

CAPÍTULO 8

Las diputaciones y la dictadura del general Primo de Rivera

1. Introducción

Existe coincidencia generalizada entre los historiadores de que la derrota española en julio de 1921 a causa de las operaciones militares en Marruecos, las alteraciones del orden y el agotamiento del sistema político de la Restauración fueron las razones del acceso al poder del capitán general de Cataluña Miguel Primo de Rivera, el cual se apresuró a disolver, entre otras instituciones, todos los ayuntamientos de España, y nombró a militares retirados o en activo para ejercer los cargos municipales de alcaldes y delegados gubernativos en todos los partidos judiciales y en las capitales de provincia, con el fin exclusivo de revisar y controlar la gestión de las corporaciones locales.

Desde una actitud inicial positiva hacia la Mancomunidad de Cataluña y sus dirigentes, la tensión y las restricciones regionalistas siguieron una escalada ascendente, unida a las presiones de determinados sectores del entorno madrileño, que le enfrentó directamente con los sectores catalanes proclives al nacionalismo. Posteriormente, siguiendo las pautas revisionistas, acabó en la disolución de todas las diputaciones provinciales de España, con la única excepción de las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, por medio del Real Decreto de 12 de enero de 1924, el cual deter-

minaba que la designación de los diputados provinciales, y a título interno, sería hecha por los respectivos gobernadores civiles¹.

Llama la atención en la actualidad, como sorprendió entonces, la tardanza en tomar esta medida, máxime cuando los ayuntamientos habían sido disueltos antes de acabar septiembre, a los pocos días del pronunciamiento, lo que sin duda dio lugar a todo tipo de especulaciones sobre la futura regionalización e incluso la desaparición de las diputaciones, deducido de las manifestaciones realizadas por el capitán general de Cataluña a un periodista de ABC, sobre las medidas que tomaría el futuro directorio, entre ellas, el reconocimiento de la personalidad de las regiones mediante “una Diputación única que fusionaría las Diputaciones provinciales”, sin superar el ámbito de una autonomía administrativa².

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 corporación y comisión respectiva.

Ya a finales de septiembre comenzó 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 Soria; como vimos, eran reuniones periódicas mantenidas desde el siglo anterior para tratar asuntos habitualmente de poca entidad, pues cuando eran de cierta envergadura pesaba sobre ellas la amenaza de la suspensión de la reunión, como sucedió en el caso de la Asamblea de Valladolid³.

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

1. Orduña Rebollo (2005).

2. Villa García (2023: 654).

3. Orduña Rebollo (1989a, 1989b).

evitó la formulación de un presupuesto extraordinario para saldar los débitos, con lo cual no se volvió a reunir el Pleno⁴.

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. Después de conseguir quince días de prórroga a sus pretensiones presupuestarias, el 30 de octubre se convocó un pleno para el 2 de noviembre, incumpliendo el plazo de ocho días entre la convocatoria y su celebración, lo que produjo tres votos en contra. Aprobado el presupuesto extraordinario, el Pleno tampoco volvió a reunirse.

2. La disolución de las diputaciones

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 articulado⁵. 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 que “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. Autorización no solo equivalente a convalidar la Mancomunidad catalana, sino que abría también la posibilidad de ampliarla a otras regiones⁶.

3. La encuesta a las nuevas diputaciones

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. 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

4. Orduña Rebollo (1991: 242-243).

5. Calvo Sotelo (1974: 22).

6. de la Vallina Velarde (1975: 673).

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 conocer la situación y el funcionamiento de las diputaciones o desentrañar la embrollada maraña de las Haciendas provinciales. Los 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”; “Situación económica de los organismos provinciales”⁷.

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, no olvidemos, 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 incluyen las conclusiones aprobadas por la asamblea de diputaciones provinciales celebrada en Madrid en diciembre de 1921, por considerarlas de valor en aquel momento⁸.

7. 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 (2022a: 520 y ss.).

8. Orduña Prada (2004); menciona la actitud regionalista y a favor de la Mancomunidad en las provincias de Salamanca, Segovia y Zamora.

