición de cuentas por dichos miembros frente a los electores; 2) la falta de competencias visibles, en tanto en cuanto las competencias instrumentales de la diputación son «tan amplias que pecan de indefinición y pueden suponer que cada una de las diputaciones

realice actividades de lo más diverso» (p. 141), y 3) que sea considerada –por algunas corrientes de opinión– como una institución superflua, que únicamente genera un mayor dispendio de los recursos públicos, ya que si –de una vez por todas– se abordara con determinación el problema de la histórica ineficiencia en la planta municipal, la razón de ser de las diputaciones provinciales desaparecería.

El séptimo capítulo, «El futuro de las diputaciones provinciales: el *outsourcing* de servicios municipales», se interroga acerca de cuándo un servicio debe ser prestado por el ayuntamiento y cuándo por la diputación provincial. En este sentido, se apunta que puede resultar útil tener presente la clasificación de los servicios locales que, con motivo de la reforma del gobierno local en el Reino Unido, la Comisión Redcliffe-Maud estableció en 1969. En dicha clasificación se diferencia entre los servicios personales (aquellos que de una forma más directa repercuten en la persona, como sucede con la educación, acción social, cultura, etc.) y los servicios territoriales (aquellos en los que no se da una relación tan directa con la persona y donde la logística tiene mayor protagonismo, como sucede con la gestión urbanística, transporte, abastecimiento y depuración de agua, recogida y tratamiento de residuos, etc.). Apoyándose en la clasificación anterior, el autor sostiene que «en servicios de carácter territorial debería tener más protagonismo la entidad provincial, mientras que en los personales debería suceder lo contrario», si bien «las estructuras preexistentes tienen mucho que decir en relación con la viabilidad, eficacia y eficiencia de los servicios dado que muchos pequeños municipios no podrán prestar por sí mismos ninguno de ellos» (p. 149). En este mismo capítulo se explican con detalle algunos servicios prestados exitosamente por las diputaciones provinciales: el servicio de recaudación provincial, el servicio de prevención y extinción de incendios y el servicio de recogida y tratamiento de residuos.

Finalmente, en el capítulo octavo, el autor hace el ejercicio de –a la luz de todo lo tratado a lo largo de las páginas del libro– sintetizar sus conclusiones en nueve puntos. Cabe decir que en este capítulo el autor no esquiva las cuestiones que suscitan más controversia ni tampoco rehúye compartir su criterio. Por otro lado, en alguna de las conclusiones no duda en manifestar la necesidad de acometer algún cambio o reforma de calado, como por ejemplo en los siguientes casos: cuando manifiesta que, de acuerdo con la lógica económica, sería conveniente llevar a término un proceso de fusión de municipios –análogo al realizado por otros países europeos en el siglo xx– hasta alcanzar «un tamaño poblacional y territorial que garantice la capacidad económica y de gestión necesaria para la adecuada prestación de servicios a los vecinos» (en la conclusión número 1, p. 176); o cuando afirma que es necesario encarar «una reforma de la institución provincial que las acerque a los ciudadanos y defina de forma más nítida sus competencias, tal y como sucede en instituciones similares de derecho comparado (...). Estas reformas entendemos que redundarían en una mayor eficacia y eficiencia de la institución provincial» (en la conclusión número 5, p. 178).

En suma, como puede apreciarse, Julio José Enríquez Mosquera nos ofrece un trabajo lúcido y riguroso, a la par que nos proporciona abundante *food for thought* sobre el presente y futuro de las diputaciones provinciales. Sin duda, esta obra –desde su aparición– no solo ha pasado a ser un documento de referencia entre los estudiosos e investigadores en la materia, sino que creemos que algunas de sus propuestas y enfoques podrían servir como fuente de inspiración para los profesionales de las políticas públicas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Enríquez Mosquera, J. J. (2024). *La reforma de la Administración local y el futuro de las diputaciones provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales* [Temas de la Administración Local, 121]. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1991). *La provincia: pasado, presente y futuro*. Civitas.
- Nieto García, A. (1996). *Los primeros pasos del Estado constitucional: historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Ariel.