

Claves 36

Serie Claves del Gobierno Local

200 años de la Diputación de Barcelona

Presentación de Núria MARÍN MARTÍNEZ

Juan ECHÁNIZ SANS

Alfredo GALÁN GALÁN

Enrique ORDUÑA REBOLLO

Jordi VILAMALA SALVANS

**200 años de la
Diputación de Barcelona**



Claves 36

Serie Claves del Gobierno Local

200 años de la Diputación de Barcelona

Presentación de Núria MARÍN MARTÍNEZ

Juan ECHÁNIZ SANS

Alfredo GALÁN GALÁN

Enrique ORDUÑA REBOLLO

Jordi VILAMALA SALVANS



Diputació
Barcelona



1822
2022

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Depósito legal: M-29713-2022

ISBN: 978-84-125912-1-7

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

- 9** **Presentación**
NÚRIA MARIN MARTÍNEZ
- 11** **Introducción**
JUAN ECHÁNIZ SANS
- 17** **Recorrido histórico por los doscientos años de diputaciones provinciales**
ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO
- 79** **La Diputación de Barcelona, una trayectoria de doscientos años a través de su archivo**
JORDI VILAMALA SALVANS
- 135** **Pasado, presente y futuro de las diputaciones provinciales en España**
ALFREDO GALÁN GALÁN

Presentación

Celebrar dos siglos de servicio público constituye un hito muy significativo. Es un hito que la Diputación de Barcelona comparte con otras diputaciones españolas. Los inicios de estos Gobiernos provinciales fueron inciertos y vacilantes. Surgidas del proyecto modernizador del liberalismo proclamado en la Constitución de Cádiz, las diputaciones provinciales arrancaron en diversas fases y, a lo largo de dos siglos, han sufrido varias veces el impacto restrictivo y autoritario de las fuerzas reaccionarias: primero, en el siglo XIX, a causa de los retornos del absolutismo; ya en el XX, la represión de dos dictaduras. Pero los retrocesos, incluso cuando han sido largos, como en el caso del franquismo, no han conseguido acabar con una trayectoria de progreso muy valiosa. Porque, al cabo de doscientos años, las diputaciones siguen aquí y, sobre todo, siguen muy activas a favor de la ciudadanía.

Para la Diputación de Barcelona, esta efeméride, que ciertamente nos enorgullece, supone ante todo un estímulo para profundizar en la labor que hemos desarrollado desde la recuperación de la democracia local, tras las elecciones municipales de 1979. Nuestra reinvenición como Gobierno municipalista es una historia de éxito. El liderazgo de los alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas que han ido sucediéndose al frente de la Diputación de Barcelona ha permitido desarrollar un modelo de Gobierno intermedio, basado en la cooperación local, que ha resultado ser imprescindible para

garantizar los servicios públicos de proximidad en los 311 municipios de la provincia.

Frente al reto de la emergencia climática y de los objetivos de desarrollo sostenible, el modelo de trabajo en red con los municipios constituye un instrumento eficaz, que afinamos y adaptamos continuamente a las circunstancias cambiantes que vamos afrontando. Tras dejar atrás la Diputación asistencialista e intermediaria que heredamos del franquismo, nos hemos convertido en un Gobierno intermedio, supralocal, un Gobierno necesario, que combina la asistencia financiera, la técnica y la directa. Nuestros socios son los ayuntamientos y demás entes locales, pero el trabajo que llevamos a cabo con ellos tiene como beneficiarias a las personas y al territorio. Un territorio que abordamos con visión global y reequilibradora, porque los derechos de las personas y los servicios públicos básicos que les corresponden son los mismos independientemente de donde vivan.

Con este volumen, que recoge las intervenciones de la jornada “200 años de la Diputación de Barcelona”, organizada por la Fundación Democracia y Gobierno Local y la Diputación de Barcelona en julio de 2022, ofrecemos un balance histórico de las diputaciones, con especial atención a la de Barcelona, y una reflexión sobre lo que puede y debe ser nuestro futuro.

NÚRIA MARÍN MARTÍNEZ
*Presidenta de la Diputación de Barcelona
y de la Fundación Democracia y Gobierno Local*

Introducción

Durante el año 2022 muchas diputaciones provinciales españolas han celebrado los 200 años de su nacimiento institucional, que se produce fruto de las previsiones de la Constitución de Cádiz de 1812. Diferentes actos y eventos han puesto de manifiesto la trayectoria de estas instituciones. Como no puede ser de otra manera, en un periodo tan prolongado, se trata de una historia cargada de luces y sombras.

Pero, en todo caso, las diputaciones han dado muestras de longevidad, sobreviviendo durante diferentes regímenes y situaciones políticas. Hecho que sin duda es relevante.

En este libro, Enrique Orduña y Jordi Vilamala se aproximan desde diferentes enfoques a la historia de estas instituciones públicas que han sido relativamente estudiadas. Seguramente hay espacio y recorrido para más exhaustivos análisis históricos y sociales que ayuden a fijar con más nitidez el papel político de estas instituciones en el gobierno del territorio durante su larga existencia.

En un ámbito de reflexión, estudio y propuesta como es la Fundación Democracia y Gobierno Local, lo que actualmente interesa es el análisis del rol actual de Gobierno local intermedio de las diputaciones en el contexto del Estado descentralizado que instituyó la Constitución Española (CE) de 1978.

Porque las diputaciones son hoy claramente –y yo diría exclusivamente– Gobiernos locales. En este momento en que analizamos el papel de las instituciones provinciales durante su existencia, hay que señalar la clarificación institucional que se produce desde 1978, con la aprobación de la CE, y que se ratifica en 1985 con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Es, sin duda, un aspecto relevante y sobre el que me gustaría brevemente reflexionar, ya que si las diputaciones tienen 200 años, lo sustantivo, ahora, es que han cumplido 45 años desde que la CE las señalara como los órganos de gobierno de una entidad local básica que es la provincia.

Conviviendo en una primera etapa del periodo democrático con el desarrollo del Estado autonómico, poco a poco las diputaciones fueron profundizando en su carácter exclusivo de Gobierno local y dejando atrás las estructuras de poder relacionadas con el régimen anterior.

Como dice el profesor Isidre Molas, la democracia, desde el punto de vista de la ciudadanía, llega a España de manera palpable en 1979 cuando se celebraron las primeras elecciones locales de la democracia y multitud de ciudadanos en todos los municipios entraron a participar de los asuntos públicos.

Es verdad que desde 1977 los españoles pudieron elegir a los representantes en las Cortes Generales y que el país disponía de un Gobierno democrático, pero en las “corporaciones” locales (porque eso eran los ayuntamientos) quedaban los restos del régimen anterior. Pues bien, a partir del control democrático de los ayuntamientos, las personas que dirigían esas “corporaciones” tuvieron que retirarse o abrazar la fe democrática.

En las elecciones locales de 1979 la ciudadanía vivió, por fin, la democracia.

Esta democratización de la vida local tuvo un efecto multiplicador en las diputaciones provinciales, instituciones, hasta aquel momento, aún más opacas que los ayuntamientos de la dictadura. En una primera etapa, esto se produjo quizás más pausadamente, para posteriormente a 1985, con ocasión de la aprobación de la LRBRL, acelerarse su reconversión en Gobiernos locales intermedios, lo cual se produjo sobre todo con el establecimiento de las comunidades autónomas y los consiguientes traspasos de servicios.

En definitiva, en paralelo a la acción urgente de normalización ciudadana y urbanística que llevaron a cabo los ayuntamientos, y a la definición cons-

titucional de la provincia como entidad local, determinada por la “agrupación de municipios”, las diputaciones inician su andadura democrática comenzando su transformación, orientándola claramente a la acción local y territorial.

Ahora bien, el legislador, en 1985, no tenía la perspectiva temporal suficiente para una definición detallada de las misiones de las diputaciones en un contexto de recuperación de las comunidades autónomas y de los municipios. Los límites los marcaban la CE, por un lado, las futuras competencias de las comunidades autónomas, por otro, y por supuesto una creciente demanda de autonomía local por parte de las ciudades. Por ello, la regulación contenida en la ley que afecta a las diputaciones necesariamente se aborda desde una prudencia donde se insinúa un rol, pero no se concreta demasiado con qué competencias e instrumentos se debe desarrollar. Son las llamadas “competencias funcionales”.

A pesar de que las diferentes reformas legislativas de la LRBRL han ido introduciendo algunas competencias materiales, y de que algunos parlamentos autonómicos, asimismo, han adjudicado competencias a las diputaciones de régimen común, el conjunto del artículo 36 de la Ley 7/1985 requeriría de una revisión y una ordenación en profundidad para adaptar la norma a la situación actual de estos Gobiernos locales.

Una de las características de las diputaciones es su variedad. Para empezar, no existen en todas las provincias (en las comunidades autónomas uniprovinciales han quedado subsumidas en los Gobiernos autonómicos), en las islas se han adaptado al hecho insular, también tenemos el caso de las forales...

Las características de cada una de las provincias, con sus realidades sociales, económicas o territoriales, también han influido en el devenir de las diputaciones democráticas. La ausencia de competencias materiales, que en algún momento se ha visto como un problema para su desarrollo institucional, y el desarrollo de las competencias funcionales, han dado como resultado un amplio repertorio de modelos de desarrollo y de prioridades con un denominador común: la cooperación local, la asistencia local y la gestión territorial, en sus diferentes modelos y formas.

Un caso paradigmático de esta diversidad es el de la Diputación de Barcelona, con aspectos diferenciales como son la herencia de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1925) y la presidencia de la Diputación que ostentó el

presidente Josep Tarradellas (1977-1980), que fue presidente de la Generalitat provisional hasta la constitución del Parlament de Cataluña en 1980. Hoy en día, después de décadas de reformas y de construcción de un modelo propio, la Diputación de Barcelona se define como un Gobierno local intermedio de cooperación local, gestión local supramunicipal y establecimiento de redes de servicios locales.

Creo que hoy podemos decir que las diputaciones han establecido, allí donde existen, un modelo de administración útil para el desarrollo del gobierno local y de los territorios a los que sirven.

Y profundizando en esta idea, que me parece fundamental, expresada magníficamente por Manuel Zafra, de que las diputaciones y los ayuntamientos pertenecen a la misma comunidad política, son partes de un mismo Gobierno que es el local...

Independientemente del nombre que le demos a este Gobierno local intermedio en el futuro (el nombre no hace la cosa), existe una cierta unanimidad acerca de que es necesario por la labor que desarrolla y la manera de potenciar el gobierno local con la que trabaja (cooperación y concertación). El mantenimiento del mapa municipal y al mismo tiempo una deseada homogeneidad en la prestación de servicios locales, así como la promoción social y económica de todos los rincones de las provincias, requieren de Gobiernos intermedios como las diputaciones... Si no los tuviéramos tendríamos que crearlos...

La valoración global de la tarea efectuada por las diputaciones democráticas durante estos últimos 45 años –me refiero básicamente a las de régimen común, pero también a sus parientes cercanos, los consells y los cabildos insulares– está por hacer. Pero no cabe duda de que estas instituciones han sido esenciales en la consolidación de las políticas y del Gobierno local básico que son los ayuntamientos. Han ayudado al reequilibrio territorial con la cooperación en la prestación de servicios locales en todos los núcleos de población. En muchos casos desarrollan políticas territoriales muy necesarias en campos como las infraestructuras, el turismo, la prestación de servicios de bienestar o la cultura, por citar algunos.

En estos momentos son un buen instrumento para el aterrizaje territorial de los fondos *Next Generation* y para ayudar a los ayuntamientos a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y la realización de las agendas

2030. Y, especialmente, en la lucha contra el cambio climático, la transición energética y las políticas para luchar contra la despoblación excesiva de determinados territorios.

Ahora bien, al igual que los ayuntamientos, las diputaciones tienen delante retos muy importantes. Como apunta Alfredo Galán en el libro, los cambios sociales y territoriales que se están produciendo en nuestra sociedad, y la necesidad de una nueva agenda local que actualice políticas públicas y servicios locales, obligan a afrontar aspectos estructurales continuamente postergados. Me refiero a la reforma del régimen jurídico local (especialmente a la revisión de sus competencias), a la reforma de la financiación local, pero también a un replanteo general de la organización y del funcionamiento local para afrontar los retos de la sociedad digital y de la sostenibilidad.

Por lo que respecta a la mejora de las diputaciones, hay mucho propuesto. Por citar alguna de las iniciativas más sistemáticas, cabe señalar el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (2011), auspiciado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, en el que se proponen diversas medidas de actualización de estas instituciones, profundizando en su desarrollo institucional dentro de la esfera local. Aspectos como las competencias y la coordinación con otras Administraciones, así como la mejora de la representatividad del territorio, tienen recorrido para la mejora. Pero también hay otros aspectos que se debieran analizar:

- ✓ Cabe insistir en que la regulación de las competencias y de los instrumentos de cooperación y asistencia recogidos en la ley (artículo 36 de la LRRL) se ha quedado obsoleta y se debería actualizar a la luz de las mejores prácticas que se han desarrollado por parte de muchas diputaciones durante estos últimos años.
- ✓ Sería interesante analizar cómo ha influido la “inexistencia” de diputación en las comunidades autónomas uniprovinciales, estudiando el mayor o menor desarrollo de determinadas políticas y servicios públicos locales. Y por supuesto estudiar el caso de las islas, donde el Gobierno local intermedio se ha adaptado al hecho insular, recibiendo significativas delegaciones del Gobierno autonómico.
- ✓ Igualmente parece interesante analizar transversalmente las diferentes iniciativas que la legislación de algunas comunidades autónomas pluriprovinciales ha desarrollado respecto a las diputaciones.

En definitiva, se requiere una actualización del marco legal básico de las diputaciones con el objeto de recoger los instrumentos de cooperación y asistencia que ya han sido probados y mejorar los mecanismos de coordinación con el resto de Administraciones. Estas reformas son necesarias para que dentro de muchos años las nuevas generaciones puedan hablar en positivo de las diputaciones.

JUAN ECHÁNIZ SANS

Coordinador general de la Diputación de Barcelona

Recorrido histórico por los doscientos años de diputaciones provinciales

Enrique Orduña Rebollo

*Secretario general de la Organización
Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI)*

SUMARIO. 1. Una reflexión previa. 2. La organización territorial e institucional. 3. La diputación en la Constitución de 1812. 4. Las diputaciones en el marco del constitucionalismo. 5. Las diputaciones provinciales en el Trienio Liberal. 6. Las diputaciones y su institucionalización definitiva (1835-1845). 7. Las diputaciones provinciales entre moderados y progresistas. 8. La corta democratización de las diputaciones en 1869. 9. Las diputaciones en la Restauración (1876-1923). 10. Las diputaciones en la reforma de Maura. La Mancomunidad de Cataluña. 11. Las diputaciones y la dictadura del general Primo de Rivera. 12. La encuesta a las diputaciones. La Memoria de la Diputación de Barcelona. 13. El Estatuto provincial y las diputaciones. Los reglamentos. 14. Las diputaciones provinciales en la II República. 15. Las diputaciones durante la dictadura del general Franco. 16. Las diputaciones en la Constitución de 1978. El Informe sobre Autonomías del profesor García de Enterría. 17. Las diputaciones provinciales en la Ley 7/1985. 18. La Ley estatal de 2013 y las diputaciones. 19. La interpretación del Tribunal Constitucional de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 20. El futuro de las diputaciones provinciales. 21. Apéndice. Algunos detalles de la Ley 27/2013. 22. Bibliografía.

1. Una reflexión previa

Como preludeo a esta reflexión, es preciso mencionar el trascendental protagonismo que, en los últimos años, está desarrollando la Fundación Democracia y Gobierno Local en defensa de los Gobiernos locales intermedios, es decir, las diputaciones provinciales y los cabildos y consejos insulares. No es la primera vez que he sido generosamente invitado, por esta prestigiosa institución, a participar en alguno de los múltiples foros de debate y estudio que muy oportuna y permanentemente viene impulsando ante las propuestas favorables a la extinción de estas entidades, generadas por determinados sectores políticos, algunos emergentes y otros excluyentes, ambos con la disculpa de duplicidades de funciones con otras Administraciones territoriales.

Del constante y acertado conjunto de actividades realizadas por la Fundación, me voy a permitir mencionar las ocasiones en que de alguna forma participé, tanto presencialmente como con aportaciones publicadas. A un temprano *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, editado en 2011, siguió la conmemoración del bicentenario de la Constitución de 1812, seminario celebrado en Cádiz, ocasión en la que aporté un trabajo sobre los orígenes de la institución provincial, su encaje en el territorio y el desarrollo de su Administración. En 2017 participé en un importante seminario celebrado en Santander, dirigido por Luciano Parejo Alfonso y coordinado por Antonio Arroyo Gil. Fue al año siguiente mi aportación al Seminario “Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro”, celebrado en Segovia, analizando el protagonismo de la Diputación en la estructura provincial, desde 1812 hasta 1975.

Debo recordar que, en aquellos días, estaba en vías de publicación una segunda edición de la *Historia de la Diputación de Segovia 1813-2018*, actualizada y editada en 2019, bajo los auspicios de la corporación provincial, en dos volúmenes.

En resumen, la historiografía sobre el camino recorrido por las diputaciones provinciales desde 1812 hasta nuestros días ha encontrado un gran soporte en las convocatorias de la Fundación Democracia y Gobierno Local, pues ha permitido descubrir nuevos planteamientos jurídicos e históricos, desde el momento de su constitución y durante su transitar por la administración y la política española, hasta la actualidad.

Este impulso ha servido también para incentivar la proliferación de estudios e investigaciones sobre las diputaciones, auspiciados por corporaciones

o centros de investigación provinciales. Queda lejos la edición de la historia de González Casanovas, o la Diputación de Logroño de Idarreta, la 1.^a de Segovia, o las más cercanas de Jaén a cargo de Chamocho Cantudo y de Antoni Jordá sobre Tarragona.

Era obligado este preámbulo, para enmarcar la reflexión sobre los doscientos años de la Diputación de Barcelona. Al paciente lector o interesado en la evolución de la institución provincial, debo remitirle a la visión general sobre el tema, publicada en el n.º 14 de la Serie Claves del Gobierno Local, pues su exposición detallada sería repetir circunstancias y argumentos ya referidos¹. En consecuencia, partiendo de una sistemática cronológica, vamos a tratar de describir determinados aspectos a los que dediqué una atención menor, pero que en el momento actual han cobrado suma importancia.

2. La organización territorial e institucional

En primer lugar hemos de considerar en la génesis de las diputaciones dos componentes básicos: el territorial y el institucional. Respecto al primero, cuando los diputados doceañistas estudian el articulado correspondiente lo hacen sobre el modelo provincial del Antiguo Régimen, con una gran profusión de enclaves, ejemplos la de Valladolid, extendida por el oeste hasta los límites con Galicia, o la de Segovia, cuya jurisdicción se extendía por los partidos de Chinchón y de El Escorial². Por el contrario, Barcelona se integraba en la del Principado de Cataluña, y así constará en el artículo 10 de la Constitución de Cádiz y en el Decreto CLXIV de 23 de mayo de 1812 sobre “El Establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la Península y Ultramar”.

Como ya recordábamos, existía una cuestión previa que condicionaba el funcionamiento posterior de las diputaciones, y era precisamente la organización territorial del Estado, contenida en los artículos 10 y 11 del proyecto, relegando en este la realización de una división más conveniente del territorio español a una ley constitucional posterior. La guerra y la ocupación permanente de gran parte de España eran las razones de tal prevención. Lo que no era óbice, como veremos, para modificar la estructura centralizada de la organización territorial, pues finalmente la Constitución de Cádiz configuró un Estado dividido en provincias.

-
1. Orduña Rebollo (2012).
 2. Garrigós Picó (1982). El caso de Segovia, en González Herrero (1974).

Al parecer, los actuales criterios sobre los orígenes de la institución, atribuidos anteriormente al modelo francés de las prefecturas, después de profundas y rigurosas investigaciones han sido superados. Como sabemos, la provincia es una figura territorial de carácter fiscal, cuyos antecedentes se remontan a la Corona de Castilla a finales del siglo XVI, y para la España peninsular e insular, al siglo XVIII. En cambio, la diputación sí estará inspirada en la institución francesa, aunque con alguna diferencia importante, como veremos posteriormente.

La ocasión para modificar el sistema político institucional de España se produjo en el curso de una guerra, con gran parte del territorio ocupado por el ejército napoleónico, por lo que ese componente tuvo un precedente en las juntas provinciales, constituidas más o menos espontáneamente, con el propósito de recuperar el poder y llenar el vacío, como se percibe en el Decreto XXV de las Cortes de 25 de enero de 1811, “Providencias que deben tomar las Juntas Provinciales en caso de invasión de los enemigos”. Pese a su marcado carácter militar, anunciaba una futura organización provincial, al residenciar en dichas juntas una serie de competencias permanentes y definitivas, como las tributarias, abastecimientos, etc.³.

3. La diputación en la Constitución de 1812

El gobierno político de las provincias y las diputaciones provinciales fue estudiado por la comisión de constitución el 19 de noviembre de 1811, y fueron aprobados los artículos del Capítulo 2.º, Título VI, en los seis días siguientes. De su contenido se deduce con nitidez el concepto inequívoco de órgano periférico de la Administración del Estado que se confería a la diputación, al atribuir en primer lugar su presidencia a un funcionario designado por el Gobierno, y en segundo término, incluida la posibilidad de sustituirle, al intendente, un empleado de carrera y dependencia gubernamental. En tercer lugar se situaba el primer vocal, supuestamente de carácter electivo.

En el curso de los debates se recordó el dilema previo sobre la forma de organización del Estado. Mientras que Argüelles, Toreno, etc., concebían el Estado liberal unitario y centralista, otros, principalmente los americanos, defendían un sistema de equilibrio territorial y poderes compartidos de las instancias locales con el poder central. Fue Toreno el paladín del modelo,

3. García Fernández (2012: 445).

pues concebía los ayuntamientos y las diputaciones como agentes del poder ejecutivo y no cuerpos representativos⁴.

Por eso la nación prefería que esas corporaciones, a excepción del jefe político y el intendente, se eligiesen por los vecinos de los pueblos que debían regir, por su conocimiento de los problemas locales y el deseo de fomentar la prosperidad. Pero tal concesión no suponía solapar el verdadero fin de las instituciones locales, pues en caso contrario, podía tenderse al modelo federal rechazado por la comisión y que debía evitarse, con el pensamiento puesto en las provincias de ultramar⁵.

En los debates, se establecieron las funciones de las diputaciones como órganos ejecutivos del poder central, que actuarían como corporaciones económico-administrativas para la ejecución de las actividades y la administración de los intereses gubernamentales en las provincias, aunque con el paso de los años fueron configurándose como entidades locales, condición no reconocida hasta el siglo XX⁶.

En tal contexto económico-administrativo, la diputación estaba compuesta por el jefe político, el intendente⁷ (figura rescatada del Antiguo Régimen, que pervivirá hasta 1849), asumiendo con carácter exclusivo las competencias de Hacienda, y siete diputados electos, factor diferenciador del modelo francés de las prefecturas, al ser todos sus componentes designados gubernativamente.

Insistía Argüelles en lo siguiente:

“La representación nacional no puede ser más que una, y esta refundida solamente en las Cortes, es la que únicamente puede expresar su voluntad de los pueblos, y así las diputaciones provinciales no tienen, ni por su naturaleza pueden tener, ningún carácter representativo”⁸.

Por tanto, será de gran importancia la función tutelar de las Cortes sobre las diputaciones. Pese a que el Gobierno podía suspender a las diputacio-

4. Orduña Rebollo (2012: 49).

5. *Diario de Sesiones de las Cortes* (en lo sucesivo, DSC), 466 (sesión del día 12 de enero de 1812), pp. 2608 y ss.

6. García de Enterría (1986: 32) y Parejo Alfonso (1988: 64).

7. Orduña Rebollo (1997).

8. DSC, 466 (sesión del día 12 de enero de 1812), pp. 2610 y ss.

nes que se extralimitasen en sus funciones (art. 336 CE 1812), la disolución quedaba reservada a las Cortes, como recientemente ha investigado Orduña Prada en un caso referido a la Diputación de Extremadura en 1813⁹.

Las competencias de las diputaciones comprendían cuatro epígrafes generales: servicios públicos, fomento, gestión y tutela financiera, y establecimiento de ayuntamientos, con sus correspondientes desarrollos y detalles (art. 335 CE 1812).

4. Las diputaciones en el marco del constitucionalismo

Como sabemos, este marco fue extremadamente exiguo, y solo en dos períodos cortos se dispuso del necesario desarrollo constitucional. A estos efectos, el temprano Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, sobre el establecimiento de las diputaciones en la península y ultramar, advirtiendo su carácter provisional, mientras no se procediese a la definitiva división territorial (art. 11 de CE 1812). En el mismo se incluían las normas provisionales de elección, complementadas con una Orden de las Cortes de 6 de marzo de 1813 disponiendo que la “elección de estas diputaciones debía hacerse por las juntas electorales para las próximas Cortes ordinarias”.

A partir de este momento, se constituyeron las diputaciones en las provincias liberadas, de algunas de las cuales hemos tenido acceso a comprobar su existencia y funcionamiento: Segovia, Extremadura, La Coruña, etc. El desarrollo constitucional continuó con el Decreto CCXLIV, de 24 de marzo de 1813, que estableció las reglas para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, entre ellos los individuos de las diputaciones provinciales, que solo podían ser acusados ante las Cortes y juzgados por el Tribunal Supremo.

De este período inicial, la norma más importante fue la *Instrucción para el Gobierno Económico de las Provincias* de 23 de junio de 1813, estructurada en tres capítulos: ayuntamientos, diputaciones provinciales y jefes políticos. El principio de superioridad jerárquica de la institución provincial sobre los ayuntamientos resultaba implícito, al reconocer su competencia para establecerlos donde no los hubiera, después de recabar la información sobre el

9. Orduña Prada (2012: 523).

vecindario y comprobar que reuniese los 1000 habitantes determinados como mínimos¹⁰.

Hemos de hacer una cesura, para recordar que aquí encontramos la razón de los actuales 8131 municipios españoles¹¹. En 1812-1813, innumerables pueblos de menos de 1000 habitantes eran lugares de señorío, razón jurisdiccional que aconsejó a los poderes públicos convertirlos en ayuntamientos constitucionales, aunque no reuniesen tal cifra de habitantes, resultando la existencia de casi 12 000 municipios.

Otra función prioritaria de las diputaciones era el repartimiento de contribuciones y sus incidencias, el control de los fondos de arbitrios y propios de los pueblos. Las competencias propias ejercidas en “auxilio del jefe político” comprendían obras públicas, establecimiento de beneficencia, navegación interior, instrucción pública y maestros, censos y estadística provincial, fomento de la agricultura, industria, artes y comercio. En colaboración con la misma autoridad, prevención de enfermedades y formación de la junta de sanidad provincial¹².

Iniciada la actividad de las diputaciones que pudieron constituirse en aquellos años postconstitucionales, tuvieron un corto período de vigencia, pues el 15 de junio de 1814 fueron suprimidas, comenzando siete largos años de absolutismo y pretensión imposible de retornar a la situación institucional anterior a 1808.

5. Las diputaciones provinciales en el Trienio Liberal

En este tejer y destejer histórico ya conocido, de nuevo la vuelta al constitucionalismo. El periplo iniciado por Riego en Cabezas de San Juan el 1 de enero de 1820, se vio culminado el 9 de marzo con la vuelta a la “senda constitucional”. En su retorno, los liberales trataron de recuperar las cuestiones pendientes diseñadas entre 1811 y 1814, entre ellas la división territorial, prevista en el artículo 11 de CE, para lo que se creó, por Decreto de 14 de junio, una comisión que entendiese del tema.

Siguiendo la cronología, el 17 de octubre las Cortes encargaron al Gobierno, como paso previo, la realización de una *carta geográfica de España*, trabajo

10. Orduña Rebollo (2003: 261-317).

11. INE. Estadística del Padrón Continuo. Datos a 1 de enero de 2022.

12. Orduña Rebollo (2012: 64).

encomendado a Felipe Bauzá y Agustín de Larramendi. Los trabajos realizados comprendían la descripción en detalle de los nuevos límites provinciales. Las diferencias respecto a lo realizado en 1813 suponían la aparición de siete provincias nuevas. Fue presentado a las Cortes el 4 de marzo de 1821, y asumido ampliamente después del informe de los diputados afectados por el tema; la modificación más importante fue aumentar a cincuenta y una las provincias propuestas, seguida de la capitalidad. El informe de la comisión insistía en la importancia de los accidentes geográficos, sobre todo las altas cordilleras¹³.

La tramitación del proyecto, iniciada el 19 de junio de 1821, se vio interrumpida al clausurarse la legislatura. Reunidas las Cortes Extraordinarias el 22 de septiembre, siete días después comenzaron los debates, que se prolongarían hasta el 14 de enero de 1822. El proyecto aprobado contenía 52 provincias y figuró como Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, sobre división provincial del territorio español.

Debatidos ampliamente los límites territoriales, se consiguió parcialmente la eliminación de los enclaves más significativos y extensos: Segovia, Valladolid, etc. Las antiguas provincias unitarias desaparecieron, creándose una nueva distribución. En el caso de la de Cataluña, figuraron Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona¹⁴. Sin embargo, los límites provinciales continuaban ofreciendo novedades; así, vemos que, en cuanto a Barcelona:

“Confina esta provincia por el N. con Francia, por el E. con la de Gerona, por el S. con el mar Mediterráneo y por el O. con las provincias Lérida y Tarragona”¹⁵.

A pesar de estas circunstancias no definitivas, existía ya un soporte territorial legalizado por las Cortes, que permitirá instalar en él la Diputación, y se completarán las previsiones constitucionales que nos permiten hoy conmemorar su segundo centenario.

La regulación postconstitucional de las diputaciones entre 1812 y 1833 estuvo, como sabemos, mediatizada por las convulsiones políticas

13. Burgueño (1996).

14. En la división de prefecturas de José Bonaparte, ya figuraban las de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. En el proyecto de Bauzá de 1813, Cataluña incluía las gobernaciones de Barcelona, Tarragona y Urgel. Tomado de Orduña Rebollo (2003).

15. Decreto LIX, de 27 de enero de 1822. Anexo n.º 1. Demarcación de los límites de las provincias de la Península. Hemos utilizado: Fernández y Santamaría (1977). La descripción de los límites de la provincia de Barcelona ocupa las páginas 515 y 516.

de cada momento. En esta ocasión, 1820-23, su instalación fue prácticamente completa en función de las 52 provincias a que nos hemos referido. De nuevo una norma de amplia transcendencia promulgada por las Cortes Extraordinarias como Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823, con el título de “Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias”, con una duración más prolongada –pero intermitente– que la de 1813¹⁶.

Considerada como la primera ley de régimen local del constitucionalismo, el profesor García de Enterría la considera como el mecanismo de instauración real de las diputaciones¹⁷. Son conocidos las opiniones y los estudios coincidentes –Posada, Martín Retortillo, Argullol, Parejo, y otros– que señalan sus tímidos intentos democratizadores, garantes de una incipiente autonomía local que contenía, más diluidos, principios descentralizadores. Coincidiendo con el último profesor citado, la diputación ya no será exclusivamente un nivel de la organización administrativa del Estado, sino que aparecerán “tímidamente las características iniciales de un verdadero ente local”¹⁸.

Existe una diferencia más señalada con el modelo prefectural francés, pues no se limita a ser un órgano consultivo del jefe político, al otorgarle la Instrucción un amplio abanico de competencias y atribuciones propias, sobre las que puede tomar acuerdos. Señalemos estas: beneficencia, obras públicas provinciales, salud pública y parcialmente fomento, al atribuir en este caso al jefe político el uso de los medios a su alcance para el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, pero sin interferir en las competencias que corresponden a la diputación en estas materias¹⁹.

Poco duró la ilusión liberal; la llegada de los franceses, esta vez en auxilio de Fernando VII, supuso la vuelta al absolutismo y el comienzo de la década ominosa, datada el 1 de octubre de 1823 por el manifiesto del rey. Además de la derogación de toda la obra legislativa del período liberal y otra vez la vuelta de las instituciones del Antiguo Régimen, la represión fue la característica más significativa de aquellos años.

16. Orduña Rebollo (1989a: 606).

17. García de Enterría (1986: 18).

18. Parejo Alfonso (1988: 64).

19. Orduña Rebollo (2003: 331).

6. Las diputaciones y su institucionalización definitiva (1835-1845)

A su muerte, el 29 de septiembre de 1833, comenzó un periodo de transición, en el que los acontecimientos anunciaban una tímida vuelta al liberalismo. El 21 de octubre siguiente, Javier de Burgos fue nombrado ministro de Fomento. Su actividad normativa para la implantación de una nueva Administración civil aquel mismo año, se plasmó en el Decreto de 23 de octubre, mandando establecer los subdelegados de Fomento, como autoridad superior en cada provincia, y en el de 30 de noviembre, sobre la división provincial.

Ha sido habitual, desde ámbitos tanto progresistas como moderados de la doctrina y los estudiosos, adjudicar a Javier de Burgos la invención de las provincias, basadas en la experiencia de los departamentos franceses, realizada la distribución territorial poco menos que con un mapa y un compás. Tales afirmaciones son inciertas y debe romperse esa idea de una vez por todas, un tópico surgido como crítica y recelo hacia el sistema de provincias y sus connotaciones políticas de corte constitucional²⁰.

Hay dos referencias que mencionan la existencia previa del contenido del Decreto de 30 de noviembre, su preámbulo y las actas del Consejo de Ministros, cuando en la sesión de 29 de octubre Javier de Burgos presentó el proyecto de división provincial. Es impensable que en tan corto espacio de tiempo pudiese hacerse efectivo y promulgarse un proyecto de tal envergadura que, una vez más, hemos de recordar no tuvo tramitación parlamentaria. Sucesivas investigaciones habían apuntado la coyuntura de una elaboración previa (Suárez Verdager, Berazaluze, Fontana, Gil Novales, Sáez Ridruejo, Morán, etc.); finalmente, el profesor Jesús Burgueño, con sus rigurosas investigaciones, ha puesto punto final a la cuestión²¹.

Los antecedentes del proyecto de 1833, estuvieron originados por la imposible división territorial del Antiguo Régimen, que obstruía la administración de la justicia al requerir unas jurisdicciones territoriales claras y permanentes alejadas de cualquier confusión o concurrencia. Ante la situación, Calomarde, titular de la cartera de Gracia y Justicia, en la reunión del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 1825, planteó la urgente necesidad de reformar la ubicación de los tribunales y juzgados inferiores, creando el 16 de

20. Orduña Rebollo (2003: 401).

21. Burgueño (1996).

diciembre siguiente una comisión para estudiar el “arreglo de tribunales de provincias, juzgados inferiores y alcaldías mayores”.

A esta comisión se incorporaron, entre otros, un viejo conocido, Agustín de Larramendi, y Martín Fernández de Navarrete. Los trabajos de esta Junta, incluidas diversas aportaciones exteriores, culminaron en el proyecto de 1829, sin muchas variaciones respecto al Decreto del Trienio y remitido por Calomarde a las chancillerías y audiencias, quien previamente había contado con la colaboración del cartógrafo Fontán, Lamas Pardo y Arias Tejeiro para estudiar la reforma de los corregimientos en todo el territorio español.

Las chancillerías y audiencias remitieron, a finales del verano de 1829, el resultado de sus aportaciones. Ante la acumulación de ellos, Larramendi se incorporó a los trabajos de revisión de los límites provinciales y Lamas a los corregimientos y municipios. Los trabajos fueron presentados a Calomarde, por Larramendi y Lamas, el 22 de mayo de 1831, aunque algunos trabajos se prolongaron hasta julio por los retrasos de la Audiencia de Cataluña, pero la división provincial no presentó alteraciones²².

Un encargo de Lamas a Fermín Caballero de una cartografía para aquellas provincias que no figuraban en los mapas de Tomás López, o cuyos límites se habían modificado, concluyó el 21 de abril de 1832, pero Lamas no entregó el proyecto, en el que constaban 44 provincias, hasta 1833; pendiente de rectificar la de Santander y excluidas las cuatro vasco-navarras, sumaban 49 en el proyecto definitivo²³.

La muerte de Fernando VII en 1833 no supuso la inmediata restauración de las diputaciones provinciales; quizá la guerra civil fue el condicionante mayor. En los meses inmediatos se habilitó el soporte territorial idóneo y definitivo, pero la definitiva institucionalización del órgano provincial se produjo con el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las diputaciones.

Con una dependencia absoluta del gobernador civil (nueva denominación), su presidente nato, secundado por el intendente o jefe principal de Hacienda, se rompió el número de siete diputados de la Constitución gaditana, para resultar uno por cada partido judicial. Se reservaba la posibilidad de

22. Burgueño (1996).

23. Caballero (1834).

acceder al cargo a la oligarquía provincial, y su elección se hacía por un procedimiento indirecto de segundo grado, en el que los mayores contribuyentes y el ayuntamiento designaban un representante del municipio para la junta de partido, la cual elegía al diputado entre los candidatos presentados.

Este sistema censitario convirtió a las diputaciones en cuerpos provinciales presididos por el gobernador, para ejecutar las competencias estatales, pero la fuerza de las circunstancias y la inercia les atribuyeron otras estrictamente provinciales: beneficencia, fomento e instrucción pública, que a la larga “se convertirían en los más peculiares cometidos de las diputaciones”²⁴.

El motín de La Granja en 1836 supuso el restablecimiento de la Constitución de 1812, y la vuelta a la Ley de 1823. La nueva Constitución de 1837 resucitó la mayor parte de los postulados gaditanos y la mencionada Instrucción, marco en el que las diputaciones desarrollarían su actividad hasta 1844.

La guerra supuso una grave amenaza para el orden constitucional, razón por la que las diputaciones desempeñaron un papel de gran importancia, dada la fragilidad de las líneas y la táctica expedicionaria usada por los carlistas. El ejército regular, combatiendo en el Norte y en el Maestrazgo, se mostraba incapaz de defender ciudades y pueblos alejados de estos focos, y la milicia nacional, sumergida en rivalidades políticas, era igualmente inoperante, razón por la que las diputaciones tuvieron un considerable protagonismo en el ámbito militar; con carácter excepcional ampliaron sus atribuciones en tal sentido, y previa autorización de las Cortes, crearon cuerpos de tropas auxiliares para perseguir a las partidas carlistas²⁵.