Sin ánimo de hacer un examen exhaustivo sobre la percepción de la actividad de las diputaciones en los primeros meses de 1924, hemos tratado de homogeneizar las diversas respuestas, de varias corporaciones de diversos lugares de la geografía española, a partir de una serie de conceptos generales, incluida la percepción positiva o negativa sobre la regionalización de España. Cabe señalar que en todos los casos se hacían firmes manifestaciones de la unidad de España, rechazando cualquier posibilidad que afectase a la soberanía nacional. De la lectura de las memorias, sin llegar a un análisis exhaustivo, hemos establecido una clasificación orientativa de su contenido, incluidos los casos de las diputaciones de Almería y Barcelona, al haber fijado nuestra atención con más detalle al participar en la conmemoración del II Centenario de su institución.

3.1. Defectos y anomalías

La Diputación de Albacete los consideraba *accidentales* y *fundamentales*. Entre los primeros: deficiencias de régimen interno; desbarajuste administrativo en todos los servicios; estructura ficticia de los presupuestos. Su corrección sería posible de acuerdo con la buena voluntad y espíritu de trabajo de la nueva corporación. Respecto a los *fundamentales*, estaban originados en la propia constitución de las diputaciones: irregularidad en el percibo de las cantidades por contingente; retrasos en los pagos a empleados y proveedores; negligencia en el cobro a los pueblos y abandono tradicional de sus deberes con estos; escasez de recursos económicos causantes de la incapacidad de los establecimientos de beneficencia; estado lamentable de los edificios.

Al estudiar los servicios encomendados a las corporaciones provinciales, los redactores de la Memoria de la Diputación de Alicante consideraban que estas no eran órganos nacionales que sufriesen un quebranto grave, por lo que un estadista experto no tendría dificultades para trasferir a otros órganos de la Administración las funciones asumidas en aquellos momentos por las diputaciones provinciales. Sin rigor historicista, opinaban que eran creaciones artificiales de una Administración, con rayas y límites caprichosos, más pendiente del presupuesto que de las características de raza, idioma y costumbres, que habían marcado los distintos sectores nacionales. Pese a las anteriores afirmaciones, consideraban imprescindible robustecer la vida de la diputación provincial, superando todos los inconvenientes y dificultades que impedían su normal desarrollo.

Por el contrario, los redactores de la Diputación de Ávila manifestaban su convicción de que las diputaciones debían ser conservadas y respeta-

da su personalidad, aunque debían ser reformadas profundamente, pues con la organización de aquel momento estaba en riesgo su existencia. Proponían la eliminación de ciertos cometidos impropios y la agregación de otros servicios no previstos entonces. En el caso de Ávila, entendían que la Diputación era el lazo de unión entre los diferentes pueblos de la provincia y de ninguna forma debían ser organismos políticos. Proponían su actuación como núcleo de un banco agrícola provincial. Las modificaciones comprendían una mayor elasticidad y efectividad en cuanto a la actuación de los diputados para inspeccionar a los ayuntamientos; desaparición de la Comisión provincial, sustituida por el Pleno de la Diputación con una o más sesiones mensuales, y redacción de un reglamento que estableciese responsabilidades, no solo por posible mala fe, sino también por negligencias.

La atención a las obligaciones impropias de la Diputación de Badajoz, según los redactores de la Memoria, convertía la institución en un mero tribunal de incidencias municipales y administradora de establecimientos benéficos.

En el caso de Segovia, después de hacer los redactores un elogio a la honrada administración y a la parquedad de gastos, recordaban la gran limitación en el número de servicios, y que ninguno estaba bien atendido. Las causas que impedían su desarrollo se encontraban en la dificultad del cobro del contingente provincial, las cantidades obligadas a contribuir por gastos de instrucción pública dependiente del Estado, las carreteras y caminos construidos por la Diputación y la conservación a su cargo, 215 km las primeras y 243 los segundos. Además, gravaba su economía el crédito contra la Hacienda pública de 369 405 pesetas por anticipos que hizo para la construcción de la Cárcel Modelo de Madrid.

