

# La composición municipal de la Diputación Provincial de Granada (1979-2017). Un estudio desde la perspectiva espacial

*The municipal Composition of the Provincial  
Government of Granada (1979-2017). A Study from  
the spatial Perspective*

JOSÉ MANUEL SOTO RUEDA

Universidad de Granada, España

---

CÓMO CITAR ESTE TRABAJO / HOW TO CITE THIS PAPER

---

SOTO RUEDA, J. M. (2018). La composición municipal de la Diputación Provincial de Granada (1979-2017). Un estudio desde la perspectiva espacial. *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2: 129-160. <http://dx.doi.org/10.30827/polygob.v0i2.6733>

---

## Resumen

Este trabajo analiza la composición municipal de la Diputación Provincial de Granada durante el periodo democrático (1979-2017). Con este propósito, se ha elaborado un registro de diputados con los municipios por los que fueron electos. Los datos obtenidos se han representado espacialmente con mapas, creados con un Sistema de Información Geográfica. Los resultados del análisis muestran que menos de la mitad de los municipios granadinos han registrado algún diputado provincial. La distribución de diputados es muy desigual, pues la mayor concentración se produce en municipios cabeza de Partido Judicial o con gran población, mientras que los municipios sin diputado tienen menos de 5.000 habitantes. Esta concentración es imputable a las decisiones de los grandes partidos políticos en el proceso de elección. En definitiva, el sistema de elección de diputados representa a los municipios grandes en detrimento de los pequeños como consecuencia de la existencia de los Partidos Judiciales, por razones demográficas y partidistas.

**Palabras clave:** Diputación Provincial; Provincia; Partido Judicial; Sistema electoral; Sistemas de Información Geográfica (SIG).

## Abstract

This study analyses the municipal composition of The Provincial Government of Granada during democratic period (1979-2017). By this purpose has been elaborated a deputies database which include municipalities for they were elected. The data has been represented spatially using a Geographical Information System (GIS). The results shows less than half of municipalities have any provincial deputy. The distribution of deputies is very unequal, since the highest concentration occurs in municipalities head of the Judicial District or with large population, while municipalities without a deputy have less than 5.000 inhabitants. This concentration is attributable to the decisions of the major political parties in the election process. In short, the system of election of deputies represents the large municipalities to the detriment of the small ones by the Judicial Districts as well as for demographic and partisan reasons.

**Keywords:** Provincial Government; Province; Judicial District; Electoral System; Geographical Information System (GIS).

---

### Correspondencia / Correspondence

JOSÉ MANUEL SOTO RUEDA  
Universidad de Granada, España  
[jomasoru@gmail.com](mailto:jomasoru@gmail.com)

---

### Agradecimientos / Acknowledgements

Especial agradecimiento a Raquel Ojeda García (UGR) por su confianza, a mi padre Paco Revelles por su consejo y experiencia, y a mi madre, Lorena y Manzanares por acompañarme durante el proceso

---

### Recibido / Received

09.01.2018

---

### Revisado / Review

31.05.2018

---

### Aceptado / Accepted

29.06.2018

## 1. Introducción

Este trabajo tiene como objeto de estudio la composición de la Diputación de Granada durante el periodo (1979-2017), concretamente, conocer los municipios de los que proceden los diputados provinciales granadinos en su condición de concejales electos. El interés de este objeto puede justificarse por tres razones.

En primer lugar, porque buena parte de los artículos publicados sobre las Diputaciones Provinciales de régimen común articulan el estudio de las mismas desde la perspectiva administrativa o desde la perspectiva constitucional. Los aspectos que tradicionalmente han sido investigados de las Diputaciones Provinciales son sus competencias como ente local intermedio y el encaje constitucional de la provincia en el Estado Autonómico actual. En menor medida se ha estudiado el sistema electoral provincial y sus disfunciones, así como la justificación constitucional del carácter representativo de la Diputación. Existe entre estas diferentes perspectivas una cuestión que no ha sido tratada en profundidad, y es de qué municipios proceden los diputados provinciales y si podemos extraer de su procedencia algunas correlaciones o incluso algunas causalidades.

En segundo lugar, porque los estudios mencionados anteriormente tienen una perspectiva genérica, es decir, tratan aspectos presentes en todas las Diputaciones Provinciales y las conclusiones extraídas son generalizables. Ciertamente se han hecho también estudios de caso, que presentan la ventaja de tratar problemáticas características de las provincias estudiadas, pero no siempre las conclusiones pueden ser “exportadas” a otros casos. La intención de este trabajo es, mediante un estudio de caso, extraer conclusiones sobre el actual sistema de elección indirecta y de segundo grado que trasciendan al caso granadino.

En tercer y último lugar, porque este objeto de estudio implica tratar una información que no siempre se encuentra registrada ni tiene una fácil accesibilidad para el ciudadano. Constituye entonces una oportunidad de ordenar y clasificar una información dispersa, que pueda ser de utilidad para incorporar nuevos elementos al debate y fundamentar ciertas críticas actualmente vertidas sobre el sistema de elección.

La pregunta principal que justifica esta investigación es, dado que la defensa de las Diputaciones Provinciales ante sus detractores, se sustenta en el argumento de la necesaria asistencia que presta a los pequeños municipios, si estos municipios están representados en la institución provincial granadina.

El objetivo general es, por tanto, identificar cuáles son los municipios que han tenido representantes en la Diputación Provincial de Granada y en qué medida son municipios pequeños que necesitarían un mayor apoyo de la misma. Este objetivo general requiere la previa consecución de objetivos específicos. El primero de ellos consiste en recopilar y ordenar en una matriz de datos

los diputados provinciales que han formado parte de la Diputación Provincial de Granada desde 1979 hasta 2017, así como las legislaturas que han estado en activo, su afiliación partidista y el municipio en el que fueron electos inicialmente. Por otra parte, se representarán los municipios de procedencia en mapas temáticos que permitirán establecer asociaciones con un criterio demográfico y un criterio político-electoral. De este modo, se contrastará si existe correlación entre la población municipal y el número de Diputados, qué repercusiones tiene el establecimiento del Partido Judicial como circunscripción y qué relevancia adquieren los grandes partidos políticos en el proceso electoral.

Las dos hipótesis que intentaremos verificar en esta investigación son que los municipios de mayor tamaño concentran un mayor número de representantes provinciales en detrimento de los municipios más pequeños y que esta infrarrepresentación de los municipios pequeños se debe no sólo al reparto de escaños por Partidos Judiciales sino al criterio político de los dos grandes partidos, Partido Socialista (PSOE) y Partido Popular (PP).

El estudio se va a estructurar en tres apartados. El primer apartado es un marco teórico que explica con un enfoque neoinstitucionalista y a través de la revisión bibliográfica, legal y jurisprudencial, la previsión constitucional de la Provincia como entidad local y la Diputación Provincial como organización político-administrativa de la misma. De igual modo, se profundizará en la exposición de los aspectos más controvertidos del sistema de elección y de las críticas vertidas sobre el mismo. El segundo apartado contiene la descripción de la metodología utilizada para el estudio de caso de la Diputación Provincial de Granada, consistente en la elaboración de mapas temáticos con un Sistema de Información Geográfica (SIG) que permitan visualizar con facilidad la composición municipal del caso. En el tercer apartado se comentan y se analizan los resultados observados tras la elaboración de los mapas, extrayendo las conclusiones que nos permitan controlar las hipótesis planteadas y responder a las preguntas de investigación, y valorar en qué medida las conclusiones podrían trascender al caso estudiado.

## 2. Evolución histórica y Marco normativo

El sistema electoral provincial es, junto con la singularidad institucional de la provincia y su idoneidad para prestar asistencia a municipios con baja capacidad de gestión, uno de los elementos que compone el recurrente debate sobre las Diputaciones Provinciales de régimen común. Dada la complejidad y la evolución del debate durante el periodo democrático es conveniente analizar de forma previa la evolución histórica de la provincia y su regulación jurídica.

## 2.1. Evolución histórica de las Diputaciones

El origen de la Diputación Provincial tiene lugar en la Constitución de 1812. Reguladas en el Capítulo II de su Título VI, se configuran como elementos para promover la prosperidad de la provincia (art.325) cuyo poder político detenta el Jefe Superior, figura que es directamente elegida por el Rey y que ejercen la presidencia en cada una ellas. De este modo, la Diputación se concibe constitucionalmente como una extensión del poder central, pero su organización no será desarrollada por Ley hasta 1823.

El balance del siglo XIX no fue favorecedor para las Diputaciones. Su doble carácter de ente intermedio y fiscalizador estatal las convirtió en el caldo de cultivo de las oligarquías locales. Y es que el poder no residía tanto en la Diputación como en las personas que la conformaban: unos diputados provinciales con alta influencia sobre los vínculos económicos a partir de los cuales articulaban las relaciones informales y endogámicas (Estrada Sánchez, 2008:318-319).

Concluido el siglo XIX, la primera regulación relevante relativa a las Diputaciones Provinciales es el Estatuto Provincial de 1925. Si bien determina la provincia como ente local y no como mera circunscripción estatal, invierte el papel de las Diputaciones respecto a los municipios. Las Diputaciones, aunque con obligaciones en sanidad y beneficencia, ya no tutelan a los municipios sino que de éstos últimos depende su organización (García Rojas, 2002:33).

Con la proclamación de la II República emergieron nuevas posiciones críticas con las Diputaciones Provinciales durante la elaboración de la Constitución de 1931. Concretamente, se planteó una enmienda contra el art.8 que implicaba la supresión de las Provincias, y por ende, de las Diputaciones. Dicha enmienda no prosperó en el transcurso del debate, lo que Martín-Retortillo (1980:9-10) interpreta como una reafirmación de las Diputaciones. No obstante cabe señalar que no quedan mencionadas expresamente en el texto constitucional ni se prevé para los posibles órganos gestores de la misma un sistema de elección directa (arts.8 y 10). Relativo a este último aspecto, la ley a la que hacía referencia el art.10 del texto constitucional republicano nunca se promulgó. Pero podemos decir que el protagonismo de la provincia republicana recaía en su papel activo para la creación de regiones según el art.11, lo que supone una importante diferencia con la Constitución de 1978.

A modo de conclusión, cabe señalar que en el periodo franquista, la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 pretendía dar un impulso a la provincia. No obstante, los efectos resultaron ser los opuestos. La insuficiencia de los recursos y la autonomía de las Diputaciones provocó un vaciamiento de competencias de las mismas en favor de la Administración Periférica del Estado, muy especialmente de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (Garrido López, 2002:114).