Hemos considerado que, además de las aportaciones militares, las diputaciones tuvieron un protagonismo de primera magnitud por la estabilidad institucional que confirieron al aparato del Estado, pese a la miseria efectiva en que se desenvolvían, lo que a la larga supuso el triunfo del Estado centralista liberal, pues los carlistas no aprovecharon sus ventajas y éxitos transitorios en los territorios ocupados, al disolver las diputaciones, sin reemplazarlas por organismos sustitutorios, con la pretensión de volver a las imposibles instituciones del Antiguo Régimen, fenecidas por obsoletas en la década 1823-1833. Aprendida la lección, en la tercera guerra carlista, constarán en los programas de Carlos

24. Martín-Retortillo (1973: 102).

25. Orduña Rebollo (2003: 345).

VII las diputaciones de guerra, que existieron en diversos territorios (Vizcaya, Guipúzcoa, Álava, Navarra, Aragón, Cataluña y Valencia)²⁶.

El ejercicio de estas competencias, ajenas a la actividad político-administrativa de las diputaciones, y las importantes funciones asumidas en la implantación del constitucionalismo, generaron suspicacias en los Gobiernos progresistas y moderados. Concluidos los enfrentamientos, tratarán de reducir las al control centralista y supeditarlas firmemente al Gobierno.

Veremos plasmadas estas intenciones en un Proyecto de Ley de diputaciones, de 12 de mayo de 1838 (Agustín Silvela). Compuestas por nueve diputados, elegidos por el mismo procedimiento que los diputados a Cortes, al jefe político correspondía la ejecución de acuerdos, y las competencias de la diputación se referían solo a contribuciones y quintas; en lo demás, actuaba como órgano consultivo de dicho jefe. Incluía la creación de unos consejos provinciales de inspiración francesa²⁷.

El nuevo Proyecto de 21 de marzo de 1840 (Calderón Collantes), de organización y atribuciones de los ayuntamientos, suponía la vuelta al modelo clásico de jefe superior, intendente y tantos diputados como partidos judiciales. Se reservaba al diputado de mayor edad la sustitución del jefe. Aunque se ampliaban las competencias, el carácter centralista se manifestaba al quedar reservada la comunicación con el Gobierno, autoridades y ayuntamientos al jefe político. Tampoco podían deliberar sobre cuestiones no previstas en la ley, con especial atención a las de carácter político, motivo de disolución.

7. Las diputaciones provinciales entre moderados y progresistas

Declarada, en 1843, la mayoría de edad de Isabel II, el Gobierno del general Narváez marcó la llegada efectiva de los moderados al poder el 3 de mayo de 1844, punto de partida de la construcción del Estado centralista liberal, que afectaría a todos los órdenes del sector público político-administrativo²⁸.

La Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de las diputaciones, no tuvo debate parlamentario. La nueva estructura provincial

26. Olcina (1974: 84 y ss.).

27. Santana Molina (1993).

28. Orduña Rebollo (2015).

constaba del jefe provincial o gobernador civil, la diputación provincial y el consejo provincial, figura de clara inspiración francesa. Las competencias atribuidas a la diputación se reducen a los repartimientos de contribuciones del Estado entre los ayuntamientos, reemplazos y propuesta al rey de arbitrios provinciales. Como superior jerárquico de los ayuntamientos, solo intervenía en su formación, uniones, segregaciones, demarcaciones y otros temas territoriales.

Respecto a las competencias sobre las que podían deliberar, es decir, administración, compras, enajenación y permuta de bienes, obras provinciales, beneficencia e instrucción pública, en la práctica estaban sujetas al gobernador, que aprobaba los acuerdos y formaba el presupuesto, que, una vez discutido por la diputación, aprobaba el rey. No podían endeudarse sin autorización del gobernador, que podía suspender las sesiones, e incluso el rey podía disolver la diputación. De noventa sesiones anuales, se pasó a dos períodos de veinte cada uno.

Se ampliaba a nueve el mínimo de diputados provinciales, siendo su elección por un sistema mayoritario a base de distritos uninominales y sistema censitario. Todo controlado por el gobernador, quien finalmente decidía sobre la idoneidad del electo y resolvía las reclamaciones. En definitiva, se excluía de su órbita de acción cualquier actividad política, quedando reducidas a los cometidos estrictamente administrativos, lo que generó un caldo de cultivo favorable al caciquismo, al consolidarse en el poder los que lo ostentaban, pues, según González Casanovas, el sistema centralista, “al ligar los Gobiernos locales con el central en forma tan estrecha, jerárquica y dependiente fue el verdadero creador del caciquismo”²⁹.

La centralización de municipios y provincias fue una de las causas del pronunciamiento de O’Donell, pero pocas novedades se produjeron en el bienio progresista respecto a las diputaciones. El proyecto de reforma local (Patricio de la Escosura) referido a las diputaciones no se aprobó. Preveía el nombramiento de los miembros de la diputación por el mismo cuerpo electoral que los diputados a Cortes, y le reconocía un ámbito competencial propiamente provincial, pero la provincia seguiría figurando como organismo para la administración y economía de una división territorial dependiente de la Administración del Estado.

29. González Casanovas (1986: 37).

La vuelta al moderantismo continuó presidida por el centralismo; una Ley de 25 de septiembre de 1863, aunque en el ámbito competencial reconocía algunas facultades como propias de las diputaciones, excluía de ellas los presupuestos provinciales, compra o enajenación de inmuebles, grandes obras, imposición de arbitrios, vigilancia de establecimientos o política de personal, pues quedaban sujetos a la aprobación del gobernador, quien podía suspender a diputados, disolver la diputación y anular acuerdos. De lo que se deduce que dicha autoridad era la pieza clave en la centralización del Estado³⁰.

8. La corta democratización de las diputaciones en 1869

La Revolución de 1868 trató de instaurar la descentralización de la organización territorial del Estado, al modificar la configuración orgánica de la diputación, como un cuerpo de funcionamiento permanente dotado de competencias exclusivas referidas a todo lo concerniente a la “administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia”, incluyendo su exención del control gubernativo.

En este sentido, la Constitución de 1869 atribuía a las diputaciones el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de la provincia, previniendo la intervención del rey en los casos de extralimitaciones. Indicios que perfilan a la diputación como una entidad local con vida e intereses propios, pero sin garantizar su autonomía ni su origen democrático y electoral.

El desarrollo de la Constitución se plasmó en la Ley provincial de 20 de agosto de 1870, que reconocía a las diputaciones como entidades locales y cierta autonomía, al ser corporaciones descentralizadas de la Administración estatal. Al prevenir la elección del presidente, se consiguió una menor dependencia del gobernador, quien, no obstante, mantenía una importante cuota de poder residual como representante de la provincia, la inspección de sus dependencias, comprobación de cuentas y facultad para suspender determinados acuerdos.

Las competencias de la diputación tenían un doble concepto: por un lado, las que podíamos denominar exclusivas (establecimiento y conservación de servicios para comodidad de los habitantes de la provincia, fomento de intereses materiales y morales, caminos, canales de navegación y riego,

30. Orduña Rebollo (2003: 470).

obras públicas, establecimientos de beneficencia y de instrucción pública, y administración de fondos provinciales), y por otro, las competencias delegadas; y sus acuerdos estaban sujetos a la facultad supervisora del gobernador. Finalmente, la Ley otorgaba a las diputaciones la posibilidad de asociarse, en relación con los asuntos de su competencia exclusiva.

9. Las diputaciones en la Restauración (1876-1923)

El 29 de diciembre, en Sagunto, fue proclamado rey de España Alfonso XII, a iniciativa del general Martínez Campos, dando fin a la corta experiencia republicana y comenzando el proceso histórico de la Restauración. La nueva Constitución de 30 de junio de 1876 preveía, en el título 10, que la administración provincial recayese en las diputaciones, cuya organización quedaba remitida a un régimen orgánico posterior:

“Art. 82. En cada provincia habrá una diputación provincial elegida en forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que se señale”.

Regulación muy escueta, que dejaba al legislador suficiente flexibilidad para adaptar la normativa a las conveniencias políticas. La consideración de Administración local de las diputaciones sustituía el principio de textos constitucionales anteriores que las configuraban exclusivamente como un órgano de la Administración periférica dependiente del gobernador civil. El desarrollo constitucional se plasmó en la Ley de 16 de diciembre de 1876, que no se presentó como una nueva norma, sino como una reforma de la de 20 de agosto de 1870. Las correcciones comenzaban con la elección de tres diputados por cada partido judicial, con un mínimo de 20 y un máximo de 30.

El rey nombraba, a propuesta en terna de la diputación, a los vocales de la comisión provincial y a su vicepresidente, reservándose las facultades de suspensión y separación de los miembros de la misma, dotada de funciones de cuerpo consultivo, tribunal contencioso-administrativo y solución de incidencias de quintas. El gobernador presidía con voto la diputación y la comisión. Sin el acuerdo de esta autoridad, la corporación provincial solo podía disponer de la partida de imprevistos.

Estos criterios centralizadores serían confirmados por la Ley provincial de 2 de octubre de 1877. Vemos al gobernador civil, como presidente con voto de la diputación, competente para autorizar sus actas y suspender la eje-

cución de acuerdos, incluida la inspección minuciosa de las dependencias provinciales.

Esta Ley tuvo vigencia escasa, y promulgada la nueva el 29 de agosto de 1882, estuvo en vigor hasta 1925. La administración de la provincia no tenía variación, quedaba atribuida al gobernador civil, a la diputación y a la comisión, y en el artículo 1.º, sin mencionarlo, se formulaba el complemento institucional del territorio provincial a través de la diputación, acorde con la dualidad francesa departamento/prefectura, aparecida en 1835.

El gobernador civil era un funcionario nombrado por el Gobierno central, lo que producía la simbiosis prevista por Posada:

“[...] el régimen provincial, que implica una combinación desigual de los elementos burocráticos y representativos, corresponde primero al gobernador, segundo a la diputación y tercero a la comisión provincial”³¹.

Respecto al gobernador, era considerado jefe nato de la Administración provincial y representante del Gobierno en la provincia. Sus competencias eran una repetición de las señaladas en la Ley de 1876. Las competencias y atribuciones de la diputación quedaban restringidas por el artículo 73, al no poder ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se señalaran, lo que quebraba el principio de autonomía; otro artículo, el 130, disipaba cualquier duda, al disponer que las diputaciones y comisiones provinciales actuaban bajo la dependencia del Gobierno.

La relación de competencias era amplia, incluidas las encomendadas por el Gobierno, como las prisiones y las quintas, pero sin compensación económica por su prestación. En cuanto a las exclusivas, figuraban la administración de los intereses peculiares provinciales, creación de servicios, fomento de sus intereses morales y materiales, administración e inversión de los fondos de la provincia, y nombramiento y separación de funcionarios provinciales.

La comisión provincial era “la representación ejecutiva de la diputación”, y sus atribuciones se configuraban en un triple sentido: cuerpo administrativo, superior jerárquico de los ayuntamientos, y cuerpo consultivo del gobernador y del Gobierno. Perdió la condición de tribunal contencioso-administrativo, quizá la reforma más importante, pues en lo sucesivo los recursos de los ayuntamien-

31. Posada (1982: 302).

tos contra la diputación y el gobernador serían entendidos por los tribunales, y no por las mismas autoridades que dictaron la resolución³².

10. Las diputaciones en la reforma de Maura. La Mancomunidad de Cataluña

Mientras que la Restauración supuso en múltiples aspectos la consolidación del Estado centralista liberal, no puede decirse lo mismo del régimen local y su legislación, cuyas características más notables fueron su incumplimiento y el refuerzo del caciquismo iniciado en periodos anteriores, factores que generaron críticas tempranas, no solo por su centralismo, sino incluso en los aspectos técnicos, lo que generó una sensación de provisionalidad e inestabilidad de la regulación local, planteándose por los sucesivos ministros de la Gobernación criterios de reforma permanente desde sus orígenes hasta 1925, contabilizándose hasta veintidós proyectos, relacionados en trabajos anteriores a los cuales remitimos.

Sobre la existencia cuestionada de la figura territorial que hoy nos ocupa, es oportuno recordar la opinión de don Gumersindo de Azcárate en los debates del Proyecto de 1904, manifestándose partidario de la continuidad de la provincia por la creación de hábitos, intereses y costumbres, después de setenta años de existencia, que impedirían su extinción³³.

Pese a la remisión citada, por su excepción y su influencia posterior, aunque no fueron aprobados, nos referiremos a los proyectos de reforma local de don Antonio Maura en 1903 y 1907. El último encomendaba a la diputación el gobierno y la administración de los intereses privativos de la provincia. Podía funcionar en pleno o en comisión; reducida esta al presidente y a dos diputados, limitaba la existencia de estos a dieciocho. Las numerosas competencias de la diputación se distribuían entre el pleno y la comisión, pero eran de carácter estrictamente administrativo.

La Hacienda provincial estaba formada por todas las rentas, arbitrios, recargos, percepciones y derechos, valores y propiedades de la provincia. Los recursos se nutrían, aparte de los ingresos propios y arbitrios especiales, de los recargos sobre las contribuciones y los impuestos del Estado. El dictamen

32. Martín-Retortillo (1973: 209).

33. Azcárate (1979: 216).

introdujo numerosas modificaciones, entre ellas el número de diputados, reducido a siete propietarios y siete suplentes, pero la reforma más importante introducida por el dictamen, según Posada, fue la disposición adicional 3.^a, referida a las mancomunidades³⁴.

El Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley de reforma local el 13 de febrero de 1909. Previamente, en octubre de 1908, Maura presentó en el Senado el texto correspondiente a la organización municipal aprobada la primavera anterior, donde encontró la más dura oposición. Aprobada esta parte el 25 de mayo de 1909, se acordó discutir la provincial después de las vacaciones parlamentarias, pero en julio los sucesos de Barcelona conocidos como la Semana Trágica provocaron la caída del Gobierno de Maura, liquidando las expectativas del proyecto.

Por afectar a las cuatro diputaciones catalanas, parece obligado hacer una sucinta referencia a la Mancomunidad de Cataluña, tema estudiado ampliamente por la historiografía y la doctrina, y recientemente por Bassols, en una monografía editada por la Fundación Democracia y Gobierno Local, que hoy nos acoge³⁵.

La figura de la mancomunidad, prevista en el proyecto de Maura, era la posible solución a las demandas catalanas de autonomía ofrecida por los sucesivos Gobiernos de la Restauración. Acorde con tales principios, Canalejas, en mayo de 1912, presentó un proyecto de ley regulando con carácter general las mancomunidades provinciales. Aprobado por el Congreso, pero antes de pasar al Senado, su impulsor fue asesinado. Romanones trató de continuar su tramitación, que no pasó de las discusiones preliminares. El nuevo Gobierno de Dato, ante las dificultades parlamentarias para convertir en realidad el proyecto, optó aprobarlo por Real Decreto de 18 de diciembre de 1913, en el que se preveía la posibilidad general de constituir diversas provincias en mancomunidad.

Las diputaciones catalanas eran las únicas dispuestas en aquel momento para asumir la nueva figura administrativa. Días después emitieron su informe sobre la norma que debía regirlas, fue presentado al Gobierno el 8 de enero de 1914 y, realizados los trámites previos, el Real Decreto de 24 de marzo de 1914 aprobó el Estatuto por el que debían regirse las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

34. Posada (1982: 409-411).

35. Bassols Coma (2014).

Inicialmente a un ritmo muy lento, las cuatro diputaciones catalanas apenas realizaron los traspasos a la nueva institución, dotada de sus presupuestos propios y ejerciendo las competencias que se fueron transfiriendo paulatinamente; en 1918, el servicio de construcción de carreteras y la Escuela de Agricultura. Recordemos que el Estado no transfirió en ningún momento a la Mancomunidad servicios ni competencia alguna. Sin embargo, la Mancomunidad ejerció de alguna manera funciones propias; recordemos el Real Decreto de 9 de septiembre de 1915 autorizando la posibilidad de instalar y explotar una red telefónica en su territorio, coexistiendo con la del Estado. Sin considerarlas como transferencias competenciales de las diputaciones, se crearon escuelas de Bibliotecarias, de Administración Pública, de Bellos Oficios, y se puso en funcionamiento la Biblioteca Central de Cataluña.

El ritmo lento de las transferencias de servicios de las diputaciones experimentó un avance en 1920, cuando fueron traspasados los servicios de Beneficencia, Instrucción Pública y Deuda; en realidad, la totalidad de los que prestaban, excepto aquellos que la Administración del Estado les tenía encomendados: quintas, elecciones, asuntos consultivos de las comisiones provinciales, etc.

La primera situación crítica se produjo en 1920, cuando se realizó la totalidad de los traspasos. En los presupuestos de la Diputación de Barcelona para el ejercicio 2020-2021 constaban dichos traspasos, y fueron devueltos sin la correspondiente aprobación por el Gobierno, según la Real Orden de 17 de junio de 1920, que disponía la devolución al objeto de que, rectificando las extralimitaciones legales, formulase otro nuevo teniendo en cuenta las reglas que se mencionaban y que recogían prácticamente en su integridad el dictamen del Consejo de Estado³⁶.

Presentado el nuevo presupuesto con la preceptiva solicitud de autorización al Gobierno para efectuar los traspasos de las competencias mencionadas, fue aprobado por Real Orden de 4 de agosto de 1920. En los años sucesivos las diputaciones traspasaron los servicios de Bibliotecas, Carreteras, Caminos Vecinales, Ferrocarriles y Agricultura, continuando nuevas transferencias a la Mancomunidad hasta 1923. A la llegada de Primo de Rivera, sustituidos los diputados y miembros de la Mancomunidad electos por otros designados en

36. Orduña Rebollo (2003: 527-528).

enero de 1924, se confirmó la disolución, al promulgarse el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925³⁷.

11. Las diputaciones y la dictadura del general Primo de Rivera

Cuando, el 11 de septiembre de 1923, el general Primo de Rivera accedió al poder convirtiéndose en dictador, después de dar a conocer sus motivos en el Manifiesto de 13 de septiembre, se apresuró a disolver, entre otras instituciones, todos los ayuntamientos de España. Las dos razones que se deducen de sus primeras actuaciones eran la erradicación del caciquismo y la cuestión regional, cuestiones que escapan de esta síntesis, aunque haremos referencias tangenciales a la segunda, pues la solución legal que aportó fue la del Estatuto provincial.

A finales de septiembre el dictador contactó con José Calvo Sotelo, la persona que en los próximos años llevaría a cabo la obra más rigurosa de aquella etapa política. El 23 de diciembre de 1923 José Calvo Sotelo se hizo cargo de la Dirección General de Administración, y comprobó que las diputaciones, quizá por inercia, no habían sido disueltas como lo fueron los ayuntamientos al constituirse el Directorio Militar, por lo que era preciso homogeneizar la medida. Aceptada su propuesta, se promulgó el Real Decreto de 12 de enero de 1924 disolviendo todas las diputaciones provinciales de España, con la única excepción de las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. El Decreto determinaba que la designación de los diputados provinciales, y a título interino, sería hecha por los respectivos gobernadores civiles³⁸.

Siempre ha llamado la atención la tardanza en tomar esta medida, lo que dio lugar a todo tipo de especulaciones sobre la futura regionalización de España, incluso la desaparición de las diputaciones. En los estudios que hemos realizado sobre la incidencia de la Dictadura de Primo de Rivera en el caso concreto de las diputaciones de Segovia y Palencia, la constitución del Directorio Militar no supuso impacto notable en ninguno de los dos casos. Inicialmente no se produjeron alteraciones ni casi alusiones a la nueva situación en ambas corporaciones, según se desprende de la consulta de los libros de actas de la comisión respectiva. Ya a finales de septiembre comenzó

37. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 281-480). Incluye el acta de liquidación de la Mancomunidad de 30 de junio de 1925.

38. Orduña Rebollo (2005).

a detectarse una preocupación por el futuro de las diputaciones al tratar de un asunto, delicado por la situación, y que se refería a la asamblea de diputaciones, convocada en esta ocasión a iniciativa de la de Soria³⁹.

El Pleno de la Diputación de Segovia se reunió preceptivamente el 23 de octubre, bajo la presidencia del gobernador civil, el cual como presidente nato de la corporación saludó a los reunidos, celebrando su buena disposición y sus deseos de trabajar por el bien común, y se ausentó dejando a los diputados reunidos para tratar los asuntos de trámite y uno de gran interés: el documento dirigido al presidente del Directorio Militar sobre la Diputación y su futuro, que fue aprobado sin enmiendas ni rectificaciones. La saneada situación económica de la Diputación segoviana evitó la formulación de un presupuesto extraordinario para saldar los débitos, con lo cual no se volvió a reunir el Pleno⁴⁰.

La misma normalidad se observó en las reuniones de la comisión provincial palentina. Sin embargo, a esta corporación sí le afectó la orden del Directorio sobre la formación de dicho presupuesto extraordinario para saldar los débitos con el Estado por diversos conceptos y por gastos contraídos según la Ley de Autorizaciones de 3 de mayo de 1917. Al objeto de conseguir un aplazamiento, se trasladaron a Madrid el presidente y varios diputados, aprovechando para reivindicar protagonismo en la futura organización regional, que se daba por un hecho imparable. Posteriormente, un pleno de 2 de noviembre aprobó el presupuesto extraordinario, y no volvió a reunirse⁴¹.

Indica Calvo Sotelo que, en aquellos momentos, el dictador aún mantenía el propósito de la estructura regional del Estado, confirmado por algunos detalles de la norma de disolución de las diputaciones, de enero de 1924, tanto en el preámbulo como en el articulado. En este Decreto encontró Vallina la expresión del sentimiento regional, contenida en la exposición de motivos, al disponer que los gobernadores, para seleccionar a los nuevos diputados, era conveniente “se sientan animados del espíritu de expansión comarcal o regional preciso para dibujar el germen de futuras personalidades supraprovinciales”. Incluso en el artículo 6.º se permitía la constitución de mancomunidades provinciales previstas en el Decreto de 1913 (Vallina Velarde, 1975: 673).

39. Orduña Rebollo (1989b, 1989c).

40. Orduña Rebollo (2019: 242-243).

41. Orduña Rebollo (2003: 551).

Autorización no solo equivalente a convalidar la Mancomunidad catalana, sino que abría la posibilidad de ampliarla a otras regiones⁴².

Propósito que Calvo Sotelo consideraba idóneo para erradicar “la actitud hiriente del hecho diferencial catalán”, condensado por vía administrativa en su Mancomunidad, cuando en vez de ser una excepción, sentase jurisprudencia al convertirse en regla nacional. Incluso recuerda que para conseguir la extensión de esta figura a otros lugares hizo gestiones con Valencia y Galicia, regiones bien delimitadas geográficamente, con lengua vernácula y morfología tradicional. Fracasó el propósito, en el primer caso por la hostilidad de Alicante y la tibieza de Castellón. En el segundo, después de una reunión de fuerzas vivas provinciales en Santiago, algunos diputados se mostraron favorables, pero la mayoría sugirieron enmiendas y otros se mostraron reacios.

En definitiva fracasó aquel temprano intento, confirmando a su impulsor que el provincialismo era una realidad viviente, por lo que desde entonces “comencé a creer más que antes en la realidad de las circunscripciones que con bastante arbitrariedad (sic) estableciera el legislador en 1833”⁴³.

Continuó perviviendo la Mancomunidad en este nuevo periodo, ahora no electa, pues las diputaciones estaban constituidas por diputados designados por el gobernador, y el 30 de enero fue designado presidente Alfonso Sala. Incluso en una fecha tardía, el 2 de octubre de 1924, una real orden coordinó los servicios de obras públicas entre la Mancomunidad y el Estado, con la conformidad desde Tetuán del dictador. Ante el contenido de la disposición, Calvo Sotelo, en carta dirigida a Sala, le confirmaba lo siguiente: “yo mantenía y mantengo criterio descentralizador”.

12. La encuesta a las diputaciones. La Memoria de la Diputación de Barcelona

El 31 de diciembre de 1924 prologó Calvo Sotelo el *Anuario de la Vida Local 1924*. Era el primer tomo dedicado a la Administración provincial: mancomunidades, diputaciones provinciales y cabildos insulares, en el que anunciaba la inmediata aparición de un segundo volumen dedicado a los municipios⁴⁴.

42. Vallina Velarde (1975: 673).

43. Calvo Sotelo (1975: 23).

44. Dirección General de Administración (1925).

El artículo 5.º del Real Decreto de 12 de enero de 1924 de disolución de las diputaciones provinciales disponía que estas corporaciones y los cabildos insulares remitiesen a la Dirección General las memorias para conocer sus necesidades, deficiencias y anhelos, y auscultar su sentimiento en torno a los problemas de hacienda y organización supramunicipal. Fueron redactadas a lo largo del mes de febrero, salvo en las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, cuyas diputaciones forales, como es sabido, no fueron disueltas.

Los trabajos reunidos en el volumen que comentamos tienen un alto interés informativo, pues incluían no solo la situación al salir de su seno los hombres que las habían gobernado durante lustros, sino también unos breves estados sobre la acertada gestión de las diputaciones desde que se constituyeron en enero hasta el 30 de junio de aquel año, aspecto este último a cargo de los técnicos de la Dirección General.

Aunque las memorias no obedecían a una sistemática previa ni a modelo alguno, contenían la expresión de una realidad y un volumen de información inexcusable –decía Calvo Sotelo– para quien aspirase a desentrañar la embrollada maraña de las Haciendas provinciales. El grupo de funcionarios que recogieron y normalizaron en lo posible el contenido de la información, lo articularon en los siguientes epígrafes: “Anomalías y defectos observados en los servicios que corren a cargo de las diputaciones”; “Estructura de los organismos provinciales”; “Fines y medios de las diputaciones provinciales: Régimen regional”; y “Situación económica de los organismos provinciales”⁴⁵. Insistimos en el gran valor informativo del documento para conocer la situación de la Administración provincial española, bastante precaria y deficiente en muchos casos, según los redactores, personas de la nueva situación, designados gubernativamente.

En el Anuario se insertan los presupuestos de ingresos y gastos de todas las diputaciones provinciales, incluidas las de Vascongadas y Navarra, la Mancomunidad catalana y los cabildos insulares. Como apéndice se insertan las conclusiones aprobadas por la asamblea de diputaciones provinciales celebrada en Madrid en diciembre de 1921, por considerarlas de valor en aquel momento. Sin ánimo de hacer un examen exhaustivo sobre la percepción en

45. Recientemente, en otro lugar, hemos comentado con cierto detalle las respuestas sobre el régimen regional de varias diputaciones, unas a favor y otras en contra. Por tratarse de un tema que sobrepasa el presente trabajo, nos remitimos al estudio de referencia: Orduña Rebollo (2022: 520 y ss.).

los primeros meses de 1924 de las diputaciones, hemos tratado de homogeneizar las diversas respuestas, a partir de la percepción positiva sobre la regionalización de España. Señalar que en todos los casos se hacían firmes manifestaciones de la unidad de España, rechazando cualquier posibilidad que afectase a la soberanía nacional.

La Memoria de la Diputación de Barcelona fue suscrita, como presidente, por el conde Fígols, y por los diputados secretarios A. Rosal y J. Pomá. Después de las consideraciones de rigor, la Memoria advierte que un solo organismo regional sería suficiente para llevar a cabo las actividades reservadas por la legislación vigente a las diputaciones y a las mancomunidades de estas. Reproduciremos el contenido de sus criterios regionalizadores, como veremos escueto, pues centra la información más amplia en dos aspectos concretos: situación económica de la Diputación y reorganización del personal:

“Importa, no obstante, en este caso; es decir en el de que el Directorio se decidiera a implantar el régimen regional no caer en el extremo contrario, o sea en el centralizar en la capital de la región todos los servicios que hoy día prestan las diputaciones y los que el Estado pudiera delegarles, porque es evidente que así como muchos servicios pueden ganar administrados por una entidad superior a las actuales diputaciones, otros conviene continúen realizándose en las mismas provincias, y, por lo tanto, es elemental que si el régimen regional se estableciera, los mismos organismos regionales deberían tener las correspondientes delegaciones en las capitales de provincia o de comarca para atender aquellos servicios que, como los de quintas y otros, exigiesen por conveniencias propias o de los ciudadanos, que se prestaran en localidades más próximas a estos, con lo que se logrará una notable disminución de gastos” (p. 40).

Se plantea la respuesta con carácter generalista; por un lado, se rechaza la centralización de los servicios en la capital, y por otro, se defiende la continuidad de las diputaciones, a las que se considera más aptas para atender los más próximos al ciudadano, con una consecuencia final de ahorro del gasto.

El amplio detalle sobre la Hacienda provincial comienza con una referencia a las propiedades y los derechos que figuran en el inventario del cuerpo provincial, de los que surgen dudas sobre si eran de su pertenencia legal, aunque la Diputación los sufragaba parcialmente, en referencia al Palacio de Justicia y a la Cárcel Modelo. En cuanto a las valoraciones, se señalaba la conveniencia de revisarlas.

El presupuesto provincial, para 1921-22, ascendía al total nivelado de ingresos y gastos de 1 436 087,44 ptas. De los ingresos, la compensación a la Mancomunidad por la cesión del contingente importaba 1 374 350 ptas., estableciendo un predominio y absorción a favor de aquel organismo. El resto de los ingresos estaban constituidos por diferentes reintegros, intereses de valores y algún otro de pequeña cuantía. En cuanto a gastos, las atenciones de la Diputación se habían reducido al sostenimiento del Cuerpo de Escuadras por 832 547,96 ptas., y al pago de atenciones impuestas por la legislación, como quintas, elecciones, bagajes, reintegros al Estado por gastos de instrucción pública, consejo de fomento, etc., por lo que podía manifestarse lo siguiente:

“La acción de la Diputación, como cuerpo vivo, queda completamente anulada por la acción de la Mancomunidad, ya que ejerce esta todas sus actividades y queda reducida aquella a actuar en los limitados servicios mencionados, algunos de ellos más propios del Estado, y que esta Diputación considera no deberían ser subvenidos por las diputaciones provinciales”⁴⁶.

Se lamentaba el estado de cosas del momento, y las consecuencias financieras, al producirse que el erario provincial no se hallase en la situación tradicional en la Diputación de Barcelona, que liquidaba sus presupuestos con sobrantes de importancia. Para apreciar con detalle la situación de la Hacienda provincial, con relación a la liquidación de ejercicios cerrados y débitos que de estos se derivaban, se expresaba en cuadros, cuya síntesis y resultado final reproducimos.

Pendiente de cobro de ejercicios anteriores:	1 770 076,17
Cantidades de partidas probables de realizar:	676 843,49
Pendiente de cobro por ejercicios cerrados:	1 352 835,52

Se criticaba la confusión de derechos y obligaciones dimanantes de la existencia de la Mancomunidad y la Diputación, la más importante procedente de las reales órdenes que habían sentado la doctrina de que las diputaciones debían exigir a los pueblos el contingente que necesitaban para cubrir sus atenciones, reservando a la Mancomunidad el derecho de exigir el que las suyas requirieran.

Se consideraba conveniente indicar, por una parte, que la Diputación tenía por contingente provincial atrasado y por otros conceptos numerosos

46. Dirección General de Administración (1925: 37).

créditos a cobrar, y por otra, que no se habían formalizado todavía definitivamente las liquidaciones de créditos y débitos en contra y a favor del Estado, previstas en la Ley de Autorizaciones de 1917, ni tampoco se habían concretado las obligaciones que a la Diputación incumbían por gastos de enseñanza, carcelarios, etc. Los créditos pendientes de cobro a favor de la Diputación de Barcelona respecto a los ayuntamientos deudores ascendían a 1 775 361,77 ptas.

La Diputación tenía una deuda de 25 millones de pesetas, invertidos en casi su totalidad en carreteras provinciales, caminos vecinales y construcciones y mejoras en establecimientos de beneficencia, enseñanza, y en el palacio de esta corporación, corriendo los intereses y la amortización de esta deuda a cargo de la Mancomunidad de Cataluña, desde que cobraba directamente el contingente provincial que anteriormente correspondía a la Diputación barcelonesa, traspaso autorizado por la Real Orden de 4 de agosto de 1920.

La cuenta de propiedades, derechos y deudas de la Diputación Provincial de Barcelona, formalizada al terminar el ejercicio 1923-1924, se expresa en cuadros, cuyo resumen recogemos:

Activo:	23 925 513,29
Pasivo:	25 976 844,00
Déficit:	2 051 330,71
Pendiente de pago de resultas de ejercicios anteriores:	629 160,89

El estudio sobre el personal que desempeñaba sus servicios en la corporación ocupa el contenido final de la Memoria. La consecuencia era la necesidad de reorganizarlo y adaptarlo a los nuevos métodos de trabajo, incluida la modificación de la jornada de trabajo —en aquel momento de cuatro horas y media—, y que la admisión o los ascensos no se supeditaran nunca al favor o a la influencia política, sino a los méritos. La implantación de la jornada de siete horas de trabajo en las oficinas, además de la ventaja económica, redundaría en el orden moral, al generar un estímulo mayor del personal, pues aunque suficientemente retribuido en aquel momento, podría ser mejorado sensiblemente en sus haberes, después del estudio previo para la supresión de los cargos que fuesen amortizados, incluida la supresión de todas las gratificaciones ordinarias o extraordinarias.

Estos principios se concretaban en cinco bases: reorganización de las dependencias, que incluía la formación de nuevas plantillas, reduciéndose

el personal a lo estrictamente necesario; revisión de la cuantía de haberes y supresión de gratificaciones; supresión del servicio de temporeros con carácter de permanencia, limitándose a tres meses, en los casos de urgente y justificada necesidad, y finalmente la implantación de la jornada de siete horas, ya mencionada.

13. El Estatuto provincial y las diputaciones. Los reglamentos

Después de la promulgación del Estatuto municipal, Calvo Sotelo procedió a la redacción del provincial, con lo que se completaría la reforma del régimen local en España. Al no estar diferenciado hasta dónde se identificaban la provincia como división territorial y la diputación provincial como su institución de gobierno local, se consideró la provincia como una entidad territorial intermedia de carácter administrativo, flanqueada por el municipio y el Estado.

A partir del Estatuto, la provincia se definió como “circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los municipios, y cuyos objetivos son la administración y régimen de los fines del Estado y, en su caso, de los de carácter local que no sean municipales”. El hecho de concederse a las diputaciones la administración y el fomento de los intereses peculiares de la provincia, así como la organización de los servicios de la Administración local que no fuesen de exclusiva competencia municipal y los que les delegara o traspasara el Estado, motivó que el profesor García de Enterría considerase que “la verdadera aparición de la provincia como entidad local en nuestro derecho, es la obra indiscutible de este Estatuto”⁴⁷.

El Estatuto provincial estaba dividido en tres libros, referidos a la Organización provincial, la Hacienda provincial y la Región. El primero hacía referencia a la provincia, y al tratar de los órganos de la Administración provincial nos encontramos con una figura nueva, como es el Régimen de carta intermunicipal (capítulo II, sección 20), cuya institución –según Parejo– estaba “dirigida a quebrantar la rigidez y uniformidad del sistema de administración provincial hasta entonces consagrado”⁴⁸.

Ello supondría que los ayuntamientos de una misma provincia pudieran acordar la modificación del régimen provincial establecido por el Es-

47. García de Enterría (1986: 36).

48. Parejo Alfonso (1988: 154).

tatuto, “bien sustituyendo la diputación por otro u otros organismos, bien alternando su estructura orgánica administrativa y económica”. Las mancomunidades tendrían carácter administrativo y podrían constituirse para la ejecución de obras o la prestación de servicios de su competencia con carácter interprovincial.

Las atribuciones de los gobernadores civiles resultaban bastante disminuidas, pues no ostentaban la presidencia de la diputación y carecían de voto en la misma. La revocación de los acuerdos de la diputación y la suspensión de sus miembros se reservaban a la actuación de los tribunales. Solo en el caso de manifiesta infracción de las leyes, y cuando pudiera producirse una grave alteración del orden público, el gobernador podía suspender los acuerdos de la diputación.

El número de diputados debía reducirse, para evitar que las diputaciones se convirtieran en “pequeños parlamentos de carácter político”. La reducción a la mitad afectaba a las grandes ciudades, fijados en 18, y para el resto de las provincias, entre 12 y 16. El procedimiento de elección de los diputados provinciales nunca entró en vigor, pues la disposición final del mismo texto ordenaba la constitución de las diputaciones provinciales, el uno de abril, “con las personas que los gobernadores civiles designen”. Las elecciones se pospusieron hasta la realización de un nuevo censo electoral; por tanto, la promulgación y vigencia del Estatuto supuso el nombramiento gubernativo de nuevas corporaciones provinciales.

Se preveían diputados directos y de representación corporativa, ambos en igual número. Los primeros eran elegidos por sufragio universal, pudiendo votar y ser elegidas las mujeres, y por el sistema de representación proporcional para toda la provincia. Su mandato duraba seis años y formaban parte automáticamente de la comisión provincial. Los diputados corporativos eran designados por los ayuntamientos de la provincia entre los concejales de los mismos, y su mandato era bienal. Las sesiones plenarias quedaban reducidas a dos períodos anuales, una en el primer semestre y otra en el segundo, quedando marcados los temas a debatir; el primer período se dedicaba al examen y a la censura de cuentas del ejercicio anterior, y el segundo a la discusión y aprobación del presupuesto para el año siguiente.

El título IV estaba dedicado a la Administración provincial, con las atribuciones de las diputaciones en primer lugar, seguido de las funciones de los presidentes de las diputaciones, las obligaciones mínimas y las de los funciona-

rios provinciales. El título V, referido al régimen jurídico provincial, dedicaba su primer capítulo a los recursos contra los acuerdos y autoridades provinciales, así como a la suspensión de acuerdos. El capítulo II determina las responsabilidades de las autoridades y de los organismos provinciales. Finalmente, el título VI se dedica exclusivamente al régimen de las islas Canarias.

El libro II del Estatuto provincial trataba de las Haciendas provinciales, aportación novedosa, en un intento para mejorar la situación económica de las corporaciones provinciales, ya que el tema no había sido apenas tratado en ninguno de los proyectos precedentes. Se arbitraron los siguientes procedimientos de ingresos:

- Transformación del contingente provincial, reduciéndolo entre un 10%, un 15 % o un 20 %, según los casos;
- subvenciones del Estado para los servicios traspasados de caminos vecinales;
- cesión del Estado de un 5 % de la contribución territorial rústica;
- cesión del Estado del impuesto de cédulas personales;
- diversos recargos sobre el impuesto del timbre y sobre los derechos reales.