3.2. Exigencia de responsabilidades

La Comisión inspectora de la Diputación de Badajoz propuso la instrucción de expediente gubernativo por las responsabilidades administrativas que pudieran imputarse a todos los presidentes, ordenadores de pagos, desde 1908, ampliándose a los diputados delegados y administradores de los establecimientos de beneficencia, derivadas de las anormalidades descubiertas en las visitas de inspección realizadas en su momento por las comisiones correspondientes. Ampliaba la propuesta a los casos de negligencia u omisión, causantes de perjuicios para los servicios de la Diputación, y en caso afirmativo exigir responsabilidad a los diputados que hubiesen incurrido en ella.

3.3. Personal

Salvo la instrucción de un expediente gubernativo a un funcionario por falta de asistencia a la oficina, cuando la nueva Diputación de Badajoz tomó posesión de sus cargos, no encontraron quejas relativas al servicio de los funcionarios, ni los jefes de las dependencias mencionaron posibles incidencias, de lo que se dedujo la existencia de normalidad en el cumplimiento de las obligaciones del personal. Pese a ello, encomendaron al secretario general un estudio sobre las posibles deficiencias y alteraciones con el fin de corregirlas. El Informe elaborado contenía las siguientes indicaciones: a) Los empleados no estaban adscritos exclusivamente a sus destinos de plantilla, sino que prestaban servicios en otras dependencias. Para remediar el desorden se proponía una revisión de la plantilla general, para que cada servicio contase con el personal permanente necesario, previniendo para casos urgentes y excepcionales la adscripción transitoria a otras dependencias que lo requiriesen. b) Existían diferencias en el pago de los empleados, adeudándose a algunos un mayor número de mensualidades que a otros. Anomalía que debía ser corregida por la Ordenación de Pagos para eliminar tales diferencias.

Por lo que se refiere al personal de la Diputación de Palencia, según los informes facilitados por los jefes de negociado, resultaba ligeramente excesivo en las épocas normales e insuficiente en las gestiones de reclutamiento. Al parecer cumplían con sus deberes, los expedientes estaban al día, las entradas y salidas de las oficinas cumplían el horario reglamentario, y solo se hacían horas extraordinarias cuando el servicio lo requería. Proponían la amortización de dos plazas en Secretaría y otras dos en Construcciones Civiles. Estaba previsto revisar el Reglamento del personal para modificarlo y adaptarlo a los sueldos.

La plantilla estaba formada por el secretario, dos oficiales letrados, dos oficiales y cinco auxiliares. Un contador, un aspirante oficial y dos auxiliares; un depositario y un auxiliar; un delineante, un portero mayor y dos secundarios. En beneficencia, un médico director, otro médico auxiliar, un practicante, un capellán, un oficial interventor y un auxiliar. En total, veintiséis empleados.

La plantilla de la Diputación de Segovia estaba compuesta por un secretario, un contador, un jefe de la sección de cuentas, un depositario, un director de carreteras, un arquitecto, un oficial mayor letrado, dos oficiales de 1.^a categoría, dos de 2.^a, uno de 3.^a y 4 de 5.^a. Un oficial del archivo, un delineante, tres escribientes para cada una de las categorías 1.^a, 2.^a y 3.^a. Dos

mecanógrafas, un portero mayor y dos ordenanzas. En total, 31 empleados. Los redactores consideraban suficiente esta plantilla y estimaban la posibilidad de reducirla en un 20 % sin que se resintiesen los servicios. Su competencia estaba acreditaba, con mayor calidad la de los ingresados mediante oposición. De cualquier forma, los servicios estaban puntualmente al día, no había asuntos pendientes, y el horario de diez a dos se cumplía puntualmente. En la época del Reclutamiento, se incrementaba la actividad precisando realizar horas extraordinarias. La reforma de la plantilla debía contemplar el incremento de los sueldos más inferiores y su posible disminución.

3.4. Obras públicas

La Diputación de Ávila tenía a su cargo la conservación de 299,996 kilómetros de carreteras mayoritariamente en un estado deplorable, pues en diversos tramos su construcción había consistido en la explanación del terreno. El personal consistía en un sobrestante, seis capataces y 61 peones; estos tenían asignados unos cinco kilómetros. La Diputación no conseguía ninguna cantidad para afirmado y reparación de los caminos, pues era preciso que los ayuntamientos asumiesen el 50 % de los costos, pero ante la penuria de las arcas municipales, la experiencia era que preferían carecer de carreteras y caminos a tal aportación. En consecuencia, la Diputación tenía que conseguir los recursos para la reparación de sus vías propias de comunicación, o que el Estado se encargase de ellas.