## 2.2. La Provincia en el Estado Autonómico: regulación constitucional, legislación básica estatal y ordenamiento andaluz.

La Constitución regula la provincia en tres preceptos. El art.68.2 la reconoce como circunscripción electoral para el Congreso y el art.69 para el Senado. No obstante, el art.141 es el más relevante para nuestro objeto de estudio, concretamente sus apartados 1 y 2. El primer apartado contiene una doble definición de la provincia: por un lado es una mera división territorial destinada al cumplimiento de los fines del Estado, pero por otro es considerada explícitamente como una “entidad local con personalidad jurídica propia y determinada por la agrupación de municipios”. El art.141.2 profundiza en esta última dimensión de la provincia al proveerla de autonomía con gobierno y administración propios, los cuales encomienda a “Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo”.

La doble función constitucional arriba descrita ha generado una fuerte polémica sobre la importancia de la provincia en el Estado Autonómico consagrado en 1978. Entendida como entidad local entró en conflicto con el proceso de descentralización política, pues hasta entonces había sido una articulación del Estado centralizado y no un soporte de la autonomía local (Tarrés Vives, 2014:95-96).

Sin embargo, el elemento más importante de esta cuestión no es la interrupción de una inercia histórica ni el desacuerdo de formaciones políticas discrepantes, sino la creencia de que la provincia tiene una importancia inferior al municipio dada las diferencias observables en la literalidad de los arts. 141 y 140 respectivamente. Carballeira Rivera (1993:124-125) concretó esas diferencias en cinco: 1) la Constitución garantiza expresamente la autonomía de los municipios pero con la provincia se limita al reconocimiento de carácter autónomo 2) define la provincia como “agrupación de municipios” convirtiéndola en una entidad corporativa o de agrupación sin el carácter básico del municipio (art.1.1LRBRL) 3) reconoce al municipio personalidad jurídica “plena” mientras que la de la provincia es “propia” por estar orientada a los intereses de los Entes Locales 4) especifica que el Ayuntamiento gobierna y administra el municipio aclarando su composición y sistema de elección, pero no prevé para la provincia una fórmula exhaustiva de sus órganos de gobierno y su modo de constitución dejándolo en manos del legislador y 5) no se prevé para la Provincia su definición constitucional como “cauce inmediato de participación ciudadana”, que sí tiene el municipio.

Respecto a la primera diferencia señalada, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981 de 28 de julio Fundamento Jurídico 3º establece el concepto de “garantía institucional” en virtud del cual la provincia, al figurar en la Constitución como ente local dotado de autonomía, tiene garantizada su

existencia. En segundo lugar, en cuanto a la definición de la Provincia como entidad corporativa no básica o de agrupación de municipios, las opiniones han oscilado desde quienes afirman que la provincia pierde efectividad más allá de su carácter asistencial sobre los municipios (Soro Mateo, 2007:105) hasta quienes piensan que no es una entidad local distinta de los municipios porque es parte integrante de una misma “comunidad política local” (Zafra Víctor, 2015:121-134). En tercer lugar, la diferenciación entre la personalidad jurídica plena de los municipios y propia de las provincias obliga a plantearse si la provincia tiene intereses propios y distintos al municipio. También en este aspecto las opiniones son diversas. Guaita Martorell (1981:46) justifica la existencia de intereses propios de la provincia, que defienden a través de sus corporaciones representativas. Sostiene que una hipotética asunción de las funciones de la Diputación por parte de las Comunidades Autónomas vulneraría la autonomía local. Por el contrario, Zafra Víctor (2012:126) defiende que la provincia no tiene intereses propios, distintos u opuestos a los intereses municipales porque la autonomía provincial es indisociable de la autonomía municipal. En cuarto y último lugar, la fórmula abierta del art. 141.2 suscita dudas sobre si las Diputaciones como corporación representativa de la provincia pueden ser sustituibles por otras fórmulas. En la línea de Carballeira, Piñas Mañas (1981:284) manifiesta de forma contundente que las Diputaciones sí que podrían ser sustituidas por otros órganos, pues el requisito mínimo que deben cumplir cualquiera que sean esas otras corporaciones es que respeten la subsistencia de la autonomía provincial recogida en la Constitución. La interpretación alternativa la ofrece Martín Mateo (1981:74) quien opina que pesar de que el art.141.2 hace descansar el gobierno de las provincias en una fórmula abierta, el legislador hace referencia en ella a entes locales asociativos coexistentes y no sustitutorios de las Diputaciones.

La Constitución establece en su articulado cuál es el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre los Entes Locales. De este modo, las Comunidades Autónomas asumen las funciones correspondientes a las Administraciones del Estado relativas a las Corporaciones Locales (art.148.1.2ºCE), mientras que al Estado le corresponde la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones (art.149.1.18º CE). A nivel legal, la organización provincial se encuentra regulada en la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL) sin olvidar las legislaciones autonómicas y los Reglamentos Orgánicos que pueda tener cada Diputación. La reforma que supone la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en 2013 resultó ser controvertida y muy criticada. El fortalecimiento competencial de las Diputaciones es considerado contrario a la lógica democrática (Martín Cubas, 2015:285), incondicionado (Morrillo-Velarde Pérez, 2014:112), y distorsionador del papel de la Diputación por prever la



asunción de competencias sobre servicios mínimos en municipios de menos de 20.000 habitantes según un coste estándar (Zafra Víctor, 2015:412-414).

A nivel autonómico, el Estatuto Andaluz de 1981 en su art.12 recogía que competencias de las Diputaciones pasarían a ser objeto de “coordinación automática” por el Consejo de Gobierno a través de la definición de unos objetivos tasados. Posteriormente, el Estatuto de 2007 suprimió las referencias que el anterior texto hacía de las Diputaciones como instrumento para gestionar competencias autonómicas (Carbonell Porras, 2013:14). Por otra parte, la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) se caracteriza por no permitir a la provincia suplantar a los municipios ni desconocer sus demandas, pero sí rechazarlas por motivos de disponibilidad presupuestaria y viabilidad técnica (Zafra Víctor, 2010:256). Rivero Ysern (2014:280) sostiene que los arts.10 a 14 de la LAULA, entre los que se comprende el procedimiento, deben tomarse como ejemplo de lo que debería haber sido la LRSAL porque entiende que la función de la provincia es la de asistir temporal y cooperativamente a los municipios con dificultades y no la de sustituirlos.

### 2.3. El sistema electoral provincial desde la perspectiva neoinstitucional.

El sistema de elección de las Diputaciones Provinciales es quizás la cuestión que más incertidumbre y desconfianza ciudadana genera. Regulado en el Título V de la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General de 19 de junio (LOREG), consta de cuatro fases diferenciadas. En la primera, se concreta el número de diputados de cada provincia por criterio poblacional en los términos del art.204.1. En la segunda, se reparte el número total de diputados entre los partidos judiciales, que conforme al art.204.2 no pueden tener menos de un diputado ni tampoco superar los tres quintos del número total. En la tercera, los escaños de cada partido judicial se reparten entre las candidaturas que han obtenido algún concejal en el territorio del partido por el método D’Hont. En último lugar, y dentro de los cinco días siguientes la Junta Electoral de Zona convoca a los concejales electos en cada partido judicial para que elijan de entre las listas de candidatos a los concejales que serán diputados provinciales, aval de al menos un tercio según el art.206 para que la Junta Electoral de Zona remita a la Diputación y a la Junta Provincial las certificaciones de los concejales definitivamente electos. Posteriormente se constituirá, según el art.207, la propia Corporación por votación de los diputados electos por mayoría absoluta que en su defecto será mayoría simple. Este sistema, por tanto, tiene un carácter indirecto y de segundo grado.

El desarrollo del procedimiento electoral de legitimidad indirecta ha sido un proceso marcado, más allá de la evolución histórica de las Diputaciones y su regulación constitucional, por el peso que el diseño de la institución ha ido



ejerciendo sobre la negociación entre actores políticos nacionales así como por la incapacidad de los municipios pequeños por incorporarse a las mismas. El neoinstitucionalismo es un enfoque útil para explicar esta situación porque en sus distintas versiones no acota una institución en lo jurídico, sino que también la comprende como conjunto de reglas formales e informales que vinculan a todos los actores implicados (de Cueto y Szmolka, 2011:159). Asimismo, este enfoque también contempla cómo los actores, que desarrollan unas condiciones de medio ambiente, presionan sobre las instituciones para adaptarlas a sus intereses (March y Olsen, 1997: 60).

De las cuatro fases del procedimiento, las tres últimas han experimentado, en mayor o menor medida, cambios y consecuencias de la negociación que requieren ser analizadas.

Por una parte, la existencia de partidos judiciales como circunscripción electoral y base para el reparto de escaños provinciales (segunda fase), es un caos jurídico. El art.204.3 LOREG señala que los partidos judiciales a tener en cuenta a estos efectos son los existentes en 1979, por lo que la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial no es la fuente adecuada en este aspecto. Ello hace necesaria según Morell Ocaña (2011:1584) una nueva norma clarificadora, porque la LOREG obliga a la remisión al Real Decreto 3388/1965 de 11 de noviembre, que a su vez remitía a la división establecida en 1945, situación que generó el debate sobre cuál de ellas seguir (Fernández Pérez, 1979) . Para mayor dificultad, el Real Decreto 529/1983 de 9 de marzo también contiene una detallada enumeración de los municipios que componen los partidos judiciales, coincidentes a su vez con las elecciones de 1979. Al margen de la confusión legislativa, también existe una crítica funcional, pues se considera inadecuado el mantenimiento del partido judicial como circunscripción en las diferentes leyes electorales democráticas por estar previstas para un objetivo muy diferente, la estructuración de la organización judicial (Sánchez Blanco, 1985). Finalmente, Carballeira Rivera (1993) entiende que es una contradicción abierta con el art.141CE, pues si la provincia es una entidad de agrupación municipal las circunscripciones deberían corresponderse con los términos municipales.