Sin embargo, la experiencia demostró muy pronto que los medios y recursos eran insuficientes para renovar la Hacienda provincial española. Aunque hemos de pensar que tampoco existía voluntad política de impulsar la reforma, que, sin pretenderlo, fue avanzadilla, al menos teórica, de otras iniciadas posteriormente, sin ir más lejos la cooperación de las diputaciones con los ayuntamientos medianos y pequeños, uno de los ejes básicos de la actual reforma local española.

El Estatuto provincial también fue objeto de desarrollo reglamentario que completó el código provincial español. Por orden cronológico citaremos: el de Vías y obras provinciales de 15 de julio de 1925; el del Comité y Caja Central de Fondos Provinciales de 5 de septiembre; el de Sanidad provincial de 20 de octubre, y el de Funcionarios y subalternos provinciales de 2 de noviembre. En total se pueden calcular 310 artículos, 12 disposiciones transitorias del Estatuto provincial y 196 artículos de los reglamentos.

Recordemos que, además de la adaptación del Estatuto provincial a las provincias vasco-navarras, el Real Decreto de 21 de septiembre de 1927 modificó el número de provincias españolas, al crear las de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, ampliando a cincuenta las cuarenta y nueve previstas en 1833.

14. Las diputaciones provinciales en la II República

Proclamada la República en abril de 1931, el nuevo régimen llevó a cabo una revisión general de la obra de la Dictadura, que supuso la continuidad parcial del Estatuto provincial, según figura en el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 16 de junio de 1931, sobre revisión y clasificación de la actividad legislativa durante la Dictadura de 1923 a 1931. Las excepciones constaban en el artículo 4.º, que declaró subsistentes diversas normas, por exigencias de realidad, quedando a salvo la facultad del Gobierno de la República para modificarlas y la soberanía del Parlamento, a quien debía darse cuenta para resolver definitivamente. Referidas al Estatuto provincial, se encontraban:

Capítulo IV, título VI, libro I (Funcionarios provinciales), capítulo I, título V, libro I (Régimen jurídico provincial), y el libro II (Hacienda provincial), quedando en lo demás restablecida la vigencia de la Ley provincial de 25 de agosto de 1882 en cuanto no se opusiera a lo dispuesto en el Decreto del Gobierno Provisional de la República de 15 de abril de 1931, que declaró de libre nombramiento a los gobernadores civiles. El gran debate sobre la cuestión regional relegó a un segundo plano la añorada reforma del régimen local; en 1935 se promulgó la Ley municipal, pero la regulación de las provincias y diputaciones se pospuso por tiempo indefinido, dándose la paradoja de la vigencia parcial del Estatuto provincial, hasta las leyes del autoritarismo en la década siguiente.

La garantía constitucional de la provincia se plasmó en el título 1.º, pero en el curso de la tramitación del texto definitivo surgieron diversas incidencias sobre las que es conveniente reflexionar, pues la oposición a su pervivencia tuvo cualificados partidarios. Se encomendó la redacción de un anteproyecto a la Comisión Jurídica Asesora, presidida por Ossorio y Gallardo, en la que figuraban juristas de reconocido prestigio; el artículo 2.º preveía lo siguiente: “Los municipios y las provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen”. El 3.º disponía que, cuando una o varias provincias limítrofes se definiesen como región, “podrían constituir una enti-

dad autónoma para fines administrativos o políticos”. El documento contenía diversos votos particulares, significativamente uno de Adolfo Posada a los artículos 3.º y 4.º⁴⁹.

Este Anteproyecto no fue asumido por el Gobierno como propio, por lo que lo remitió a la Comisión de Constitución de las Cortes para que dispusiera de un documento previo. Comenzados el estudio y la discusión del Proyecto definitivo, se sustanció el Dictamen en un tiempo récord, siendo publicado el 18 de agosto⁵⁰.

Se dedicaba el título 1.º a la organización nacional, y el artículo 8.º se refería al Estado español, dentro de sus límites territoriales irreductibles, integrado por municipios, “mancomunados en provincias directamente vinculadas al poder central”, y las regiones que se constituyesen. El artículo 10 reconocía que las provincias se constituirían por los municipios mancomunados “conforme a la ley que se dará al efecto, expresiva de su régimen, funciones y manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos”. En su demarcación continuarían los municipios que las formaban, salvo las modificaciones autorizadas por la ley.

Concluía el artículo con la referencia a las provincias insulares, que podrían formar una categoría orgánica especial. El artículo 11.º mencionaba la posibilidad de que una o varias provincias limítrofes, con definidas características culturales, históricas y económicas comunes, pudieran acordar constituirse en región autónoma.

El artículo 22.º, no muy recordado por la historiografía y la doctrina, disponía que cualquier provincia que formase una región autónoma o parte de ella tenía la posibilidad de renunciar a su régimen y volver a la condición de provincia directamente vinculada al poder central. Para adoptar el acuerdo se requería la propuesta favorable de la mayoría de sus ayuntamientos y que lo aceptasen, al menos, dos tercios de los electores, inscritos en el censo provincial.

Pudo comprobarse que la provincia, duramente atacada por unos y por otros, había adquirido carta de naturaleza, incluidos los fines políticos no reconocidos hasta entonces. Por ello, don Nicolás Pérez Serrano calificó el

49. Posada (2006: 94 y ss.).

50. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC)* de 18 de agosto de 1931. Apéndice 4.º al n.º 22.

artículo 11.º como “la venganza de la provincia”, porque la institución, nacida un siglo antes, había sido acosada, hablándose de la conveniencia de suprimirla. Pero en cien años la provincia había adquirido una realidad indudable y servido de núcleo para todas las jerarquías administrativas; por eso se resistía a desaparecer y era preciso conservarla, aún en los casos en que fuese a subsumirse en una instancia regional superior⁵¹.

Iniciado el debate a la totalidad, se destaca el ataque de don Basilio Álvarez, que acusaba a la Comisión de “pasar de puntillas” al redactar el artículo 8.º, al aparecer las provincias “vivas y ‘casi insolentes’”, cuando, según su criterio, debía mostrarlas “humilladas por su significado exótico y porque en ellas nacieron con las diputaciones, las eternas fábricas de los caciques”.

Acusaba a las corporaciones provinciales de vivir gracias al amparo que les prestaban los municipios, a los que sí consideraba como de recia estirpe española; por tanto, mientras existiesen las provincias, se generarían los males de un patrón único para recoger anhelos dispersos, heterogéneos, un centralismo absorbente y una expresión geográfica que convertiría el tapiz ibérico en un lienzo incoloro. Cerraba su diatriba con estas palabras:

“Las provincias son tan abominables en lo político, y es tan oprobioso su recuerdo, que ellas son para el vivir ciudadano lo que el Tribunal de la Inquisición fue para el desenvolvimiento de las ideas liberales”⁵².

De nuevo una crítica feroz contra la provincia se produjo en la sesión del día 1 de septiembre de 1931, esta vez a cargo del diputado Álvarez Buylla. Censuraba a la Comisión que no hubiese suprimido la palabra provincia, “odiosa dentro del derecho constitucional y político”, porque la consideraba “fuente de todo caciquismo, emporio de toda ilegalidad”; una figura que si en tiempos del Imperio Romano podía admitirse, en los tiempos nuevos no podía serlo, en el sentido tratado en el Proyecto.

Pues la provincia, según constaba en dicho texto, era el fundamento de la organización autónoma, rechazable ante la imposibilidad de crear autonomía, porque, en el derecho romano y en el castellano (sic), “significaba sumisión de esclavos al poder central”. Un ente guiado por una fuerza que no le dejaba separarse del poder despótico central, con el que se debía acabar y descentra-

51. Pérez Serrano (1932: 87).

52. DSCC, n.º 29, sesión del día 28 de agosto de 1931, p. 668.

lizar burocráticamente a España, dando vida a lo que supusiera “el elemento principal de todo organismo federativo: el municipio y la región”. Ante el contenido del artículo 11.º, con la previsión de que varias provincias podían constituir una provincia autónoma, preguntaba a la Comisión:

“[...] ¿pero no hemos quedado en que la provincia, es una cosa ficticia, abstracta, sin realidad política; que es una cosa histórica, sin realidad en el terreno, creado por una imaginación calenturienta, deseosa de sumir a los pueblos bajo un despotismo de esclavitud?”⁵³.

En los días siguientes, ante una hostilidad expuesta en ocasiones en términos disparatados, se presentaron diversas enmiendas a favor de la existencia de la provincia e incluir algún nuevo artículo, como el voto particular de García Valdecasas o los discursos en defensa de la institución provincial, entre otros, de Fernando de los Ríos⁵⁴. La más significativa de las contrarias fue la presentada en contra por el diputado Andrés Orozco, el 14 de septiembre, a los artículos 8.º y 11.º⁵⁵.

La enmienda al artículo 8.º ignoraba la provincia en la organización del Estado español, mencionando solo como integrantes de los límites territoriales a los municipios y las regiones, que relacionaba: “Cataluña, Aragón, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Vasco-Navarra, Asturias, León, Galicia, Extremadura, Andalucía, Murcia, Valencia, Baleares y Canarias”. La enmienda al artículo 11.º se refería a la regulación previa, por una ley del Estado, de la autonomía de las regiones. Aprobado su Estatuto, sería ley básica de su organización político-administrativa. Ninguna mención más a la provincia.

Defendió su enmienda el 22 de septiembre, haciéndose una pregunta sobre la pretensión de los federales de dividir el territorio, a lo que respondía que no intentaban nada nuevo. Su deseo era reconstituir las anteriores provincias, de las que hacía un tiempo solo existían las catorce citadas, determinadas por su lengua y leyes especiales, pero que en 1833 se las descuartizó, formando arbitraria y caprichosamente las cuarenta y nueve, y en aquel momento cincuenta por obra de la Dictadura.

53. DSCC, sesión de 1 de septiembre de 1931, p. 696.

54. DSCC, n.º 36, apéndice 10.º.

55. DSCC, n.º 38, apéndice 2.º. Suscribían la enmienda, junto a Orozco, los diputados Antonio Lara, Miguel de Cámara, José Estadella, Andrés de Arroyo, Darío Pérez y Alonso Pérez Díaz.

El artículo 11.º determinaba que las provincias eran las que iban a acordar constituir la región; se preguntaba: ¿esa provincia, que había sido denostada y calificada anteriormente de “odiosa, caciquil, tiránica, exótica y ficticia”, iba a ser la génesis de la organización de las regiones? Por el contrario, su nacimiento debía ser a partir de los municipios o los individuos:

“[...] pero de las provincias, que son una ficción, no debe nacer la organización de las regiones, porque, como decía el señor Álvarez Buylla, de padre despótico no suele salir hijo demócrata”.

Argumentaba sus razones con la mención a los antecedentes de los diversos proyectos de reforma local que habían incluido la figura de las regiones en la organización territorial del Estado, incluyendo una opinión del Consejo de Estado, en 1887, que decía: “Hay en todos los estadistas un marcado deseo de suprimir las provincias, constituyendo grandes prefecturas o regiones”. De lo que deducía la existencia de una coincidencia generalizada de los políticos para disminuir el número de provincias con el fin de que se convirtiesen en regiones, y se preguntaba: “¿Por qué vamos ahora a exaltar nuevamente a la provincia, para que ella sea la que tenga la paternidad de las regiones?”⁵⁶.

A la luz de la historiografía actual, estas afirmaciones sobre la universalidad de anteriores opiniones acerca de la organización regional del territorio deben ser cuestionadas, pues no hubo nunca tales coincidencias, y las instituciones regionales propuestas en aquellos proyectos continuaban vinculadas a la Administración local, como un escalón más, y con fines exclusivamente administrativos.

Las enmiendas en contra de la existencia de las provincias fueron desestimadas, y prosperó el artículo en los términos del proyecto, lo que supuso la continuidad de las cincuenta provincias, aunque hubo algunas reacciones, como la del gallego Basilio Álvarez o el geógrafo Otero Pedrayo, pidiendo que fuesen suprimidas por estética. Pero la realidad fue que lo más brillante de los diputados constituyentes se alineó frente a la enmienda presentada por el Sr. Orozco, rechazada por 153 votos contra 111, quedando sancionada la provincia como instancia de poder en la Constitución de 1931, entre el municipio y la región.

56. DSCC, n.º 42, sesión de 22 de septiembre de 1931, pp. 1053 a 1056.

Como sabemos, el régimen provincial quedó separado legislativamente del municipal, y, al contrario de este, no fue objeto de desarrollo posterior, a causa del protagonismo adquirido por la cuestión regional. Por tanto, la regulación de la provincia quedó limitada al contenido del Estatuto provincial convalidado por el Gobierno Provisional, que no sería derogado hasta 1945, en un claro síntoma de que el autoritarismo no era capaz de asumir cualquier cota de autonomía provincial, aunque no superase el marco teórico de la publicación oficial.

15. Las diputaciones durante la dictadura del general Franco

Concluida la guerra civil se abrió una larga etapa bajo un sistema de autoritarismo, rígidamente unitario y jerarquizado; las diputaciones solo se dedicaron a la gestión de los servicios, bajo una permanente intervención gubernamental. Tempranamente se buscó una puesta al día de los Estatutos de Calvo Sotelo, primero con el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local de 1940, seguido de otro Código más reducido en 1943, y finalmente por medio del proyecto remitido a las Cortes el 25 de mayo de 1945, que se convirtió en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945.

La nueva Ley dio posteriormente lugar al texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17-VII-1945 y 3-XII-1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. En cuanto al texto desarrollado a lo largo de 796 artículos, 4 disposiciones finales, 6 adicionales y 11 transitorias, se trataba de una refundición de todo lo legislado anteriormente, elevando a la categoría de ley una serie de aspectos que exteriormente imponían una ligera modernización, pero que en realidad eran nuevos instrumentos de control, fiscalizadores y potenciadores de una mayor intervención del Estado en la esfera local. En esta ocasión, la organización y administración de las provincias estaba comprendida en los artículos 203.º a 291.º.

A partir de 1955 aparecieron una serie de instituciones que afectaron directamente a la Administración local española, especialmente a las diputaciones, circunstancia que nos obliga a incluir una referencia a las comisiones provinciales de servicios técnicos. Aunque sus antecedentes están en el Estatuto provincial, su creación procede de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (base 40.^a), donde se determinaba su composición, remitiendo a una ley posterior las normas de funcionamiento. La regulación complementaria se promulgó por el Decreto de 24 de junio de 1955, que aprobó el texto re-

fundido de las Leyes de Bases de Régimen local, donde estaba contenida su principal función: la asistencia técnica a los entes locales.

Las comisiones provinciales de servicios técnicos eran teóricamente unas instituciones creadas para desarrollar las actividades autónomas de las diputaciones, pero inmediatamente se vieron confundidas con la Administración periférica del Estado y controladas por los gobernadores civiles, con lo que se produjo una “pérdida de imagen de la institución y de la misma provincia como ente motor de la vida local”⁵⁷.

La Ley de Presupuestos de 1958 preveía la formación de planes de obras y servicios provinciales de cuantía elevada, y encargaba la ejecución de los mismos a estas comisiones, pero a la vez transformó su naturaleza, al ser dominadas por los funcionarios estatales y los planes provinciales dirigidos desde la Presidencia del Gobierno. Por último, el Decreto de 10 de octubre de 1958 reforzó el papel del gobernador civil y la comisión se convirtió en un órgano deliberante de colaboración directa con aquel a fin “de coordinar la actividad desconcentrada que, dentro de la provincia realice la Administración central”⁵⁸.

Esta situación manifestaba una acción omnipresente del Estado, cuyo intervencionismo no se limitaba al control del Ministerio de la Gobernación, sino a la propia Presidencia del Gobierno, por lo que González Casanovas resumió la situación en estos términos:

“[...] ahora la diputación se ve forzada a colaborar en los planes gestionados por la comisión provincial o a financiar todo aquello que esta no quiera emprender. El Ministerio de la Gobernación coordina unos y otros planes y los propios de la diputación son fiscalizados por la comisión, que es, incluso, quien aprueba los presupuestos especiales que, con tal fin, forman las diputaciones”⁵⁹.

Cualquier atisbo de autonomía era impensable, alcanzándose en este período las mayores cotas de dirigismo autoritario sobre la actividad local, y muy específicamente la provincial. Nunca contaron menos las diputaciones y las provincias en el contexto nacional. Desde Madrid se gobernaban y tomaban las decisiones por ellas, mayoritariamente inoperantes, por su falta de

57. González Casanovas (1986: 154).

58. Lobato Brime (1960: 703).

59. González Casanovas (1986: 156).

coordinación con las más próximas, o por una inadecuada elección de objetivos y prioridades.

Todo ello redundó negativamente sobre las diputaciones provinciales, que vieron reducido su ámbito de acción a determinados temas sanitarios y asistenciales, la construcción de caminos vecinales, algunos aspectos de carácter cultural, fomento y poco más, lo que provocó una grave crisis de la institución, que fue cuestionada, entre otras causas, por el vacío de competencias que atravesaba.

En los últimos años del franquismo, cuando la presión ciudadana era muy elevada y dentro de la propia estructura se propugnaba la reforma del sistema, aparecieron ciertos signos de esperanza para la revitalización provincial, primero con el III Plan de Desarrollo y después con la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, pero se impuso un frío tecnocratismo que consideró a las diputaciones como unidades inferiores en los proyectos de desarrollo. Solo en 1974, y también por medio de la Ley de Presupuestos, se modificó la ordenación de los planes provinciales, asignando al Ministerio de la Gobernación su dotación total y reservando a las diputaciones la redacción, gestión, administración y ejecución del correspondiente plan provincial.

El clamor reformista que sacudía al país forzó a uno de los Gobiernos tecnócratas, en 1970, a redactar un Proyecto de Ley que reformase el régimen local español, de manera que, sin romper la armonía con el sistema imperante, adoptase las medidas precisas para actualizar las leyes y hacer frente a las demandas de una sociedad urbanizada que comenzaba a incorporarse, pese a los impedimentos institucionales, al concierto de los países modernos. El Proyecto, elaborado con indudable rigor técnico, supuso un notable avance respecto a anteriores intentos, pero se agotaría en 1973, por las presiones políticas del entorno más reaccionario del régimen.

En el nuevo Proyecto presentado en 1974, seguía figurando con tumazmente como pieza clave la representación orgánica. Con una dilatada tramitación, afectada por las constantes reducciones de las libertades públicas, se convertiría finalmente en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local el 19 de noviembre de 1975, que nació muerta, pues era impensable su viabilidad efectiva en el futuro. Vano empeño, pues un día después, era papel mojado e imposible de adaptar a los nuevos tiempos de libertades públicas y democracia que se anuncia-

ban, en menos de tres años convertidos en realidad, con la aprobación de la Constitución Española de 1978⁶⁰.

16. Las diputaciones en la Constitución de 1978. El Informe sobre Autonomías del profesor García de Enterría

El vaciamiento de competencias y la carencia de autonomía que sufrieron las diputaciones provinciales en los años del franquismo, crearon sobre su figura una mala imagen, por lo que eran vistas con indiferencia en muchas provincias y con rechazo en otras, cuestionándose su propia supervivencia. Con cierta unanimidad, la doctrina defendió la institución, pero condicionada a una democratización de sus estructuras y a una nueva definición de sus funciones y competencias⁶¹.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 (en lo sucesivo, CE 78) y la consolidación del Estado de las Autonomías, el modelo de división provincial vigente en España desde 1833 no ha modificado su estructura territorial, ya que los límites provinciales no han experimentado variación, y la provincia sigue siendo una circunscripción electoral; pero en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, se ha modificado todo su sistema de gobierno, extinguiéndose las diputaciones provinciales o foral –en el caso de Navarra–, sustituidas por el órgano de gobierno dotado de todas las características de la Administración autonómica, superando el nivel de la Administración local.

El artículo 141.1 de la CE 78 reconoce a la provincia la condición de entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a las diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. El artículo 141.4 de la CE 78 reconoce la peculiaridad de los archipiélagos de las islas Canarias y Baleares, a los que garantiza su propia administración en forma de cabildos o consejos insulares.

En opinión del profesor Parejo, hemos de tener en cuenta, como punto de partida, que la Constitución define indirectamente a la diputación, pero

60. Orduña Rebollo (2012: 101 y ss.). Más ampliamente, en Orduña Rebollo (2003: 578-602).

61. Entre otros, Díez González (1975); Fernández Rodríguez (1973); Martín-Retortillo (1978).

de forma inequívoca, como corporación, vinculada a la de la provincia en su condición de agrupación de municipios, lo que determina que sus miembros son los referidos municipios agrupados en ella. Cualquier modificación de estos, agrupación, fusión, absorción, no supone la de la provincia.

Al disponer la corporación provincial de la misma autonomía que la municipal, su organización interna debe ser análoga, especialmente en cuanto a la diferenciación interna como órgano deliberante y órgano ejecutivo. Su carácter necesariamente instrumental al servicio de la instancia municipal, de muchas de las competencias provinciales, y la importancia en la provincia de la legitimación por los resultados, suponen ilógica la situación actual. Por tanto, cualquier revisión al alza de la Administración provincial pasa por la potenciación de su organización ejecutiva desde la referencia del modelo municipal⁶².

Aprobados los estatutos catalán y vasco, desde 1979 existían presiones por parte de los entes preautonómicos para obtener un tratamiento institucional y un marco competencial lo más aproximado a estas dos comunidades históricas.

Para conseguir una homogeneización no solo de las pretensiones, sino también de la organización regional aún no cerrada, el Gobierno decidió crear una Comisión de expertos para dictaminar sobre las soluciones a un problema tan complejo. La Comisión, presidida por el profesor García de Enterría, emitió su informe el 19 de mayo de 1981.

A efectos de nuestro interés, el Informe entendía, respecto al régimen local, que la provincia en España era una figura territorial imprescindible, no solo por el mandato constitucional (art. 141.1), sino también porque era pieza básica de las comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyesen⁶³.

Las propuestas del Informe tenían un marcado carácter provincialista, pues entendía que las diputaciones debían ejercer las competencias administrativas que correspondiesen a las comunidades autónomas, convirtiéndolas en el escalón interregional básico, para lo que debían ser dotadas de medios y recursos precisos para que pudiesen asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación. Pues además de las garantías constitucionales:

62. Parejo Alfonso (2017: 28).

63. Orduña Rebollo (2003: 663).

“No se podía dudar de la eficacia de las diputaciones ni desaprovechar una institución, que además de sus ventajas disfrutaba de ciento cincuenta años de experiencia”.

El Informe recomendaba la conveniencia de elaborar una futura Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), en la que se definiese la posición de las diputaciones provinciales; además de las competencias que la legislación de régimen local atribuía a las diputaciones, los estatutos de autonomía o las leyes de las comunidades autónomas podían asignarles competencias propias de la comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo el control y la dirección de esta. También se podía atribuir a las diputaciones la gestión ordinaria, en el territorio de la provincia, de los servicios propios de la Administración autonómica⁶⁴.

La LOAPA, aprobada por el Congreso el 30 de junio de 1982, fue objeto de cinco recursos previos de inconstitucionalidad, estimados parcialmente, declarando que no podía promulgarse como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, e inconstitucionales diversos artículos, aunque el título II, sobre comunidades autónomas y diputaciones provinciales (arts. 11 a 17), superó el control del alto tribunal y su contenido se incorporó íntegramente a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico⁶⁵.

Conseguido el reconocimiento constitucional de la provincia en 1978, cuando alcanzó la definición como entidad local con personalidad jurídica propia, formada por la agrupación de municipios, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, su gobierno y administración autónoma se encomendaron a la diputación u a otras corporaciones de carácter representativo.

La garantía constitucional de las diputaciones y la defensa de su autonomía fueron objeto de tempranas sentencias del alto tribunal. Este sería el caso de Cataluña, la primera comunidad autónoma que legisló sobre régimen local promulgando la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad de Cataluña. Recurrída por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, este anuló la mayor parte del

64. Centro de Estudios Constitucionales (1981: 64-68).

65. Cosculluela y Orduña (1990). Según Cosculluela, el modelo propuesto por el Informe no llegó a funcionar a causa de los recelos y la falta de voluntad de las comunidades autónomas. Añadimos que estábamos ante una Administración nueva, necesitada de asumir competencias y articularse como tal.

articulado en la sentencia 32/1981, que recogía la doctrina alemana de la garantía institucional de las entidades locales, por lo que consideró inconstitucional el vaciamiento competencial de las diputaciones por medio de una ley autonómica. Posteriormente, la Generalidad creó, por el Decreto 354/1983, las comisiones de coordinación con las diputaciones catalanas⁶⁶.

También la Generalidad valenciana promulgó su propia ley, atribuyéndose competencias de coordinación, dirección y control sobre las diputaciones, con el propósito de organizar su propio espacio provincial. Dicha ley también sería objeto de recurso de inconstitucionalidad, fallado por la STC 27/1987, de 28 de febrero, que declaró nulas algunas disposiciones y reinterpretó otras⁶⁷.

17. Las diputaciones provinciales en la Ley 7/1985

Siete años tardó en articularse una nueva ley que regulase el ordenamiento local español, un plazo que supuso el tránsito de un régimen de autoridad a una democracia. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (en lo sucesivo, LRBRL) reconoció a la provincia y a la isla autonomía para la gestión de sus intereses respectivos (art. 1.º). El título III (artículos 25 a 34) estaba dedicado a la provincia, y dos capítulos a su organización y sus competencias. Un año después se promulgó el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, refiriéndose a la provincia los artículos 31 a 38.

La estructura y tipología de las entidades locales quedó definida en el artículo 3.º de la LRBRL, que distingue entre entidades locales territoriales y entidades locales. Entre las primeras: el municipio, la provincia, y las islas en los archipiélagos balear y canario. Gozan de la condición de entidades locales: las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas también por las comunidades autónomas, de acuerdo, en el primer caso, con el art. 45 de la LRBRL, y, en

66. Orduña Rebollo (2001: 91).

67. Además de las sentencias del Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía provincial mencionadas, recordemos: STC 84/1982, de 23 de diciembre; STC 38/1983, de 16 de mayo; y STC 117/1984, de 5 de diciembre. La doctrina, en Sánchez Morón (1984) y Santamaría Pastor (1982).

el segundo, con dicha norma y los estatutos de autonomía respectivos; por último, disfrutaban de la misma condición las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios⁶⁸.

El título III de la LRBRL, artículos 31 a 41, está dedicado a la provincia: organización, competencias y regímenes especiales. Su desarrollo fue en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el texto refundido (T.R.) de las disposiciones legislativas en materia de régimen local.

Se define a la provincia como una entidad local, determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines. El territorio nacional se divide en cincuenta provincias, con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente (art. 25 T.R.). Su órgano de gobierno es la diputación, constituido su pleno por el presidente y los diputados, cuyas funciones quedan determinadas por los artículos 33.2 LRBRL y 28 T.R., y las atribuciones del presidente en los artículos 34 y 29 de dichas normas. Sin olvidar que esta Ley también será de aplicación a aquellas corporaciones de carácter administrativo a las que correspondan el gobierno y la administración de la provincia.

Las competencias propias de la diputación son las que le atribuyan las leyes del Estado y de las comunidades autónomas. Menciona la LRBRL en su art. 36.º: coordinación de los servicios municipales, asistencia y cooperación jurídica a los municipios, prestación de servicios de carácter supramunicipal y supracomarcal, fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y los servicios de competencia municipal, asegurar el acceso de la población al conjunto de servicios mínimos de competencia municipal, y la mayor eficacia y economicidad en su prestación mediante fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

Las comunidades autónomas podrán delegar competencias en las diputaciones y encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios, en los términos previstos en los estatutos respectivos. También el Estado podrá, previa consulta e informe de la comunidad autónoma, delegar en la diputación competencias de mera ejecución.

68. Martín Mateo (1987: 264).

Debemos recordar que el ejercicio de las competencias corresponde a un modelo de Estado autonómico. Inicialmente el art. 2 de la LRBRL atribuye a las entidades locales las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de cada entidad local, pero se remite a las leyes básicas del Estado, previstas constitucionalmente, la determinación de las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen. Por tanto, lo primero es la atribución expresa de las competencias, pues solo en defecto de la misma entrará en juego –dice Parejo– el título competencial residual de la Administración autonómica⁶⁹.

18. La Ley estatal de 2013 y las diputaciones

La grave crisis económica de las primeras décadas del siglo XXI motivó la modificación de la LRBRL de 1985, por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Sus objetivos eran clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero. La abundante doctrina producida por la norma, a la que remitimos, evita su consideración; por tanto, nos centraremos, siguiendo el esquema previo, en referirnos a las cuestiones que afectan directamente a las diputaciones provinciales⁷⁰.

Aparentemente el legislador dotaba de mayores funciones a las diputaciones, configurándolas como una de las piezas clave de la arquitectura local española. Para lograrlo se profundiza en la función de “participación en la coordinación” de los municipios, ya percibida desde 1985, para conseguir un modelo territorial dirigido a garantizar la prestación adecuada de servicios y la financiación de los mismos, al objeto de alcanzar un modelo de cooperación interterritorial en el que queden garantizados los servicios públicos y su sostenibilidad financiera. Según Orduña Prada, la reforma de la regulación del régimen jurídico de las diputaciones se proyecta en tres ámbitos: labor en los pequeños municipios, competencias propias de las diputaciones provinciales, y funciones de colaboración con la Administración estatal y autonómica⁷¹.

69. Parejo Alfonso (1988: 205).

70. Gracia Retortillo (2016: 966-969).

71. Orduña Prada (2018: 212-213).

Hemos de recordar que treinta y siete años más tarde no se ha producido la reforma en profundidad de la legislación en materia tanto de diputaciones como de ayuntamientos. Ciertamente es que la LRSAL, que mencionamos, afectaba a los artículos 7, 26, 27, 31, 36, 37, 116 bis y 116 ter, y a la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

En esta reforma de 2013, al artículo 36, referido a las competencias propias, se incrementaba con nuevas atribuciones y prestación de servicios por las entidades locales y las diputaciones provinciales. Una de las modificaciones más importantes establecidas por esta reforma legal era la obligación de todas las entidades locales de calcular anualmente el coste efectivo de los servicios que prestaran (art. 116 ter).

El artículo 26.2 LRBRL se modificaba al reforzar el papel coordinador de las diputaciones provinciales, que pasaban a poder coordinar la gestión de los servicios de algunos municipios de menos de 20 000 habitantes, siempre con el consentimiento de los referidos municipios. La LRSAL, al modificar también el artículo 116 bis LRBRL, concedía a las diputaciones la atribución de nuevas funciones de control y ayuda a las entidades locales cuando, por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formularan su plan económico-financiero.

El extenso texto de la Ley ha sido estudiado ampliamente por la doctrina. Su gran difusión y debate nos permite, para evitar duplicidades, remitirlo a un estudio anterior. No obstante, incluimos dicho comentario en el apéndice⁷².

19. La interpretación del Tribunal Constitucional de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

La promulgación de la Ley 27/2013 desató la polémica de las Administraciones autonómicas y locales, por lo que no se hicieron esperar los recursos de inconstitucionalidad presentados contra ella. Hemos de recordar la atención prioritaria que ha dedicado la doctrina a la cuestión en todos sus aspectos, centrados principalmente en la defensa de la autonomía municipal. Siguiendo

72. Orduña Rebollo (2019: 36 y ss.).

la pauta de nuestro trabajo, incidiremos especialmente, salvo excepciones, en los aspectos que afectan a las diputaciones provinciales⁷³.

Recurridos ante el Tribunal Constitucional los artículos 7, 26, 27, 31, 36, 116 bis y 116 ter, y la disposición adicional 2.^a, la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, declaró inconstitucionales diversos artículos

La STC 111/2016, de 9 de junio, resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía frente a la LRSAL. Entre los artículos declarados inconstitucionales está el 26.^º2, en la redacción dada por el artículo 1.^º9 de la Ley 27/2013: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”, y “para reducir los costes efectivos de los servicios, el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela”.

El Tribunal consideró conformes con la norma fundamental los artículos 36.^º1 c), e) y g), 36.^º2 a), párrafo 2.^º, y 116.^º bis.3. Sin embargo, formula un reproche de inconstitucionalidad a los incisos que se refieren a la interpretación conforme de constitucionalidad de las competencias previstas en los artículos mencionados. Tal reproche no se refiere a que el legislador básico de régimen local pusiera en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino a que se vulneran las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas⁷⁴.

Según esta STC, el Tribunal reitera que la voluntad de los municipios es incuestionable, pues la posible presencia de una Administración superior será siempre “con la conformidad de los municipios”. En consecuencia, solo puede actuar la “coordinación” cuando el municipio la acepta y otorga su conformidad. Lo que a nuestros efectos debe traducirse en que, si los municipios optan por constituir una mancomunidad, la diputación deberá colaborar con ellos para prestar su asistencia, pero en ningún caso podrá interferir en la gestión⁷⁵.

Posteriormente la STC 107/2017, de 21 de septiembre, resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios frente

73. Parejo Alfonso (2015) y Arroyo Gil (2016).

74. Orduña Prada (2018: 213).

75. Merino Estrada (2017: 438).

al contenido de la LRSAL, por posible vulneración de los artículos 137.º y 140.º de la Constitución, al considerar que, al ser aplicada por las comunidades autónomas uniprovinciales, supondría la sustracción del sistema local de decisiones relacionadas con la gestión de servicios de titularidad local. A tales efectos el alto tribunal considera que no existe restricción de la autonomía municipal, pues “el municipio conserva la posibilidad de oponerse a cualquiera de las fórmulas de cooperación, y por tanto también a las que puedan afectar más fuertemente a su autonomía”⁷⁶.

De ello, deduce Orduña Prada que el municipio dispone de un margen de actuación para oponerse a las medidas que pudiesen adoptar las comunidades autónomas uniprovinciales, en el supuesto de que no existiesen diputaciones provinciales⁷⁷.

Los principios afectados por el fallo interpretativo de la sentencia se refieren al ámbito competencial provincial. El primero se refiere a la atribución como competencia propia, según el artículo 36.º1.g) de la LRBRL, de la “prestación de servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes”. Sobre ello, el Tribunal advierte que el precepto no transfiere en bloque a la diputación provincial la totalidad de la prestación de servicios de administración electrónica y de contratación en los municipios de menos de 20 000 habitantes, lo que sería incompatible con la potestad de autoorganización propia de la autonomía local, por lo que debe limitarse a “incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, prevista como base del régimen local (art 36.º1.b) de la LRBRL).

Dicha interpretación constitucional del precepto cuestionado consiste en que, a través de él, pretende hacerse efectiva la aplicación de unos servicios que requieren la aplicación de tecnología informática o técnica y jurídica que los municipios de menos de 20 000 habitantes (más del 80 % de los españoles) no tienen las condiciones adecuadas para asumir. Por tanto, se trata de que “la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la administración electrónica”⁷⁸.

76. En la STC 107/2017, fundamento jurídico 4.b).

77. Orduña Prada (2018: 214).

78. En la STC 111/2016, de 9 de junio. Fundamento jurídico 11.

El segundo precepto que se incluye en el fallo interpretativo, relacionado con las diputaciones provinciales, es el referido al artículo 36.2 a) de la LR-BRL: “cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestado por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”. Ante ello, el Tribunal se plantea, a su vez, dos interrogantes.

Por un lado, considera que el artículo 149.º1.18.ª de la Constitución proporciona la cobertura suficiente, dado que, “al regular facultades de coordinación provincial de la actividad municipal, el Estado desarrolla el núcleo funcional característico de la diputación, en cuanto a entidad local determinada por la agrupación de municipios”.

En cuanto al segundo interrogante, referido a la posible vulneración de los artículos 137.º y 140.º de la Constitución, el Tribunal parte de la falta de determinación del principio de la previsión impugnada, pues inicialmente admite “el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario”, lo que da lugar a diversas interpretaciones; a la que el Alto Tribunal se refiere, parte de la premisa de considerar que el artículo 36.º2 a) es una previsión básica que, “en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia”, en referencia a una submateria, la de las competencias locales, en la que las comunidades autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que también concurren regulaciones sectoriales.

Por tanto, el precepto impugnado debe interpretarse “en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso deben dejar márgenes de participación a los municipios”. En consecuencia, la fórmula de coordinación que establezca la diputación con los municipios será válida solo en los casos en que se permita a estos participar previamente en la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación.

Así, según Orduña Prada, si bien podría deducirse del fallo constitucional que la reforma local, en lo referido al ámbito provincial, ha sido objeto del respaldo del Tribunal, lo cierto es que, por un lado, ha objetado rigurosamente la deficiente técnica legislativa empleada, pues recuerda que el legislador llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina “colaboración”, “cooperación”, o, en todo caso, “coordinación voluntaria”. Por otra parte, a través de los fallos interpretativos se ha reducido un pretendido

refuerzo de las competencias provinciales, al transformarse atribuciones inicialmente diseñadas como materiales en instrumentales, y reducirse las funciones originales de coordinación en funciones de asistencia y cooperación con los municipios⁷⁹.

Como conclusión, al final se aprecia un conjunto de competencias propias de las diputaciones, y pese al intento de su reforma por medio de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, su núcleo fundamental sigue centrado en la “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica”. Sin olvidar que, mediante su ejercicio, se distribuyen las ayudas económicas, directas o indirectas, de las diputaciones a los municipios, en unos casos tasadas y limitadas, y en otros de manera facultativa, al disponer la diputación de un margen de decisión para hacerlas llegar a los ayuntamientos, como indica el profesor Fernández Farreres⁸⁰.

Sin ánimo de hacer un catálogo legislativo, además de las mencionadas normas específicas de administración local a que nos hemos referido, no podemos ignorar la existencia de una serie de leyes que han condicionado directamente la organización y el funcionamiento de las corporaciones locales, y por tanto de las diputaciones provinciales. Sin ánimo de ser exhaustivos, recordemos: Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 (concordada con fecha 27-6-2008); Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo; Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; y Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector público.

