

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. Recurrida 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 institución⁸².

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 municipios⁸³”.

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.