Por otra parte, el reparto de escaños de cada partido judicial entre los partidos políticos (tercera fase) está estrechamente relacionado con el tamaño de los municipios que presentan diputados provinciales. Inicialmente, las elecciones se regularon por la preconstitucional Ley 39/1978 de Elecciones Locales (LEL). Esta Ley establecía la aplicación del método D'Hondt sobre el número de Concejales electos de cada lista formada en cada Partido Judicial y no sobre el número de votos. Esta decisión fue el desencadenante de fuertes discusiones parlamentarias. Mientras los grupos socialistas defendían la aplicación del método D'Hondt sobre el número de votos, el sector mayoritario apostó por la aplicación sobre el número de concejales alegando que la propuesta socia-

lista premiaba a los municipios grandes en detrimento de los pequeños, siendo éstos últimos igualmente válidos para defender sus intereses en la Diputación (Coscolluela Montaner y Muñoz Machado, 1979:329). El malestar socialista residía, como señala Martínez Sospedra (2010:217-218), en que esa fórmula electoral unida al minifundismo municipal sobrerrepresentaba a los pequeños municipios y sesgaba la competencia a favor de la UCD, entonces en el Gobierno. El cambio cristalizó con la Ley de reforma de 1983 que supuso la modificación del art.32 LEL. El sistema del 1983 aplica D'Hondt en el número de votos obtenidos por cada formación, sólo recurriendo al de concejales de forma subsidiaria, en caso de empate en votos y excluyendo las listas sin Concejales en el Partido Judicial en cuestión. Desde una perspectiva comparada, si bien es cierto que el sistema del 1979 tenía en cuenta los Ayuntamientos más pequeños y reforzaba el carácter constitucional de "agrupación de municipios" de la Provincia, aplicaba doblemente el método D'Hondt, lo que primaba aún más a los partidos mayoritarios. En este aspecto, el sistema de 1983 desencadena la consecuencia opuesta primando la representación provincial de los grandes núcleos de población (Coscolluela Montaner, 1983:49). Ahora bien, lo que motivaba la búsqueda de la mayor proporcionalidad era para Martínez Sospedra (2010) el freno a los partidos conservadores predominantes entonces en municipios poco poblados a favor del interés de la mayoría socialista parlamentaria. Cabe añadir que la diferencia entre ambos sistemas se difumina teniendo en cuenta que siempre serán representados los grandes partidos, sean de ámbito estatal o no. Y es que el diseño de ambos penaliza de forma implícita las candidaturas que se circunscriban al ámbito municipal (Márquez Cruz, 1999:301) por no presentarse de forma homogénea en todo el Partido Judicial, ni siquiera pudiendo sumar esfuerzos para superar el alcance municipal (Coscolluela Montaner, 1983:50). Aunque el neoinstitucionalismo parte de la premisa de que las instituciones condicionan el comportamiento de los individuos y no a la inversa, hay que matizar que las instituciones también son mecanismos para la expresión de intereses de grupos que, a diferencia de la mayor parte de individuos, tienen poder para diseñar nuevas reglas (Alonso y Garcimartín, 2013:71). Ello explica que la negociación política respecto al cálculo de la fórmula electoral no haya dado lugar a una Diputación más representativa o eficiente, simplemente se han modificado las reglas para que funcione como catalizadora de unos intereses políticos específicos.

Finalmente, respecto a cuarta fase de elección de los candidatos a diputados provinciales, los partidos políticos ocupan un lugar central. De hecho, se puede interpretar que de acuerdo con los pronunciamientos del TC y la Junta Electoral Central los puestos a repartir no les corresponden a los Concejales electos sino a los partidos, es decir, son los partidos los que componen la Diputación y no los concejales porque el criterio de composición de los colegios electora-

les es partidista y no por cargo representativo (Garrido López, 1999:8). Como dentro de cada partido judicial cada partido político con escaños convoca a sus concejales electos, el criterio que determina la elección es la afiliación política, quedando el cargo público como requisito obligatorio pero secundario. En ese proceso, los concejales tienen libertad de voto en virtud del art.206.1 LOREG, que permite la elección “de entre las listas” que hayan sido avaladas por un tercio de concejales. Esto imprimiría una lógica contraria al control partitocrático dando un amplio margen de elección a los concejales (Garrido López, 2000b). No obstante, en la práctica los partidos sí que ejercen un desmesurado control sobre las listas presentadas, no permitiendo ese margen de elección posible presentando listas alternativas. Basta mencionar el caso del PSOE de Granada conocido popularmente como la “Rebelión de los Catetos”, desatada en 1983 por la elección mayoritaria de concejales de listas alternativas. Ello explica que dada la configuración actual del sistema electoral y la práctica de los partidos, los diputados guarden un “miedo reverencial al comité electoral” (Bobo Ruiz, 2015:112). Partiendo del neoinstitucionalismo normativo, los partidos políticos funcionan como instituciones que condicionan el comportamiento individual. Guy Peters (2003:59) define como la “lógica de lo adecuado” el modo en el que las instituciones deciden qué comportamientos son los adecuados para sus miembros de una institución, y deben tener un carácter impositivo para esa lógica sea eficaz. De esta manera, los partidos como instituciones deciden, en contra del tenor literal del art.206.1 LOREG, que los concejales deben sumarse a la lista que promueva la dirección provincial, utilizando como mecanismo impositivo la disciplina de voto cuyo incumplimiento deriva en sanciones no legales sino propuestas por la propia organización.

En definitiva, el sistema electoral provincial contiene tres importantes defectos. El primero que da mayor representación a los grandes municipios, lo que para Cosculluela Montaner (2011:1552) supone una “incongruencia”, pues la Diputación ejerce sus competencias principalmente sobre los pequeños municipios. Pese a ello, en sentido estricto los diputados no son representantes de su partido judicial ni de su municipio de procedencia (Garrido López, 2000a). En segundo lugar, que otorga como hemos visto un poder extraordinario a los partidos políticos. Y por último, y en consecuencia de los anteriores, carece de lógica democrática. Supone una excepción tal y como se manifestó con la reserva expresa del Estado Español de la ratificación del art.3 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL). Pese a ello, hay posiciones discrepantes que identifican el carácter indirecto de la elección con la naturaleza instrumental de la institución y la definición constitucional de la provincia como agrupación de municipios (Zafra Víctor, 2011:93). Para superar este último aspecto, se han propuesto soluciones que van desde la desvinculación de los diputados de los Partidos Judiciales (Quintana López, 2014:51), hasta el cambio a un sistema

de elección directa (Bayona Rocamora, 2012) a partir de las vías que propone, por ejemplo, el “Libro Verde. Los Gobiernos Locales Intermedios en España” de 2011.

### 3. Metodología

#### 3.1. Pertinencia del estudio de caso

El sistema electoral provincial anteriormente analizado tiene vigencia en todas las diputaciones de régimen común. No obstante, para verificar si efectivamente se produce una concentración de diputados provinciales en los municipios más grandes en detrimento de los pequeños, sería necesario un análisis de la composición municipal de todas ellas y extraer conclusiones de tipo comparativo.

La presente investigación se aborda como estudio de caso, analizando exclusivamente la composición municipal de la Diputación Provincial de Granada en el periodo 1979-2017. Esta decisión metodológica tiene dos motivos. En primer lugar, porque el estudio de todas las diputaciones de régimen común requiere una inversión de tiempo y recursos muy superior a la disponible para la elaboración de la presente investigación. La principal causa es que la información básica para llevar a cabo el estudio no se encuentra sistematizada en ningún registro en la mayoría de los casos. En segundo lugar, dado que la legislación electoral aplicable es estatal y común a todas ellas, un estudio de caso podría extraer unos resultados extrapolables a los demás. Aunque en ocasiones puedan resultar inútiles, recobran relevancia cuando los hallazgos derivados del estudio trascienden más allá del caso concreto y de su contexto particular (de Cueto y Durán, 2008:13).

#### 3.2. Creación de registro, fuentes y tratamiento de los datos

La Diputación de Granada no posee un registro de diputados provinciales que contenga de forma sistematizada el nombre de cada uno, el partido político al que pertenece o el municipio por el que se presentó en las elecciones municipales. Por ello, es imprescindible elaborarlo, previo análisis documental, mediante la construcción de una matriz de datos con la siguiente estructura:

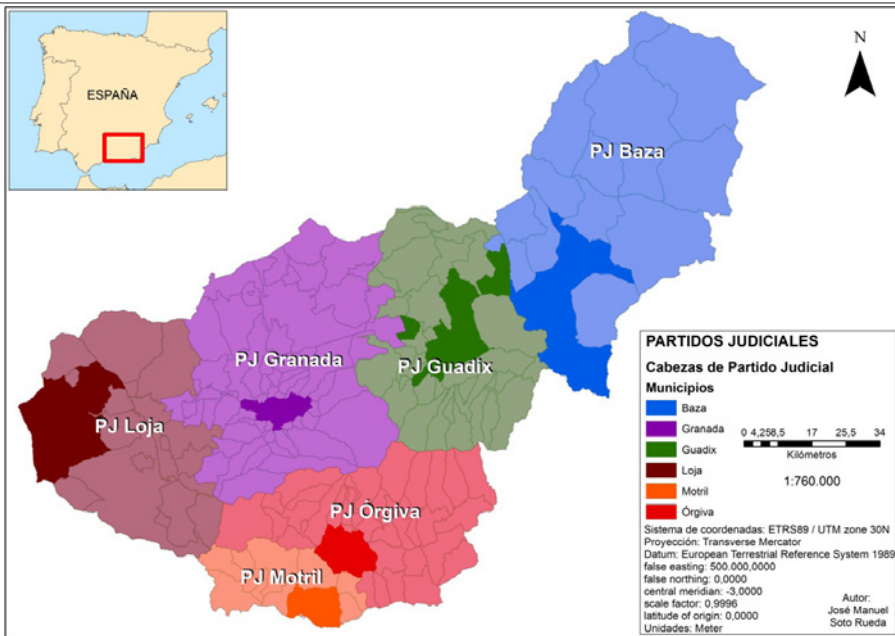
Tabla I: Estructura de matriz de datos.

Legislatura	Partido judicial	Municipio	Codigo INE	Partido político	Concejal/ diputado
2015-	Loja	Villanueva Mesía	18188	PSOE	Entrena Ávila, José

Fuente: elaboración propia

En la primera columna se recoge el intervalo de años que comprende cada una de las diez legislaturas que han transcurrido en democracia. Para ordenar la información en la segunda y la tercera columna, dada la mencionada incertidumbre legislativa en torno a los partidos judiciales, se ha escogido la relación de partidos judiciales del Real Decreto 529/1983 de 9 de marzo, pues es el texto que manifiesta una expresa coincidencia con los partidos de 1979 y enumera con mayor exhaustividad los municipios que comprende cada uno. En lo que respecta a la cuarta columna, se asocia cada municipio con su correspondiente código del Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual, si bien no cumple ninguna función a efectos de creación de registro, será fundamental para que la información sea ubicada en un mapa. Finalmente, las dos últimas columnas establecerán el partido político y los apellidos y nombre de cada diputado provincial.