20. El futuro de las diputaciones provinciales

Entrando en la segunda década del siglo XXI, ha surgido desde diversos foros de información, políticos, etc., la conveniencia de modificar el actual estatus

79. Orduña Prada (2018: 216), con referencia a Gracia Retortillo (2016) y Carbonell Porras (2016: 122-129 y 144-147).

80. Fernández Farreres (2017: 69).

de las diputaciones provinciales. Tales propuestas van desde las más extremas –principalmente de un partido emergente–, que plantean su desaparición, a las más racionales y moderadas, que pasan por la reorganización de sus funciones, al objeto de evitar duplicidades en las mismas y en la prestación de servicios con otras Administraciones. Los argumentos que sustentan ambas posturas tienen su origen en la actual situación de grave crisis económica, con la propuesta común de ahorrar y racionalizar gastos. En el caso de las últimas, la reforma tiene propósitos más amplios, que comprenden desde reforzar el sistema electivo directo de los diputados por la ciudadanía, la definición de sus competencias, su actuación permanente sobre las municipios de escasa población, incapaces de facilitar la calidad y el nivel adecuado de servicios a los ciudadanos, e incluso de algunas propuestas se deduce la necesaria reforma del Estado.

Sin olvidar los aspectos de los orígenes constitucionales de las diputaciones provinciales, de su inmediata andadura posterior y del soporte territorial sobre el que se asientan, aspecto fundamental, que en muchas ocasiones no es tenido en cuenta de forma adecuada, pues se identifica el concepto provincia con diputación provincial. Como se ha reiterado hasta la saciedad, la primera es una figura territorial, y la segunda el órgano de gobierno y administración, por lo que parece obligado, ante el actual debate, remitir a anteriores reflexiones sobre el origen de la provincia como territorio y organización administrativa.

Como decíamos anteriormente, no podemos ignorar que existen voces pidiendo la extinción de las diputaciones, pero también existen firmes partidarios de su existencia, por su papel protagonista e imprescindible ante el elevado número de municipios existentes en España y la necesidad de su cooperación con tales entidades, situadas en el ámbito rural y cuyos ciudadanos verían comprometida su permanencia en ellas si faltasen las diputaciones. Las alarmas se dispararon a principios del mes de marzo de 2016 cuando las propuestas del partido emergente Ciudadanos planteaban la extinción de las diputaciones provinciales, por considerarlas superfluas, duplicadoras de servicios con las comunidades autónomas y de escaso contenido. Pronto se produjeron reacciones contrarias a estas propuestas, desde los diversos puntos del arco político, entidades públicas y privadas, etc., que hacían constar su disconformidad.

La reacción institucional más contundente partió de la Federación Española de Municipios y Provincias, que en su reunión extraordinaria de 14 de marzo de 2016 manifestó su firme postura en defensa de las diputaciones

provinciales. En dicha sesión los partidos Socialista y Popular presentaron sendas mociones, que finalmente se refundieron.

Una cuestión que tampoco debía quedar como una manifestación de voluntad es la que afecta a las elecciones de los diputados provinciales y su presidente. Sin olvidar el mandato del artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que atribuye el derecho a la autonomía a las entidades integradas por miembros elegidos por sufragio universal; cuando España ratificó dicho texto, añadió la salvedad que excluía la aplicación de este principio en todo el territorio nacional, para salvaguardar el sistema en vigor de elección de los miembros de las diputaciones.

Sin embargo, no existe unanimidad en la doctrina sobre la elección directa de los diputados provinciales. En el art. 23.º1 de la Constitución se establece que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, a través de representantes elegidos por sufragio universal, libre y secreto. Tampoco deben buscarse fórmulas *ex novo*, pues, como hemos visto en las primeras normas reguladoras del régimen local promulgadas en el siglo XIX, las previsiones electorales de los diputados provinciales eran análogas a las de los diputados a Cortes.

Según la profesora Biglino, en el caso de que los ciudadanos eligieran directamente a los diputados, sería evidente que el mandato transcurriría entre los votantes y los elegidos. Los candidatos concurrirían a las urnas con programas adaptados a las necesidades de los electores, y una vez electos, deberían ejercerlos procurando mantener los compromisos adquiridos con los ciudadanos. Pero entiende que esta relación no parece sea compatible con las funciones que actualmente corresponden a las provincias y a las diputaciones⁸¹.

Lo deduce al considerar la misión fundamental de las diputaciones, consistente en el apoyo y la cooperación con los municipios, por lo que en pocas ocasiones tienen contacto directo con las personas, y si se optara por un sistema de elección directa:

“[...] el ejercicio de estas funciones se vería alterado por la mediación que ejercería la relación entre diputados y ciudadanos. [...] los miembros de las diputaciones deberían anteponer su relación con los votantes a la que deben tener con los municipios, ya que deberían su posición a los primeros y serían responsables ante ellos por su gestión. La ruptura entre la forma de elección de

81. Biglino (2017: 372 y ss.).

los diputados y la función que tienen encomendada podría, pues, generar una interferencia en el ejercicio del cargo y terminaría afectando al correcto funcionamiento de toda la institución”⁸².

Por lo que alerta sobre el probable resentimiento que afectaría a los servicios de asesoramiento y coordinación de los municipios.

A la búsqueda de una solución intermedia, podía analizarse otra alternativa, consistente en mantener la elección indirecta, depurada de los defectos tantas veces reprochados. También, en oposición a las críticas que suscita la elección indirecta de las diputaciones, debe recordarse que no es la única institución que sigue tal modelo, pues hay senadores que no son elegidos por los ciudadanos, sino designados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, procedimiento que no suscita tantas críticas como en el caso de las diputaciones, no habiéndose cuestionado que los así elegidos tengan distinta legitimidad que el resto, de elección directa.

Con criterios de funcionalidad, se valora el tipo de competencias que se asignan a una institución y su eficacia para conseguir las metas propuestas. En el caso de las diputaciones, “no es posible juzgar este tipo de legitimidad con respecto a los ciudadanos”, pues se recuerda que las funciones correspondientes a dichas instituciones no les afectan directamente, sino que deben medirse en relación con los municipios, entidades que reciben la asistencia y la cooperación, núcleo central de las atribuciones provinciales.

En definitiva, la elección indirecta de los diputados provinciales no repugna al principio democrático. Un sistema de elección directa sería beneficioso para su legitimidad de origen, pero tampoco resulta requisito imprescindible para mantener su carácter representativo. Es más, “la elección directa podría enturbiar la legitimidad de ejercicio, al interponer a los ciudadanos en la relación entre diputaciones y municipios”⁸³.

21. Apéndice. Algunos detalles de la Ley 27/2013

En el extenso texto de la Ley figura, en su artículo 1.º, la modificación de la LR-BRL. De acuerdo con su contenido se van sucediendo los cambios; al referirse

82. Biglino (2017: 375).

83. Biglino (2017: 379).

a las fusiones de municipios, uno de los deseos más intensos del legislador, el afectado es el artículo 13, y en el nuevo apartado 5 aparecen las diputaciones provinciales o “entidades equivalentes” –término que se repite, pero que nosotros obviamos– como coordinadoras y supervisoras de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión, en colaboración con la comunidad autónoma.

El artículo 26, sobre los servicios que en todo caso deben prestar los municipios, se reforma, y en el apartado 2 se hace constar el nuevo texto relativo a que, en los municipios de población inferior a 20 000 habitantes, será la diputación provincial la que coordinará los siguientes servicios: a) recogida y tratamiento de residuos sólidos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; d) acceso a los núcleos de población; e) pavimentación de vías urbanas; f) alumbrado público (art. 26.º2 f]).

Para la coordinación de la anterior prestación de servicios, la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o mediante fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para obtener la mayor reducción de costes efectivos de los servicios, dicho departamento decidirá sobre la propuesta, previo informe preceptivo de la comunidad autónoma, si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

En el caso de que el municipio justificase ante la diputación que podía prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por dicha corporación, el municipio podría asumir la prestación y coordinación de estos servicios, si la diputación lo considerase acreditado. Cuando la diputación o entidad equivalente asumiese dicha prestación, repercutiría a los municipios el coste efectivo de la misma en función de su uso. Cuando estos servicios estuviesen financiados por tasas y asumiese su prestación la diputación, sería a esta a quien iría destinada la tasa para la financiación de los servicios (*ibidem*).

La asistencia de las diputaciones a los municipios prevista en el artículo 36 se dirigirá preferentemente al establecimiento y la adecuada prestación de los servicios mínimos (art. 26.3).

El artículo 27.º, referido a las delegaciones del Estado y de las comunidades autónomas en los municipios, queda redactado en el nuevo apartado 2 en estos términos:

“Cuando el Estado o las comunidades autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia, una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse mediante criterios homogéneos. En tales casos la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las diputaciones provinciales para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado”.

Suprimido el artículo 28 de la Ley 7/1985, se introduce un nuevo artículo 32.º bis referente al personal directivo de diputaciones, cabildos y consejos insulares. El nombramiento de dicho personal directivo en estas corporaciones deberá efectuarse con criterios de competencia profesional y experiencia entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales, o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificadas en el subgrupo A1, excepto cuando el correspondiente reglamento orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario (art. 32.º bis).

En el apartado 13 se modifica ampliamente el artículo 36 de la Ley 7/1985, referido a las competencias de las diputaciones, a partir del reconocimiento de las competencias propias de la diputación, atribuidas en este concepto por las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, en los diversos sectores de la acción pública, y en todo caso, según el apartado 1, de las siguientes:

- “a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito.

- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- i) La coordinación mediante convenio, con la comunidad autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes”.

En el apartado 2, y a los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la diputación o entidad equivalente:

“a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

Cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supra-municipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

b) Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la

prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas.

d) Da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden” (art. 36.º, 1 y 2).

En el apartado 18 se introduce un nuevo artículo, el 75 bis, referente al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales. Esta modificación tenía su origen en las noticias divulgadas por los medios de comunicación sobre las excesivas retribuciones de algunos alcaldes, presidentes, etc. En lo sucesivo se fija un baremo que incluye las retribuciones por todos los conceptos, excepto los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera que se encuentren en situación de servicios especiales, introduciendo un criterio igualitario, equiparado al de los secretarios de Estado, según una tabla en función de la población, que va desde los 500 000 habitantes hasta los 1000.

En el caso de los presidentes de las diputaciones provinciales, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias, igual a la retribución del tramo correspondiente al alcalde de la corporación municipal más poblada de su provincia (art. 75.º bis.2). Los concejales que sean proclamados diputados provinciales deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra entidad local, sin que en ningún caso puedan acumular ambos regímenes de dedicación (ídem).

En el nuevo artículo 75.º ter se limita el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva. De nuevo se recurre a un modelo de la escala de ayuntamientos en función de sus habitantes; en este caso, al Ayuntamiento segoviano, comprendido entre los 50 001 y los 100 000 habitantes, le correspondían 15 dedicaciones exclusivas. De acuerdo con tal criterio, el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las diputaciones provinciales será

el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia (art. 75.º ter 2).

Respecto al personal eventual de las entidades locales, se introduce un nuevo artículo 104.º bis, estableciendo una escala de personal eventual que, excepcionalmente, podían tener los ayuntamientos en función de su población. En el caso del Ayuntamiento de Segovia, al estar comprendido entre los 50 000 y 75 000 habitantes, podrá incluir en sus plantillas puestos de personal eventual por un número que no podrá exceder de la mitad de los concejales de la corporación (art. 104.º bis.1 e).

En consecuencia, el número de puestos de trabajo de personal eventual de la diputación provincial será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de la provincia (art. 104.º bis.2). Este personal eventual tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado. Solo excepcionalmente podrá asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de su estructura, si lo reflejara expresamente su reglamento orgánico (art. 104.º bis.4)

Aunque no menciona nominalmente a las diputaciones, vamos a citar la nueva redacción del artículo 86, pues hace referencia a la posibilidad de que las entidades locales en general puedan ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias, y corresponderá al pleno de la corporación local respectiva la aprobación del expediente que determine la forma concreta de gestión del servicio (art. 86.º1).

La relación de actividades o servicios esenciales que se reservan a favor de las entidades locales son: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros, de conformidad con la legislación sectorial aplicable. El Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, la misma reserva para otras actividades o servicios. Cuando la ejecución de estas actividades sea en régimen de monopolio, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente corporación local, se requiere la aprobación del organismo competente de la comunidad autónoma (art. 86.º2).

El nuevo artículo 116 bis, referente al contenido y seguimiento del plan económico-financiero, dispone que la diputación provincial asistirá al resto

de las corporaciones locales (se refiere a las que no están incursas en el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto) y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros.

En tales casos la diputación coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, y serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se acordase (art. 116.º bis.3).

Por último, un nuevo artículo 116.º ter se refiere al coste efectivo de los servicios. Para ello todas las entidades locales calcularán, antes del día 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que presten, a partir de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas y dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior (art. 116.º ter.1).

La disposición adicional tercera, referida a las competencias autonómicas en materia de régimen local, preveía que, en el caso de las comunidades autónomas con un sistema institucional propio (apdo. 2), las referencias de esta Ley a las diputaciones provinciales se entendían efectuadas a los entes supramunicipales previstos en los correspondientes estatutos de autonomía, a los que se atribuían competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales.

La disposición adicional decimoquinta se refiere a la asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la educación. Para ello, las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por estas, por diputaciones provinciales o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

22. Bibliografía

- Arroyo Gil, A. (2016). Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 701-716.
- Azcárate, G. de (1979). *Municipalismo y Regionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Bassols Coma, M. (2014). *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo. La Mancomunidad catalana (1914-1925)*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Biglino, P. (2017). La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 361-382). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.
- Burgueño, J. (1996). *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Caballero, F. (1834). División judicial. *Eco del Comercio*, 16.
- Calvo Sotelo, J. (1975). *Mis servicios al Estado*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Carbonell Porras, E. (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 105-149.
- Centro de Estudios Constitucionales. (1981). *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Coscolluela, L. y Orduña, E. (1990). *Legislación de Administración Local. 1975-1987*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Díez González, F. A. (1975). *El esquema provincial y sus incidencias*. Madrid: IEAL.
- Dirección General de Administración. (1925). *Anuario de la vida local 1924. Administración provincial, mancomunidades, diputaciones provinciales y cabildos insulares*. Madrid: Sucesores de Rivadeneyra.
- Fernández, T. R. y Santamaría, J. (1977). *Legislación Administrativa Española del siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.
- Fernández Farreres, G. (2017). Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma). En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 55-101). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1973). La provincia como corporación: las diputaciones provinciales. En S. Martín-Retortillo (dir.). *Descentralización administrativa y organización política. Tomo I. Aproximación histórica (1812-1931)* (pp. 503-560). Madrid: Alfabuara.

- García de Enterría, E. (1986). La provincia en el régimen local español. En E. García de Enterría. *Problemas actuales de régimen local* (2.ª ed.). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- García Fernández, J. (2012). El municipio y la provincia en la Constitución de 1812. *Revista de Derecho Político*, 83, 439-472.
- Garrigós Picó, E. (1982). Organización territorial a fines del Antiguo Régimen. En M. Artola (ed.). *La economía española al final del Antiguo Régimen* (vol. III, pp. 3-105). Madrid: Alianza.
- González Casanovas, J. A. (1986). *Las diputaciones provinciales en España. Historia de las diputaciones, 1812-1985*. Madrid: Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común.
- González Herrero, M. (1974). *Historia jurídica y social de Segovia*. Segovia: Imp. Castilla.
- Gracia Retortillo, R. (2016). Racionalización y sostenibilidad de la Administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma. *Istituzioni del Federalismo*, 4, 941-973.
- Lobato Brime, F. (1960). La Comisión Provincial de Servicios Técnicos y los planes provinciales de inversión para obras y servicios. *REVL*, 113.
- Martín Mateo, R. (1987). *Entes locales complejos*. Madrid: Trivium.
- Martín-Retortillo, S. (1978). Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución. En AA. VV. *Estudios sobre el Proyecto de Constitución* (pp. 177-197). Madrid: CEC.
- Martín-Retortillo, S. (dir.). (1973). *Descentralización administrativa y organización política. Tomo I. Aproximación histórica (1812-1931)*. Madrid: Alfaguara.
- Martín-Retortillo, S., Cosculluela, L. y Orduña, E. (1978). *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Merino Estrada, V. (2017). Las competencias de la provincia como entidad local. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Olcina, E. (1974). *El carlismo y las autonomías regionales*. Madrid: Hora H.
- Orduña Prada, E. (2012). Constitución y control: la disolución de las diputaciones provinciales. En J. G. Vallarta Plata (coord.). *1812-2012. Constitución de Cádiz. Libertad. Independencia*. Guadalajara (México): Instituto Iberoamericano de Derecho Local y Municipal/Instituto de Administración Pública de Jalisco.
- (2018). Diputaciones provinciales en el siglo XXI: ¿Un gobierno local intermedio innecesario? En E. Orduña Prada y A. Jordà Fernández (coords.). *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.
- Orduña Rebollo, E. (1989a). Constitución y Ayuntamientos en 1812. En AA. VV. *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid: Tecnos.
- (1989b). La gestión de la Diputación de Palencia durante la Dictadura de Primo de Rivera. *REALA*, 244, 803-829.
- (1989c). Regionalismo y asambleas de diputaciones. Postura de la Diputación de Palencia (1923-1930). *Publicaciones de la Institución Tello Téllez de Meneses*, 60, 239-258.

- (1997). *Intendentes e intendencias*. Buenos Aires: Tres Américas.
 - (2001). La Administración local española del siglo XX. En A. Morales Moya (coord.). *Nacionalismos e imagen de España* (pp. 61-96). Madrid: España Nuevo Milenio.
 - (2003). *Municipios y Provincias. Historia de la Organización Territorial Española*. Madrid: CEPC, INAP, FEMP.
 - (2005). La reforma de la Administración local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo. En AA. VV. *Reformistas y reformas en la Administración española* (pp. 143-176). Madrid: INAP.
 - (2012). Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y Administración. En A.A. V.V. *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)* (pp. 33-114). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
 - (2015). *Historia del Estado español*. Madrid: Marcial Pons.
 - (2019). *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia, 1813-2018* (vol. II). Segovia: Diputación Provincial.
 - (2022). *Los descentralizadores del siglo XX y la crisis del centralismo liberal español*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Parejo Alfonso, L. (1988). *Derecho local básico*. Barcelona: Ariel.
- (2015). Las bases del régimen local en la doctrina del Tribunal Constitucional. Madrid: *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 32, 12-40.
 - (2017). Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Pérez Serrano, N. (1932). *La Constitución Española. 9 de diciembre de 1931*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- Posada, A. (1982). *Evolución legislativa del Régimen Local en España. 1812-1909* (2.^a ed.). Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (2006). *La nueva Constitución Española*. Madrid: INAP.
- Sánchez Morón, M. (1984). Las comunidades autónomas y las provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Transferencia de las diputaciones catalanas a la Generalidad). *REDA*, 32, 867-878.
- Santamaría Pastor, J. A. (1982). Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6, 179-208.
- Santana Molina, M. (1993). *La diputación provincial en la España decimonónica*. Madrid: INAP.
- Vallina Velarde, J. L. de la (1975). Pasado, presente y futuro de la región. En AA. VV. *Cinco-cuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

La Diputación de Barcelona, una trayectoria de doscientos años a través de su archivo

Jordi Vilamala Salvans

*Jefe de la Oficina de Archivo y Gestión
Documental de la Diputación de Barcelona*

SUMARIO. 1. Resumen. 2. Los antecedentes de la Diputación de Barcelona (1812-1822). 3. La primera Diputación de Barcelona (1822-1823). 4. Establecimiento definitivo de las diputaciones provinciales (1836-1868). 5. El papel clave de la Diputación de Barcelona durante el Sexenio Democrático (1868-1874). 6. Restauración, irrupción del catalanismo y Mancomunidad de Cataluña (1875-1923). 7. Segunda República, Guerra Civil Española y dictadura franquista (1931-1975). 8. Transición democrática y nuevos retos (1975-2022). 9. Conclusiones. 10. Bibliografía.

1. Resumen

El 15 de mayo de 2022 la Diputación de Barcelona celebró su bicentenario. La efeméride no es exclusiva de esta institución, sino que alcanza a otras diecinueve diputaciones provinciales. Las de Cataluña –Barcelona, Girona, Tarragona y Lleida–, pero también las de A Coruña, Alicante, Almería, Huelva, Málaga o Zaragoza, por citar algunas.

El artículo nos aproxima a los doscientos años de la Diputación de Barcelona de una forma cronológica. El hilo conductor para ilustrar la trayectoria es el archivo y sus testimonios documentales. Parece una obviedad decir que, sin los archivos, sin documentación e información, es muy difícil recuperar y

analizar la trayectoria de cualquier persona, familia, institución o país. Los archivos son el reflejo del productor que los ha generado y un punto de partida clave e inexcusable en cualquier proyecto que se sustente en el análisis de los antecedentes, y, por lo tanto, del pasado, ya sea inmediato o más lejano. Los archivos del presente son el futuro y la garantía de acceso a la información, y, en consecuencia, de la transparencia y el buen gobierno.

El artículo trata sobre los ejes principales que a nuestro entender han imprimido carácter a la institución, a través de los documentos y la información conservados en el Archivo de la Diputación de Barcelona. Aquellos hechos que durante la trayectoria vital de la institución son recurrentes y definen su resiliencia: la temporalidad de su existencia, con las distintas etapas de constitución y derogación; la función más administrativa o política dependiendo de cada etapa; la incardinación en distintas instituciones y sus efectos; el impacto de sus políticas, más allá de sus límites administrativos, en todo el territorio de Cataluña en distintas etapas de su funcionamiento; los traslados de la sede corporativa, y la definición de un organigrama complejo que desde sus inicios cuenta, aparte de con los dirigentes políticos, con una estructura administrativa en la cual las funciones de secretaría general y de archivo van ligadas, siendo el Archivo dependiente de la Secretaría, igual que en el contexto actual, en que el Archivo depende de la Secretaría General liderada por la secretaria general, Sra. Dña. Petra Mahillo García. Concretamente, el Archivo está adscrito a la Dirección de los Servicios de Secretaría, Adjunta a la Secretaría General, al mando del Sr. D. José Luis Martínez-Alonso Camps. Quiero agradecerles el encargo del presente artículo y el empeño en el desarrollo del archivo y la gestión documental corporativa.

2. Los antecedentes de la Diputación de Barcelona (1812-1822)

Los siglos XIX y XX son complejos en la historia de España. Las divisiones provinciales y las diputaciones son fruto de la Constitución de Cádiz, pero para detallar la historia de la Diputación de Barcelona, cuyas andanzas se remontan al 15 de mayo de 1822, tenemos que retroceder a 1808 y mencionar a dos instituciones antecesoras: la *Junta Superior de Cataluña* (1808-1812)¹ y la *Diputación Provincial de Cataluña* (1812-1814 y 1820-1822)².

1. Conocida también como Junta Provincial Suprema de Cataluña; el nombre normalizado según el Archivo de la Corona de Aragón es Junta Superior de Cataluña.

2. Este artículo se sustenta en parte en la investigación para la publicación de la historia de la Diputación de Barcelona en la web institucional (<https://www.diba.cat/web/ladiputacio/>

La *Junta Superior de Cataluña* (1808-1812) se enmarca en el contexto de la Guerra de la Independencia. En esta época se produce en España un proceso político sin precedentes, que acelerará el paso del Antiguo Régimen al Liberalismo. Las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV en favor de Napoleón y el acatamiento de las órdenes del nuevo Gobierno francés por las instituciones y órganos centrales y periféricos del Reino serán rechazados por buena parte de la población española. Las provincias serán el marco propicio para acoger el poder político, a través de juntas provinciales alzadas contra un Gobierno ilegítimo. Juntas revolucionarias, en cuanto que se sublevaron a las autoridades establecidas, pero que se constituyeron para recuperar la legalidad fundamental, rota tras las abdicaciones de Bayona. En general, serán los ilustrados, algunos ya con tendencias liberales, los que las dirijan, pero a ellas se unirán representantes de todos los estamentos y clases sociales: nobles, absolutistas e ilustrados, intelectuales, universitarios, burgueses, autoridades municipales y provinciales, militares, clero y, de manera muy importante, las clases populares. La documentación de la Junta Superior de Cataluña ingresa en el Archivo de la Corona de Aragón en el año 1817³.

Por lo que respecta a la *Diputación Provincial de Cataluña* (1812-1814 y 1820-1822), es necesario remontarse al artículo 325 de la Constitución de Cádiz, aprobada el 19 de marzo de 1812, que establecía que “en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad”⁴.

El Decreto de Cortes de 23 de mayo de 1812 estableció la obligación de configurar las diputaciones provinciales en toda España⁵. En el caso que nos ocupa, la Diputación Provincial de Cataluña se constituyó el 30 de noviembre de 1812 en la ciudad de Vic. La elección era netamente simbólica, puesto que Vic fue la primera ciudad catalana que se había adherido a la Constitución de Cádiz.

institucion/historia; consulta, agosto 2022). La investigación fue a cargo de dos miembros del equipo del Archivo, Josep Contreras i Ruiz, y Joan-Xavier Quintana i Segalà, a quienes quiero agradecer su riguroso trabajo. También quiero agradecer la búsqueda de documentos para ilustrarlo al resto del equipo, y especialmente a Montserrat Baldomà i Soto, Montse Constans i Güell y Alicia Xicota i Viñé.

3. Fue creada el 18 de junio de 1808, en Lleida, fusionando las juntas corregimentales que habían organizado la resistencia contra la ocupación napoleónica. Desaparece el 1 de diciembre de 1812 al acabar la Guerra de la Independencia. Cinco años después, el general Castaños depositó en el Archivo de la Corona de Aragón su documentación, que se hallaba en la Secretaría de la Capitanía General de Cataluña. Véase la ficha de autoridad del Archivo de la Corona de Aragón: <http://censoarchivos.mcu.es/CensoGuia/productordetail.htm?id=46708> (consulta, agosto 2022).

4. Véase: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf (consulta, agosto 2022).

5. Véase el *Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812. Establecimiento de las Diputaciones provinciales en la Península y Ultramar*, <https://www.congreso.es/docu/blog/decretos/P-0007-00172.pdf> (consulta, agosto 2022).

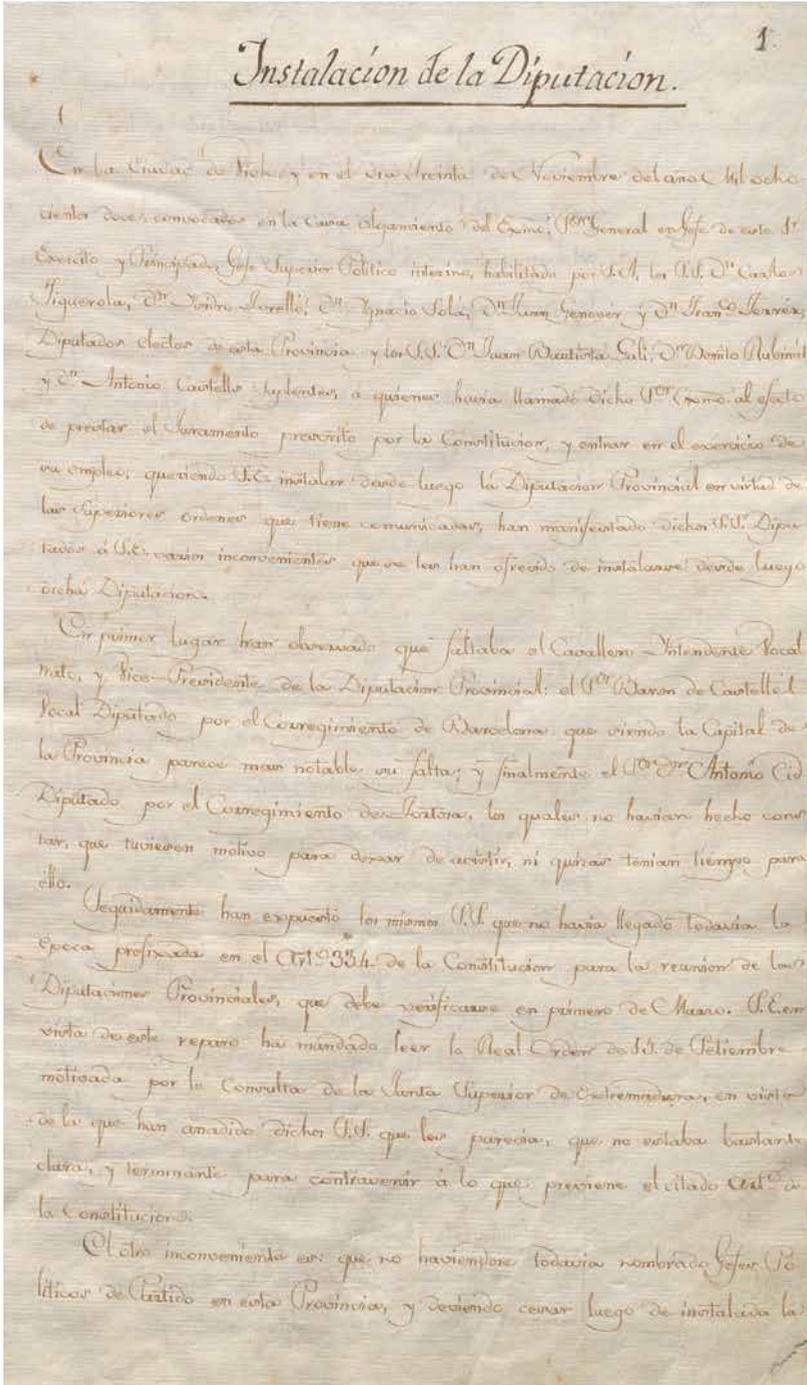


Ilustración 1. Primera acta de la Diputación Provincial de Cataluña, 30 de noviembre de 1812. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB Libro 103).

La Diputación Provincial se convirtió en la primera institución de Cataluña y estaba presidida por el capitán general, que en el momento de su creación era Luis de Lacy, aunque pronto le sustituyeron el barón de Eroles⁶, el nuevo capitán general Francesc de Copons i Navia⁷, y, a partir del 1 de abril de 1813, el antiguo funcionario de la Intendencia del Principado de Cataluña, Valentí Llozer. Aparte de la Presidencia, la Diputación Provincial de Cataluña estaba integrada por siete diputados: el negociante ennoblecido Marià Alegre, barón de Castellet; el clérigo Carlos Figuerola (canónigo de la colegiata de Ager); los comerciantes Josep Antoni Cid y Francesc Ferrer; y tres terratenientes, Joan Genover, Ignasi Solà e Isidre Torelló. Completaban la Diputación el intendente del ejército en Cataluña, miembro de derecho, Francisco Javier de Oteyza, y un secretario. El cargo de secretario lo ejercería Josep Anglasell⁸ hasta agosto de 1813, cuando fue nombrado diputado en Cádiz.

Uno de los propósitos de este artículo es mostrar cómo la acción de gobierno, los hechos históricos y la obra de la diputación han dejado huella y testigo documental. Al igual que mis compañeros y compañeras archiveros de las diputaciones, consejos insulares y cabildos⁹, en el equipo del archivo de la Diputación de Barcelona, a quien quiero agradecer el empeño, profesionalidad y dedicación, trabajamos para preservar y difundir los fondos que permiten acceder a la documentación y analizar y estudiar la obra de nuestras instituciones. En el caso de la Diputación de Barcelona nuestra tarea es posible porque desde sus inicios tuvo en cuenta la documentación y el archivo¹⁰. De la misma forma que en la actualidad, el archivo dependió de la Secretaría General y tuvo prácticamente siempre a un archivero en plantilla. No es el caso de la Diputación Provincial de Cataluña, donde no había archivero, pero sí un secretario preocupado por la conservación y la seguridad de la documentación en

6. Joaquín de Ibáñez-Cuevas y de Valonga (Tarn, Pallars Jussà, 1784 - Daimiel, Ciudad Real, 22 de agosto de 1825), aristócrata y militar catalán, barón de Eroles y cuarto marqués de La Cañada-Ibáñez.

7. Francisco de Oliver-Copons y Méndez-Navia, I conde de Tarifa (Málaga, 21 de agosto de 1764 - Madrid, 18 de diciembre de 1842). Militar español. Defensor de la plaza de Tarifa, destacó también en la batalla de Uclés. En febrero de 1814 fue ascendido al grado de teniente general por Real Despacho, y en ese mismo año fue nombrado capitán general de Cataluña.

8. Josep Anglasell i Armengol fue el secretario de la Junta Superior de Cataluña desde 1811. Con posterioridad fue diputado de las Cortes españolas en la legislatura 1813-1814, miembro de la Junta interina formada el 11 de marzo de 1820 y alcalde de Barcelona en el período 1823-1824. Véase Vallès i Botey (2010: 30).

9. Para más información, véase <http://www.archiverosdiputaciones.com/> (consulta, octubre 2022).

10. Para más información sobre el Archivo General de la Diputación de Barcelona, véase: <https://www.diba.cat/web/arxiu> (consulta, octubre 2022).

una época de guerra y en una institución que era itinerante por la imposibilidad de fijar la sede en un lugar determinado. Por estos motivos, el 22 de julio de 1813 se acordó formar y mantener a una brigada de catorce acémilas, a razón de cuatro pesetas diarias por cada animal, para trasladar y transportar los documentos cuando fuera necesario¹¹.

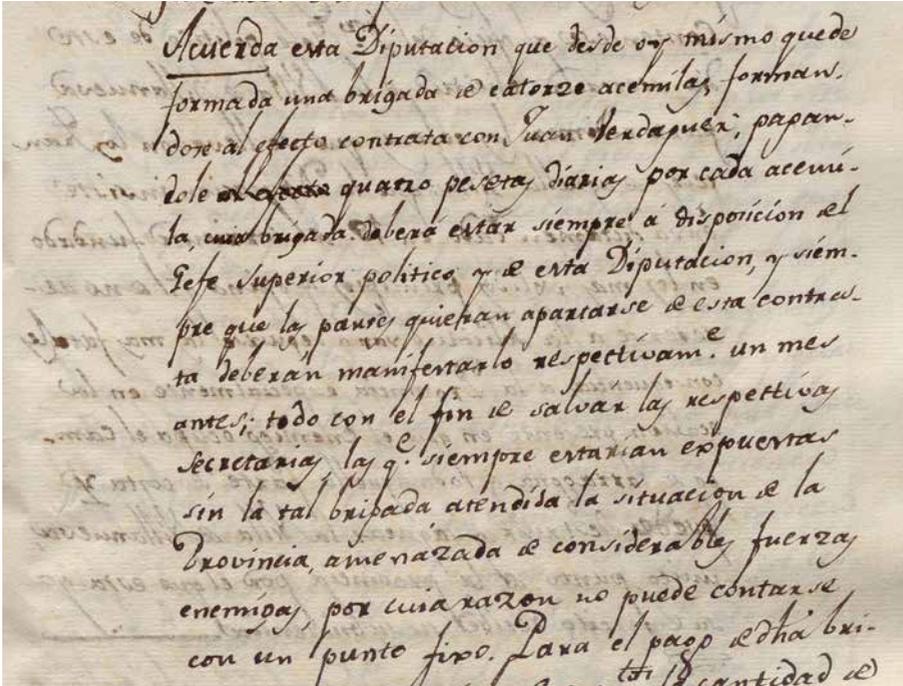


Ilustración 2. Acta de la Diputación Provincial de Cataluña, 22 de julio 1813. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB Libro 103, fol. 146r.).

En el Archivo General de la Diputación de Barcelona (AGDB)¹² se conservan algunos registros e índices de la Diputación Provincial de Cataluña.

11. En el texto de la ilustración 2 se lee: “Acuerda esta Diputación que desde hoy mismo queda formada una brigada de catorce acémilas formándose al efecto contrata con Juan Verdaguer pagándole respecto quatro pesetas diarias por cada acémila, cuya brigada deberá estar siempre a disposición [d]el Jefe Superior Político y de esta Diputación, y siempre que las partes quieran apartarse de esta contrata deberán manifestarlo respectivamente un mes antes, todo con el fin de salvar las respectivas secretarías las que siempre estarían expuestas sin la tal brigada atendida la situación de la provincia, amenazada de considerables fuerzas enemigas, por cuya razón no puede contarse con un punto fijo...”. Acta de la Diputación Provincial de Cataluña, 30 de noviembre de 1812. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB Libro 103 fol. 146 r.).

12. El Archivo General dispone de una página web consultable en: <https://www.diba.cat/web/arxiu> (consulta, octubre 2022).

La primera experiencia de la Diputación Provincial de Cataluña fue corta, dado que el retorno del rey Fernando VII a la Península en marzo de 1814 supuso la derogación de la Constitución de Cádiz y la restauración del absolutismo monárquico. Con ese paso, las diputaciones provinciales quedaron anuladas por el Real Decreto de 15 de junio de 1814¹³ y no se restauraron hasta el año 1820, durante el Trienio Liberal (1820-1823).

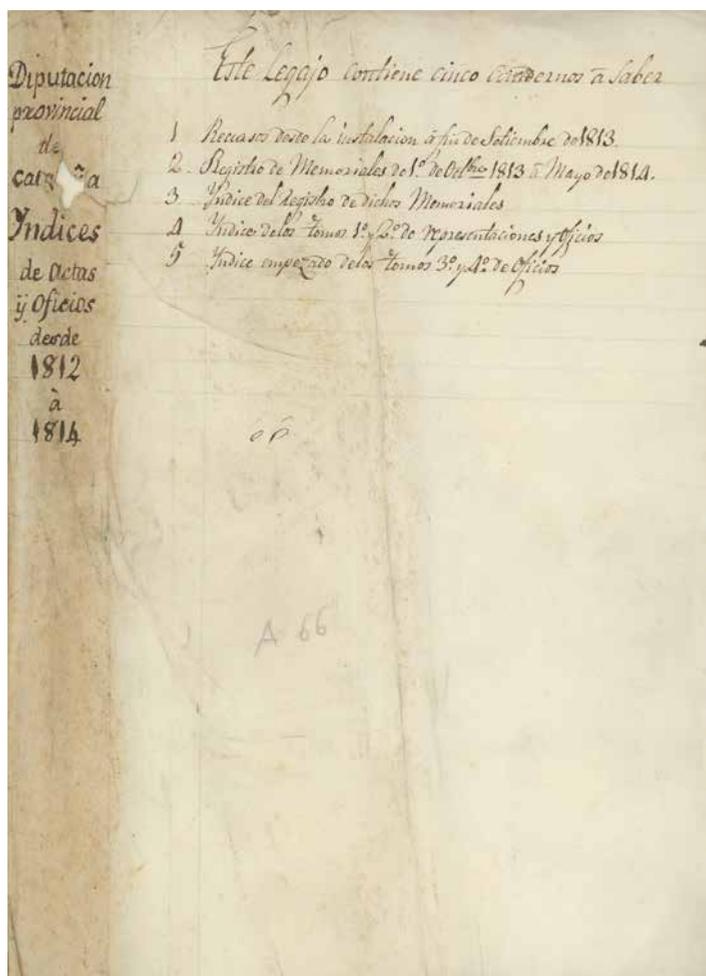


Ilustración 3. Legajo Diputación Provincial de Cataluña.