La Diputación de Badajoz dejaba constancia de la existencia de una mezquina consignación de carreteras para Obras públicas.

En el caso de Palencia, las carreteras municipales construidas por la Diputación eran cinco, con 19 kilómetros de longitud, y los gastos fueron asumidos por los pueblos interesados y una subvención de la provincia. En los diez años precedentes habían construido cuatro carreteras provinciales, incluida su conservación. La plantilla estaba compuesta por tres capataces, ocho peones camineros en propiedad, otros ocho interinos y tres auxiliares.

Se quejaban de la carencia de una apisonadora para triturar la piedra necesaria para reparar las carreteras, limitándose a rellenar los baches, lo que no era suficiente, dado el volumen de tráfico de automóviles de servicio público y particulares. En conclusión, señalaban la insuficiencia de las cantidades presupuestadas para el mantenimiento de las carreteras y caminos, la necesidad de adquirir maquinaria apisonadora, y la conve-

niencia de que los individuos que prestaban servicio en los caminos vecinales pasaran a depender del Estado a efectos de haberes y de que se fomentase el plantío de árboles en las carreteras.

La Diputación de Segovia tenía a su cargo la conservación de 215 km de carreteras y 245 km de caminos vecinales, con una plantilla específica de un ingeniero director, cinco capataces de primera, doce de segunda y noventa y nueve peones camineros. Estaban en construcción tres caminos vecinales de 12 km, con subvención del Estado, y la reparación de 33 km de carreteras en un plazo de tres años. El resto de kilómetros estaban en malas condiciones para el tráfico de vehículos; 39 de ellos requerían una intervención urgente.

Atribuían las causas de esta situación a la inadecuada consignación presupuestaria para reparaciones y la escasa retribución de los peones camineros, así como la carencia absoluta de maquinaria moderna para la conservación. En consecuencia, los medios para corregir estas anomalías pasaban por incrementar las consignaciones en los tres defectos reseñados. Incluían una propuesta de ampliación de plantilla, con la creación de una plaza de ayudante de obras públicas.

3.5. Cultura y Educación

En Ávila, como en los demás casos, la Diputación coadyuvaba con el Estado al mantenimiento del Instituto General y Técnico, escuelas normales de ambos性s y aumento de sueldos para los maestros de los pueblos de la provincia, lo que suponía un coste anual de un millón de pesetas. Eliminadas las atenciones impropias, la corporación prestaría atención prioritaria a la cultura especializada, con la creación de una escuela de artes y oficios y la enseñanza agrícola extendida por todos los pueblos.

La Diputación de Badajoz solo era titular de la Academia provincial de Artes e Industrias, de reconocido prestigio y excelente funcionamiento.

La Diputación de Segovia proponía la creación de becas para estudio de carreras científicas, artísticas y literarias. Dedicar especial atención a la protección monumental, conservar y fomentar las variedades folclóricas provinciales. Potenciar la Biblioteca y Museo Iconográfico; convocar certámenes y exposiciones sobre cuestiones que revelasen la potencialidad de la provincia en tales manifestaciones.

3.6. Beneficencia

La corporación abulense mantenía un hospital provincial, como anejo el pago de los alienados de la provincia hasta su traslado al Manicomio de Valladolid, la Casa-Inclusa y para los Ancianos de la provincia, y costeaba veinticuatro plazas en una Casa de Misericordia de carácter privado. En el hospital era necesario realizar diversas obras de mantenimiento, y evitar las largas convalecencias de los pacientes, trasladándolos a los hospitales locales, sostenidos por el municipio, a alguna institución benéfica, o en su caso al asilo. El establecimiento de la inclusa se encontraba en deplorable situación tanto estructuralmente como en aspectos generales: deficiente higiene individual y colectiva, vigilancia, educación, respeto, observancia del Reglamento, pues estaban acogidas 31 personas que, de acuerdo con él, no tenían derecho a ello. Más grave era la lactancia fuera de la Casa. Eran tantas las deficiencias que se consideraban incapaces de corregirlas a corto plazo. En resumen, el gasto de la Diputación de Ávila por el concepto de beneficencia ascendía a 411 111 ptas. (el 54 % del presupuesto provincial). Tanto el Hospital como la Casa-Inclusa eran propiedad de la corporación, instalados en unos edificios de gran mérito artístico.