Mapa 1: Partidos Judiciales de Granada según Real Decreto 529/1983 de 9 de marzo.



Fuente: elaboración propia

El registro elaborado va más allá de las composiciones iniciales, es decir, no sólo comprende los diputados designados tras cada elección municipal, también recoge las sucesivas incorporaciones de suplentes a lo largo de cada legislatura. No obstante, todos computarán por igual dentro de cada legislatura. De este modo, el análisis de la información recogida se hará sobre el número de tomas de posesión y no sobre las personas físicas, evitando que puedan pasar desapercibidos los casos de concatenación de mandatos.

Dada la inexistencia de una única fuente que asocie cada diputado provincial con su municipio de procedencia, las fuentes utilizadas han sido muy diversas. Para las legislaturas de 2011 y 2015, toda la información necesaria venida recogida en las declaraciones de bienes disponibles en la web de la Diputación. Por el contrario, para las legislaturas de 1979, 1987, 1991, 1995, 1999 y 2003 la composición inicial quedó recogida por periódicos locales, accediendo a ella mediante revisión de hemeroteca digital. Los casos de 1983 y 2007 presentaron mayor dificultad, debiendo contrastar la información recogida por la Junta de Andalucía (Instituto de Estadística de Andalucía, 1992) y el contenido de las Actas de Pleno con la búsqueda individualizada de diputados en hemeroteca y en la listas de candidaturas municipales recogidas por el Boletín Oficial de la Provincia respectivamente. En último lugar, para la revisión de aquellos diputados que tomaron posesión de su cargo en el transcurso de la legislatura fue necesaria la revisión de las Actas de Pleno del periodo temporal objeto de estudio.

Finalmente, la información del registro es representada en mapas para su análisis. El método utilizado se ciñe al uso de SIG sin llegar a la aplicación de análisis espacial. Dicho de otro modo, el objetivo es elaborar una representación visual útil para analizar la distribución espacial de los diputados provinciales e identificar patrones, pero no se lleva a cabo un estudio estadístico avanzado para analizar la sistematicidad de las posibles relaciones que entre ellos puedan mantener (Rodrigues-Silveira, 2013:22).

Entre las posibles alternativas existentes de estilos de mapas temáticos se ha escogido el mapa de coropletas<sup>1</sup> para facilitar la visualización de la estructura municipal de la provincia. Dado que en el sistema electoral provincial la circunscripción electoral no la constituye el municipio sino el Partido Judicial, se representarán visualmente ambos aspectos.

#### 4. Resultados

Con la elaboración del registro se han contabilizado un total de 300 diputados provinciales procedentes de 77 municipios diferentes. Si la provincia de Granada se compone actualmente de 172 municipios podemos afirmar que, aunque el número de diputados es muy superior al de municipios, aquellos que han obtenido al menos un diputado provincial no constituyen ni siquiera la mitad.

1 El mapa coroplético es un tipo de mapa temático en el que los datos se agregan por unidades geográficas predeterminadas (en este caso los municipios), cuyas áreas son coloreadas (Rodrigues-Silveira, 2013:31).

Por otra parte, los 77 municipios no contemplan un número uniforme de diputados provinciales, siendo éste muy desigual. Basta señalar que sólo los 10 municipios con más diputados suman 118, lo que equivaldría aproximadamente al 40% del total de diputados contabilizados.

Tabla II: Los diez municipios con mayor número de diputados provinciales.

Granada	26	Órgiva	10
Albolote	15	Santa Fe	9
Guadix	12	Iznalloz	8
Armillá	11	Almuñécar	8
Motril	11	Baza	8

Fuente: Elaboración propia

Aunque la desigual distribución de diputados provinciales es manifiesta, es necesario averiguar cómo se han distribuido geográficamente y si podemos asociar dicha distribución a criterios demográficos e incluso, partidistas.

#### 4.1. Según distribución demográfica

Según la primera hipótesis de investigación, los municipios de mayor tamaño concentran un mayor número de diputados provinciales en detrimento de los más pequeños. Como ya se ha avanzado, existe una distribución muy desigual entre municipios que tienen representantes en la Corporación provincial y los que no, y a su vez, en el número de diputados que los primeros presentan.

No obstante, lo relevante es contrastar si la distribución de los diputados provinciales guarda correlación con la población provincial, ya que es el tamaño de los municipios el que determina el nivel de asistencia de la Diputación, dados los criterios establecidos en la LRBRL y en la posterior reforma de la LRSAL. Para ello, es necesario efectuar una comparativa de ambas cuestiones que tenga una dimensión espacial. Se han elaborado con este propósito dos mapas. Un primer mapa representa el número de diputados provinciales por municipio mientras que el segundo refleja la distribución de la población provincial.

Según los mapas, la relación entre número de diputados provinciales y población es positiva. Los municipios con mayor número de diputados aparecen generalmente como los más poblados. Si además vinculamos ambos aspectos



con la pertenencia de los mismos a Partidos Judiciales, se puede comprobar cómo la correlación se mantiene en el interior de cada Partido y no sólo en el conjunto de la provincia.

Podemos establecer tres grupos de municipios con diputados provinciales según los resultados. En primer lugar, los municipios cabeza de Partidos Judiciales destacan en el interior de cada circunscripción por ser los que mayor número de diputados provinciales presentan. Es así hasta tal punto de que dentro de los 10 primeros municipios se encuentran todos los cabezas de Partido Judicial a excepción de Loja, que es el decimotercer municipio con 6 diputados. En segundo lugar, hay un grupo de municipios que sin ser cabeza de Partido Judicial destacan por su número de diputados y su elevado nivel de población: Albolote (15), Armilla (11), Santa Fe (9), Almuñécar (8) o La Zubia (8). Este tipo de municipios se concentran principalmente en el Partido Judicial de Granada.

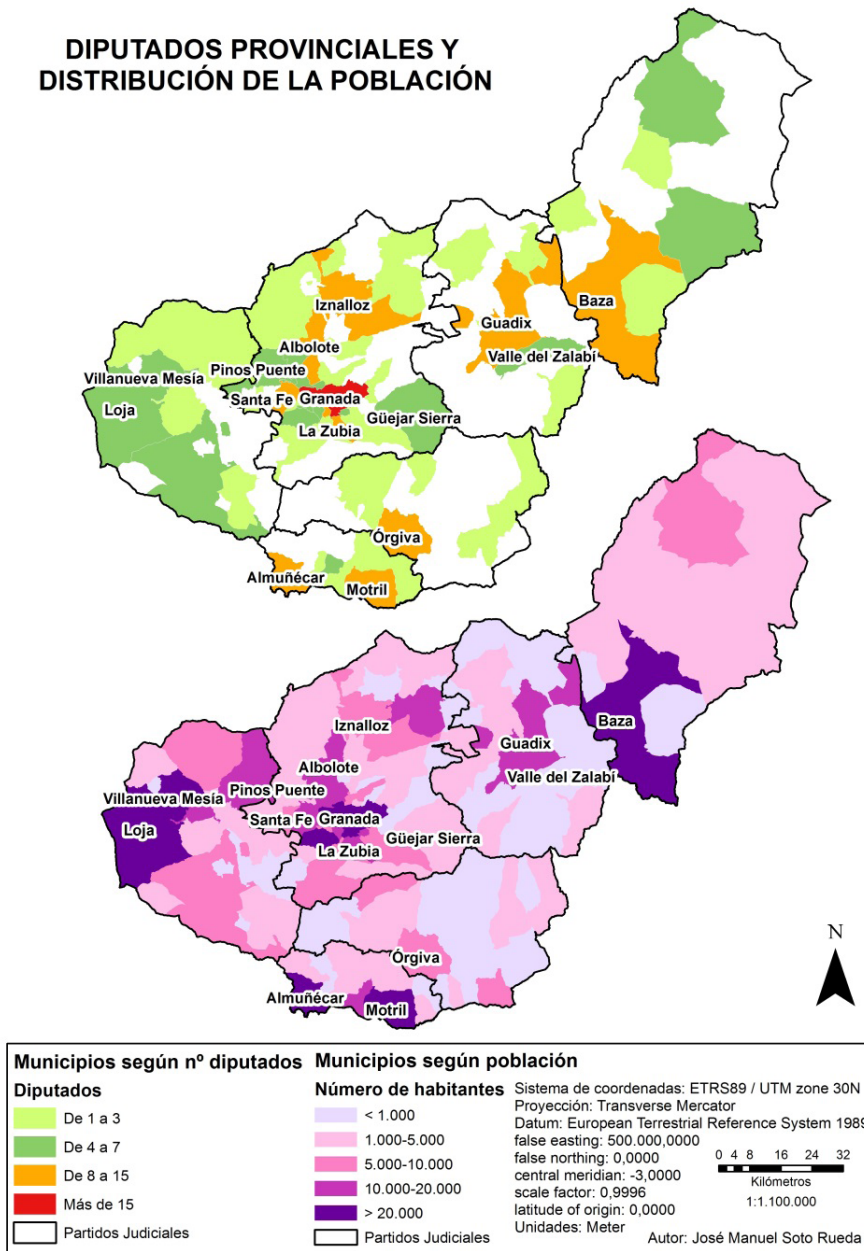
En tercer lugar, un último grupo de municipios que sin ser cabeza de Partido Judicial ni tener gran población, tienen un número significativo de diputados provinciales en relación a su tamaño. Este grupo es el más numeroso y variopinto. Podemos encontrar casos llamativos como Iznalloz (8), Pinos Puente (6), Güéjar Sierra (6), Villanueva Mesía (5) o Valle del Zalabí (5). El resto de municipios tienen un número de diputados provinciales que oscilan desde los 6 hasta el diputado único.

Si tomamos como referencia únicamente los dos primeros grupos antes señalados, se podría argumentar de forma tajante que son los municipios de mayor tamaño los que más diputados provinciales tienen. De hecho, es cierto que esta condición se cumple en los municipios más significativos. No obstante, surgen dudas cuando comprobamos que municipios con una población en torno a 1.000 ó 2.000 habitantes presenta un número llamativo de diputados provinciales como sucede en los casos de Güéjar Sierra, Villanueva Mesía o Valle del Zalabí entre otros. Para despejar esa incógnita, hay que comprobar si aquellos municipios que no tienen vinculado ningún diputado responden mayoritariamente a algún patrón demográfico. Concretamente, hay que contrastar si esos municipios son de pequeño tamaño.