Índice del contenido del legajo, 1812-1814.

Fondo: Diputació de Barcelona de Cataluña. (CAT AGDB 85, exp. 3).

13. Véase la Gaceta de Madrid, n.º 88, martes 21 de junio de 1814, Decreto de 15 de junio de 1814, p. 690, *Decreto de disolución de las diputaciones provinciales*, GMD-1814-88. pdf (boe.es) (consulta, octubre 2022).

3. La primera Diputación de Barcelona (1822-1823)

De marzo a mayo de 1820 una Junta Provisional dirigió la provincia hasta la restauración de la Diputación Provincial de Cataluña. El 27 de enero de 1822 las Cortes aprobaron la nueva división territorial, que en el caso de Cataluña estableció cuatro provincias: Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona¹⁴. Además, se acordó que en aquellas provincias en las que fuera necesario se convocarían elecciones y se formarían nuevas diputaciones. A lo largo de 1822 en Cataluña se constituyeron las cuatro diputaciones. En el caso que nos ocupa, el 15 de mayo de 1822, diez días después de las elecciones, se constituyó oficialmente la Diputación Provincial de Barcelona.

Los primeros diputados de la Diputación de Barcelona fueron Antoni Gironella, comerciante y hacendado en representación del partido judicial de Barcelona; Josep Llauder, hacendado de Mataró; Josep Casagemas, abogado y hacendado de Manresa; Francesc Serra i Franch, comerciante y hacendado de Igualada; Josep Cortés, payés y hacendado de Granollers; Manuel Vilalta i Grau, hacendado de Berga, y el comerciante de Vic, Josep Malats. Vilalta y Malats no tomaron posesión del cargo ni fueron sustituidos. Completaban la diputación el intendente Bernardo de Elizalde y el jefe político y presidente, Vicente Sancho, quien renunció al cargo en septiembre de 1822 y fue sustituido por Fernando Gómez de Butrón, y posteriormente por Josep Camps.

14. El Decreto aprobado por las Cortes el 27 de enero de 1822 obedece a lo preceptuado por la Constitución de 1812 en su artículo 11: “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”. Véase: <https://www.congreso.es/cem/vidparl1820-3> (consulta, octubre 2022).

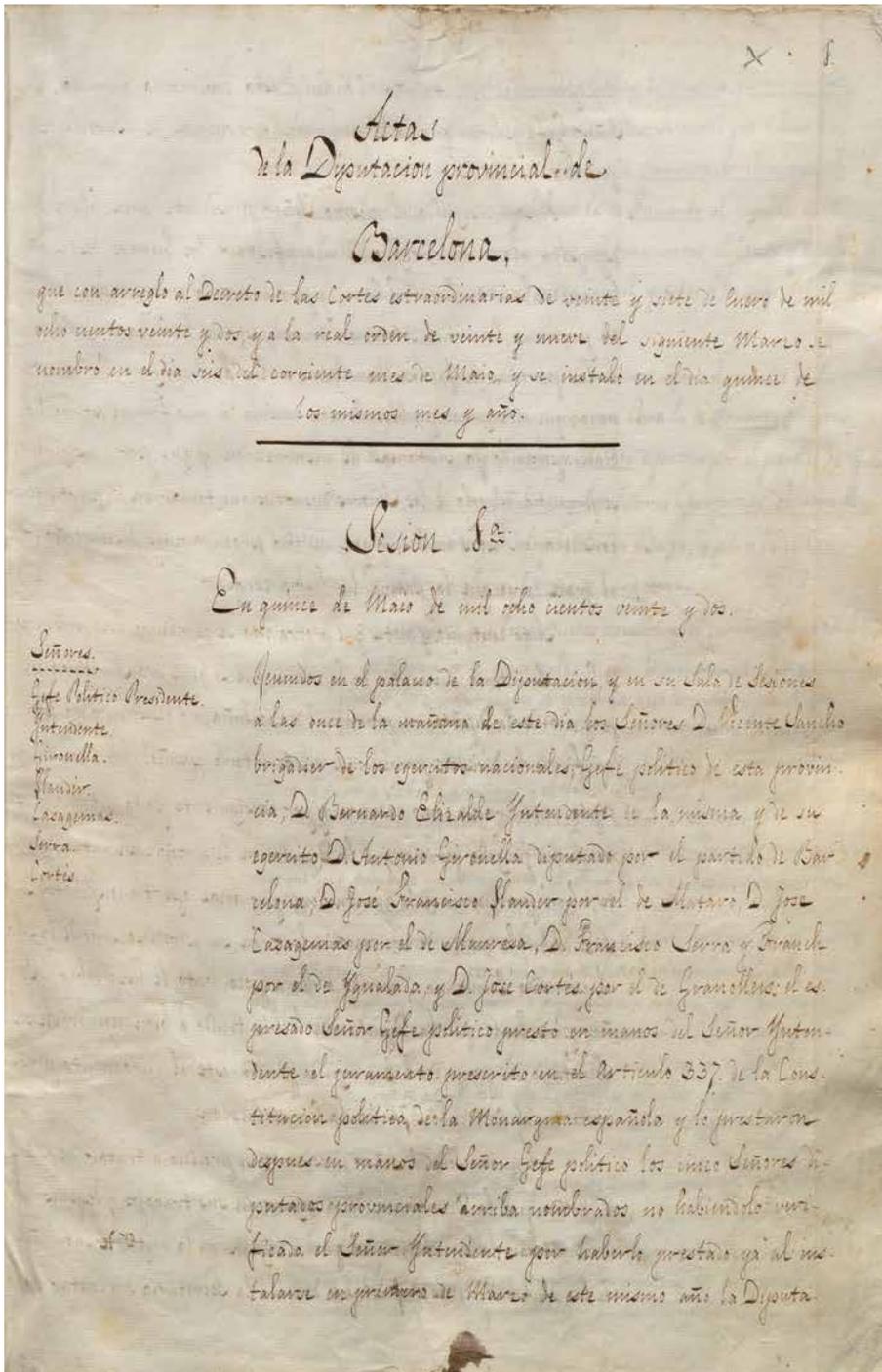


Ilustración 4. Primera acta de la Diputación provincial de Barcelona, 15 de mayo de 1822. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB Libro 110).

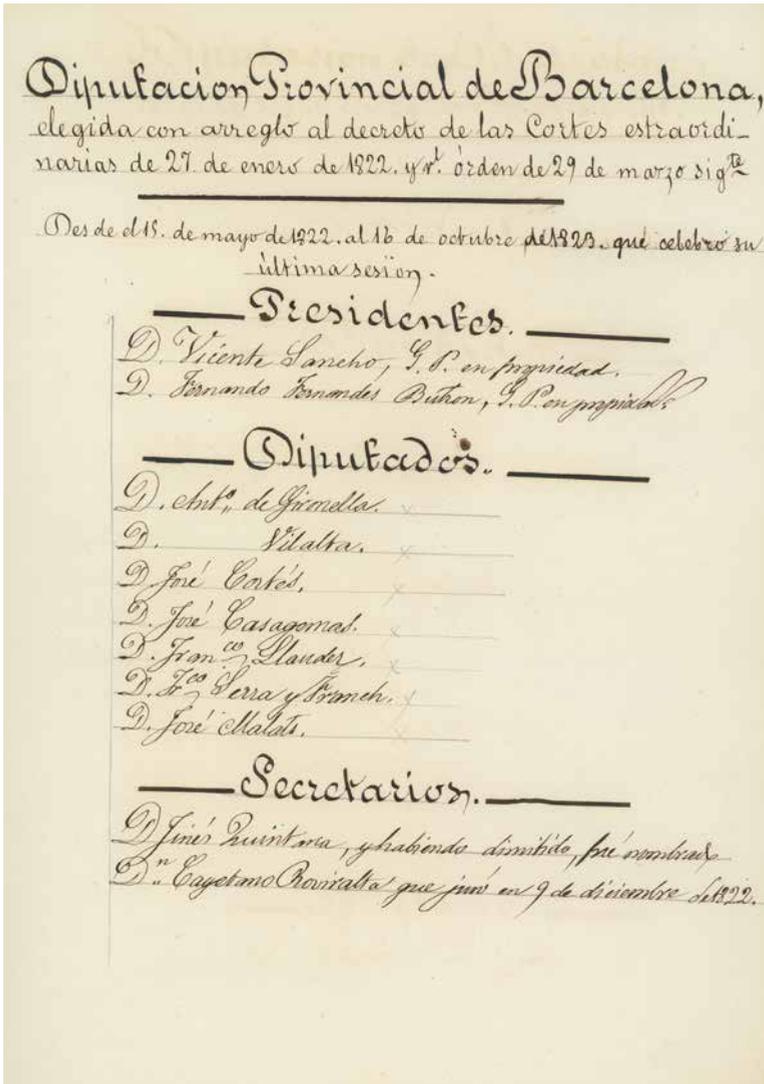


Ilustración 5. Catálogo y nómina de señores diputados. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB 3786, exp. 3).

En esta primera época empieza un hándicap que se repetirá a lo largo de la existencia de la Diputación de Barcelona. Se trata de la sede institucional. La restaurada Diputación de Cataluña reclamó a las Cortes el edificio de la plaza Sant Jaume, el Palau de la Generalitat o la Diputación del General, para poder abandonar la sede del convento de la Mercè de Barcelona¹⁵.

15. En la ilustración 6 vemos la fachada del Palacio de la Diputación de Barcelona, hoy Palau de la Generalitat de Catalunya. La fotografía es la más antigua que se conoce del



Ilustración 6. Fachada del Palacio de la Diputación, 1859. Autoría: Franck & Wigle. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R.31912).

En realidad, la petición se enmarca con la Real Orden circular de 4 de abril de 1822, por la que el Gobierno dispone que en las capitales de provincia donde no hubiere edificio nacional destinado para el uso de las oficinas de la Administración política, se habilite aquel que reuniera las proporciones convenientes al efecto¹⁶, lo que propició el uso compartido del edificio de la plaza Sant Jaume con la Real Audiencia de Cataluña. El hecho supuso el traslado de oficinas y archivos a la nueva sede. No fue el último. La cohabitación institucional, y la recuperación y el traslado de sedes, aparte del impacto

edificio antes de la reforma de la fachada tal y como la conocemos actualmente. El plano de la remodelación, que se conserva en el Archivo General de la Diputación de Barcelona, fue realizado por Francesc de P. del Villar. Los franceses François Marie Gobinet de Villecholes, más conocido como Franck, y Alexandre Wigle, fotografiaron el palacio con la técnica a la albúmina. Para conseguir la panorámica del edificio entero realizaron un delicado fotomontaje con dos tomas distintas. El Acta de la Diputación de Barcelona del 25 de junio de 1859 recoge la aprobación de la compra de seis ejemplares de la fotografía a razón de veinte duros o cien pesetas de la época (Acta del Pleno de la Diputación Provincial del 25 de junio de 1859. Fondo: Diputació de Barcelona [CAT AGDB tomo 127, fol. 461]).

16. Véase: “Real orden circular por la que el Gobierno dispone que en las capitales de provincia donde no hubiere edificio nacional destinado para el uso de las oficinas de la administración política, se habilite aquel que reúna las proporciones convenientes al efecto; ha resuelto S. M. que V. S., en unión con la diputación provincial proponga el edificio que podrá servir al efecto indicado”; <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1822/093/A00500-00500.pdf> (consulta, noviembre 2022).

en la imagen y el funcionamiento corporativo, conllevarán la separación y restitución de archivos y documentos. Es patente, en el caso de la división de Cataluña en cuatro provincias, el esfuerzo del archivero para identificar los expedientes pertenecientes a Tarragona, Lleida y Girona con el objetivo de entregarlos a las nuevas diputaciones.

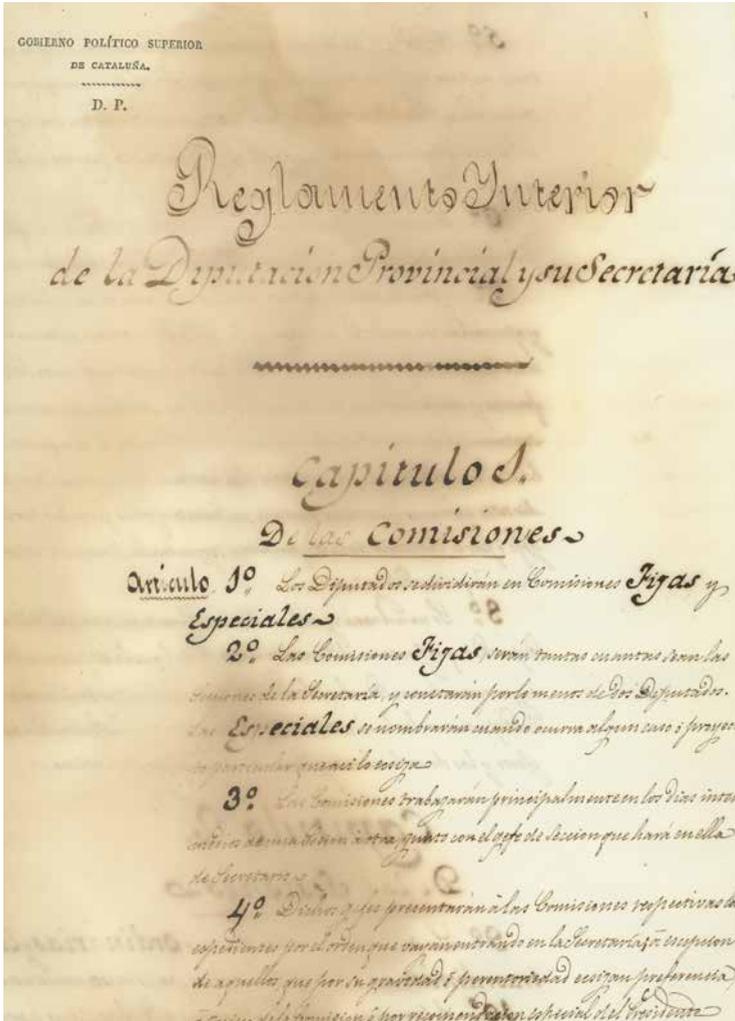


Ilustración 7. Reglamento interior de la Diputación Provincial y su Secretaría. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB, 23, exp. 1).

Anteriormente nos hemos referido al organigrama institucional y a la presencia de la Secretaría en la base organizativa de la Diputación.

Consecuencia de ello es que en mayo de 1822 se redactó el “Reglamento Interior de la Diputación Provincial y su Secretaría”¹⁷. Entre otras cosas, el artículo 24 definía que la responsabilidad en la formación de los expedientes correspondía a los oficiales. Debía constar en ellos el asunto y la resolución, y tenían que estar foliados, numerados y cosidos.

El primer secretario de la Diputación de Barcelona fue Genís Quintana, que el 2 de diciembre fue sustituido por Gaietà Roviralta. La plantilla estaba formada por el secretario, dos vicesecretarios, cinco oficiales, un archivero y un portero. El primer archivero fue Francesc Quintana, nombrado el 26 de marzo de 1820, con la extinta Diputación Provincial de Cataluña. Ejerció su cargo hasta el año 1823¹⁸.

La primera Diputación de Barcelona tuvo una existencia breve de tan solo año y medio. El 1 de octubre de 1823 Fernando VII decretó el fin del Trienio Liberal y la anulación de las Cortes y de las diputaciones, entre otras medidas¹⁹. Todo ello supuso un retorno al absolutismo. La última sesión de la Diputación de Barcelona se celebró el 16 de octubre de 1823, poco antes de la capitulación de la ciudad frente a las tropas francesas.

4. Establecimiento definitivo de las diputaciones provinciales (1836-1868)

Tras la muerte de Fernando VII en 1833 se aprobó una nueva división territorial de las provincias según el proyecto del secretario de Estado del Ministerio de Fomento Javier de Burgos²⁰. Sin embargo, el Estatuto Real de 1834 no preveía la existencia de diputaciones provinciales. A raíz de las revueltas de 1835 se logró el compromiso de nuevas mejoras político-administrativas y la promesa de nuevas diputaciones provinciales.

17. Véase el Reglamento interior de la Diputación Provincial y su Secretaría [1820-1822]. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB 23, exp. 1).

18. Vallès i Botey (2010: 34).

19. Véase la Gaceta de Madrid de 7 de octubre de 1823, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1823/093/C00343-00343.pdf> (consulta, octubre 2022).

20. El 3 de noviembre de 1833 se publicó el primer número del *Boletín Oficial de la Provincia de Cataluña*. La publicación se editó periódicamente durante las épocas en que la Diputación estuvo vigente. Hoy en día aún se publica, bajo el nombre de *Butlletí Oficial de la Provincia de Barcelona* (BOPB), <https://bop.diba.cat/> (consulta, agosto 2022).



Ilustración 8. *Boletín Oficial de la Provincia de Cataluña*, n.º 1, 3 de noviembre de 1833. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB COM-067-B).

El 12 de enero de 1836 se celebraron elecciones para la nueva Diputación, en el marco de los partidos judiciales del momento. Aunque no se contaba con un marco constitucional, la Diputación de Barcelona celebró su sesión inaugural el 26 de enero²¹.

En el verano de 1836 se produjo el Motín de la Granja de San Ildefonso, un golpe militar que llevó a la regente María Cristina a restaurar la Constitución de 1812. Dentro de este marco constitucional, la Diputación de Barcelona realizó la primera sesión el 5 de octubre de 1836, después de la celebración de elecciones a diputados provinciales que tuvieron lugar un día antes.

21. El acta inaugural de la Diputación de Barcelona de 26 de enero de 1836 se encuentra en el libro de actas 113. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB Libro 113).

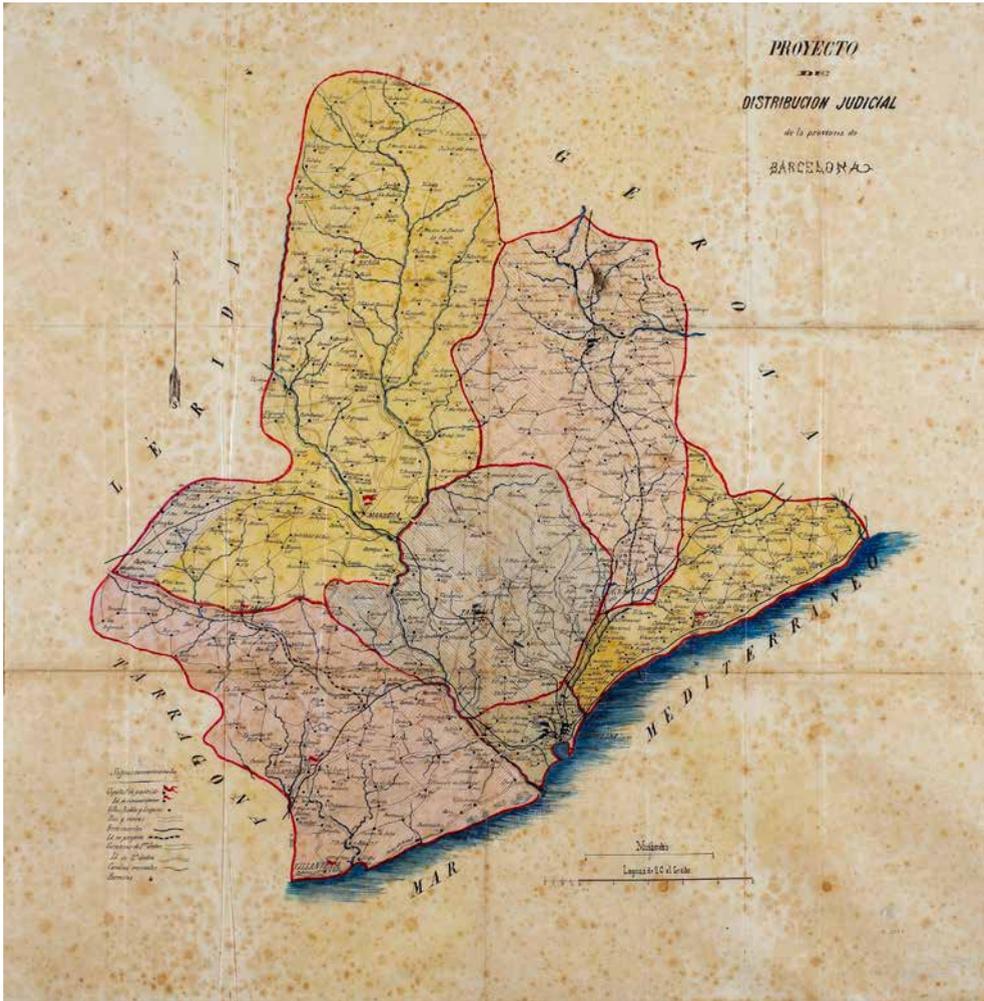


Ilustración 9. Proyecto de distribución judicial de la provincia de Barcelona, 1835. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB R. 2447).

Cataluña se encontraba entonces en un complicado contexto político, social y militar marcado por la Primera Guerra Carlista (1833-1840). Esto explica que las funciones de la Diputación de Barcelona se focalizaran en la obtención de recursos económicos y humanos para hacer frente a la guerra, de la que se encargó la Comisión de Hacienda. Una segunda Comisión era la responsable de los ayuntamientos y quejas, y una tercera de instrucción, beneficencia, agricultura y rectificación de límites y obras.

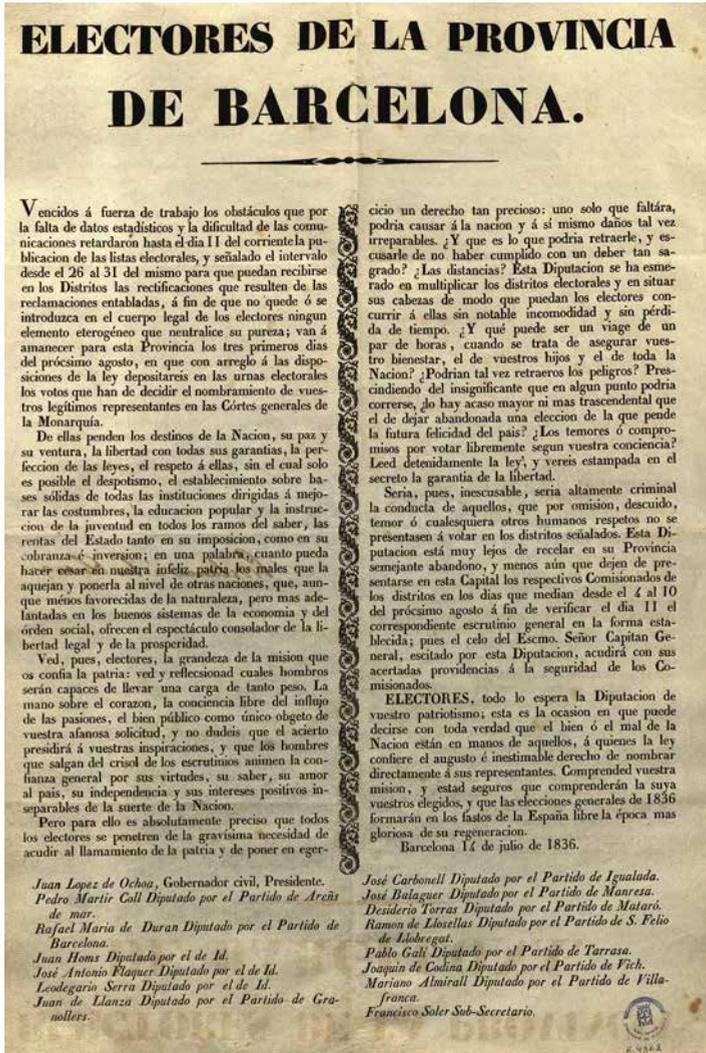


Ilustración 10. Electores de la Provincia de Barcelona, 14 de julio de 1836.
Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB, R. 4368).

En esta época el archivo ya estaba plenamente consolidado. El archivero era Marià Esteve i Morató y juntó dos tareas unidas, como ahora, a la secretaría: registro y archivo. Esta experiencia resultó un error porque la intensa tarea del registro propició la desatención del archivo. Por eso en 1838 se nombró a Marià Berenguer como registrador²².

22. En el momento de organizar su secretaría, la Diputación progresista constituida el 6 de octubre de 1836 se planteó la necesidad de disponer de un archivero. Un dictamen de

A lo largo de las décadas que van de 1830 a 1860, las diputaciones se consolidaron como elemento fundamental de la unidad territorial y administrativa del nuevo Estado liberal. Con el paso del tiempo, las diputaciones, que actuaban como instituciones intermedias entre los municipios y el Gobierno central, arrastraron un elevado déficit económico. El cambio se produjo por los efectos de la llamada década moderada, la nueva Constitución monárquica y las nuevas leyes de *Organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales* de 8 de enero de 1845²³, que situaron a los ayuntamientos y a las diputaciones bajo el control directo de la cabeza política. Según este diseño, la Diputación de Barcelona, presidida por el representante del Ministerio de la Gobernación, el intendente y los 11 diputados elegidos, era un ente consultivo de la cabeza política. Por si fuera poco, el 2 de abril de 1845 se aprobó la creación de los consejos provinciales formados por la cabeza política y cuatro o cinco vocales de designación real, con funciones que invadían y limitaban el poco margen de maniobra de las diputaciones. A nivel orgánico y funcional las reformas implicaron que la Secretaría de la Diputación de Barcelona se fusionara con la de la cabeza política de la provincia. De esta forma, la Secretaría se trasladó primero al convento de la Mercè de Barcelona, sede de la Capitanía de Cataluña, y en 1850 al edificio de la Aduana de la misma ciudad. En la sede de la plaza Sant Jaume se celebraba algún pleno ocasional.

Parece también que entre 1844 y 1854 la Diputación de Barcelona no tuvo archivero²⁴. A partir de 1856 y hasta 1878 la plaza fue ocupada por Ramon Solà i Soler²⁵, quien se benefició de la temprana legislación gubernamen-

la Comisión de Secretaría presentado el 14 de octubre por el diputado y antiguo secretario de la Diputación de Barcelona, Gaietà Roviralta, consideraba que era necesario nombrar a un archivero que “coordine el gran número de papeles de la antigua Diputación”. Roviralta se refería a la documentación del período 1820-1823 que acababa de ingresar en el archivo procedente de la Contaduría de propios. Sesión de 14 de octubre de 1836. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB, Libro 113. p. 21). Véase Vallès i Botey (2010: 44-45).

23. Véanse las *Leyes reguladoras de la organización y atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales*, <https://legishca.edu.umh.es/1845/01/08/1845-01-08-leyes-de-organizacion-y-atribuciones-de-los-ayuntamientos-y-de-las-diputaciones-provinciales/> (consulta, agosto 2022).

24. Así lo afirma Cecilia Vallès cuando sugiere que a partir de 1844, con el gobierno de los moderados en la Diputación de Barcelona, personajes tan declaradamente liberales como Marià Esteve i Morató se ven obligados a marcharse. Parece que el archivo no queda atendido, y que cuando se suprime la Casa de la Moneda, en 1847, la documentación se deposita en el archivo y no se organiza hasta ocho años más tarde. Véase Vallès i Botey (2010: 51).

25. Según figura en su expediente de personal, Ramon Solà i Soler fue nombrado en el cargo de archivero de la Diputación de Barcelona con distintas denominaciones: archivero del Gobierno de la Provincia (1856-1857); archivero de la Provincia (1863); archivero de la

tal sobre archivos, surgida por la necesidad de tratar la abundante documentación monacal desamortizada que había ingresado en los archivos estatales. Por la Real Orden del 7 de octubre de 1856 se creó la “Escuela Diplomática”; y por el Real Decreto de 17 de julio de 1858 la Junta Facultativa de Archivos, Bibliotecas y Museos y el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios del Estado²⁶, cuerpo que editó la *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*. El Real Decreto de 12 de mayo de 1859²⁷ aprobó las Bases para la organización de los archivos y bibliotecas del Reino, que clasificaba los archivos en generales, provinciales y municipales²⁸.

De 1854 a 1856, bajo el gobierno progresista de O’Donell, se constituyeron las nuevas diputaciones de signo progresista. Y aunque la experiencia solo duró dos años sirvió para aminorar las limitaciones de los conservadores, que de nuevo en el poder modificaron las leyes provinciales en 1863²⁹ y 1866³⁰, y si bien supeditaron las diputaciones al Gobierno Civil fue de una forma más descentralizada. Otro de los cambios significativos fue la ampliación a dos diputados por partido judicial, pasando la Diputación de Barcelona a estar integrada por 32 diputados.

A pesar de las dificultades, en este período la Diputación de Barcelona fue un organismo clave en la articulación, consolidación y despliegue de la sociedad burguesa. Podemos clasificar sus funciones en dos grandes áreas. La primera, la de las funciones propias de una institución intermediaria entre el

Secretaría de la Diputación de Barcelona (1868); oficial auxiliar de Secretaría de la Diputación de Barcelona con destino al Archivo (1869); y, finalmente, archivero de la Diputación de Barcelona (1873). Ejerció su cargo hasta el año 1878 (Expediente personal de Ramon Solà i Soler. Fondo: Diputació de Barcelona [CAT AGDB, 1586, exp. 13]).

26. De hecho, es ya en el siglo XIX cuando se ponen las bases del cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, sirviendo como ejemplo la Real Orden de 29 de octubre de 1850, por la que se manda enviar la documentación conservada en las dependencias provinciales del ramo a la Real Academia de la Historia. Como afirma María Teresa Fernández Bajón, a lo largo del siglo XIX el Estado produjo medidas tendentes a configurar una política de archivos, bibliotecas, enseñanza y formación de estas disciplinas y a la creación de cuerpos profesionales. Véase Fernández Bajón (2001) y <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/151804> (consulta, octubre 2022).

27. Publicado en la Gaceta de Madrid el 13 de mayo de 1859, https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1859/05/13/pdfs/GMD-1859-133.pdf (consulta, septiembre 2022).

28. Véase García Ruipérez (2017) y Martínez Nieto (1998).

29. Véase la *Ley sobre gobierno y administración de las provincias*, <https://legishca.edu.umh.es/1863/09/23/1863-09-23-ley-sobre-gobierno-y-administracion-de-las-provincias/> (consulta, agosto 2022).

30. Véase *Gobierno y Administración de Provincias*, <https://legishca.edu.umh.es/1866/10/21/1866-10-21-gobierno-y-administracion-de-las-provincias/> (consulta, agosto 2022).

Estado y los municipios, como participación en el orden público³¹, fiscalidad, servicio militar, y control político y electoral de la vida municipal.



Ilustración 11. Mossos d'Esquadra en el Parque de la Ciutadella, c. 1910-1920.

Autoría: Francesc Xavier Ràfols. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R. 5208).

La segunda, la de las funciones más autónomas, como la participación en instituciones docentes, sanitarias, artísticas, y especialmente en la organización de la beneficencia pública.

En este sentido, la historia de la Casa de Maternidad arranca a mediados del siglo XIX, en Barcelona. Regulada por la Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849³², y el Reglamento sobre la Ley de Beneficencia, de 14 de mayo de 1852³³, fue creada por el Real Decreto de 6 de julio de 1853³⁴, con

31. El cuerpo de los *Mossos d'Esquadra* fue creado el 21 de abril de 1719. En una primera etapa el cuerpo estaba financiado por los ayuntamientos, que se beneficiaban de los servicios de seguridad en sus municipios. A partir de 1875, la Diputación de Barcelona asumió su responsabilidad en dos etapas: la primera hasta 1931; y la segunda, entre 1952 y 1983.

32. Véase la *Ley General de Beneficencia, de 20 de junio de 1849*, <https://legislacionsanitaria.org/?p=281> (consulta, agosto 2022).

33. Véase el *Real Decreto mandando se observe el Reglamento de la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849*, en la Gaceta de Madrid, n.º 6537, de 16 de mayo de 1852, pp. 2 a 4, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1852-2185> (consulta, agosto 2022).

34. Véase la exposición a SM del 6 de julio de 1853, publicada por el Ministerio de la Gobernación en la Gaceta de Madrid, n.º 191, de 10 de julio de 1853, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1853/191/A00001-00002.pdf> (consulta, octubre 2022).

el nombre de Casa Provincial de Maternidad y Expósitos de Barcelona, en los locales cedidos por la Casa de Misericordia, que dependía de la Administración municipal, en la calle Ramellers, en el barrio del Raval de Barcelona³⁵.

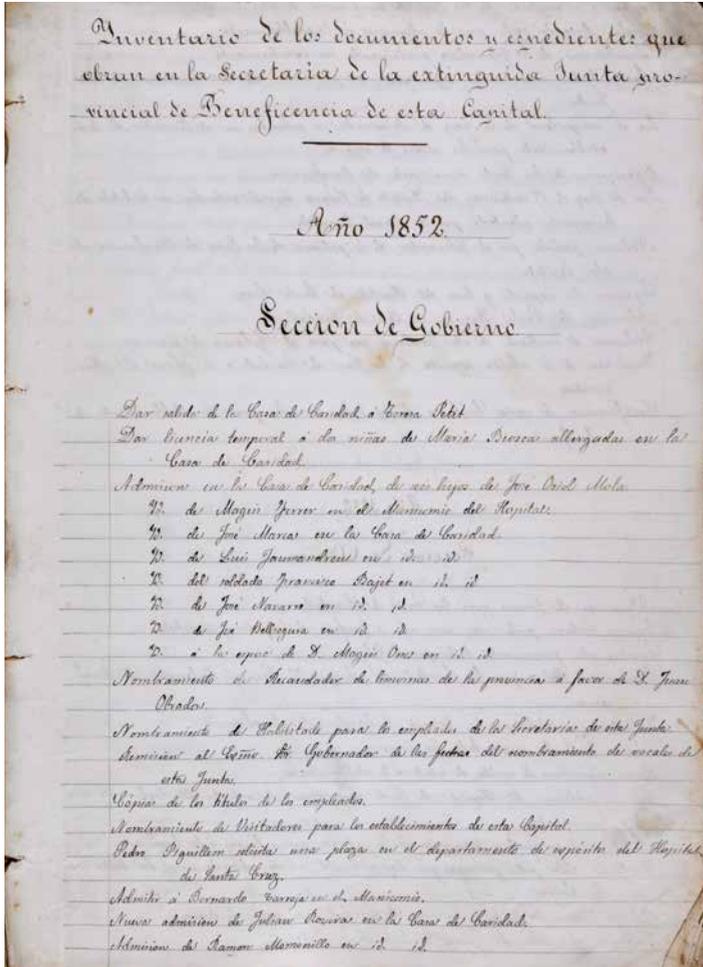


Ilustración 12. Inventario de los expedientes y documentos de la Junta Provincial de Beneficencia, 1869. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB 3786, exp. 15).

35. El Real Decreto de 10 de julio de 1853 disponía la creación de las juntas provinciales de beneficencia y clasificaba los establecimientos benéficos según sus funciones. Este hecho, supuestamente, ayudaba a clarificar las “competencias” entre este tipo de establecimientos y las relaciones institucionales que se derivaban, lo que no se produjo de una forma realmente efectiva. Véase Aguilar i Cestero *et al.* (2004: 204). Véase, asimismo, Gaceta de Madrid, n.º 195, de 14 de julio de 1853, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1853/195/A00001-00003.pdf> (consulta, octubre 2022).

Otra actividad relevante de la Diputación de Barcelona fue la construcción y conservación de la red viaria, quizás su faceta más conocida. De hecho, en la construcción de la extensa red de carreteras y caminos vecinales, que en un principio solo debía afectar a la provincia de Barcelona, se acabó actuando en todo el territorio catalán. Precisamente por ese motivo se creó la Junta de Carreteras (1847-1874), integrada por las cuatro diputaciones provinciales.

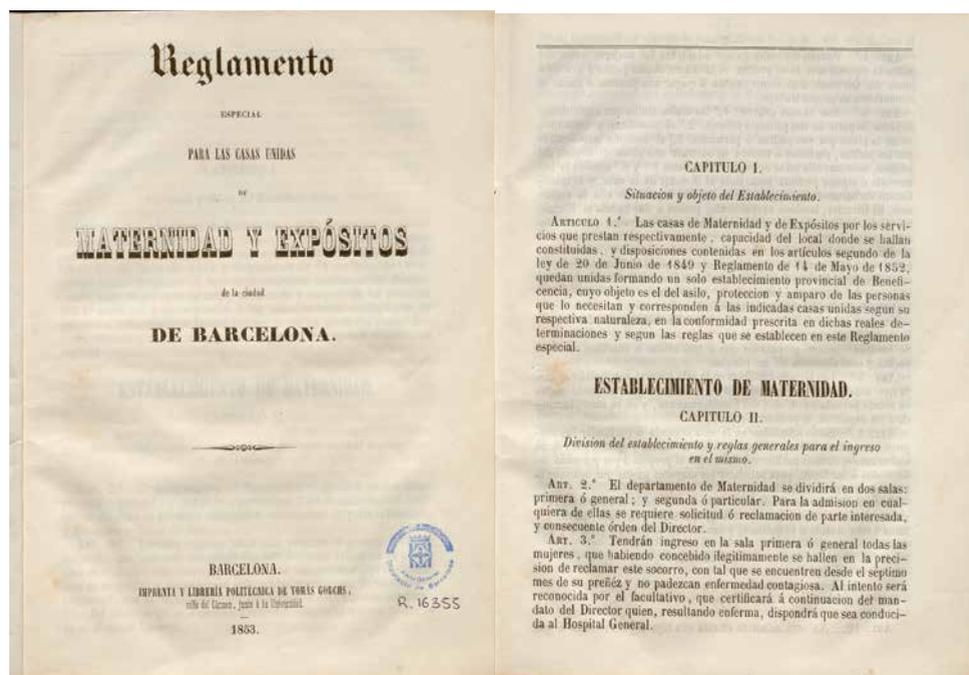


Ilustración 13. Reglamento especial para las casas unidas de maternidad y expósitos de la ciudad de Barcelona, 1853. Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General (CAT AGDB R. 16355).