La Diputación de Badajoz tenía a su cargo el Hospital de San Sebastián, el Manicomio de Mérida y el Asilo de Ancianos, con el mayor capítulo de gastos del presupuesto provincial, pero de su análisis resultaba que las atenciones de personal suponían entre el 25 y el 40 % del gasto. Por ello, era necesario revisar todo su presupuesto para racionalizar el funcionamiento del servicio, pues salvo la actuación eficaz del personal facultativo, en lo administrativo y orgánico las pautas eran la rutina y la inercia. Resaltaban la imposibilidad de atender adecuadamente a los 437 acogidos en los establecimientos, con la cantidad presupuestada.

En aquel momento estaba implicada la corporación provincial de Badajoz en un tema de gran interés, por las consecuencias económicas que se derivaban de la testamentaría del Sr. Mercado de la Barrera, que al fallecer, en 1917, había dispuesto fuese destinada parte de su fortuna a diversas atenciones del Hospital provincial, y cuya liquidación aún estaba pendiente.

Las adquisiciones para los establecimientos de beneficencia de la Diputación de Badajoz se hacían por compra directa a proveedores y comerciantes, considerada como la forma más práctica, pues en ejercicios anteriores las subastas habían quedado desiertas. No obstante, en los años venideros, en cumplimiento de la ley, se convocarían los oportunos

concursos, y en caso de no tener efecto, al realizarse por Administración, se establecería un régimen que garantizase tanto el servicio como su justificada contabilidad.

Las memorias que elevaban a la Diputación los delegados de Asilos y Hospital señalaban la grave situación en que se encontraban los respectivos servicios: falta de ropa y de abrigo para vestir a los asilados, necesaria reparación de algunos departamentos, deficiencia de la alimentación satisfecha a 0,75 céntimos diarios por cada asilado. En el caso de los hospitalares esta cantidad ascendía a 1,40 ptas. por enfermo; no podían lavarse ni desinfectarse por falta de ropas de recambio. En el Manicomio de Mérida las deficiencias eran análogas a las señaladas anteriormente, con escasez de agua y material higiénico u obras de urgente necesidad.

La Diputación de Palencia hacía constar la falta de capacidad de los establecimientos de beneficencia. Un antiguo claustro se había convertido en maternidad; análogas deficiencias se encontraban los lactantes, niños, enfermería, dormitorios, etc. Para remediar la situación proponían dotar de nuevos espacios a todos los servicios en aquel momento, insuficientes o inexistentes, así como prevenciones higiénicas, equipamientos, etc. Lo mismo se hacía constar respecto al manicomio, con la necesidad de convertir el antiguo Hospital de San Juan de Dios en centro de reclusión y tratamiento de alienados. Hacían constar que en todos los establecimientos de beneficencia habían comprobado que todos los acogidos y enfermos estaban atendidos con el mayor celo, esmero y solicitud.

Mientras que el Hospital de Segovia era una fundación particular, sometida al patronato exclusivo del obispo, al que satisfacían anualmente 16 000 pesetas por las estancias causadas por enfermos pobres de la provincia, la Casa de Misericordia, Expósitos, Maternidad, Huérfanos y Desamparados de Segovia era la única institución a cargo de la entidad provincial dotada de un presupuesto anual de 300 000 pesetas, y atendía a más de 500 acogidos, por lo que era un timbre de gloria de la Diputación segoviana no solo por dicho volumen, sino por el esmero que siempre mostró en el cuidado de tantos infelices.