Al analizar por separado los municipios que no han obtenido ningún diputado provincial se confirma la hipótesis. Salvo tres casos excepcionales (Padul, Albuñol y Chauchina) todos los municipios sin diputado provincial tienen menos de 5.000 habitantes, siendo a su vez mayoritarios los que no alcanzan los 1.000. Si se relaciona este último mapa con el que muestra el número de diputados electos por municipio, podemos explicar por qué hay Partidos que concentran sus diputados en pocos municipios. Y es que aquellos Partidos Judiciales compuestos mayoritariamente por municipios inferiores a 1.000 habitantes son los que presentan una mayor concentración de diputados por municipio. Así ocurre en Órgiva y Guadix frente a Loja, cuyos diputados están más repar-

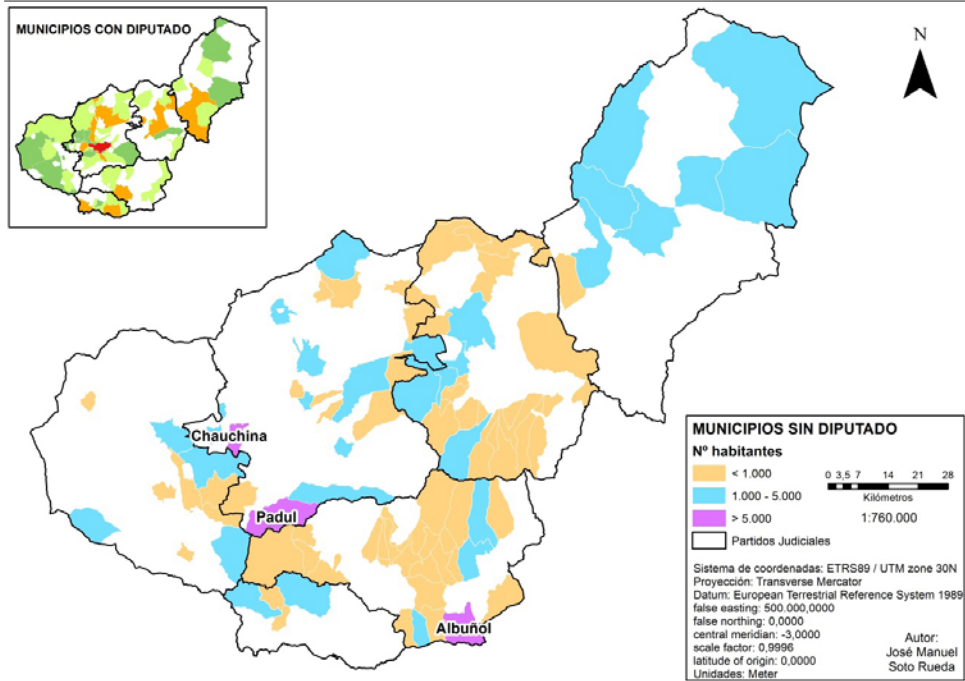
tidos por el territorio de la circunscripción. Respecto a Baza, los municipios sin candidatos son, a causa de su estructura demográfica, los comprendidos entre 1.000 y 5.000 habitantes.

Mapa 2: Comparativa entre número de diputados y distribución poblacional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de registro y de INE 2016

Mapa 3: Perfil demográfico de municipios sin diputados



Fuente: Elaboración propia

Tabla III: Municipios que no aportan diputados provinciales según población

Categoría	Número de municipios	Partido Judicial en que son mayoritarios	Nivel de concentración municipal
>5.000	3	-	-
1.000-5.000	31	Baza	Media
<1.000	61	Órgiva Guadix	Alta

Fuente: Elaboración propia

Una vez hecha la comparativa, se pueden ofrecer varias interpretaciones. Si bien se puede argumentar que la Corporación está compuesta en virtud de un criterio de proporcionalidad respetuoso con la población provincial a la que representa, también hay que asumir que los diputados provinciales serán, en su mayoría, desconocedores de las realidades municipales que motivan el propósito de la institución de la que forman parte, cobrando relevancia la crítica a la “incongruencia” del sistema electoral formulada por Coscolluela Montaner (2011:1552).

Pese a ello, se ha comprobado que la correlación no es absoluta. Sí que se puede concluir que todos los municipios con mayor número de diputados son grandes y que todos los municipios sin diputados presentan pequeño tamaño (matizando los tres casos antes señalados). Sin embargo, no se pueden formular dichas afirmaciones a la inversa al existir pequeños municipios, incluso con menos de 1.000 habitantes, que han presentado más de un diputado provincial.

#### 4.2. Según partidos políticos

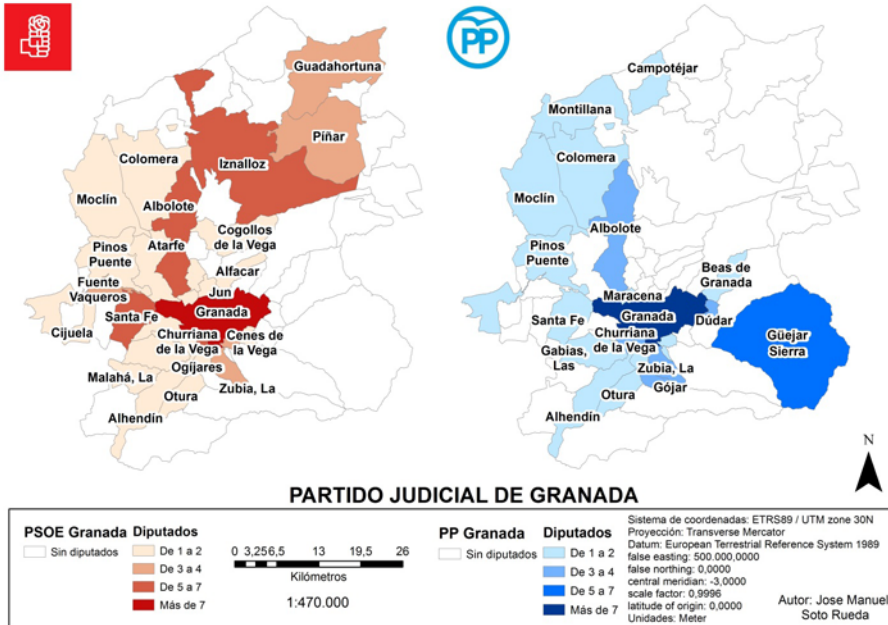
Como se ha visto, el tamaño de los municipios no es una variable capaz de explicar todos los casos, por lo que es necesario acudir a otros criterios para entender por qué se ha articulado así la composición. La segunda hipótesis de investigación a verificar es que la infrarrepresentación de los pequeños municipios se debe al criterio político de los grandes partidos. La concentración municipal de diputados no sólo traería causa por el desequilibrio demográfico de la provincia y el establecimiento de Partidos Judiciales como circunscripción, también se produciría a consecuencia de las decisiones que toman los dos principales partidos en el proceso de elección. Para contrastarla será necesario ordenar la información del registro en clave partidista y visualizarla espacialmente para identificar patrones que puedan revelarnos más información.

Antes de abordar ese objetivo, cabe señalar que en el periodo 1979-2017 se ha registrado que, del total de 300 diputados provinciales, la mayoría forman parte del PSOE (148), del PP (104) y en menor medida del PCE o Izquierda Unida (24). De forma minoritaria se identifican otros partidos que no han concurrido a las elecciones municipales de forma sucesiva u obtuvieron poca representación y presentando diputados provinciales de forma puntual. Así sucedió en 1979 con la Unión de Centro Democrático -UCD- (16), en 1983 con el Partido Socialista Popular de Andalucía -PSPA- (2), en 1987 con Centro Democrático y Social -CDS- (1), Partido Andalucista -PA- (1) y Partido de los Trabajadores de España-Unidad Comunista -PTE-UC- (1); y en 2015 con Ciudadanos -C's- (2) y Vamos Granada (1). Con esta composición, sólo tres partidos nos pueden revelar posibles patrones entre la elección de diputados y sus municipios de procedencia dada su continuidad en el tiempo y su estable participación en la Diputación: Partido Socialista, Partido Popular e Izquierda Unida.

Si hacemos una comparativa entre la distribución espacial de diputados entre los dos grandes partidos, podemos observar que dada la relevancia cuantitativa que ambos tienen sobre el total de diputados son los responsables directos de la concentración municipal a la que anteriormente hacía referencia. A diferencia de otros análisis en los que al comparar ambos partidos se perciben *cleavages* (por ejemplo, en la distribución territorial del voto determinada por el centro-periferia), aquí se observan fuertes semejanzas en la distribución.

En primer lugar, porque se confirma que los municipios que son cabeza de Partido Judicial son los que más diputados aportan en el interior de cada circunscripción. En el caso socialista es más evidente que en el popular, pues éstos últimos no tienen mucha presencia en los Partidos Judiciales de Loja y Baza. Por el contrario, lo más característico del Partido Popular es que tiene 11 diputados concentrados sólo en el municipio de Granada, superando la cifra del PSOE (8) a pesar de que en cómputo global este último tiene 44 diputados más.