La actuación en planes que afectan a todo el territorio de Cataluña es otra de las constantes que, como avanzábamos, definen a la Diputación de Barcelona. Ello facilitó la articulación territorial de Cataluña, el acercamiento de las comarcas interiores a la costa y la compatibilidad de esta red con la ferroviaria a partir de la primera línea de ferrocarril inaugurada en 1848, aunque el despliegue ferroviario acabó siendo fragmentario.

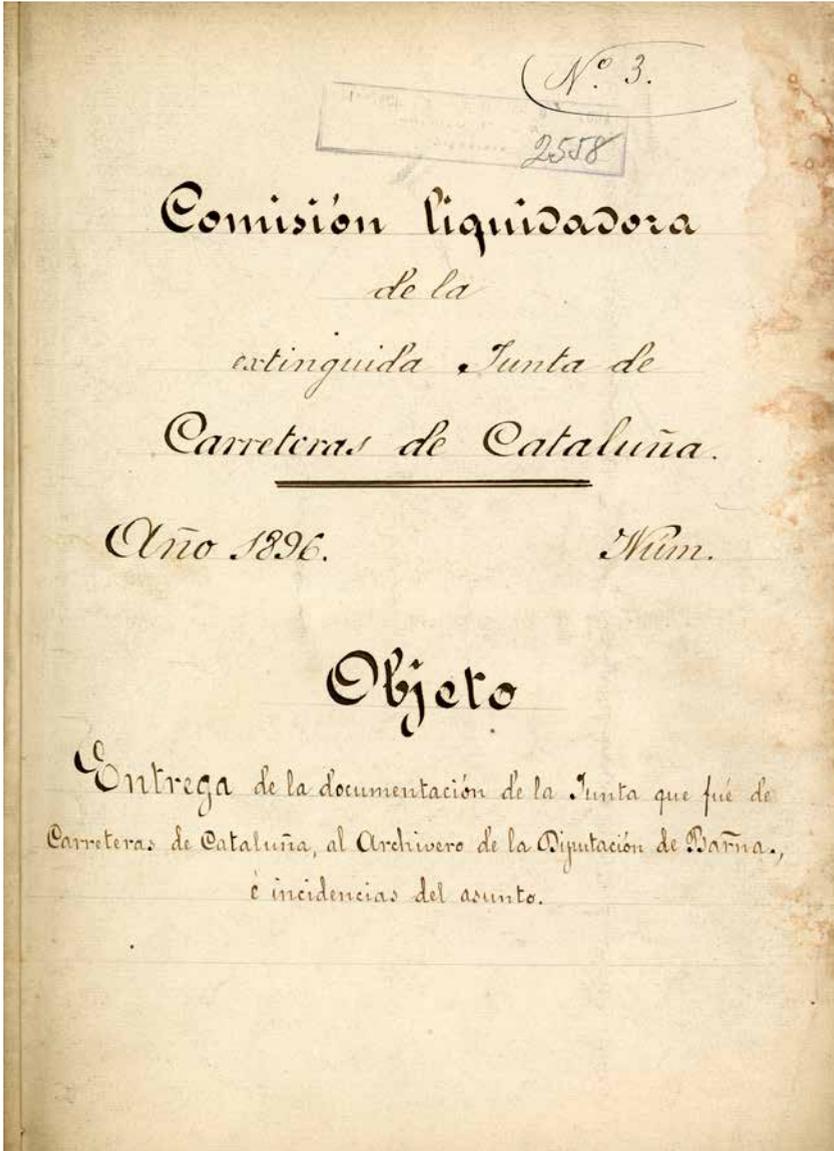


Ilustración 14. Entrega de la documentación de la Junta de Carreteras de Cataluña al archivero de la Diputación de Barcelona (1896). Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB 2558, exp. 3).



Ilustración 15. Primer centenario de la línea de ferrocarril peninsular entre Barcelona y Mataró en 1848, 1948. Autoría: Joaquim M. Domínguez Pont. (CAT AGDB R.13958, R.13962, R.13948).

5. El papel clave de la Diputación de Barcelona durante el Sexenio Democrático (1868-1874)

La Diputación de Barcelona tuvo un papel muy destacado en la vida política catalana durante el Sexenio Democrático, convirtiéndose en la portavoz de la representación en todo el territorio catalán. El Sexenio supuso el fin del reinado de Isabel II, la aprobación de una nueva Constitución en 1869³⁶ (que establecía por primera vez una monarquía parlamentaria), el reinado de Amadeo I, que duró dos años y tres meses, y una República efímera de once meses.

A lo largo del Sexenio, la Diputación de Barcelona estuvo gobernada en una primera etapa por los sectores monárquicos constitucionales, que integraban sobre todo a liberales conservadores y liberales progresistas. La nueva Ley Orgánica Provincial de 2 de agosto de 1870³⁷ definía unas diputaciones de patrón progresista y democrático, eficaces, despolitizadas, descentralizadas y con capacidad ejecutiva. El gobernador dejaba de ser el presidente nato de la Diputación de Barcelona: era la propia institución quien elegía a su presidente entre los diputados. La implantación, por primera vez, del sufragio universal masculino (mayores de 25 años)

36. El original de la Constitución de 1869 puede consultarse en: https://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/1869_cd.pdf (consulta, septiembre 2022).

37. Véanse las “Leyes electoral, municipal y provincial de 20 de agosto de 1870: anotadas y concordadas con arreglo a las reformas introducidas en las mismas por la ley de 16 de diciembre de 1876: disposiciones complementarias de dichas leyes”, <https://patrimonioidigital.ucm.es/s/patrimonio/item/558253> (consulta, agosto 2022). Para más información sobre modificaciones legislativas, véase Siles Saturnino (2015).

en las elecciones provinciales en marzo de 1871 otorgó la victoria a los republicanos federales, aunque en junio estos diputados fueron destituidos por el Gobierno español. En el verano de 1872 los sectores republicanos recuperaron el gobierno de la Diputación de Barcelona. Algunos de sus presidentes durante esta etapa, que se prolongó hasta el golpe de Estado del general Pavía en enero de 1874, fueron el escritor e historiador Víctor Balaguer (1868-1869)³⁸, el músico Josep Anselm Clavé (1871-1872)³⁹ o el ingeniero Ildefons Cerdà (1873-1874)⁴⁰.

38. Víctor Balaguer i Cirera, liberal progresista, diputado por el distrito electoral 4.º de Barcelona en las elecciones de 1862, cargo que renovó en las siguientes elecciones de 1863 y 1865.

La Junta Revolucionaria de Barcelona le nombró presidente en el pleno de octubre de 1868, cargo que ostentó hasta el mes de febrero de 1869, fecha en la que presentó su dimisión porque había sido elegido diputado en Cortes.

El ideario programático de la Corporación en esta etapa se basó en conseguir la soberanía nacional, y en obtener el sufragio universal, la descentralización administrativa y la convocatoria de Cortes constituyentes. Otras innovaciones de este período fueron la disolución de la Junta de Carreteras y la apertura al público de las sesiones del Pleno, que hasta ese momento habían sido secretas, así como la publicación en el BOPB de los acuerdos de los plenos. Riquer (2007: 185).

39. Josep Anselm Clavé i Camps, diputado por el Partido Federal y miembro de la Junta Revolucionaria de Cataluña. En las elecciones democráticas celebradas en 1871 fue elegido diputado por el distrito 3.º de Barcelona y nombrado presidente en el pleno de constitución de la Corporación, cargo que ocupó entre los meses de abril y junio de ese año, porque Sagasta, ministro de la Gobernación, le destituyó junto con otros 27 diputados de los partidos Republicano Federal y de Extrema Derecha, porque había firmado la petición de dimisión del gobernador civil. Al presidir el Gobierno español el radical Ruiz Zorrilla en 1872, fueron restituidos en los cargos los diputados cesados el año anterior. Por Real Orden de julio se le confirmó la Presidencia, cargo que ostentó hasta el mes de octubre del mismo año, momento en que dimitió porque había obtenido acta de diputado en Cortes. Riquer (2007: 185).

40. Ildefons Cerdà i Suñer, persona de gran prestigio. Perteneciente al sector moderado del federalismo, fue elegido diputado por sufragio popular en las elecciones de 1871 por el distrito electoral de Centelles del partido judicial de Vic, y fue nombrado vicepresidente en la sesión de constitución de la Corporación.

Al dimitir el presidente, Sr. D. Benet Arabio i Torre, ocupó la presidencia desde mayo de 1873 hasta enero de 1874, momento en que el capitán general de Cataluña disolvió la Corporación como consecuencia del golpe de Estado del general Pavía.

Su paso por la Diputación coincidió con un rebrote de la guerra carlista; por este motivo la Junta de Salvación y de Defensa de Cataluña organizó una milicia ciudadana de hombres de entre 20 y 40 años para hacer frente a la guerra, que pasaba por momentos muy graves en Cataluña. Esta milicia no fue aprobada por el Gobierno de Madrid, pero aun así se organizaron batallones de guías de la Diputación con el mismo propósito.

Formó parte de la Junta de Obras del Puerto de Barcelona, e intervino en las discusiones por la proclamación de la República, y en las de proclamación del *Estat Català*. Se caracterizó por un fuerte carácter independentista. Riquer (2007: 186).

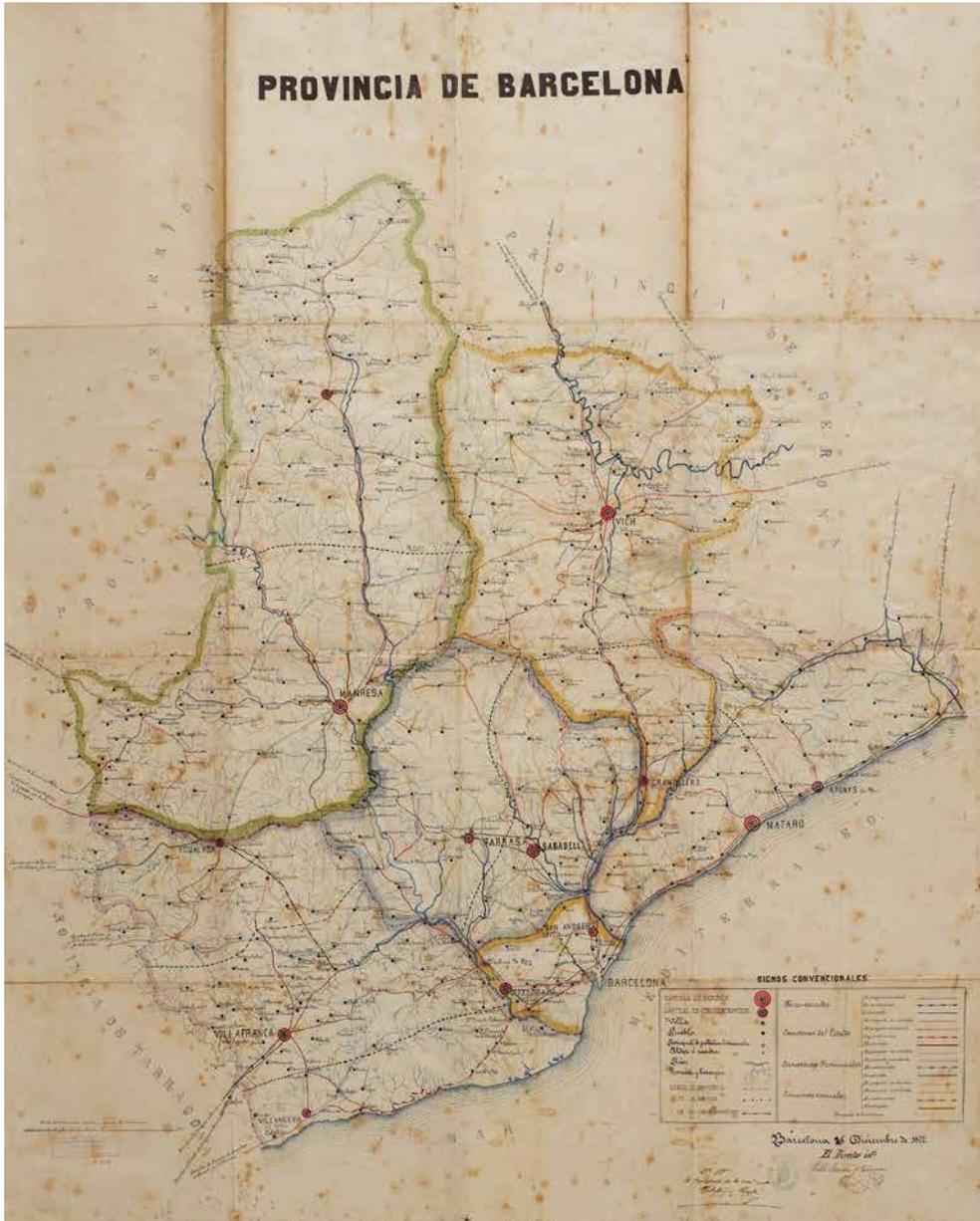


Ilustración 16. Mapa de la provincia de Barcelona referente a la división judicial, 26 de diciembre de 1872. Autoría: Pau Jambrú e Ildefons Cerdà (arquitectos). Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R. 2601).

Tras la abdicación de Amadeo I y con la proclamación de la Primera República el 11 de febrero de 1873, la Diputación de Barcelona, gobernada por los federales, se convirtió en un centro de gobierno del territorio catalán.

Entre otras actuaciones, la Diputación fue parte fundamental de la Junta de Salvación y Defensa de Cataluña, creada el 18 de julio de 1873 para hacer frente a la nueva guerra carlista (1872-1876).



Ilustración 17. Detalle del fondo de reserva de la Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General (Diputación de Barcelona, 2021).

A efectos organizativos, a partir de 1869 las oficinas de la Diputación de Barcelona vuelven a la plaza Sant Jaume, separándose así de las del Gobierno Civil. En 1872 se decide una reestructuración de la Secretaría y la confección de un nuevo reglamento, que no verá la luz hasta 1878. Está compuesto por dos libros. El primero regula la manera de funcionar de la Diputación, y el segundo trata de las oficinas y de sus procedimientos. Los artículos 200 a 202 regulan las condiciones de los expedientes. El archivo pertenece al Negociado de la Sección Central, dependiente de la Secretaría, y es la primera vez que encontramos documentada la relación entre archivo y biblioteca⁴¹. Es una

41. Por lo que respecta al archivo, el Reglamento permite comprender su dependencia orgánica y su relación con las demás oficinas. Orgánicamente el Archivo y Biblioteca, así como el Registro, eran negociados del Departamento Central, pero el Reglamento trataba de forma especial estas oficinas, por la especificidad de su labor. Estaban bajo la dependencia directa del secretario: “[...] tendrá el Secretario á sus inmediatas órdenes, con entera independencia entre sí y respecto de los Jefes de Sección, al Oficial de lo Contencioso, al Registrador y al Archivero” (art. 231). El archivo era un “departamento” en cierto modo al mismo nivel jerárquico que las secciones. El archivero era un oficial y tenía a su cargo como auxiliar al subarchivero: “Este departamento estará a cargo del Archivero quien dependerá directamente del secretario, en conformidad á lo establecido en el artículo 231, y tendrá á sus inmediatas órdenes al sub-archivero, que funcionará como auxiliar de aquél” (art. 243).

El secretario era responsable del cuidado y conservación de los fondos y de la custodia de los inventarios de sus bienes, mientras que el archivero y el subarchivero eran los responsables directos de la gestión del archivo: “(Atribuciones del secretario:) El cuidado y conservación del Archivo Provincial por medio del Archivero y Subarchivero, que serán responsables de

de las características del Archivo General actual, que conserva el fondo de reserva de publicaciones de la Diputación de Barcelona⁴².

En 1871 el escribano Camilo de Rancés i Simón está ocupando la plaza de auxiliar de archivo. La plantilla se amplió con una plaza de vicearchivero, nombrándose para el cargo al sobredicho Rancés el día 8 de mayo de 1873⁴³. Este nombramiento abrió una etapa de treinta años de estabilidad en el archivo, que permitieron una mejora cuantitativa y cualitativa del servicio. El archivero Ramon Solà murió pocos meses después de la aprobación del Reglamento de Secretaría, y Camilo de Rancés fue nombrado archivero el 10 de noviembre de 1879, ocupando el cargo hasta 1890. Isidoro Fernández de la Torre ocupó la plaza de vicearchivero. El nombramiento de los dos cargos se realizó según lo previsto en el Reglamento recién aprobado: “La plaza de Archivero se conferirá, ó por ascenso al Subarchivero, ó por traslado de un Oficial ó por concurso. La de Subarchivero se proveerá en algún Auxiliar ó Escribiente apto para su desempeño, y á falta de estos por concurso” (art. 118).

6. Restauración, irrupción del catalanismo y Mancomunidad de Cataluña (1875-1923)

La Restauración borbónica iniciada en 1875 supuso la recuperación del gobierno de la Diputación de Barcelona por los partidos conservadores. A partir de esa fecha la institución volvió a ejercer funciones más administrativas que políticas, como le era propio.

Además, las nuevas leyes provinciales de 1877⁴⁴ y 1882⁴⁵ reforzaron a los Gobiernos civiles, aunque la Ley de 1882 daba cierta autonomía financie-

su acertada y celosa gestión. La custodia, por sí o por medio del Archivero, de los inventarios de todos los libros, muebles, enseres y efectos pertenecientes á la Corporación” (art. 234, 10 i 11).

42. Véase la Biblioteca de Reserva y Centro de Documentación del Archivo General de la Diputación de Barcelona en la web institucional, <https://www.diba.cat/es/web/arxiu/biblioteca-i-centre-documentaci%C3%B3> (consulta, septiembre 2022).

43. En el Archivo General se conservan los presupuestos de la Diputación de Barcelona. El sueldo del archivero para 1873 era de 2500 pesetas, mientras que el subarchivero cobraba 1500. Véase el *Presupuesto ordinario de gastos é ingresos de la provincia en el año económico de 1873 á 1874*, p. 95.

44. *Ley Orgánica municipal y provincial de 2 de octubre de 1877*, que incorpora en su texto la reforma de 1876. Véase: <https://www.boe.es/gazeta/dias/1877/10/04/pdfs/GMD-1877-277.pdf> (consulta, septiembre 2022).

45. *Ley Orgánica provincial de veintinueve de agosto de 1882*. Véase: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1882/244/A00657-00661.pdf> (consulta, septiembre 2022).

ra a las provincias, pero también engrosó la dependencia de estas respecto al poder ejecutivo.



Ilustración 18. Provincia de Barcelona. Plan de carreteras provinciales, 13 de junio de 1878. Autoría: Melchor de Palau (ingeniero). Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R. 2473).

Durante la década de 1880 y 1890, la Diputación de Barcelona fue un reflejo de los intereses de la burguesía catalana. En ese sentido tuvo un papel muy destacado en las campañas proteccionistas que se realizaron en Madrid. Al mismo tiempo, las oligarquías locales y provinciales, en el marco del sistema caciquista de la restauración borbónica, convirtieron a las diputaciones en una plataforma para proyectar su poder político y económico.

Por lo que respecta a la obra de gobierno, cabe destacar la construcción de un nuevo espacio para la casa de Maternidad y Expósitos. En la sesión de 27 de diciembre de 1877, la Diputación de Barcelona acordó la adquisición de la finca Mas Caballé, en la Vila de Les Corts de Sarrià, para edificar las nuevas instalaciones. La compra se hizo efectiva en agosto del año siguiente⁴⁶.

46. “Se dio cuenta de un dictamen de la Sección de Gobernación proponiendo que se acepte en principio la proposición de adquirir la finca que don Francisco Llenas posee en

En 1884 se inauguraron los primeros edificios. En la actualidad uno de ellos, las antiguas lavanderías, es la sede del Archivo General de la Diputación de Barcelona.



Ilustración 19. Vista aérea del recinto de la Maternidad, entre 1/1/1952 y 31/12/1955. Autoría: Trabajos Aéreos y Fotogramétricos (TAF). Arxiu Nacional de Catalunya (R. 21666).

El archivero Camilo de Rancés falleció en el año 1890 y la plaza quedó vacante durante casi tres años, durante los cuales se hizo cargo del archivo el subarchivero Isidoro Fernández⁴⁷. El 26 de febrero de 1892 se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el anuncio para “proveer mediante concurso el empleo de Archivero de esta Diputación,

el término de las Corts de Sarrià, por el precio alzado de ciento veinticinco mil pesetas sin deducción de cargas”. Acta de la sesión de 27 de diciembre de 1877. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB vol. 140, fol. 366-367).

47. Isidoro Fernández falleció en el año 1902.

dotado con el haber anual de 3.100 pesetas⁴⁸. Precedió a la convocatoria un intenso debate sobre si el aspirante debía ser titulado en archivística por la Escuela Superior de Diplomática de Madrid⁴⁹, según se discutió en la sesión pública extraordinaria del 19 de febrero de 1892⁵⁰. Al final se determinó la paridad entre las titulaciones de licenciados en Derecho, Filosofía y Letras y Archivística. La discusión no era baladí. De los 23 candidatos que se presentaron solo dos tenían la titulación de la Escuela Superior de Diplomática de Madrid, y al final el nuevo archivero fue el abogado Marià Vallès i Vallès, nombrado el 1 de febrero de 1893⁵¹. Vallès,

48. *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, 26 de febrero de 1892, n.º 49, p. 1, <https://boph.diba.cat/> (consulta, octubre 2022). El texto dice: “Esta Diputación en sesión de 19 del presente mes acordó proveer mediante concurso el empleo de Archivero de esta Diputación, dotado con el haber anual de 3.100 pesetas y con opción á los aumentos de sueldo reglamentarios por razón de antigüedad, con sujeción á las siguientes bases: etc.”.

49. Institución educativa creada en Madrid por Real Decreto de 7 de octubre de 1856, confirmada por la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, y desaparecida en 1900, cuando se cierra y se absorbe por la Universidad Central. La Escuela Superior de Diplomática fue un organismo vinculado a la Universidad Central de Madrid que entre los años 1856 y 1900 formó a bibliotecarios, archiveros y anticuarios, y se adelantó a la Universidad en la formación de historiadores profesionales.

50. En el acta de la sesión, después de aprobar las bases para la convocatoria de la plaza y la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en la *Gaceta de Madrid*, los diputados Durán y Ventosa, Bosch y Puig, Sandiumenge y Griera hicieron una proposición para que la titulación requerida no fuera exclusivamente el título de archivero de la Escuela Superior de Diplomática de Madrid y se añadiera “poseer el título de licenciado en Derecho o en Filosofía y Letras”, petición que es apoyada por el Departamento Central y cuestionada por el diputado Corominas, que tiene dudas sobre cómo “se inspirará el Departamento Central para formular la propuesta á lo que contestó el señor Henrich que con la aceptación de la enmienda se establece la paridad completa entre los que posean el título de Archiveros Bibliotecarios y los licenciados en Derecho o Filosofía y Letras y que el Departamento Central se inspirará en el criterio de la necesidad de reorganizar la Biblioteca y Archivo de la Diputación, añadiendo el señor Henrich que la enmienda había sido aceptada por la mayoría del Departamento Central, votando en contra el señor Farguell” (Acta de la sesión extraordinaria del Pleno de la Diputación Provincial de 19 de febrero de 1892. Fondo: Diputació de Barcelona [CAT AGDB tomo 155, fol. 86v-87]). Esta decisión repercute significativamente en la elección del nuevo archivero. A tenor de la justificación que esgrime el Departamento Central, se tendrían que analizar las prioridades políticas y personales para dimensionar el porqué del cambio en los criterios en el perfil formativo de la plaza, especialmente si tenemos en cuenta que el requisito de poseer el título de archivero, bibliotecario, anticuario para acceder al cargo de archivero de la Diputación de Barcelona fue obligatorio por la ley de 30 de junio de 1894. Así se acordó modificar en el Reglamento de la Diputación de Barcelona según consta en el acuerdo de 12 de febrero de 1895: “El que hoy es el artículo ciento diez y ocho dirá: el cargo de Archivero se conferirá á un Oficial ó se proveerá por concurso y mediante propuesta unipersonal y razonada entre personas que tengan título oficial de Archiveros Bibliotecarios” (Acta del Pleno de la Diputación Provincial del 12 de febrero de 1895. Fondo: Diputació de Barcelona [CAT AGDB tomo 158, fol. 79]).

51. Sin entrar a discutir su idoneidad para ejercer el cargo, y según consta en la documentación, los méritos reales de Marià Vallès eran: “[] en cuyo favor militan

de marcado perfil catalanista, fue una pieza clave como archivero durante el gobierno de la Mancomunidad de Cataluña.

A lo largo de la primera década del siglo XX, la Diputación de Barcelona fue un espejo de la progresiva incapacidad de los partidos dinásticos españoles para conectar con la sociedad catalana. La victoria, en las elecciones provinciales de marzo de 1907, de la Solidaritat Catalana, una coalición de todos los partidos catalanistas, dio un gran vuelco al escenario político catalán. Este triunfo electoral permitió, entre otros eventos, el nombramiento de Enric Prat de la Riba⁵² como presidente de la Diputación de Barcelona, el 2 de abril de 1907.

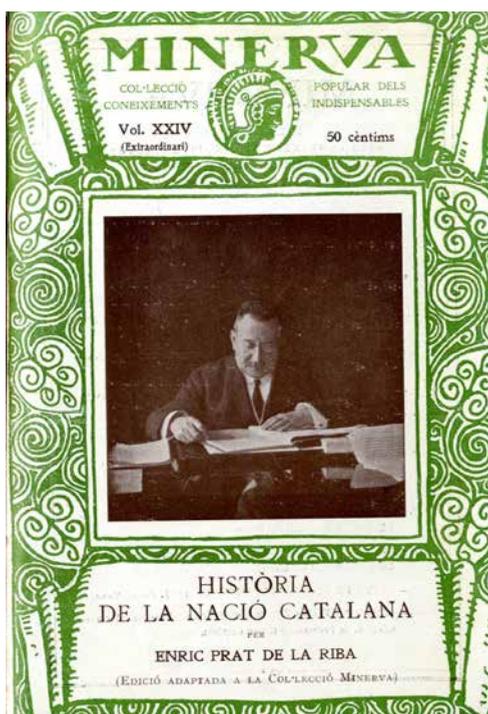
consideraciones de un orden especial y de gran valía para esta Corporación, ya que teniendo contraída una deuda de gratitud con D. Aristides Moragas por la celosísima y desinteresada defensa que hizo de sus derechos en el pleito sobre reivindicación de la plaza de toros, hoy se le presenta ocasión propicia de premiar aquellos desvelos en la persona del hijo político de aquel ferviente defensor de los intereses de la provincia". Para información más amplia sobre este tema, véase Vallès i Botey (2010: 78 y ss.).

52. Enric Prat de la Riba i Sarrà (1907-1917). Diputado de Solidaritat Catalana, en abril de 1905 ganó por primera vez las elecciones a la Diputación por el 1.º distrito de Barcelona, y siguió ganando las elecciones de los años 1909, 1913 y 1917, estas por el distrito electoral 6.º, Granollers y Vic. Ocupó el cargo de diputado desde abril de 1905 hasta abril de 1907, fecha en que fue elegido presidente de la Diputación.

En abril de 1914 fue elegido presidente de la Mancomunidad de Cataluña, cargo que ejerció simultáneamente con el de presidente de la Diputación de Barcelona hasta agosto de 1917, fecha de su muerte.

Como diputado redactó la ponencia sobre ferrocarriles secundarios. Preparó la primera asamblea de diputaciones provinciales de España, en la que se mostró partidario de articular las funciones de las diputaciones en unidades administrativas regionales, y postuló la unificación administrativa de las tierras del antiguo Principado de Cataluña. Fue al extranjero para estudiar la organización de los cuerpos de policía y su aplicación en Barcelona.

Como presidente influyó para que en el proyecto de Administración local que elaboraba el Gobierno de Maura estuvieran previstas las mancomunidades de diputaciones y de municipios, objetivo que no se logró hasta el Gobierno de Canalejas. Alcanzado el objetivo, con el consenso de las otras tres diputaciones catalanas, se formó la Mancomunidad de Cataluña, de la que fue elegido presidente. Con sus facultades como presidente de ambas instituciones, se inició una tarea primordial para modernizar Cataluña y poner las bases para conseguir una autonomía. La Mancomunidad llevó a cabo, entre otras cosas, la ampliación de la red de carreteras; extendió la red de teléfonos; adquirió la antigua fábrica Batlló para instalar en ella la Universidad Industrial; trasladó la Audiencia al nuevo Palacio de Justicia; recuperó el dominio del Palau de la Generalitat, e inició las obras para restaurarlo; estableció el *Institut d'Estudis Catalans*; creó el *Consell d'Investigació Pedagògica*; fundó el Patronato de la Universidad Industrial; creó la red de *Biblioteques Populars*; empezó las escuelas elementales del Trabajo, la Escuela Superior de Agricultura, la Escuela de Funcionarios de la Administración Local, la Escuela de Arte Dramático, la Escuela de Bibliotecarias, la Escuela de Bells Oficis y la de Enfermeras. Riquer (2007: 191-192). Para más información, véase Pujol y Santesmases (2019: 339-345).



Il·lustració 20. *Història de la Nació Catalana*, por Enric Prat de la Riba. Minerva: Col·lecció popular dels coneixements indispensables; 24, 1917. Biblioteca de Reserva de la Diputació de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General (CAT AGDB R. 1006).

El gobierno de la Diputación de Barcelona por parte de la *Lliga Regionalista*, el partido liderado por Prat de la Riba, supuso la oportunidad para emprender un proyecto político a largo plazo que se prolongó entre 1907 y 1923. La voluntad final de este proyecto era conseguir una administración propiamente catalana dentro del régimen del Estado español de la Restauración.

La primera etapa de este proyecto político se produjo entre 1907 y 1914, durante los cuales la Diputación de Barcelona impulsó una tarea fundamental en obras públicas. Esta política se concretó en la construcción de carreteras y la mejora de la red viaria provincial con el llamado “Plan de caminos vecinales”⁵³.

53. Véase: Plan de caminos vecinales para los pueblos de la provincia actualmente inco- municados, 1908. Autoría desconocida. Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General. (CAT AGDB RF-9-34). De hecho, los planes de caminos vecinales no los crea el Gobierno de Prat de la Riba ni el de la Mancomunidad de Cataluña, pero sí que experimentan un impulso significativo durante su mandato.

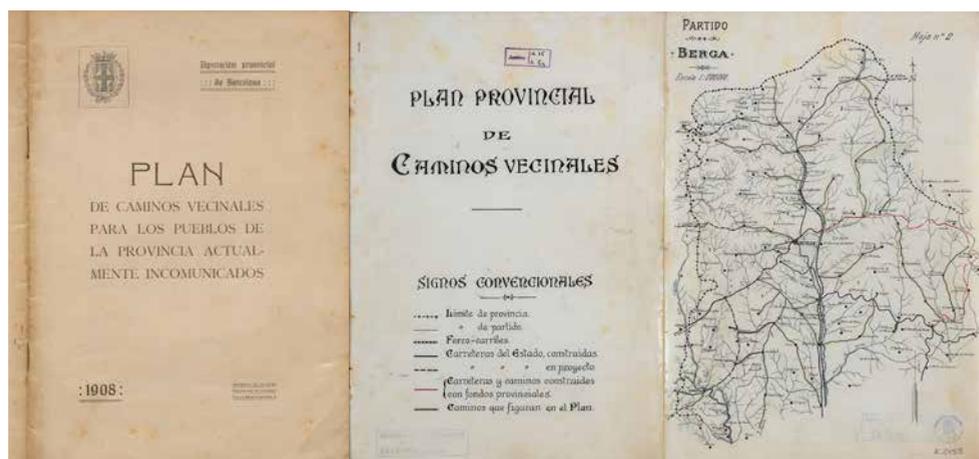


Ilustración 21. Plan de caminos vecinales para los pueblos de la provincia actualmente incomunicados: 1908, Diputación Provincial de Barcelona.

Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General (CAT AGDB RF-9-34); y Plan provincial de caminos vecinales. Partido de Berga, c. 1907-1917. Autoría desconocida.

Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R.2458).

También se crearon nuevas instituciones de enseñanza técnica y profesional, como la Escuela Superior de Agricultura, la Escuela de Funcionarios de la Administración Local, el proyecto de la Universidad Industrial, el *Institut d'Estudis Catalans* y la *Biblioteca de Catalunya*. Uno de los servicios punteros fue el Servei de Catalogació i Conservació de Monuments (SCCM), creado el 9 de junio de 1914 y que entró en funcionamiento en enero de 1915⁵⁴. La misión del nuevo servicio era la de hacer el inventario y la catalogación del patrimonio arquitectónico catalán, y poner en marcha un programa de conservación, restauración y protección legal de los monumentos. Todo ello en un marco cultural con un fuerte acento catalanista.

Después de las elecciones provinciales de marzo de 1911, que permitieron a la *Lliga Regionalista* gobernar también la Diputación de Girona, tomó fuerza la idea de mancomunar las cuatro diputaciones catalanas en una sola. El proyecto fue presentado al Gobierno español presidido por José Canalejas, pero distintas vicisitudes políticas, entre ellas el asesinato del propio Canalejas en 1912 y la oposición de los sectores conservadores y centralis-

54. El servicio se creó a raíz de la publicación de la “Memòria presentada per l’Institut d’Estudis Catalans a l’Excel·lentíssima Diputació de Barcelona, sobre la conservació i catalogació de monuments. 25 d’abril de 1914”, de Miquel S. Oliver, Jaume Massó.

tas, pospusieron su aprobación. Finalmente, el 18 de diciembre de 1913 el Gobierno presidido por Eduardo Dato aprobó un real decreto que permitía la mancomunación de las provincias⁵⁵. Todo este proceso se completó el 26 de marzo de 1914 con la aprobación de otro decreto que regulaba el estatuto de la Mancomunidad de Cataluña. La unión de provincias representaba solo una concentración de competencias con fines administrativos, pero en el caso catalán se derivaba un evidente simbolismo político.



Ilustración 22. Fichas de la colección del *Catàleg Monumental del Servei de Catalogació i Conservació de Monuments*. (Diputació de Barcelona, 2022).

La Mancomunidad de Cataluña, constituida oficialmente el 6 de abril de 1914⁵⁶, marcó la segunda etapa del proyecto político liderado por la *Lliga Regionalista*. Estuvo presidida entre 1914 y 1917 por Enric Prat de la Riba, que continuó también como presidente de la Diputación de Barcelona. Los años

55. Real Decreto declarando que, para fines exclusivamente administrativos que sean de la competencia de las provincias, podrán estas mancomunarse previos los trámites que se publican. Gaceta de Madrid, n. 353, de 19/12/1913, páginas 815 a 817; <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1913/353/A00815-00817.pdf> (consulta, octubre 2022).

56. Véase el acta de constitución de 6 de abril de 1914 (*Actes de l'Assemblea de la Mancomunitat de Catalunya. Celebrada els dies sis i set d'abril de mil noucents catorze*. Fondo: Mancomunitat de Catalunya (CAT AGDB tomo 1, fol. 1 y ss.), <https://media.diba.cat/arxiu/ArxiuMancomunitat/Acta%20Assemblea%2019140406.pdf> (consulta, octubre 2022).

de la presidencia de Prat de la Riba, fallecido de forma repentina en agosto de 1917, fueron los del establecimiento de las bases para toda la obra que se realizó durante la presidencia de Josep Puig i Cadafalch⁵⁷ entre los años 1917 y 1923⁵⁸.

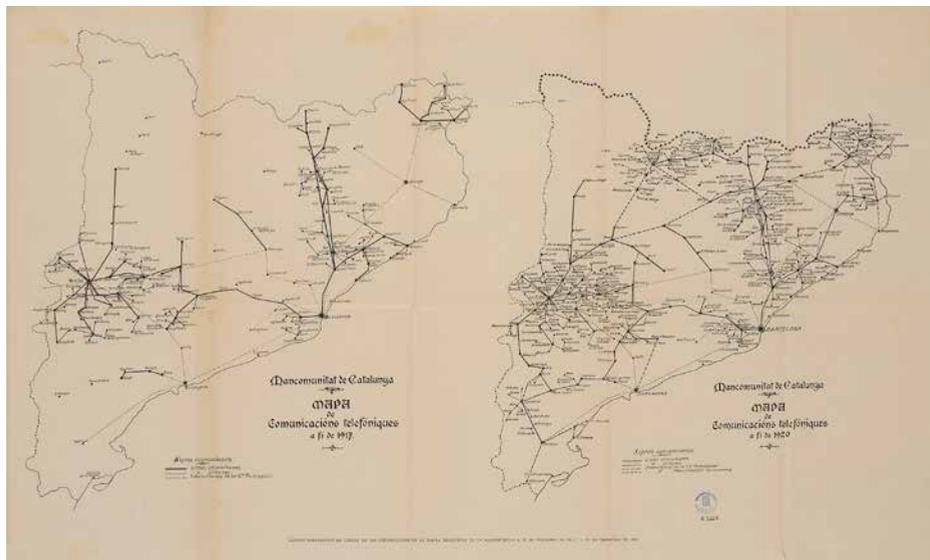


Ilustración 23. Mapa de comunicaciones telefónicas 1917-1920.
Fondo: Mancomunitat de Catalunya. (CAT AGDB r. 3268).

La labor de la Mancomunidad, que se prolongó hasta 1923, tuvo un amplio y diverso alcance, y sus competencias se correspondieron con los servicios de construcción y conservación de carreteras y caminos, la red de ferrocarriles secundarios, la comunicación telefónica, las instituciones asistenciales y la enseñanza profesional. Todo esto supuso un paso muy importante en el camino de la modernización económica y social de Cataluña⁵⁹.

57. Josep Puig i Cadafalch fue elegido diputado provincial por la *Lliga Regionalista* en las elecciones de 1913. Era el vicepresidente de la Mancomunidad de Cataluña, y al morir Enric Prat de la Riba fue elegido presidente por 48 votos, 10 más que el liberal Joan Rovira y Agelet, presidente de la Diputación de Lleida. Joan Vallès i Pujals sustituyó en octubre de 1917 a Enric Prat de la Riba como presidente de la Diputación de Barcelona. Véase Pujol y Santesmases (2019: 353).