Sin embargo, las enfermerías, los departamentos de lactancia, el asilo de ancianos y el pabellón de dementes, requerían radicales y urgentes reformas, pues ni los ejercicios higiénicos estaban suficientemente atendidos, ni la dotación de material era la indispensable, por lo que debían afrontarse tales cambios para mejorar dichos servicios. En el aspecto positivo señalaban la disminución de la mortalidad infantil en los tres años

anteriores y el pabellón de alienados en observación, construido recientemente, susceptible de algunas obras complementarias. Respecto a los alienados diagnosticados, debía considerarse la posibilidad de constituir una mancomunidad interprovincial para alojarlos debidamente.

3.7. La imprenta provincial y otros talleres de formación

En la Diputación Provincial de Badajoz, la imprenta provincial estaba incorporada a los establecimientos de beneficencia, pero se observaban anomalías: habiéndose creado como un órgano para la educación de los asilados, en aquel momento no había ninguno de tal procedencia. Parte de los ingresos obtenidos del Boletín Oficial de la Provincia, se invertían en atenciones a necesidades de los servicios de beneficencia, por lo que proponían se aplicasen exclusivamente a las atenciones de material y personal de la propia imprenta, pues los sueldos de los cajistas procedían de los ingresos del Boletín, pero no figuraban en la plantilla, excepto el regente, quien recaudaba el importe de los anuncios y hacía entrega de ellos trimestralmente al administrador de la Casa de Beneficencia. El acuerdo de la Diputación consistía en que en lo sucesivo las cuentas fuesen mensuales, llevando un libro diario de contabilidad, debidamente justificados con sus comprobantes, para que el administrador los pasase a Contaduría para su incorporación y contracción en la cuenta general del presupuesto.

La imprenta de la Diputación palentina, además de imprimir el Boletín Oficial de la Provincia, editaba listas electorales e impresos de las dependencias de la corporación. Estaba dotada de personal de plantilla compuesto por un regente, un maquinista y cuatro cajistas. Aunque el material era anticuado y deficiente, consideraban que era el taller más provechoso por el número de asilados que aprendían el oficio.

Para enseñar un oficio a los jóvenes funcionaban los talleres de zapatería, carpintería y sastrería. En el primero se construía y reparaba el calzado de todos los asilados, con un maestro al frente del mismo. Señalaban la escasa continuidad de los alumnos en el aprendizaje, lo que perjudicaba su correcto funcionamiento. Al frente del taller de sastrería estaba una religiosa, y se confeccionaban y reparaban los vestidos del personal asilado; dotado de máquinas de coser y suficientes aprendizas, cumplía una función satisfactoria.

En la Diputación de Segovia se consideraba que la enseñanza en escuelas y talleres no era defectuosa, pero que sí era necesario intensificarla, dotar a los centros de trabajo de material moderno, e implementar el es-

tímulo y premio de los que aprendían. Se proponía la creación de talleres de hojalatería y sillería para chicos, y enseñanzas domésticas y culinarias para las chicas.

3.8. Hacienda provincial

En cuanto al presupuesto de la Diputación de Albacete, al carecer esta de recursos propios, los ingresos de su presupuesto eran de 800 000 pesetas, de las cuales 550 000 correspondían al reparto por contingente de los pueblos, y el resto al cálculo de posibles pagos por atrasos de la deuda municipal por el mismo concepto. La irregularidad en el régimen económico suponía la existencia de créditos a favor de la Diputación, sin hacerse efectivos, de cuatro millones de pesetas, y una deuda de tres. La consecuencia era que la caja de la Diputación se encontraba sin fondos para atender sus obligaciones.

En el periodo transcurrido con la nueva corporación, se había estimulado el pago con los ayuntamientos deudores y se había conseguido regularizar parcialmente la situación, pues en febrero de 1924 las deudas a los proveedores de beneficencia eran de dos años, y un año a los empleados de la Diputación. La conclusión era el fracaso del contingente, por lo que debía ser sustituido por otra figura tributaria para el saneamiento de la Hacienda provincial.

La solución era conceder a las diputaciones el importe de los recargos que acordase el Estado sobre las cuotas y demás percepciones del Tesoro público, comprendidas en el plan de contribuciones, impuestos y rentas. Sin que tuviese la condición de subsidio, sino de recursos propios de la Diputación. Ante una posible reforma de las Haciendas locales que cediese a los municipios algunos impuestos, el recargo sobre ellos para la Diputación provincial afectaría al impuesto de cédulas personales, de automóviles y demás carruajes.