Mapa 4: Comparativa de distribución de diputados PSOE-PP (I)

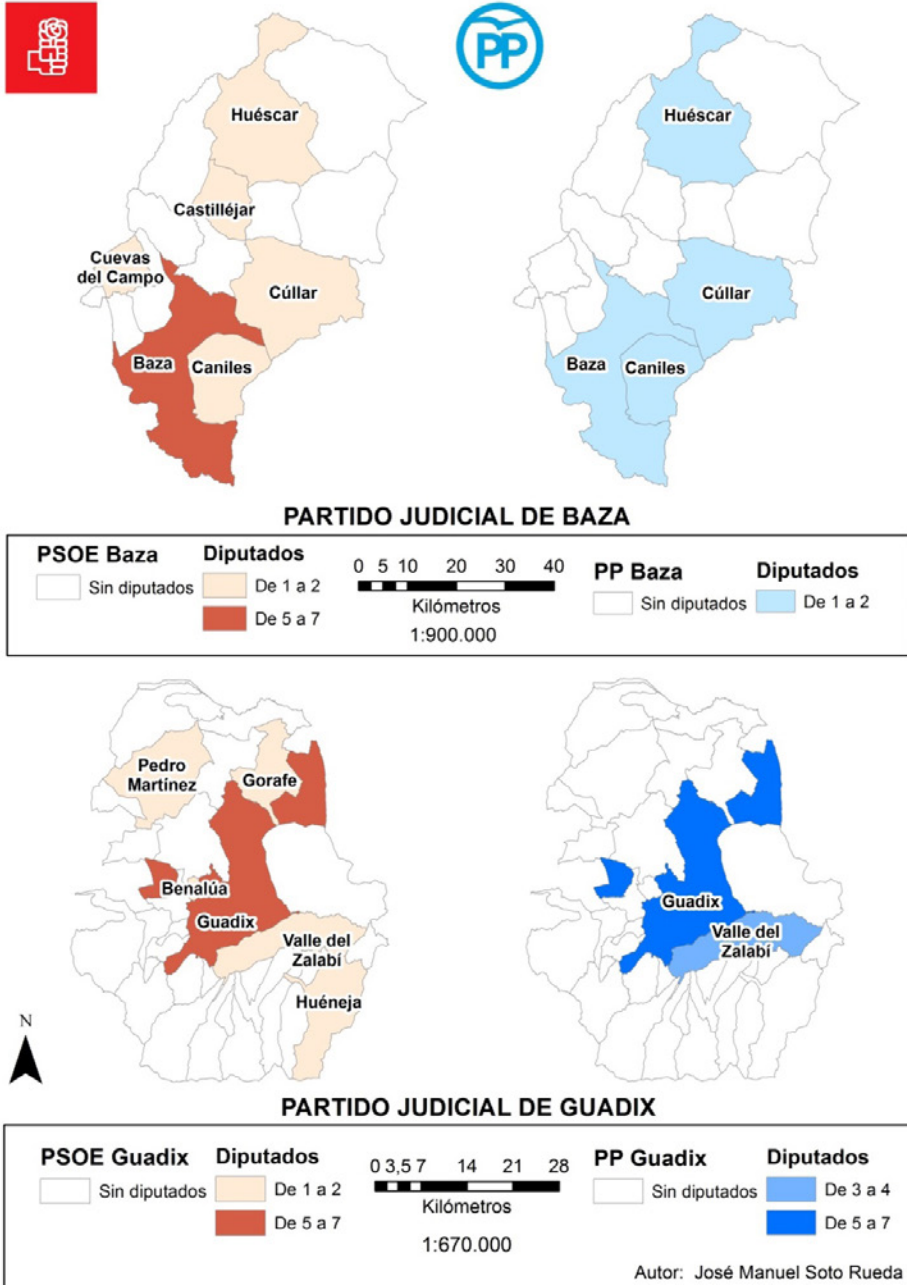


Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, aunque ambas formaciones políticas compartan y determinen la concentración municipal en las cabezas de Partidos Judiciales, también es cierto que presentan ciertas peculiaridades. La diferenciación partidista permite identificar municipios que aunque en su mayoría han aportado diputados de ambas formaciones, una de ellas resulta ser claramente predominante. Mientras que el PSOE es mayoritario en Albolote (7), Santa Fe (7) y Armilla (6) y ha desplazado al PP en Iznalloz (4) y Alhama de Granada (4), el Partido Popular lo es en Churriana de la Vega (4) y muy especialmente en Güéjar Sierra (6) donde el PSOE no tiene ningún diputado. El caso de Güéjar Sierra es excepcional porque, aun teniendo una población inferior a 5.000 habitantes, constituye uno de los principales aportes de diputados del Partido Popular. Ello explica por qué el PSOE tiene definidas zonas geográficas de influencia (los

Partidos de Loja y Baza así como el norte del Partido de Granada) y el único espacio claramente dominado por el PP lo constituye Güéjar Sierra.

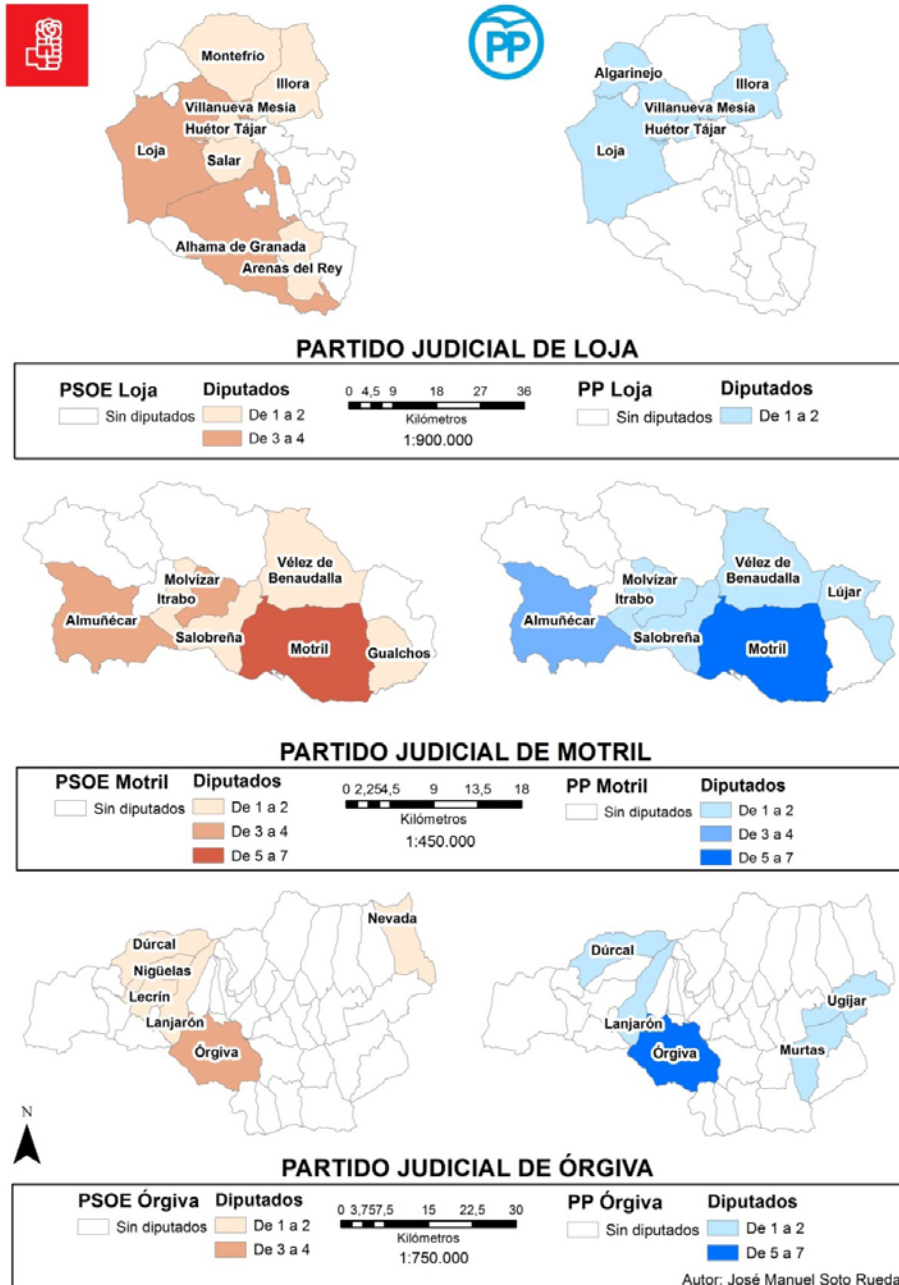
Mapa 5: Comparativa de diputados PSOE-PP (II)



Fuente: Elaboración propia



Mapa 6: Comparativa de diputados PSOE-PP (III)



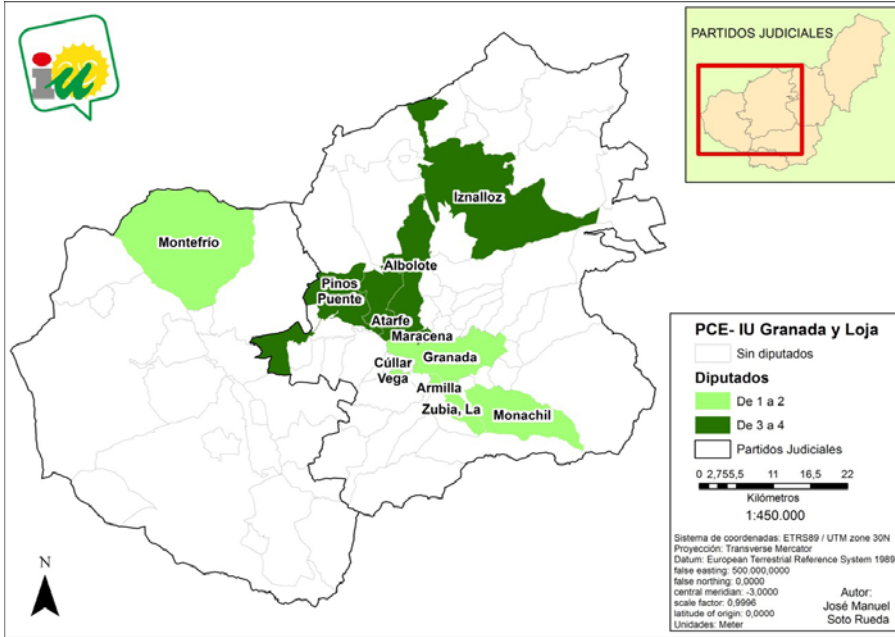
Fuente: Elaboración propia

Una vez que conocemos la distribución espacial de los diputados de los dos grandes partidos, cabe analizar cuál es la del tercer partido más relevante en



número de diputados, el Partido Comunista de España, integrado en Izquierda Unida a partir de 1986. Se pueden extraer dos conclusiones del mapa de diputados de PCE-IU: la coincidencia de municipios con el PSOE y en menor medida con el PP, y su presencia casi exclusiva en el Partido Judicial de Granada.