58. Josep Puig i Cadafalch fue elegido presidente de la Mancomunidad de Cataluña en la sesión de 29 de noviembre de 1917. Véase *Mancomunitat de Catalunya. Actes de l'Assemblea de la Mancomunitat de Catalunya*, 29 de noviembre de 1917. Fondo: Mancomunitat de Catalunya (CAT AGDB tomo 1, fol. 225v), <https://media.diba.cat/arxiu/ArxiuMancomunitat/Acta%20Assemblea%2019171129.pdf> (consulta, octubre 2022).

59. Para entender las acciones y la política de la Mancomunidad de Cataluña, son importantes las publicaciones *L'Obra a fer / Mancomunitat de Catalunya*, Imp. de la Casa

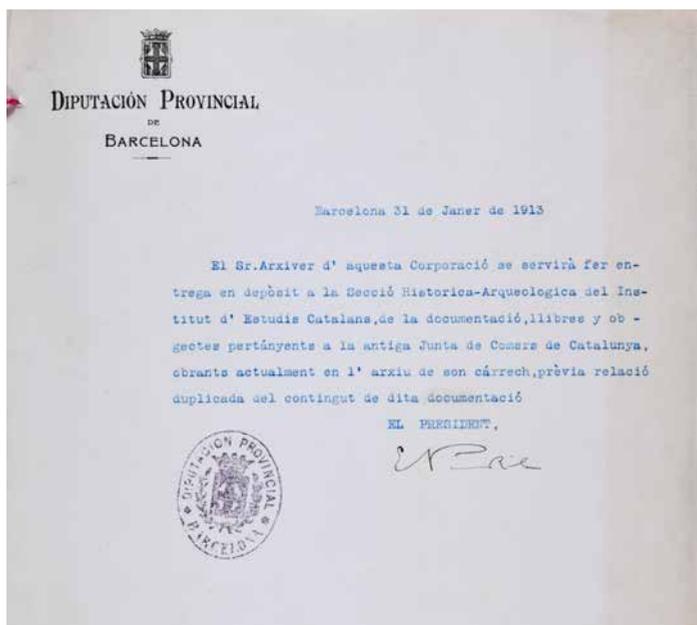


Ilustración 25. Traslado del archivo de la Antigua Junta de Comercio de Cataluña situado en la Casa Lonja de Mar, al de esta Diputación y posteriormente al *Institut d'Estudis Catalans*, 1902-1913. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB 3844, exp. 1).

La organización político-administrativa de la Mancomunidad se basaba en tres órganos: la Presidencia, la Asamblea General y el Consejo Permanente. La Asamblea estaba compuesta por todos los diputados de las cuatro provincias y encabezada por el presidente de la Mancomunidad hasta 1919, cuando contó ya con presidente propio. El Consejo Permanente lo integraban el presidente y ocho consejeros, preferentemente dos por cada provincia y con diferentes tendencias políticas para evitar tanto el centralismo de Barcelona como la hegemonía de la *Lliga Regionalista*⁶¹. Inicialmente las consejerías fueron ocho:

la *Junta de Comerç de Catalunya* se produjo a efectos de la Orden de 31 de enero de 1913. Véase: *Traslado del archivo de la Antigua Junta de Comercio de Cataluña situado en la Casa Lonja de Mar, al de esta Diputación y posteriormente al Institut d'Estudis Catalans, 1902-1913*. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB 3844, exp. 1).

61. Los primeros integrantes del Consejo Permanente, según consta en el acta fundacional, fueron los dos diputados de cada provincia que obtuvieron más votos. A saber: Francesc de A. Bartrina y Lluís Argemí, por Barcelona; Agustí Riera y Martí Inglés, por Girona; Josep Maria España y Alfred Pereña, por Lleida; y Josep Mestres y Anselm Guasch, por Tarragona. *Actes de l'Assemblea de la Mancomunitat de Catalunya. Celebrada els dies sis i set d'abril de mil noucents catorze*. Fondo: Mancomunitat de Catalunya (CAT AGDB tomo 1, fol. 11). Véase <https://media.diba.cat/arxiu/ArxiuMancomunitat/Acta%20Assemblea%2019140406.pdf> (consulta, octubre 2022).

Cultura e Instrucción; Caminos y Puentes; Obras Hidráulicas y Ferrocarriles; Teléfonos; Agricultura y Servicios Forestales; Beneficencia y Sanidad; Política Social y Finanzas. Por último, entre las comisiones técnicas auxiliares creadas se encontraban, entre otros, el Consejo de Pedagogía, la Comisión de Sanidad, la Forestal, la de Beneficencia, de Educación General, la Gestora de Ferrocarriles y la Gestora de Estudios Jurídicos y Económicos.

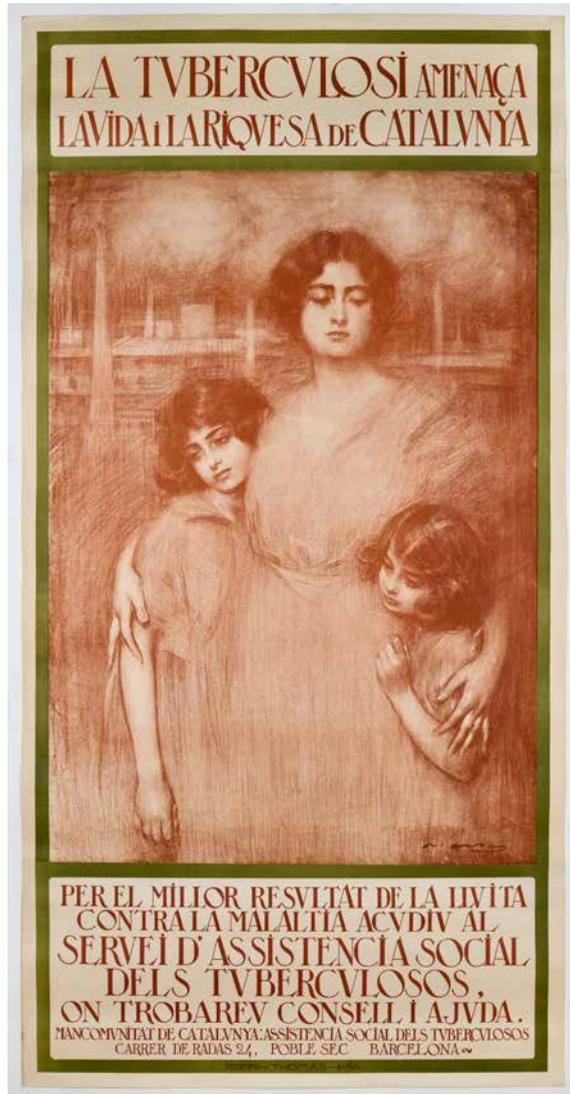


Ilustración 26. La tuberculosis amenaza la vida y la riqueza de Cataluña, 1922.

Autoría: Ramón Casas y fototipia Thomas. Fondo: Mancomunitat de Catalunya (CAT AGDB Cajonera B).

En enero de 1919, la Asamblea de la Mancomunidad de Cataluña aprobó el proyecto de Estatuto de Autonomía, que suponía un paso más en el autogobierno catalán. Francesc Cambó, que había sido ministro del Gobierno español con anterioridad, fue el encargado de defender el proyecto en las Cortes españolas. Sin embargo, el Estatuto autonómico fue rechazado y el contexto social convulso que vivió Cataluña entre febrero y abril de 1919 hizo que la *Lliga Regionalista* abandonara las aspiraciones autonomistas mantenidas hasta entonces.

La dictadura de Miguel Primo de Rivera (1923-1930) frenó la labor de la Mancomunidad, que fue disuelta el 20 de marzo de 1925, a raíz de la publicación del nuevo Estatuto provincial⁶² elaborado por el ministro José Calvo Sotelo. Este estatuto permitía mancomunar los servicios de las diputaciones, pero con fines exclusivamente administrativos. La Diputación de Girona, presionada por el capitán general de Cataluña Emilio Barrera, se posicionó en su contra. De esta forma, la Mancomunidad de Cataluña dejó de funcionar el 1 de julio de 1925 y las cuatro diputaciones catalanas recuperaron sus antiguos servicios⁶³.

62. Véase *Real Decreto aprobando el Estatuto provincial*. Gaceta de Madrid, n.º 80, de 21/03/1925, páginas 1446 a 1483, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1925/080/A01446-01483.pdf> (consulta, octubre 2022).

63. La última acta de la Asamblea de la Mancomunidad de Cataluña es del 18 de junio de 1924. El presidente de la Mancomunidad era ya el II marqués de Marianao, Salvador Samá y Torrents (Barcelona, 17 de abril de 1861-Barcelona, 28 de junio de 1933), político español, diputado, senador y, en dos ocasiones, alcalde de Barcelona durante la Restauración borbónica. La última acta de la comisión gestora es de 30 de noviembre de 1925. La comisión gestora estaba presidida por José María Milá y Camps.

José María Milá y Camps fue miembro de la Unión Monárquica Nacional. Por Real Decreto de 12 de enero de 1924 fue nombrado diputado por el 3.º distrito electoral de Barcelona en sustitución del Sr. Ponsa, cargo que ocupó hasta el 31 de marzo de 1925, fecha en la que por orden ministerial se disolvieron las corporaciones para reorganizarse según el Estatuto provincial. En esta etapa fue elegido vicepresidente de la Comisión Provincial y formó parte de la Comisión de Intereses Generales encargada de estudiar las cuentas de la disuelta Mancomunidad. Presidió la Comisión Liquidadora de la Mancomunidad. Al reorganizarse la Diputación en abril de 1925, el gobernador civil le nombró diputado directo titular. En la sesión de noviembre de ese año fue nombrado presidente en sustitución de Gaietà Marfà, que había dimitido. Ejerció el cargo hasta febrero de 1930, coincidiendo con la dimisión del general Primo de Rivera, momento en que por Real Decreto cesó en la Corporación.

Como presidente encargó al arquitecto Rubió i Bellver el plan de reforma del barrio gótico barcelonés y la decoración del Palau de la Generalitat, que culminó con la construcción del puente de la calle del Bisbe. Tomó posesión de las casas de los canónigos cedidas por el Estado a la Diputación. Encargó las telas de las *Glòries catalanes* para la decoración del salón de Sant Jordi.

Asistió en Madrid a la primera asamblea de diputaciones, y presidió la segunda asamblea celebrada en Barcelona. Liquidó la Caja de Crédito Comunal y creó el Patronato del Montseny con el objetivo de proteger uno de los primeros parques naturales del Estado.

En 1919 fallece Marià Vallès. Le sustituye en el cargo Joan Ruíz Porta. Nacido en Tarragona, Joan Ruíz estudió Derecho en la Universidad de Barcelona. Ejerció como procurador y posteriormente trabajó en el archivo municipal de Tarragona. A partir de 1918 consta como jefe de ceremonial de la Mancomunidad de Cataluña. En 1920 pasó a ser el archivero de la Mancomunidad de Cataluña, cargo que ostentó hasta la disolución de esta en 1925⁶⁴.

En 1928 se nombra al nuevo archivero, Ignacio Rubio Cambronero. Nacido en Valladolid, cursó la carrera de Filosofía y Letras, sección Historia, en la Universidad de Barcelona. Por un período breve de tiempo trabajó en la Biblioteca Provincial de Barcelona y en el Museo Arqueológico Nacional de Madrid hasta que en 1921 aprobó las oposiciones al Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos. Su primer destino fue el Archivo de Simancas, para pasar, posteriormente, por la Biblioteca Víctor Balaguer en Vilanova i la Geltrú, donde fue alcalde (1928-1930). En 1928 logró la plaza de archivero de la Diputación Provincial de Barcelona. En el advenimiento de la República Española, Ignacio Rubio mantuvo su cargo y pasó a ser el archivero de la Generalitat de Cataluña. Después de la Guerra Civil de 1936-1939, regresó al Archivo de la Diputación de Barcelona. En 1961 se convocó el concurso para ocupar la plaza de archivero de la Corporación, que se declaró desierta. Mientras tanto, Ignacio Rubio seguía siendo considerado el archivero oficial, y asimismo aparecía en la prensa hasta 1965⁶⁵. De hecho, se atribuye a Ignacio Rubio la ocultación de catorce paquetes, las conocidas como “cajas verdes”, con la documentación del que fuera presidente de la Generalitat de Cataluña, Francesc Macià. Parece que en 1963 el entonces director de la *Biblioteca de Catalunya*, Sr. D. Felip Mateu i Llopis, ordenó trasladar las cajas al archivo de la Diputación. Ignacio Rubio Cambronero las ocultó, dada la situación política del momento. En 1984 la archivera Assumpta Rodon localizó las cajas a petición del entonces presidente de la Diputación de Barcelona, Antoni Dalmau, quien mandó que se investigase el caso a requerimiento de la hija de Francesc Macià, Maria Macià⁶⁶.

En 1939 el ministro de la Gobernación Serrano Suñer le nombró presidente de la Comisión Gestora de la Diputación, cargo que ostentó de enero a septiembre de ese año. Riquer (2007: 193-194).

64. *Nòmines del personal de la Mancomunitat, 1921-1922*. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB C-323).

65. Véase “Expedient personal d’Ignacio Rubio Cambronero, 1928-1965”. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB R-427); y “Concurs per a la provisió de la plaça d’arxiver de la Corporació”, 1966. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB S-11, exp. 10). En abril de 2020 el *Arxiu Nacional de Catalunya* recuperó parte del fondo personal de Ignacio Rubio Cambronero, fruto de la donación de un particular. Véase <https://anc.gencat.cat/ca/detall/noticia/Confinats-recuperem-arxius-fem-patrimoni> (consulta, noviembre 2022).

66. Véase Soler (1984: 51-52).

7. Segunda República, Guerra Civil Española y dictadura franquista (1931-1975)

La proclamación de la Segunda República el 14 de abril de 1931 y la aprobación del Decreto del 21 de abril del Gobierno republicano español reconociendo la formación de la Generalitat de Cataluña supusieron la desaparición de las cuatro diputaciones⁶⁷. De esta forma, el 29 de abril de 1931 la Diputación de Barcelona dejaba de existir y asumía su integración dentro de la Generalitat de Cataluña⁶⁸. Aunque, en realidad, hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de 9 de septiembre de 1932 la Generalitat de Cataluña funcionó sobre la base administrativa y financiera de las disueltas diputaciones provinciales.

El 5 de abril de 1938, apenas coincidiendo con la caída de Lleida en manos de los sublevados en el marco de la Guerra Civil Española (1936-1939), los militares franquistas emitieron un decreto de supresión del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932⁶⁹. El 15 de enero de 1939, el mismo día de la ocupación de la ciudad de Tarragona y próxima la ocupación de Barcelona, Ramón Serrano Suñer, ministro de la Gobernación del primer Gobierno franquista, firmó una orden desarrollando la Ley de 5 de abril de 1938, que en el artículo primero decía: “Las diputaciones provinciales de Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona entrarán en posesión de los edificios, instalaciones y establecimientos en que se prestan funciones o servicios que desempeñaba la Generalitat de Cataluña, y que, conforme al régimen común, son de competencia provincial”⁷⁰. Se trataba, pues, de

67. El Decreto disponía que el gobernador civil de cada provincia procediera al nombramiento de una comisión gestora para hacerse cargo, con carácter interino, de la administración de las respectivas diputaciones provinciales. La referencia a Cataluña se hace en el artículo 6.º: “Restaurada la Generalidad al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales. Al Gobierno provisional de la Generalidad de Cataluña compete dictar las disposiciones para la organización de la Asamblea con representantes de los Ayuntamientos Interin no sea elegida por sufragio universal”. Gaceta de Madrid, n.º 112, de 22/04/1931, páginas 264 a 265, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1931/112/A00264-00265.pdf> (consulta, octubre 2022).

68. El presidente de la Diputación de Barcelona en aquel momento era Joan Maluquer i Viladot (1930-1931). Riquer (2007: 194). Así consta en la diligencia de clausura del libro de actas de 1930. Al final del acta de 29 de diciembre de 1930 se puede leer: “Instaurada la República, restablerta l’antiga Generalitat i desapareguda la Diputació provincial, resta clos, amb la present diligència, el llibre d’actes d’aquesta darrera corporació” (Acta del pleno de la Diputación Provincial del 29 de diciembre de 1930. Fondo: Diputació de Barcelona [CAT AGDB tomo 185, fol. 30v]).

69. Véase la Ley promovida por el ministro del Interior Ramon Serrano Suñer, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1938/534/A06674-06674.pdf> (consulta, septiembre 2022).

70. Véase *ORDEN dando normas transitorias sobre recuperación administrativa en las provincias catalanas*, Burgos 15 de enero de 1939, Boletín Oficial del Estado, n.º 16, p. 291, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1939/016/A00291-00291.pdf> (consulta, octubre 2022).

volver al marco institucional anterior a 1931, recuperando la Administración central las competencias y, por tanto, los edificios, instalaciones y funcionarios que habían sido transferidos a la Generalitat, y restaurando las diputaciones como corporaciones provinciales.



Ilustración 27. Desguace de automóviles en Camprodon, 18-08-1939. Fondo y autoría: Antoni Gallardo i Garriga. (CAT AGDB R.62169).

Durante la dictadura franquista las diputaciones estuvieron subordinadas a la autoridad de los gobernadores civiles. La gestión administrativa de la Diputación de Barcelona, sometida a una Administración pública autoritaria y centralista, se ocupó inicialmente de la depuración de funcionarios⁷¹ y la descatalanización de la institución.

71. En este sentido véanse la *Ley de 9 de febrero de 1939 de Responsabilidades Políticas* (<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1939/044/A00824-00847.pdf>), la *Ley de 19 de febrero de 1939 fijando normas para la depuración de funcionarios públicos* (<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1939/045/A00856-00859.pdf>) y la *Orden de 12 de marzo de 1939 sobre depuración de funcionarios de la Administración local en relación con el Movimiento Nacional* (<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/ord14mar39.html>) (consulta, septiembre 2022).

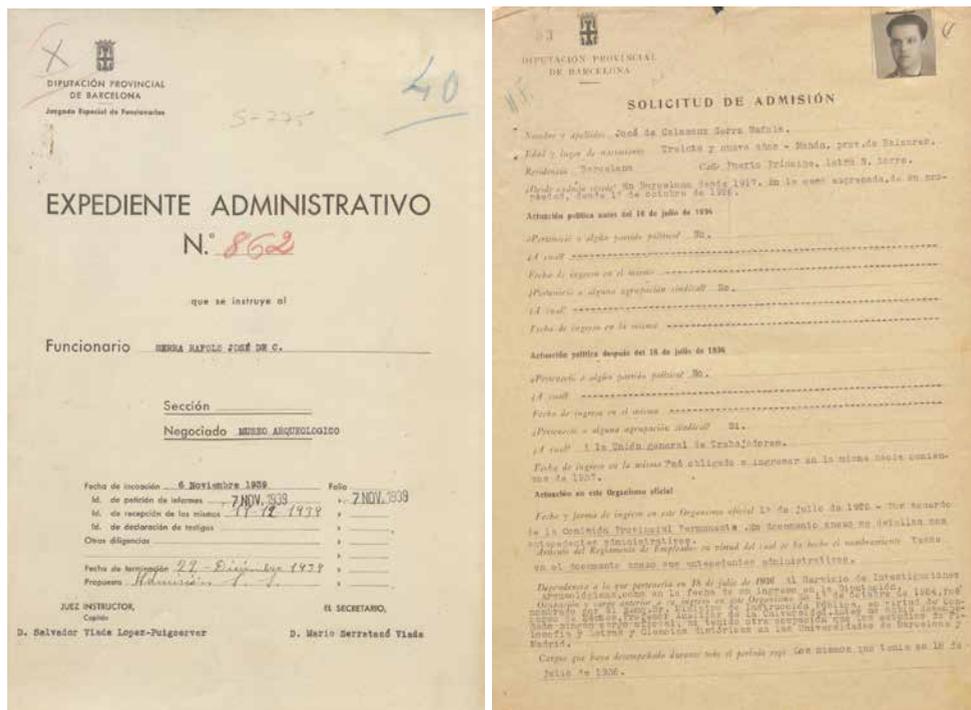


Ilustración 28. Muestra del expediente de depuración del funcionario Josep de Calassanç Serra Ràfols. Expediente de depuración del personal de la Diputación de Barcelona, 1939. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB 16, exp. 862).

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945⁷² recortó aún más la autonomía provincial y redujo los ingresos de las diputaciones, lo que dificultó el mantenimiento de las instituciones asistenciales, educativas y culturales que se habían sostenido a lo largo de las décadas anteriores. Los ingresos de la Diputación de Barcelona, como del resto de diputaciones, procedían de tres capítulos básicos: de los impuestos y recursos cedidos por el Estado, de los arbitrios provinciales y de la cesión de recursos municipales. En cuanto a los gastos, el capítulo más significativo seguía siendo el asistencial, seguido de obras públicas y edificios provinciales.

72. <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00360-00384.pdf> (consulta, septiembre 2022).



Ilustración 29. *Llars Mundet* en construcción, c. 1956. Autoría desconocida.
Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R.8609).

Las modificaciones de la Ley de Bases de Régimen Local de 1953⁷³ y 1955⁷⁴ dotaron a la Diputación de Barcelona de mayores ingresos, lo que permitió, entre otros, la inauguración de los Hogares Mundet⁷⁵ en 1957, que fue también posible gracias a la importante donación económica realizada por Artur Mundet, empresario catalán afincado en México.

73. Véase la *Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945*, Boletín Oficial del Estado, n.º 338, de 04/12/1953, páginas 7144 a 7149, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1953/338/A07144-07149.pdf> (consulta, octubre 2022).

74. Véase *Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953*, Boletín Oficial del Estado, n.º 191, de 10/07/1955, páginas 4146 a 4180, <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1955/196/A04266-04277.pdf> (consulta, octubre 2022).

75. Véase <https://www.diba.cat/es/web/recintes/mundet/la-historia-de-mundet> (consulta, octubre 2022).



Ilustración 30. Inauguración de las *Llars Mundet*, 14-10-1957. Autoría desconocida. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R.198).

En enero de 1951 inició su andadura la revista *San Jorge*, vinculada a la Diputación de Barcelona.

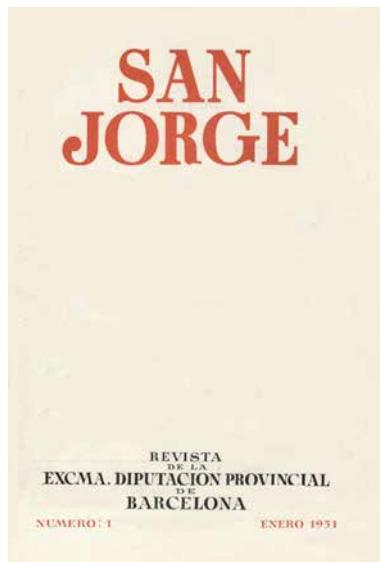


Ilustración 31. *San Jorge*, 1951. Autoría: Diputación de Barcelona. Fondo: Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General. (CAT AGDB R. 7736).

Por lo que respecta al archivo, desde 1965 la plaza estuvo vacante. En 1972 la ocupó Antoni Maria Udina i Abelló, hasta 1982⁷⁶.

8. Transición democrática y nuevos retos (1975-2022)

Durante los primeros años de la transición democrática (1975-1977) se produjo un nuevo debate político en torno a la posible desaparición de las diputaciones catalanas. El restablecimiento de la Generalitat de Cataluña el 29 de septiembre de 1977, después de las primeras elecciones democráticas de junio, y el regreso del exilio del presidente Josep Tarradellas el 23 de octubre del mismo año, supusieron un giro fundamental para el mantenimiento de la Diputación de Barcelona, de la que Tarradellas fue también presidente a partir del día siguiente⁷⁷. La combinación de las dos presidencias en la misma persona facilitó el cálculo político que proponía convertir la Diputación de

76. Antoni Maria Udina i Abelló. Nacido en Barcelona. Cursó la licenciatura en Derecho y Filosofía y Letras. En 1966 obtuvo plaza en el Cuerpo Auxiliar de Archivos, Bibliotecas y Museos. Su primer destino fue en el Archivo del Tribunal Supremo y Audiencia Territorial de Madrid, siendo trasladado, un año después, a la Biblioteca Provincial y Universitaria de Barcelona, donde organizó el archivo. En enero de 1970 consigue el traslado al Archivo de la Corona de Aragón, haciéndose cargo del servicio en sala. Ese mismo año fue contratado como profesor ayudante en la Facultad de Letras de la Universidad Autónoma de Barcelona. En 1972 ganó la plaza de archivero de la Diputación de Barcelona, cargo que combina con la docencia universitaria. En 1982 renuncia al Archivo de la Corporación al obtener plaza definitiva en la Universidad Autónoma de Barcelona. “Expedient personal Antoni Maria Udina Abelló”, 1972-1982. Fondo: Diputació de Barcelona (CAT AGDB V-44).

77. Josep Tarradellas i Joan. Ha sido una de las figuras primordiales de la política de Cataluña del siglo XX. En los años 1977 y 1978 toda la política del país estuvo centrada en su figura y fue el artífice del retorno del Gobierno de la Generalitat después de la represión franquista.

Inició su carrera política militante en el partido Nacionalista Republicano de Izquierdas. En el año 1930 fue uno de los miembros fundadores de Esquerra Republicana de Catalunya. En las elecciones de 1931 fue elegido, por este partido, diputado en el Parlamento de la República y como tal forma parte de la minoría catalana en Les Corts. Nombrado consejero de Gobernación de la Generalitat en diciembre de ese año, destacó su esfuerzo por crear un clima de buena relación con el Gobierno central a lo largo de las negociaciones del Estatut de Núria.

En 1932 fue elegido diputado en el Parlamento de Cataluña, a la vez que consejero de Gobernación y de Sanidad. En 1936 el presidente Companys le encomendó las consejerías de Servicios Públicos y de Economía. Como consejero de Economía se enfrentó con Madrid e intervino los fondos del Banco de España en Cataluña, y durante la guerra civil trabajó para estructurar una economía de guerra de gran amplitud y por organizar las finanzas públicas.

En 1939 se exilió en Francia y se instaló en Saint Martin-le-Beau, donde en 1954 el Gobierno en el exilio le nombró presidente de la Generalitat de Cataluña. Durante estos años de exilio trabajó para llegar a todos, para mantener viva la existencia de la institución, y para poner todos los medios a su alcance en la recuperación de la Generalitat de Cataluña.

Las elecciones del 17 de junio de 1977 devolvieron la democracia a nuestro país y la primera propuesta del nuevo Parlamento de Cataluña fue pedir el regreso del presidente Tarradellas, el cual llegó a Barcelona el 23 de octubre como presidente de la Generalitat provisional y al mismo tiempo presidente de la Diputación de Barcelona, cargos que ostentó hasta abril de 1980.

Barcelona en la base estructural sobre la que edificar el organismo autonómico restaurado. De hecho, la Diputación de Barcelona, como había sucedido durante los años iniciales de la Segunda República, se convirtió en el principal apoyo administrativo y económico de la Generalitat de Cataluña durante estos años de transición. El *Estatut d'Autonomia de Catalunya*, refrendado por el pueblo catalán el 28 de octubre de 1979, descartó la desaparición de las provincias y la disolución de las diputaciones⁷⁸.

Durante los años de la llamada transición democrática volvió a ponerse de manifiesto el destacado patrimonio que la Diputación de Barcelona había acumulado a lo largo de su historia, especialmente en materia cultural y educativa.



Ilustración 32. Bibliobús, plaza de Sant Jaume, 31-5-1960. Autoría: Joaquín M. Domínguez Font. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R. 3837).

Durante su mandato estableció buenas relaciones con el ejército y las fuerzas de orden público. Organizó los servicios administrativos de la Generalitat a partir de las diputaciones. Creó la normativa básica para que pudieran funcionar los instrumentos de coordinación con las diversas Administraciones. Se introdujo el catalán en las escuelas y se creó el Servicio de Enseñanza del Catalán. Desarrolló una importante labor en ámbitos como agricultura, urbanismo, industria, comercio y cultura. Se entrevistó con los alcaldes de las principales ciudades, interesándose por sus reivindicaciones. Tanteó una salida política al terrorismo de ETA. Visitó casi todas las comunidades autónomas y estableció buenas relaciones con los principales líderes políticos españoles. Riquer (2007: 197-198).

⁷⁸. Véase la disposición sexta, punto 7, del *Estatut d'Autonomia de Catalunya* de 1979, http://www.gencat.cat/eapc/revistes/RCDP/Especial_STC_Estatut/pdfs/4_b_1_EAC_1979.pdf (consulta, octubre 2022).

A modo de ejemplo, dependían de esta Diputación centros como la *Escola de Teixits de Canet de Mar*⁷⁹, la *Escola Professional de la Dona*, el *Servei General de Biblioteques* (que integraban la Red de Bibliotecas Populares y la *Biblioteca de Catalunya*), el *Museu Marítim*, el *Museu Maricel de Mar*, el *Museu del Cau Ferrat*, el *Museu d'Empúries*, la *Escola del Treball*, el *Institut del Teatre* o la residencia de estudiantes Ramon Llull.



Ilustración 33. Vista general de Sitges desde el campanario de la iglesia parroquial de Sant Bartomeu y Santa Tecla, 1921. Fondo y autoría: Narcís Ricart Baguer. (CAT AGDB R.67625).

La Ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local definió la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia y con plena

⁷⁹. La *Escola de Teixits de Canet de Mar* ha cumplido cien años el 19 de noviembre de 2022. El Centro de Investigación y Transferencia de Tecnología Textil – Escuela de Tejidos es uno de los referentes en la investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en el campo de la industria textil. La *Escola de Teixits* nació en Canet de Mar. El 19 de noviembre de 1922, el presidente de la Mancomunidad, Josep Puig i Cadafalch, la inauguró. Hasta 2008, la *Escola de Teixits de Canet de Mar* ha formado ingenieros y técnicos especialistas en tejidos de punto, impulsores del desarrollo de la industria textil catalana. En 2011, la *Escola de Teixits* pasó de ser una escuela universitaria adscrita a la UPC a convertirse en el actual Centro de Investigación y Transferencia de Tecnología Textil (CRTTT), un centro de referencia en la investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en el campo de la industria textil. Véase <https://www.diba.cat/es/web/recintes/canet> (consulta, noviembre 2022).

capacidad para cumplir los fines de garantizar los principios de solidaridad y reequilibrio entre los municipios⁸⁰. Siguiendo esta Ley, las diputaciones se constituyeron como órganos de gobierno y administración de las provincias con la función de coordinar los servicios municipales y prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en especial a los de menor capacidad económica y de gestión.

El 22 de abril de 1987 la Diputación de Barcelona inauguró su nueva sede corporativa en Can Serra, un edificio que construyó Josep Puig i Cadafalch a principios del siglo XX⁸¹. Los arquitectos Federico Correa y Alfonso Milá fueron los encargados de diseñar el edificio de oficinas que se agregó a la casa del arquitecto modernista y en cuya ejecución desempeñó un papel muy relevante el también arquitecto y coordinador de Régimen Interior de la Diputación de Barcelona, Javier Garrido.



Ilustración 34. Vista panorámica de las obras en Can Serra, 1987.

Autoría desconocida. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R.10164).

80. Véase la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, título III, artículo 31, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf> (consulta, octubre 2022).

81. Véase <https://www.diba.cat/es/web/recintes/can-serra/la-historia-de-can-serra> (consulta, octubre 2022).



Ilustración 35. Inauguración de la nueva sede de la Diputación de Barcelona en Can Serra, 22-4-1987. Autoría desconocida. Fondo: Diputació de Barcelona. (CAT AGDB R.32739).

Ese año también se inaugura en el recinto de la Maternidad el edificio que alberga la documentación histórica. Assumpta Rodon i Valls⁸², la primera archivera de la Diputación de Barcelona, que ejerció su cargo entre 1982 y 2010, fue la encargada de ejecutar el traslado de la documentación. En la Memoria corporativa de 1987, Rodon expone: “Puede afirmarse, sin exagerar,

82. Nacida en Barcelona, obtuvo la licenciatura en Filosofía y Letras, sección Historia del Arte en 1976. Desde julio de 1962 trabajó como bibliotecaria al servicio de la Diputación de Barcelona. En marzo de 1982 logró por concurso la plaza interina de jefa del Archivo de la Diputación de Barcelona y, dos años después, obtuvo la plaza de carrera. También en ese año, Rodon ganó el premio de Estudios Dr. Vives Gatell con el trabajo: *Inventario de las Asociaciones políticas, sindicales y obreras inscritas en el Gobierno Civil de Barcelona desde 1887 hasta 1936*. Entre 1986 y 1987 fue la responsable del traslado de los archivos de la sede de la Diputación de Barcelona en la plaza de Sant Jaume de la ciudad. La parte histórica se transfirió al Archivo Histórico, según nomenclatura de la época, mientras que los archivos administrativos se ubicaron en el edificio de la Escola Industrial y Llars Mundet, según consta en las memorias de archivo publicadas en los años 2004, 2006 y 2008, que se pueden consultar en la Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación del Archivo General, en el recinto de la Maternitat de Barcelona. Colaboró en la publicación de artículos en revistas especializadas como *Lligall*, “Trabajo de la comisión de ética de la AAC para la elaboración de un código deontológico” (1994), o “El Archivo Histórico de la Diputación de Barcelona” para la revista de biblioteconomía y documentación *Item* (2009).

que 1987 ha sido el año en que el Archivo General ha sufrido la transformación más notable de su historia, a raíz del traslado a la nueva sede corporativa que ha obligado a dejar el antiguo archivo almacén del palacio de la plaça de Sant Jaume, donde se guardaban los documentos ordenados y clasificados, pero no estaban en muy buenas condiciones para facilitar la consulta y garantizar la debida conservación”. Más adelante afirma que se han trasladado 9000 legajos y alrededor de 10 000 libros, aparte de mapas, planimetría, carteles y ficheros⁸³.

La etapa que va desde 1980 hasta hoy ha sido la más larga de coexistencia entre las diputaciones y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. A lo largo de estas décadas la Diputación de Barcelona ha desarrollado una política de apoyo a los 311 ayuntamientos y 12 consejos comarcales que, evitando la duplicidad de funciones con la Generalitat de Cataluña, se ha centrado en la inversión en equipamientos de calidad y en infraestructuras, y también en la modernización de la Administración. En este sentido, mi predecesora en el cargo, Fina Solà i Gasset⁸⁴, inició el largo recorrido en la gestión documental electrónica. Muestra de ello es la aprobación de la Política de gestión documental en el año 2014⁸⁵.

El Archivo General de la Diputació de Barcelona conserva los testimonios documentales que se han generado fruto de estos doscientos años de trayectoria de la institución⁸⁶. Documentos de la Administración local, empezando por el fondo o archivo de la Diputación de Barcelona, pero también el de las instituciones predecesoras –Diputación Provincial de Cataluña (1812-

83. Véase *Diputació de Barcelona. Memòria 1987*, https://www.diba.cat/documents/94831/366392651/1987_baixa.pdf/e83f0719-28c2-e346-ce70-f58cffffa4d76?t=1648205956582, p. 95-96 (consulta, octubre 2022).

84. Fina Solà i Gasset. Nacida en Vic. Posee el postgrado en gestión de documentos electrónicos y el Máster en Gestión documental, transparencia y acceso a la información de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Fue archivera de la Diputación de Barcelona entre los años 2010 y 2019. Actualmente es la responsable del Archivo General en el Consorci de les Drassanes Reials i Museu Marítim de Barcelona, presidenta de la Sección de Archivos del Deporte del Consejo Internacional de Archivos (ICA/CIA) y miembro del Consejo Consultivo Internacional del Archivo Histórico de Guatemala. Fue profesora de la *Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents* (ESAGED). Entre sus publicaciones destacan *Els arxius dels museus, el cas del Museu Marítim de Barcelona* (2003) o *Guía de suport als arxius de les entitats esportives de Catalunya* (2020).

85. Véase *Diputació de Barcelona. Memòria 2014*, p. 156, <https://seuelectronica.diba.cat/serveis-de-la-seu/memoria-corporativa/fitxers/memoria2014.pdf>. La *Política de gestió documental*, junto al resto de instrumentos aprobados, se encuentra en: <https://seuelectronica.diba.cat/serveis-de-la-seu/gestio-documental/es/default.asp> (consulta, octubre 2022).

86. Véase el cuadro de fondos del Archivo General en <https://www.diba.cat/web/arxiu/quadrefonsag> (consulta, octubre 2022).

1822), Junta Provisional de Cataluña (1820) y Junta Superior Gubernativa de Cataluña (1835)–, o el de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1925). El archivo también custodia y pone a disposición de la ciudadanía los fondos de entidades dependientes o vinculadas a la Diputación de Barcelona, como el de la *Escola Universitària d'Enginyeria Tècnica Industrial de Barcelona* (1908-1998) o el de *l'Escola de la Dona* (1883-), entre otros. Conserva fondos generados por instituciones de carácter local, provincial y autonómico, como el de la *Casa Caritat* (1803-1999), el de la *Casa de Maternitat* (1853-1988) o el de la *Junta de Carreteres* (1847-1874), por citar también algunos. Aún están en el archivo parte de los fondos de la *Generalitat de Catalunya (Segona República, 1931-1938)*, especialmente aquellas series y expedientes que son el antecedente de competencias que posteriormente ejercería la Diputación de Barcelona o que son la continuidad de competencias que la Diputación ejercía hasta 1931. El Archivo General custodia fondos de procedencia privada de personalidades relacionadas con la institución. A modo de ejemplo, los de Jeroni Martorell i Terrats (1899-1950), el del matrimonio Joan Junyer i Pascual – Dolors Canals i Farriols (1890-2013 ca.), o los fondos de fotógrafos de primer orden como Narcís Ricart i Baguer (1920-1930), Antoni Gallardo i Garriga (1918-1930), Frederic Juandó Alegret (1910-1930), o Emili Juncadella i Vidal (1909-1929), por citar algunos. Para acabar, entre las colecciones cabe destacar la del *Catàleg Monumental del Servei de Catalogació i Conservació de Monuments*, que contiene las fichas de los monumentos catalogados dentro del programa de conservación, restauración y protección legal de los monumentos, o la colección fotográfica del concurso “Catalunya 1934” del rotativo *El Día Gráfico*. Si a todo eso le sumamos la Biblioteca de Reserva de la Diputación de Barcelona y Centro de Documentación en sus tres funciones de preservar todas las publicaciones de la Diputación de Barcelona, servicio de biblioteca y centro de documentación técnica del archivo y facilitar obras de referencia y contexto a investigadores y usuarios del archivo, estaremos de acuerdo en que la documentación e información que ha producido y crea la Diputación de Barcelona y que se custodia en el Archivo General es un activo de valor incalculable, de obligada conservación y difusión.