Mapa 7: Distribución de los diputados de PCE-IU



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la primera cuestión, los 24 diputados comunistas están repartidos por 11 municipios diferentes de forma desigual. Dado su menor número de diputados, la mayor concentración oscila entre los tres (Atarfe, Maracena y Pinos Puente) y los cuatro diputados (Albolote e Iznalloz). Coinciden estos municipios en gran medida con los municipios que más diputados socialistas han aportado en el mismo periodo de tiempo. En casos como Albolote, Maracena, Pinos Puente y Armilla el Partido Popular también ha presentado diputados. De esta coincidencia pluripartidista se deduce que, cuando en el proceso electoral se reparten los escaños por candidaturas políticas, hay municipios que independientemente del partido político gobernante ejercen una gran influencia en el resto del Partido Judicial. A modo de ejemplo, en el año 2007 el municipio de Albolote presentó 3 diputados provinciales, del PSOE, del PP y del PCE-IU. Esto explica que, a pesar de que son los partidos políticos los que elaboran las listas, hay municipios que parecen trascender el componente partidista y cobran mucha importancia dentro del Partido Judicial. También cabe matizar

que los escaños asignados al Partido Judicial de Granada son muy superiores a los correspondientes al resto de circunscripciones.

Por otra parte, el PCE-IU sólo tiene diputados provinciales en el Partido de Granada. La única excepción fue un diputado procedente de Montefrío en 1979, la cual puede explicarse por el cambio de Ley electoral en 1983. Y es que el reparto de escaños basado en el número de votos y no de concejales, limitó el número de escaños en los Partidos Judiciales distintos al de Granada, y por ende limitó las posibilidades de que partidos minoritarios obtuvieran allí representación. Pese a ello, el Partido Andalucista consiguió de forma excepcional un diputado procedente de Almuñécar en 1987. Salvo este caso, la presencia de partidos minoritarios en la Diputación está quedando limitada, como sucede con Izquierda Unida, al Partido Judicial de Granada. En relación con la segunda hipótesis formulada, aunque el establecimiento de Partidos Judiciales como circunscripción electoral es un elemento influyente, no queda claro aún cuál es exactamente el papel que tienen los partidos políticos en la concentración municipal de diputados provinciales.

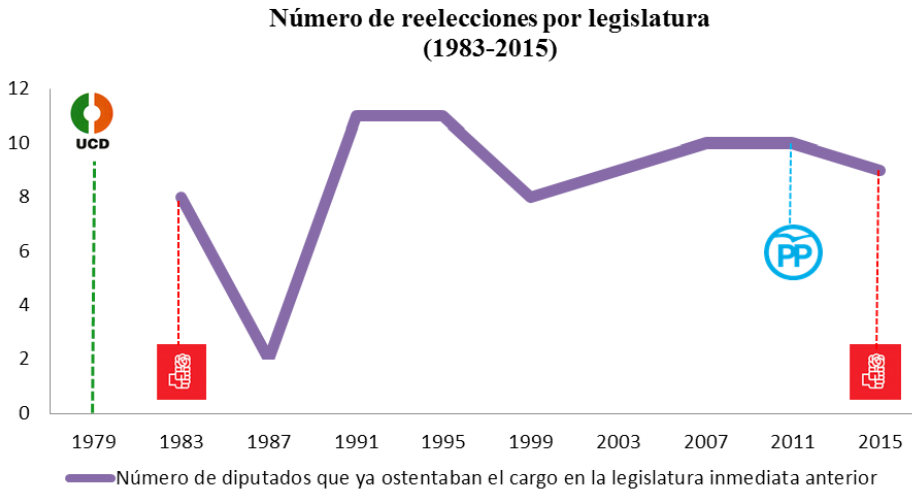
#### 4.3. ¿Qué papel juegan los partidos políticos en la concentración municipal?

Como se ha visto, los diputados provinciales se han distribuido espacialmente de forma muy desigual. Dado que los partidos políticos tienen un papel central en la elección de los diputados, cabe plantearse en qué medida éstos pueden incidir en la concentración municipal de diputados a la que se ha hecho alusión. El único cauce por el que pueden hacerlo es mediante la inclusión de concejales de los mismos municipios en las listas de cada Partido Judicial. Es necesario plantearse si los candidatos son personas diferentes o bien son las mismas que encadenan mandatos en diferentes legislaturas. A partir del examen del registro elaborado, se puede constatar que la pluralidad de mandatos ha sido una práctica habitual en la Diputación de Granada.

El gráfico 1 mide cuántos de los 27 diputados de los que se compone la Diputación Provincial ya habían sido diputados en la legislatura inmediata anterior. No se toma en consideración, por tanto, la composición de la legislatura de 1979, bajo la presidencia de la UCD, por ser la primera. Desde 1983 hasta 2015, los diputados que han repetido en la Corporación han oscilado entre 8 y 11, es decir, que se ha mantenido una tendencia según la cual aproximadamente un tercio de los miembros de la Corporación ya habían formado parte en la legislatura pasada. Dicha tendencia se ha mantenido igualmente en la única legislatura que presidió el Partido Popular. La excepción la encontramos en la legislatura de 1987, en la que sólo dos diputados provinciales volvieron a tomar posesión, muy probablemente a causa de la especial conflictividad que genera-

ron las elecciones de 1983 a nivel provincial y la evolución que experimentaba el sistema de partidos a nivel nacional. Aunque se confirma la frecuencia con la que se producen mandatos sucesivos, no nos proporciona información más precisa, por ejemplo, si hay casos en los que se producen más de dos mandatos sucesivos o quien vuelve a la Diputación Provincial después de un periodo de tiempo.

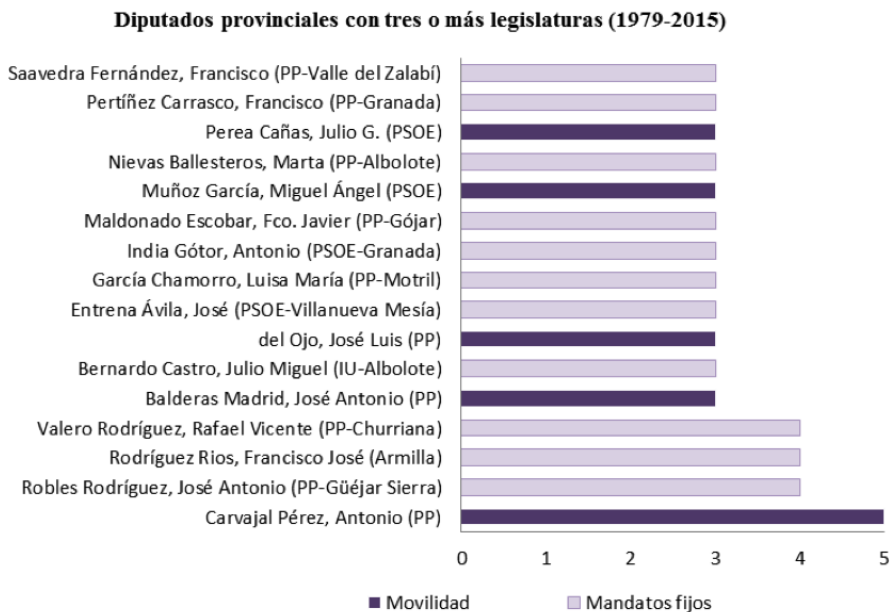
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia

Es conveniente recordar que los 300 diputados contabilizados al principio de la sección están considerados en un sentido abstracto, es decir, como tomas de posesión. Considero que esta decisión metodológica era necesaria para hacer una representación espacial adecuada. No obstante, a efectos de tratar la concatenación de mandatos hay que matizar estos resultados, pues 68 diputados, entendidos ahora como personas físicas, han tomado posesión como diputados provinciales desde dos hasta cinco veces, sean consecutivas o no. Para ser más específicos, estos 68 diputados representan realmente 157 de las 300 tomas de posesión. Esto implica que la concentración municipal que antes se había circunscrito a la dimensión espacial es aún mayor si le sumamos la dimensión personal del concejal que ostenta el cargo. Hay que decir, a modo de contrapeso, que la gran mayoría de estos diputados (52) sólo han estado en la Diputación dos legislaturas. Pese a ello, conviene examinar quiénes son los concejales que han estado tres o más legislaturas en la Diputación y si su procedencia contribuye a explicar la concentración municipal antes señalada.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico se observan dos tipos de diputados: aquellos que han tenido varios mandatos en las mismas condiciones y aquellos en los que la repetición viene acompañada por episodios de movilidad, ya sea mediante un cambio de municipio o por cambio de partido político.

Se contempla en el gráfico cómo municipios pequeños tienen un número significativo de diputados como consecuencia de la repetición de mandatos. Así ha sucedido con el Partido Popular en Valle del Zalabí, Churriana de la Vega, Gójar y especialmente en Güéjar Sierra; y con el PSOE en Villanueva Mesía. En estos casos se confirmarían las dos hipótesis planteadas, especialmente la segunda en lo relativo a la influencia que tienen los partidos políticos sobre la infrarrepresentación de los pequeños municipios.

El problema es que se han producido durante la repetición de mandatos casos de cambios de municipio y cambios de partido político. Aunque el papel de los partidos políticos sobre la distribución espacial de los diputados seguiría siendo relevante, cabría matizar que no siempre la repetición de mandatos supondrá un síntoma de concentración municipal y asimismo, que no siempre será uno de los dos grandes partidos quienes toman la iniciativa de presentar una misma persona en las listas, sino que será otro partido político con un colegio electoral diferente.

Tabla IV: Cambios de municipio durante los mandatos de diputado provincial

<b>Concejal</b>	<b>Número de Mandatos</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Municipio por legislatura</b>
Carvajal Pérez, Antonio	5	PP	Órgiva (1987, 1991, 1995) Cájar (1999) Moclín (2003)
Balderas Madrid, José Antonio	3	PP	Güéjar Sierra (1991 y 1995) Granada (1999)
Del Ojo, José Luis	3	PP	Armillá (1987 y 1991) Ogíjares (2003)
Muñoz García, Miguel Ángel	3	PSOE	Ogíjares (1991 y 1995) Órgiva (1999)
Perea Cañas, Julio G.	3	PSOE	Lecrín (1987 y 1991) Nigüelas (1995)

Fuente: Elaboración propia

En referencia a los cambios de municipio, el caso indiscutiblemente más llamativo es el de Antonio Carvajal Pérez, no sólo por ser el diputado con mayor número de legislaturas, sino por haberse presentado hasta en tres municipios distintos. No se observa un patrón específico que explique la movilidad entre municipios, ni siquiera se aprecia de manera uniforme si la movilidad se produce hacia dentro o hacia fuera del Partido Judicial.

Respecto a los cambios de partido político, el exponente más importante es Francisco José Rodríguez Ríos. Electo por Armilla, fue diputado provincial durante tres legislaturas consecutivas (1987 a 1999) por el PSOE y retornó en 2015 a la Diputación con Ciudadanos.

En definitiva, estos casos de movilidad sugieren que las hipótesis de investigación, aunque parecen ser verificadas en términos generales, no se cumplen en su totalidad. Ello se debe a que el examen desde la perspectiva espacial, la vinculación entre municipios y diputados, no alcanza a explicar los casos de movilidad entre municipios, aspecto que excede de nuestro objeto de investigación y que requerirá de un estudio detallado de las trayectorias individuales de esos diputados en cuestión.

## 5. Conclusiones

La controversia suscitada en torno al sistema de elección de diputados provinciales es extraordinariamente compleja por su inevitable vinculación con la regulación jurídica de la provincia y su trayectoria histórica. Se ha esgrimido

que la naturaleza instrumental de la provincia y la orientación de la Diputación hacia los intereses municipales restan relevancia al carácter indirecto del sistema de elección. Además, la necesaria condición de concejales electos se ha contemplado como una conexión democrática suficiente entre ciudadanía, representantes municipales e institución provincial. Tal y como se justificó en los debates parlamentarios previos a la Ley Electoral de 1983, la Diputación debe ser representativa en proporción a la población provincial en su conjunto sin que la misma deba ser “territorializada”. No obstante, el argumento por excelencia a favor de la necesidad de las Diputaciones es que presta asistencia a los pequeños municipios, la cual es imprescindible para garantizar su autonomía local.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que según los resultados de este estudio los municipios sin diputado provincial tienen menos de 5.000 habitantes, se deduce que la institución provincial descansa el peso de sus decisiones sobre diputados que desconocen la realidad municipal que motiva su propósito esencial. De hecho, cabe descartar que, en la práctica, esta situación sea fruto del respeto a la proporcionalidad de la población, sino que se trata de una cuestión táctica que enlaza motivos políticos y territoriales. Esto se debe a que los municipios más grandes suelen contar con representantes con mayor poder orgánico en el partido, y porque hay municipios que por su relevancia sobre el resto del Partido Judicial aportan un gran número de diputados provinciales de diferentes formaciones políticas. Debe matizarse que la presente investigación no permite conocer cómo esta composición repercute sobre el equilibrio intermunicipal al que aspira la Diputación.

El criterio territorial y el político están unidos por la capacidad de los partidos políticos de elaborar las listas de diputados provinciales. Sin embargo, la presencia de diputados que cambian de un municipio a otro en distintas legislaturas potencia el criterio político sobre el territorial. De este modo, si los municipios pequeños no están siendo representados en la Diputación no es sólo por razón de su tamaño sino por la influencia procedente de los partidos políticos sobre los candidatos. Dichos diputados, conocidos popularmente como “paracaidistas”, son la muestra de que tras el argumento de la preservación de la proporcionalidad se utiliza el diseño del sistema electoral para mantener o recompensar carreras políticas individuales.

En definitiva, el actual sistema de elección provincial desvirtúa el sentido de la institución y desdibuja el papel de los municipios a favor de los partidos políticos. La perspectiva espacial es útil para contrastar empíricamente cuáles son los municipios que gozan de mayor influencia en sus respectivas circunscripciones y el desequilibrio en el número de diputados. No obstante, tiene sus limitaciones cuando se trata de ofrecer explicaciones a la concatenación de

mandatos, debiendo examinar en profundidad las trayectorias políticas individuales.

## 6. Bibliografía

- Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos (2013). “Calidad de las instituciones, cohesión social y fiscalidad”. En: X. C. Arias y G. Caballero (eds.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS.
- Bayona Rocamora, Antoni (2012). “La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico”. *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, documento técnico: 221-246.
- Bobo Ruiz, Jesús (2015). “La Provincia”. En: E. Arana, et al. (eds.), *Lecciones para el estudio del Derecho Local*. Madrid: Tecnos.
- Carballeira Rivera, María Teresa (1993). *La Provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Marcial Pons.
- Carbonell Porras, Eloísa (2013). “Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. *Cuadernos de Derecho Local*, 31: 7–22.
- Coscolluela Montaner, Luis (1983). *La Ley de Reforma de las Elecciones Locales. Comentarios a la Ley de 2 de marzo de 1983*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Coscolluela Montaner, Luis (2011). “Las elecciones locales”. En: S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Vol. II*. Madrid: Iustel.
- Coscolluela Montaner, Luis y Muñoz Machado, Santiago (1979). *Las Elecciones Locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Publicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- De Cueto, Carlos y Durán, Marién (2008). “La comparación en los estudios políticos”. En: C. de Cueto y M. Durán (eds.), *Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio*. Granada: Comares.
- De Cueto, Carlos y Szmolka, Inmaculada (2011). *Objeto y Método de la Política Comparada*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Estrada Sánchez, Manuel (2008). “¿Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las Diputaciones provinciales”. *Revista jurídica interdisciplinar internacional*, 12: 303-319 (en línea). <http://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/7453>. Acceso: 4/3/2017
- Fernández Pérez, Bernardo (1979). “Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de elecciones locales”. *Revista de Estudios Políticos*, 10: 131–142 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1273229.pdf>. Acceso: 12/3/2017.



- García Rojas, José Adrián (2002). “La administración local en el constitucionalismo histórico español”. *Anales de la Facultad de Derecho*, 19: 23–40 (en línea). [http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/19-2002/02%20\(Jos%C3%A9%20Adri%C3%A1n%20Garc%C3%ADa%20Rojas\).pdf](http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/19-2002/02%20(Jos%C3%A9%20Adri%C3%A1n%20Garc%C3%ADa%20Rojas).pdf). Acceso: 4 marzo 2017.
- Garrido López, Carlos (1999). “Elección de diputados provinciales y ruptura de la relación representativa”. *Debates constitucionales* (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3412409.pdf>. Acceso: 22 marzo 2017.
- Garrido López, Carlos (2000a). “El diputado provincial como representante”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20(60): 115–140 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79689.pdf>. Acceso: 30 abril 2017
- Garrido López, Carlos (2000b). “Los partidos políticos en el sistema electoral de las diputaciones provinciales”. *Teoría y realidad constitucional*, 6: 191–199 (en línea). <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/download/6524/6245>. Acceso: 22 marzo 2017.
- Garrido López, Carlos (2002). “El regionalismo “funcional” del régimen de Franco”. *Revista de Estudios Políticos*, 115: 111–128 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/246164.pdf>. Acceso: 30 abril 2017.
- Guaita Martorell, Aurelio (1981). “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”. *Revista de Administración Pública*, 94: 33–52 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050110.pdf>. Acceso: 4 marzo 2017
- Guy Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Instituto de Estadística de Andalucía (1992). *Elecciones Locales en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1997). “El ejercicio del poder desde un punto de vista institucional”. *Gestión y Política Pública*, 6(1): 41-73.
- Márquez Cruz, Guillermo (1999). “Veinte años de democracia local en España: Elecciones, producción de gobierno, moción de censura, y elite política (1979-1999)”. *Revista de Estudios Políticos*, 106: 289–334 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27576.pdf>. Acceso: 4 marzo 2017.
- Martín Cubas, Joaquín (2015). “La democracia participativa en los Gobiernos Locales y su desarrollo en el moderno régimen local español”. En: A. Boix Palop y A. M. de la Encarnación (coord.), *Los retos del Gobierno Local tras la reforma de 2013*. Pamplona: Aranzadi.
- Martín Mateo, Ramón (1981). “La autonomía local y el sistema normativo español”. *Revista de Administración Pública*, 94: 53–88 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050112.pdf>. Acceso: 4 marzo 2017
- Martínez Sospedra, Manuel (2010). “Las contradicciones internas de una doctrina constitucional. La STC 38/83 y la LOREG”. *Corts: Anuario de Derecho*

- Parlamentario*, 24: 215–236 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3427354.pdf>. Acceso: 4 marzo 2017.
- Martín-Retortillo, Sebastián (1980). “En torno a la organización provincial”. *Revista de Administración Pública*, 93: 7–28 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1058861.pdf>. Acceso: 8 marzo 2017.
- Morell Ocaña, Luis (2011). “Las provincias”. En: S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Vol. II*. Madrid: Iustel.
- Morrillo-Velarde Pérez, José Ignacio (2014). “Las competencias de las entidades locales.” En: T. Quintana López (dir.), y A. B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local: Comentario a la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Piñar Mañas, José Luis (1981). “De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia”. *Revista de Administración Pública*, 96: 267–288 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050140.pdf>. Acceso: 8 marzo 2017.
- Quintana López, Tomás (2014). “Detalle previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local”. En: T. Quintana López (dir.), y A. B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local: Comentario a la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rivero Ysern, José Luis (2014). *Manual de derecho local*. Navarra: Thomson Reuters
- Rodrigues-Silveira, Rodrigo (2013). *Representación espacial y mapas*. Madrid: CIS.
- Sánchez Blanco, Ángel (1985). “La Ley electoral como instrumento de articulación institucional: la estructura orgánica y el procedimiento electoral de las Diputaciones Provinciales”. *Revista de Administración Pública*, 108: 87–108 (en línea). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/892598.pdf>. Acceso: 4 marzo 2017.
- Soro Mateo, Blanca (2007). “La provincia en el contexto jurídico del siglo XXI”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 305: 103–131.
- Tarrés Vives, Marc (2014). “La división provincial española: antecedentes, evolución y estado actual”. *Estudios de Deusto*, 61(2): 87–100.
- Zafra Víctor, Manuel (2010). “Ley de Autonomía Local de Andalucía”. *Revista de Estudios Regionales*, 88(2): 253–258.
- Zafra Víctor, Manuel (2011). “El debate sobre la supresión o reforma de las Diputaciones provinciales en España”. *Cuadernos de Derecho Local*, 27: 91–99.
- Zafra Víctor, Manuel (2012). “Relaciones entre municipios y provincias”. *Cuadernos de Derecho Local*, 29: 119–140.
- Zafra Víctor, Manuel (2015). *Respaldo político para buenas ideas: mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. Madrid: Iustel.

JOSÉ MANUEL SOTO RUEDA

---

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración y Derecho por la Universidad de Granada.  
Estudiante del Máster Interuniversitario en Análisis y Gestión del Territorio de la Universidad de Granada y la Universitat Rovira i Virgili.