9. Conclusiones

Con la presente crónica hemos intentado dar una visión de la importancia de las diputaciones provinciales y de la obra de la Diputación de Barcelona a largo de estos 200 años, ilustrando algunos de los momentos que hemos

considerado relevantes con documentos del archivo y de la biblioteca de reserva de la Diputación de Barcelona y centro de documentación del Archivo General, adscrito a la Secretaría General.

En el artículo hemos tratado los ejes principales que a nuestro entender han imprimido carácter a la institución. Entre los hechos recurrentes, la resiliencia de la institución y el cuestionamiento de la necesidad de su existencia en distintas etapas; los pasos de sus predecesoras, la Junta Superior de Cataluña (1808-1812) y la Diputación Provincial de Cataluña (1812-1814 y 1820-1822); la primera Diputación de Barcelona, que apenas dura año y medio entre su constitución, el 15 de mayo de 1822, y su disolución, el 16 de octubre de 1823; el ostracismo a que fueron sometidas las diputaciones entre 1845 y 1854; la cohabitación con la Mancomunidad de Cataluña de 1917 a 1925; la disolución total de la institución entre 1931 y 1939, cuando la Generalitat de Cataluña asume todas sus competencias; el oscuro período franquista, con los recortes legislativos de las décadas de 1940 y 1950, y el cuestionamiento en el primer período democrático, superando las dudas sobre su utilidad a finales de los años 70; y de nuevo el cuestionamiento sobre la necesidad de su existencia en el primer decenio del 2000.

Un segundo aspecto recurrente es la función de correa de transmisión de la modernidad al mundo local cuando la Diputación ha estado en manos de Gobiernos progresistas, tanto en sus inicios, con sus predecesoras, la Junta Superior de Cataluña (1808-1812) y la Diputación Provincial de Cataluña (1812-1814 y 1820-1822), como en su establecimiento definitivo a partir de 1836 y, especialmente, durante el llamado Sexenio Democrático (1868-1874). Pero también en el siglo XX: el encuadre y liderazgo durante la Mancomunidad de Cataluña y la obra de modernización que se llevó a cabo transformó de manera singular y significativa la provincia y toda Cataluña, fortaleciendo su potencial estratégico en la España del momento. De igual modo, el período de la Diputación democrática que se inicia en 1979 supone un antes y un después de la realidad de la demarcación.

Un tercer aspecto, no tan positivo, especialmente por lo que respeta a la unidad del archivo, es el traslado de la sede corporativa. Los continuos cambios entre el Palau de la Generalitat o de la Diputación, el Convento de la Mercè, y el hecho de compartir la sede ya sea con la Real Audiencia, con la Mancomunidad de Cataluña, con el Gobierno Civil o con la Generalitat de Cataluña, han afectado a la unidad del archivo, con la inevitable mezcla de documentos de las distintas instituciones, que no siempre han podido separar-

se o atribuirse a la institución que los ha generado. Lo mismo pasa con la continuidad de las funciones que se han ejercido antes y después de su disolución y de las competencias atribuidas. El caso más evidente es con la Generalitat de Cataluña y el trasvase de competencias en función de las sensibilidades de cada momento. Qué decir, en este aspecto, de las políticas ejercidas más allá de los límites administrativos provinciales, hecho que se traduce en la conservación de documentos que hacen referencia a territorios de las otras diputaciones provinciales.

Finalmente, hacer hincapié en el hecho de que el archivo va asociado a la Secretaría General desde la creación de la primera Diputación Provincial. A nuestro entender esta dependencia es la clave que ha permitido conservar la memoria corporativa a través de los fondos documentales, y la responsable de poner las bases para que la transformación digital que se está viviendo sea capaz de conservar la documentación y la información para las generaciones futuras. Y el momento no es baladí, nos interroga y nos obliga a determinar cómo daremos continuidad a los archivos para mantener la traza que ha hecho posible llegar hasta aquí. Somos responsables de ello, porque la información y los archivos no son un regalo de nuestros ancestros, sino un préstamo de nuestros sucesores. Como decíamos en la introducción, los archivos del presente son el futuro y son la garantía del acceso a la información y, en consecuencia, de la transparencia y el buen gobierno, y –añadimos– son herramienta indispensable para entender la trayectoria de las instituciones y, por extensión, de las comunidades humanas a quienes representan.

10. Bibliografía

- Aguilar i Cestero, R., Carbonell i Esteller, M., Gimeno i Cases, E. y Montiel i Pastor, J. (2004). *La Casa de Maternitat i Expòsits. Les Corts*. Ajuntament de Barcelona. Districte de les Corts i Arxiu Municipal. Diputació de Barcelona.
- Fernández Bajón, M.^a T. (2001). Disposiciones legislativas sobre políticas de archivos y bibliotecas en la España del siglo XIX. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 24, 45-77. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/DCIN/article/view/DCIN0101110045A>, y <http://pares.mcu.es/ParesBusquedas20/catalogo/autoridad/151804> (consulta, octubre 2022).
- García Ruipepérez, M. (2017). La formación de los archiveros en España (1983-2016). *Anuario Escuela de Archivología*, VII-VIII, 21-50. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuario/article/view/19102/19024> (consulta, septiembre 2022).

- Martínez Nieto, B. (1998). Balanç de la formació en Arxivística a Espanya. *Lligall*, 13, 229-252. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/lligall/article/view/339469> (consulta, septiembre 2022).
- Pujol i Casademont, E. y Santesmases i Ollé, J. (2019). *Diccionari biogràfic dels diputats de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925)*. Diputació de Barcelona.
- Riquer, B. de (dir.). (2007). *Història de la Diputació de Barcelona (1812-2005)* (vol. III). Diputació de Barcelona.
- Siles Saturnino, R. (2015). *Legislación sobre diputaciones provinciales*. Disponible en: <http://www.archiverosdiputaciones.com/wp-content/uploads/2015/07/legislacion.pdf> (consulta, agosto 2022).
- Soler, M. (1984). 1984: l'any Macià. *Arrel*, 9, 48-55.
- Vallès i Botey, C. (2010). *Marià Vallès i Vallès, arxiver de la Diputació de Barcelona (1893-1919)* [trabajo de final de posgrado]. Escola Superior d'Arxivística i Gestió Documental (ESAGED). Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/196697?ln=en> (consulta, agosto 2022).

Pasado, presente y futuro de las diputaciones provinciales en España

Alfredo Galán Galán

Catedrático de Derecho Administrativo.

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

SUMARIO. 1. El bicentenario de las diputaciones provinciales en España: su proceso de constitución. 2. El debate acerca de la existencia de la diputación provincial. 3. El debate acerca de la función de la diputación provincial: determinación del modelo. 3.1. Tipo de competencia que debe atribuirse a la diputación provincial. 3.2. Tipo de legitimación que debe reconocerse a la diputación provincial. 3.3. Algunas consideraciones en relación con el debate acerca del modelo de diputación provincial. 4. Bibliografía.

1. El bicentenario de las diputaciones provinciales en España: su proceso de constitución

En el año 2022 hemos celebrado el bicentenario de la constitución de muchas diputaciones provinciales en España. Entre ellas, la Diputación de Barcelona.

Decimos de muchas, pero no de todas. De hecho, algunas diputaciones ya han celebrado hace un tiempo esta efeméride. La razón se encuentra, claro está, en que no todas se constituyeron a la vez, sino en el marco de un proceso muy vinculado a la agitada vida política española del siglo XIX.

Prescindiendo ahora de antecedentes más remotos, que se remontarían hasta la Edad Media, el origen de este proceso suele situarse en la Constitu-

ción de Cádiz de 1812. Cabe distinguir, al menos, 3 períodos de formación de las diputaciones provinciales en su concepción más moderna¹:

1) El primer constitucionalismo: la Constitución de Cádiz de 1812.

El sistema territorial español del Antiguo Régimen presentaba graves disfuncionalidades, que también afectaban al ámbito provincial. Por un lado, la existencia de provincias de tamaños muy diferentes, conviviendo unas muy extensas al lado de otras mucho más pequeñas. Y por otro, la existencia de numerosos enclaves provinciales, esto es, partes del territorio de una provincia ubicadas en el interior de otras.

Por ello, no es de extrañar que el legislador constituyente de Cádiz se hiciera eco del problema territorial. Lo plantea de manera expresa y directa en el artículo 11 de la Constitución de 1812: “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”.

Esa Constitución de 1812 contiene una regulación extensa y muy detallada de las provincias y de las diputaciones provinciales: les dedica sus artículos 324 a 337, en un capítulo que lleva como rúbrica: “Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales”. En concreto, su artículo 324 establece: “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas”. Y el artículo 325: “En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”.

Bajo el amparo de estas previsiones constitucionales se constituyeron algunas diputaciones provinciales, que son las más antiguas: Ávila, Burgos, Cádiz, Córdoba, Cuenca, Granada, Guadalajara, Jaén, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valladolid y Zamora.

No obstante, la situación de inestabilidad provocada por la llamada Guerra de la Independencia (1808-1814) obstaculizó la constitución del resto de diputaciones. Además, en relación con algunas de las que se constituyeron en este primer período, se desconocen los detalles exactos porque no se han conservado documentos originales

1. Una aproximación histórica más detallada y rigurosa puede encontrarse en otros trabajos de esta misma obra. En concreto, una visión general en la contribución de Enrique Orduña Rebollo: Orduña Rebollo (2022). Y centrado en el caso de la Diputación de Barcelona, la documentada aportación de Jordi Vilamala Salvans: Vilamala Salvans (2022). También es de interés el reciente artículo: Vera Torrecillas (2022).

de aquellos años, de manera que, a veces, se tiene constancia de la constitución a partir de noticias de prensa de aquel período u otras fuentes de lo más diversas.

2) El Trienio Liberal (1820-1823): el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822.

Como es sabido, la primera experiencia constitucional española fue interrumpida por la reinstauración del Absolutismo con Fernando VII. Una de las consecuencias fue la interrupción del proceso de creación de nuevas diputaciones provinciales.

Hemos de esperar a la reimplantación del Estado constitucional en 1820, dando origen al conocido como Trienio Liberal (1820-1823), que propició un contexto favorable para retomar la labor de la constitución de diputaciones provinciales y su fortalecimiento.

Es en este período cuando se aprueba el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822, mediante el cual se estableció la primera división provincial de España (52 provincias), división que se califica de provisional. En efecto, según su artículo primero: “Con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución [Constitución de Cádiz de 1812], en que se manda hacer una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional; y en vista del proyecto de división remitido por el Gobierno por lo respectivo a la Península e islas adyacentes, las Cortes decretan, con calidad de provisional, la división de su territorio en las provincias que a continuación se expresan”.

La terminación del Trienio Liberal en 1823, con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis, supuso la reimplantación del absolutismo y el final del período constitucional y, con él, de su entramado institucional, incluidas las diputaciones provinciales.

Data de este período la constitución de muchas de las actuales diputaciones provinciales: A Coruña, Alicante, Almería, Badajoz, Barcelona, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Girona, Huelva, Huesca, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Tarragona, Teruel, Valencia y Zaragoza. Precisamente tomando como referencia ese Decreto de Cortes de 1822, en el año 2022 se ha celebrado el bicentenario de su creación.

A pesar de su efímera aplicación, el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822 sentó las bases de la división provincial española que, en lo esencial, sería mantenida posteriormente en 1833.

- 3) La vuelta a la senda constitucional: el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 de Javier de Burgos.

Tras la muerte de Fernando VII en 1833, comienza el reinado de Isabel II bajo la regencia de María Cristina de Borbón. En este contexto, Javier de Burgos es nombrado secretario de Estado y del Fomento General del Reino, recibiendo el encargo de “que se dedique antes que todo a plantear y proponerme, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que medito hacer a los pueblos”. Cumpliendo el encargo recibido, Javier de Burgos impulsó la aprobación del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se establece la que será prácticamente la división provincial definitiva en España. Según su artículo primero: “El territorio español en la Península e islas adyacentes queda desde ahora dividido en 49 provincias que tomarán el nombre de sus capitales respectivas excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservan sus actuales denominaciones”.

Con inspiración en el modelo de los departamentos franceses, el proyecto de Javier de Burgos es prácticamente el mismo que la división provincial provisional de 1822, con algún cambio de provincias o denominaciones. En realidad, su gran aportación no fue tanto la elaboración de una división provincial desde la nada, sino tener el liderazgo político requerido para llevar a la práctica el proyecto anterior de 1822, eso sí, con los cambios que se consideraron oportunos en ese momento.

Este breve repaso histórico sobre el origen de las diputaciones provinciales en España nos permite destacar algunas ideas que son útiles en la actualidad:

- 1) La constatación de que las diputaciones provinciales son una institución secular en España, en rigor, multiseccular. Encabezan las instituciones territoriales más longevas de nuestro país. Esta persistencia en el tiempo seguramente se explica por la confluencia de diferentes razones, entre ellas, su capacidad de adaptación a los cambios sobrevenidos, y la relevancia de la función que siempre se les ha encomendado².

2. Esta idea es recogida en la Declaración de la V Conferencia de Presidencias de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, celebrada en Valencia los días 12 y

- 2) El origen moderno de las diputaciones provinciales está vinculado con el constitucionalismo. Como hemos podido apuntar, avanzan de la mano de los períodos constitucionales y se frenan con las vueltas al absolutismo. Desde esta perspectiva, las diputaciones son un fruto del constitucionalismo y participan de sus valores, recogidos en el texto constitucional. Es esta una realidad que se encuentra en el origen (Constitución de 1812), pero que se mantiene hasta la actualidad (Constitución de 1978).
- 3) La previsión de la existencia de diputaciones provinciales se contiene ya en la Constitución de Cádiz de 1812. Es muestra inequívoca de que el legislador constituyente de aquel momento consideró que tiene la relevancia suficiente para adquirir rango constitucional no solamente la provincia, como entidad territorial, sino también la diputación provincial, como su instancia de gobierno. Es una clara demostración de la importancia que se le concede como pieza clave para la estructuración territorial del país. El rango constitucional de la provincia se ha mantenido en la actual Constitución de 1978.

13 de mayo de 2022, con organización de la Fundación Democracia y Gobierno Local, la Diputación de Valencia y la Federación Española de Municipios y Provincias. Comienza la Declaración, en efecto, con las siguientes afirmaciones: “Las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares son instituciones que cuentan con una dilatada tradición histórica y con una gran vitalidad que asegura su proyección hacia el futuro. En el presente año, en el que muchas de estas entidades celebran el bicentenario de su constitución, constatamos que todas ellas gozan de una elevada aceptación por parte de la ciudadanía y poseen un indudable vigor corporativo, fruto de su constante voluntad de acercamiento a las personas, su permanente deseo de modernización mediante el impulso de la transparencia y, en aras de un desempeño más eficiente de sus competencias, con el empleo responsable de sus recursos económicos y la adopción de las mejores tecnologías disponibles en cada momento para el desarrollo de sus actuaciones”. Continúa: “La pervivencia activa de estas entidades a lo largo de los siglos, ciertamente llenos de momentos convulsos y difíciles, por razones sociales, por motivos políticos y por causas económicas, se debe, sobre todo, a que las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares han desarrollado, en el pasado, y desempeñan, en el presente, una función esencial en nuestro sistema constitucional de descentralización territorial del poder público y de administración multinivel”. Y concluye: “En su condición de Gobiernos locales intermedios, les corresponde la asistencia y cooperación con los ayuntamientos, prestando una especial atención a los de ámbito rural con menor número de habitantes, de tal modo que se erigen en instituciones vertebradoras del territorio, en instrumentos de cohesión social y en motores del desarrollo sostenible. Así, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares actúan permanentemente al servicio de los ayuntamientos de nuestro país, y, bajo esta fórmula, al servicio de sus vecinos. La actuación de forma individual o conjunta de los Gobiernos locales intermedios mediante instrumentos de cooperación, ha sido, es y será, la garantía última de que todos los ciudadanos españoles gocen, en igualdad de condiciones, de servicios públicos de calidad que aseguren su bienestar, cualquiera que sea el lugar elegido de residencia: los pueblos, las pequeñas ciudades o las aglomeraciones urbanas”.

2. El debate acerca de la existencia de la diputación provincial

De manera cíclica, con un origen no siempre común, se instala en la escena política el debate acerca de la existencia de las diputaciones provinciales o, mejor dicho, sobre la conveniencia de su supresión. No vamos a detenernos mucho ahora en esta cuestión. Solamente el tiempo preciso para subrayar algunas ideas que, a nuestro parecer, ayudan a clarificar el debate:

- 1) Es necesario diferenciar provincia y diputación provincial, esto es, distinguir entre el tipo de entidad local y su instancia de gobierno. De la misma manera, por ejemplo, que debe distinguirse entre municipio y ayuntamiento. Aunque pueda parecer extraño, lo cierto es que ambas cosas suelen confundirse: los términos provincia y diputación frecuentemente se utilizan de manera indistinta o equivalente, como si fueran sinónimos. En este sentido, el punto de partida del debate mencionado es la delimitación de su objeto, esto es, si se refiere a la eliminación del tipo de entidad local (la provincia) o bien, por el contrario, únicamente al tipo de instancia de gobierno de esa entidad local (la diputación provincial).
- 2) En relación con la provincia, existe una garantía constitucional de existencia de este tipo de entidad local (artículos 137 y 141.1 de la Constitución). Por lo tanto, el hecho de la existencia de este tipo de entidad local –no de cada concreta entidad integrante del tipo– es indisponible para el legislador infraconstitucional, tanto el estatutario como el ordinario, y, dentro de este último, tanto para el estatal como para el autonómico.
- 3) La garantía constitucional de la existencia de la provincia debe ponerse en relación con la también garantía constitucional de la existencia de un nivel local de Gobierno y, dentro de él, de un subnivel de Gobierno local supramunicipal. El artículo 137 de la Constitución establece: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan”. De aquí se deriva la necesaria existencia de un nivel local de Gobierno territorial, en el contexto de un Estado territorialmente descentralizado (artículo 2 y título VIII de la Constitución). A diferencia del nivel central (Estado en sentido estricto) y del nivel intermedio o regional (comunidades autónomas), el nivel local se caracteriza por la pluralidad: está integrado por una multitud de tipos de entidades

territoriales (entidades locales). Esa galaxia de entidades locales convencionalmente se agrupan, a su vez, en tres niveles, tomando como eje la posición central del municipio en el sistema local: el nivel municipal, el inframunicipal y el supramunicipal. Dentro de este último, es constitucionalmente obligada la presencia de la provincia.

- 4) En relación con la diputación provincial, existe una mención constitucional de esta instancia de Gobierno de la provincia. Ello es, qué duda cabe, una prueba de su importancia: se le dota de rango constitucional. Pero debe advertirse que no existe una garantía constitucional de su existencia. En efecto, según el artículo 141.2 de la Constitución: “El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo”. Es constitucionalmente legítimo, pues, que la instancia de Gobierno de la provincia no sea la diputación, sino “otras corporaciones de carácter representativo”. En definitiva, es una decisión que se deja en manos del legislador infraconstitucional con competencia para tomarla, ya sea estatutario u ordinario.

- 5) También en relación con la diputación provincial, existe un condicionamiento constitucional acerca de su configuración jurídica. En realidad, este condicionamiento se proyecta sobre cualquier instancia de Gobierno de la provincia, ya sea la diputación o bien “otras corporaciones de carácter representativo”. En definitiva, son requisitos que se anudan al tipo de entidad local: la provincia, con independencia de la concreta instancia de Gobierno que pueda tener. Estos requisitos son la autonomía y el carácter representativo. Así lo establece de manera expresa el ya reproducido artículo 141.2 de la Constitución: habla de “el gobierno y la administración autónoma de las provincias” y de otras corporaciones “de carácter representativo”. El destinatario de este mandato constitucional es el legislador infraconstitucional, estatutario y ordinario, competente para diseñar la instancia de Gobierno de la provincia (diputación u otra corporación de carácter representativo). En otras palabras, y en lo que ahora nos interesa destacar, el modelo estatutario y legal de diputación provincial no puede prescindir de las exigencias constitucionales de autonomía y de representatividad.
 Debe advertirse, de entrada, que la autonomía de la provincia, junto a la de los municipios y de las comunidades autónomas, ya está garantizada en el artículo 137 de la Constitución. Este precepto, en

efecto, a la hora de determinar los niveles territoriales de Gobierno y, por tanto, los tipos de entidades territoriales que integran el Estado, entendido en sentido amplio, afirma que “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Por lo demás, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha destacado que la autonomía provincial es una modalidad de autonomía local, no coincidente plenamente con otras clases, en especial, con la autonomía municipal. En segundo lugar, debe también advertirse que lo constitucionalmente asegurado para la diputación provincial es solamente el carácter representativo. Lo que no equivale a decir legitimación democrática directa. Por consiguiente, es aceptable constitucionalmente la decisión del legislador infraconstitucional de otorgarle legitimidad democrática, pero indirecta o de segundo grado. En este sentido, el tratamiento constitucional de la diputación provincial no es coincidente con el que recibe el ayuntamiento. En efecto, el artículo 140.1 de la Constitución garantiza ese tipo de legitimación al municipio, aunque solamente referido al órgano asambleario del ayuntamiento: “Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

3. El debate acerca de la función de la diputación provincial: determinación del modelo

La perspectiva histórica pone de manifiesto la importancia de la función desempeñada por las diputaciones provinciales y, más en general, por todos los Gobiernos locales intermedios, incluidos los cabildos y los consejos insulares. Pero esa misma perspectiva también revela otro dato: la dificultad para determinar, con precisión y claridad, la función que les debe corresponder. Esta cuestión ha sido y sigue siendo objeto de discusión.

El debate acerca de la función que debe reconocerse a las diputaciones provinciales puede reconducirse, en rigor, al debate sobre el modelo de diputación. Y este debate gira principalmente en torno a dos cuestiones distintas, pero conectadas: la determinación del tipo de competencia que se le debe

atribuir, por un lado, y del tipo de legitimación que se le debe reconocer, por el otro.

3.1. Tipo de competencia que debe atribuirse a la diputación provincial

Son posibles, al menos, los siguientes tres modelos de diputación provincial en atención al tipo de competencia atribuida:

- 1) **Atribución de competencias sustantivas.** Su ejercicio se traduce en la prestación material de servicios por la diputación directamente a los ciudadanos.
Los sectores o ámbitos materiales en que se prestan estos servicios son múltiples y varían en función de cada diputación provincial (por ejemplo, servicios sociales, promoción de la actividad económica y del empleo, bibliotecas, educación, entre otros muchos).
- 2) **Atribución de competencias instrumentales.** Su ejercicio se traduce en el ejercicio de funciones dirigidas a los ayuntamientos del territorio provincial.
Las competencias instrumentales clásicas son las dos siguientes: asistencia y cooperación con los municipios, por un lado, y coordinación de la actividad de los municipios, por el otro.
- 3) **Modelo mixto,** que atribuya simultáneamente a la diputación ambos tipos de competencias, sustantivas e instrumentales.

Debe destacarse que las diferentes opciones competenciales presuponen diferentes modelos de relación entre la diputación provincial y los ciudadanos. Mejor dicho, presuponen que es distinto el sujeto destinatario principal de la actividad que realice la diputación en ejercicio de las competencias atribuidas:

- 1) Si se atribuyen competencias sustantivas, el destinatario principal son los ciudadanos. La provincia se configura como una entidad prestadora de servicios a la ciudadanía. Por lo tanto, la relación que se traba es entre la diputación y el ciudadano.
- 2) Si se atribuyen competencias instrumentales, el destinatario principal son los ayuntamientos y no los ciudadanos. La provincia se

configura como una entidad de asistencia a los ayuntamientos. La finalidad de esta asistencia es que los municipios se encuentren en las condiciones adecuadas para que sean ellos quienes puedan prestar los servicios a la ciudadanía. Por lo tanto, la relación que se traba aquí es indirecta o mediata entre diputación y ciudadano.

Llegados a este punto del razonamiento, cabe preguntarse cuál de las diferentes opciones competenciales expuestas es la vigente en nuestro ordenamiento:

- 1) Tras la aprobación de la Constitución, parece claro que nuestro ordenamiento local se ha decantado por la atribución de competencias de tipo instrumental y no tanto sustantivo a las diputaciones. Tanto es así que el Tribunal Constitucional ha afirmado que el núcleo esencial de la autonomía provincial es la función de asistencia al municipio. Por lo tanto, ese contenido queda directamente garantizado por la Constitución y, de este modo, resulta intocable por el legislador infraconstitucional. Tal cosa no se ha dicho, en cambio, de la prestación material de servicios en diferentes sectores por la diputación provincial. La importancia de la función provincial de asistencia a los municipios se entiende fácilmente en el contexto de un mapa municipal integrado mayoritariamente por municipios pequeños y carentes de la capacidad de gestión necesaria para una adecuada prestación de los servicios que tienen encomendados. Pues bien, esa función de asistencia es uno de los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para suplir la falta de capacidad de gestión municipal.
- 2) Siendo cierto lo anterior, debe advertirse, no obstante, que la atribución de competencias sustantivas a las diputaciones ha sido y sigue siendo una realidad incuestionable. En síntesis, esta situación se debe a la confluencia de diversos factores, entre los cuales:
 - a) El acarreo histórico de competencias de las que no se han desprendido las diputaciones. Esto explica que sigan ejerciendo funciones sobre ámbitos que, en principio, no parecerían propios del nivel provincial (por ejemplo, gestión de centros sanitarios, gestión de centros de enseñanza, gestión de infraestructuras).
 - b) Una interpretación muy amplia del alcance de la función de asistencia que tienen legalmente atribuida. Ello provoca que

en ocasiones, en la práctica, la diputación provincial no se limita a ayudar al ayuntamiento para que preste un servicio, sino que va más allá y le sustituye en esa prestación. Lo habitual, en estos casos, es que se prevea algún mecanismo de intervención del ayuntamiento (titular de la competencia) en la prestación del servicio. Pero lo cierto es que habitualmente esa intervención no es suficiente para asegurar el control político del servicio.

- c) El conocido fenómeno de las competencias impropias o de sustitución, especialmente en aquellos supuestos en los que la diputación sustituye a la comunidad autónoma en el ejercicio de competencias atribuidas a esta última. Sin que legalmente esté prevista la financiación correspondiente a ese ejercicio competencial.
- d) La decisión consciente del legislador de residenciar en la diputación provincial la prestación directa de servicios en aquellos casos en los que se entiende que el municipio carece de la capacidad de gestión necesaria. En esta dirección ha ido, por ejemplo, la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

3.2. Tipo de legitimación que debe reconocerse a la diputación provincial

Son posibles, al menos, los siguientes tres modelos de diputación provincial en atención al tipo de legitimación reconocida:

- 1) Reconocimiento de legitimación democrática directa: establecimiento de un sistema de elección directa por los ciudadanos de los representantes provinciales (presidente de la provincia y diputados del pleno provincial).
- 2) Reconocimiento de legitimación democrática indirecta: establecimiento de un sistema de elección indirecta por los ciudadanos de los representantes provinciales, en atención a los resultados obtenidos en las elecciones municipales.
- 3) Modelo mixto, que combine ambas modalidades en atención al órgano provincial en cuestión. Lo más habitual es que se establezca

elección directa del presidente de la provincia y elección indirecta de los diputados provinciales.

Debe destacarse que las diferentes opciones respecto al tipo de legitimación presuponen también diferentes modelos de relación entre la diputación provincial y los ciudadanos. En efecto, también desde esta otra perspectiva, la determinación del tipo de legitimación democrática (directa o indirecta) presupone un diferente modelo de relación entre la diputación provincial y los ciudadanos:

- 1) En el caso de reconocimiento de legitimación democrática directa, quien está representado es directamente el ciudadano. Por lo tanto, desde la óptica de la legitimación, la diputación provincial quedaría equiparada al ayuntamiento. Por decirlo gráficamente, la diputación se convierte en un ayuntamiento especial de nivel territorial provincial.
- 2) En el caso de reconocimiento de legitimación democrática indirecta, quien está representado directamente son los electos municipales. Solo indirectamente lo estarán los ciudadanos, en la medida en que han elegido a sus representantes municipales. Por lo tanto, desde la óptica de la legitimación, la diputación provincial adquiere un carácter claramente instrumental o servicial (respecto al municipio). Alcanza su máxima expresión en su configuración como agrupación de municipios o red de municipios.

Son muchas las consideraciones que pueden hacerse en relación con la legitimación democrática de las diputaciones. Baste ahora con señalar algunas:

- 1) No se discute que las diputaciones provinciales tengan legitimación democrática. El objeto del debate es otro, en concreto, la determinación del tipo de legitimación democrática que debe reconocerse (directa o indirecta).
- 2) Un cambio en el tipo de legitimación de la diputación provincial afectará a elementos esenciales de su régimen electoral y requerirá, claro está, de una modificación de la legislación electoral.
- 3) En contra de lo que pueda parecer en una primera aproximación rápida, el modelo de legitimación democrática indirecta presenta ven-

tajas incuestionables. Entre ellas –y no menor– facilita sustraer las políticas provinciales de las tensiones propias de los debates partidistas, favoreciendo la consecución de mayores consensos y acuerdos. En definitiva, debe huirse de lecturas simplistas de esta cuestión, valorando correctamente su complejidad.

3.3. Algunas consideraciones en relación con el debate acerca del modelo de diputación provincial

En relación con el debate acerca del modelo de diputación provincial y sus componentes, referidos al tipo de competencia y al tipo de legitimación, nos limitamos ahora a realizar las siguientes consideraciones:

- 1) La determinación del modelo de diputación provincial es una decisión que corresponde al legislador. En concreto, corresponde al legislador ordinario competente en materia de régimen local (que es competencia compartida entre el Estado –legislación básica– y las comunidades autónomas –legislación de desarrollo de las bases–). Eso sí, dentro de los límites establecidos por la Constitución y los estatutos de autonomía. La Constitución –recuérdese– únicamente garantiza su “carácter representativo” y su autonomía.
- 2) Debe guardarse la necesaria coherencia entre el tipo de competencia y el tipo de legitimación de la diputación provincial. Como ha quedado dicho, la decisión sobre el tipo de competencia a atribuir y el tipo de legitimación a reconocer a la diputación provincial, corresponde al legislador. Lo que añadimos ahora es que el legislador debe ser coherente en la toma de esas dos decisiones sobre tipo de competencia y tipo de legitimación:
 - a) La atribución de competencias sustantivas es más coherente con el reconocimiento de legitimación democrática directa a la diputación provincial. La diputación se relaciona directamente con los ciudadanos (les presta directamente servicios), de manera que parece lógico que sean ellos los que elijan directamente a sus representantes provinciales.
 - b) La atribución de competencias instrumentales es más coherente con el reconocimiento de legitimación democrática in-

directa a la diputación provincial. La diputación se relaciona directamente con los ayuntamientos, de manera que parece lógico que sean los propios representantes municipales los que se conviertan en representantes provinciales y se ocupen del gobierno de la provincia.

- 3) Nuestro ordenamiento local viene caracterizándose por una gran uniformidad en la determinación del modelo de diputación provincial. Dejando de lado los regímenes provinciales especiales (artículos 39 a 41 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), lo cierto es que las diputaciones de régimen común, que son las más numerosas y constituyen la regla general, reciben un mismo tratamiento normativo, encorsetadas todas ellas en un mismo modelo. Esta es una cuestión que debiera ser objeto de reflexión. En particular, si la realidad diversa de los distintos territorios provinciales justifica la introducción de mayores dosis de diversidad en la configuración de la función provincial, tanto en lo que se refiere a las competencias atribuidas como, incluso, al tipo de legitimación reconocida. Así como en el plano organizativo. Y quién es el legislador competente para introducir esa diversidad. En definitiva, como en otros ámbitos de nuestro ordenamiento local, es conveniente que la diferenciación se abra paso a través de una ruptura aún mayor de la uniformidad. En otras palabras, que la diferenciación no solamente se manifieste en la existencia de regímenes provinciales especiales, sino que, además, encuentre aplicación dentro de las diputaciones de régimen común³.
- 4) Por último, las decisiones que se adopten en relación con el modelo provincial no deben olvidar que la provincia forma parte de un todo mayor: el sistema local de gobierno. Todas las entidades locales son parte de un mismo sistema, en el que la centralidad corresponde al municipio. Tocar una pieza afecta al conjunto. Por lo tanto, en el diseño del modelo provincial debe tenerse en cuenta su interacción con el resto de entidades locales.

3. La diversidad es destacada por Juan Echániz, en su contribución al presente libro: Echániz Sans (2022). Allí se afirma, en efecto, que una de las características de las diputaciones provinciales es su variedad. Ello ha dado lugar a la existencia de un amplio repertorio de modelos de desarrollo y de prioridades, pero con un denominador común: la cooperación local, la asistencia local y la gestión territorial, en sus diferentes variantes y formas.

En otra sede hemos tenido ocasión de reflexionar acerca de la noción de “sistema” y de su aplicabilidad a las Administraciones públicas, incluidas las locales. En síntesis, por “sistema” hemos de entender un conjunto de unidades, que constituyen sus partes o componentes, organizadas y relacionadas entre sí, dirigidas a la consecución de un objetivo común. Esta noción de sistema puede aplicarse, sin mayores dificultades, a las Administraciones públicas. De esta manera, en efecto, puede sostenerse la existencia de un “sistema de Administraciones públicas”: conjunto de Administraciones, organizadas y relacionadas entre sí (relaciones interadministrativas), dirigidas a la consecución de un objetivo común (interés general)⁴.

- 5) La idea de la existencia de un sistema local de gobierno está relacionada con aquella otra que sostiene la existencia de una comunidad política local. Bajo el impulso del profesor Manuel Zafra⁵, encontró una primera plasmación positiva expresa en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En su exposición de motivos, en efecto, se afirma que la ley distingue “entre autonomía municipal y autonomía provincial, dejando claro, sin embargo, que ambas entidades locales, municipios y provincias, integran una sola comunidad política local”. Y se reitera más adelante: “La ley regula la autonomía local como la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política: autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia”. El legislador trasladó esta concepción al articulado del texto legislativo. De este modo, rubrica su título I del siguiente modo: “La comunidad política local”. Título que se abre con esta disposición: “Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de Gobierno” (artículo 3.1). Debe advertirse, ya para terminar, que esta idea se ha recogido con éxito en otros textos legislativos posteriores. Así, en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura. En su exposición de motivos se recuerda el “importante papel que, en términos de garantía del principio de subsidiariedad, tienen las diputaciones provinciales como parte sustantiva de esa comunidad política local de la que forman parte integrante principalmente

4. Galán Galán (2017).

5. Son muchas las publicaciones en las que este autor ha destacado la idea indicada en el texto. Recientemente lo ha vuelto a hacer en su interesante artículo: Zafra Víctor (2022).

estas instituciones y los propios municipios”. En este contexto, la disposición adicional primera del texto legal, relativa a las diputaciones provinciales, en su apartado segundo, establece: “Los municipios y la provincia integran una sola comunidad política local. En consecuencia, las competencias provinciales garantizan el ejercicio de las competencias de titularidad municipal haciendo efectivo el principio de subsidiariedad”. Esta última afirmación legal recoge un aspecto esencial del sistema local: la existencia de las diputaciones provinciales, con su función de asistencia y cooperación, en un mapa local caracterizado por la existencia de muchos pequeños municipios, carentes de la capacidad de gestión suficiente, permite fijar la competencia en el nivel local de Gobierno. En otras palabras, sirve de ancla que evita que la competencia se eleve a niveles territoriales superiores, principalmente a la comunidad autónoma.

4. Bibliografía

- Echániz Sans, J. (2022). Introducción. En J. Echániz Sans, A. Galán Galán, E. Orduña Rebollo y J. Vilamala Salvans. *200 años de la Diputación de Barcelona* (pp. 11-16). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Galán Galán, A. (2017). La provincia como parte de un sistema de Administraciones públicas: la necesaria articulación competencial. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 383-412). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Orduña Rebollo, E. (2022). Recorrido histórico por los doscientos años de diputaciones provinciales. En J. Echániz Sans, A. Galán Galán, E. Orduña Rebollo y J. Vilamala Salvans. *200 años de la Diputación de Barcelona* (pp. 17-77). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Vera Torrecillas, R. J. (2022). El difícil encaje de las diputaciones provinciales en el modelo de organización territorial del Estado: una aproximación histórica (1812-1925). *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, 17, 155-173.
- Vilamala Salvans, J. (2022). La Diputación de Barcelona, una trayectoria de doscientos años a través de su archivo. En J. Echániz Sans, A. Galán Galán, E. Orduña Rebollo y J. Vilamala Salvans. *200 años de la Diputación de Barcelona* (pp. 79-133). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Zafra Víctor, M. (2022). Cooperación, coordinación, asistencia y concertación. *Acento Local* [blog], 16-11-2022. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/cooperacion-coordinacion-asistencia-y-concertacion/>.

200 años de la Diputación de Barcelona

"[...]Para la Diputación de Barcelona, esta efeméride, que ciertamente nos enorgullece, supone ante todo un estímulo para profundizar en la labor que hemos desarrollado desde la recuperación de la democracia local, tras las elecciones municipales de 1979. Nuestra reinención como Gobierno municipalista es una historia de éxito. El liderazgo de los alcaldes, alcaldesas, concejales y concejalas que han ido sucediéndose al frente de la Diputación de Barcelona ha permitido desarrollar un modelo de Gobierno intermedio, basado en la cooperación local, que ha resultado ser imprescindible para garantizar los servicios públicos de proximidad en los 311 municipios de la provincia".

Núria Marín Martínez

*Presidenta de la Diputación de Barcelona
y de la Fundación Democracia y Gobierno Local*