No siendo suficientes los anteriores para atender el funcionamiento de la corporación, debería autorizarse a esta la implantación de nuevos arbitrios que gravasen: concesiones o licencias de aprovechamiento de los balnearios y otros disfrutes del agua de la provincia; conducciones de maderas y demás transportes por vía fluvial; aprovechamientos de saltos de agua para la producción de electricidad y su conducción por más de un término municipal; adjudicaciones de aprovechamientos forestales; exportación de productos de la provincia; tramitación de documentos, expedición de certificaciones y operaciones de banca y bolsa en la provincia.

Recordaba la Diputación de Alicante que al autorizar los sucesivos Gobiernos el mecanismo para enjugar el déficit por medio del contingente, al carecer la corporación de recursos propios, había surgido lo no pre visto: los municipios consideraban dicho contingente como una carga superior a sus fuerzas y trataban de eludir su aportación. De un presupuesto de 1 655 000 ptas., lo recaudado no superaba el 60 % de dicha cantidad; los atrasos por contingente, el año 1925 ascendían a 14 500 000 ptas.; y la deuda de esta con la Hacienda del Estado, a 1 922 000 ptas.

El significativo desglose de su presupuesto de gastos ascendía a 600 000 ptas. el de beneficencia y 188 500 el de las obligaciones propias del Capítulo I; el resto eran partidas de servicios impropios: quintas, ba gajes, elecciones, instrucción pública, etc. Consideraban los redactores que, ante la posibilidad de liberarse de dichas cargas, podía realizarse una gestión adecuada, situando los establecimientos de beneficencia con la decencia de que carecían en aquel momento, con la creación de talleres y escuelas, dotación al hospital de elementos indispensables para la cirugía, salas para infecciosos, modernización del manicomio, etc.

La Diputación de Ávila disponía de unas rentas que ascendían a unas 21 500 ptas. Anuales. Para atender a las obligaciones de su presupuesto de gasto, estimado en 411 100 ptas., era necesario recurrir al contingente provincial, al carecer de autorización para imponer otra clase de tributos. Consideraban este injusto, pues existían pueblos con importantes ingresos, pero por un concepto genérico de valoración era idéntico para todos los pueblos.

Al realizar un informe sobre la situación económica de la Diputación de Badajoz referida al año 1923, se encontraban con unos créditos a su favor de 5 849 488,77 ptas., y unas deudas que ascendían a 2 788 477,50 ptas., pero resultaba que no se había cobrado lo que se debía, ni pagado lo adeudado. En consecuencia, el presupuesto de 1924 ascendía a 1 288 825,50 ptas. Los capítulos referentes a personal ascendían a 282 766,40 ptas., y el pago de obligaciones impropias a 104 228,16 ptas. El capítulo de beneficencia tenía una consignación de 761 596,10 ptas.

En 1907, la Diputación pacense había emitido un empréstito de 1 300 000 ptas., amortizable en quince años. La amortización se había efectuado, pero no se habían pagado muchos de los títulos por falta de fondos. Examinado por la comisión inspectora, detectó que los pagos se hacían sin guardar turno ni tener en cuenta la fecha de amortización.

Respecto al contingente, en opinión de la Diputación de Badajoz, mientras el régimen provincial fuese como en aquel momento, no debía sustituirse el arbitrio. Los recargos de las contribuciones directas no debían invertirse en tales funciones, y en el caso de establecerse, debía ser exclusivamente para obras y servicios provinciales: caminos, ferrocarriles, líneas telegráfica y telefónica, escuelas de zootecnia, banco regional, etc.

El estado de la Hacienda provincial de la Diputación de Palencia presentaba una realidad negativa. Muestra de ello eran las operaciones contables que había tenido que realizar para consignar el presupuesto de gastos pendiente de aprobación por 1 369 901 ptas. Incluyendo la liquidación de los gastos de enseñanza de 1921 y 1922, calculados aproximadamente en 320 000 ptas., y los atrasos que adeudaban los pueblos a la corporación, estimados en 259 130 ptas., su pasivo se elevaba a 1 711 901 ptas.

Las causas de tales disfunciones se consideraban internas y externas. Entre las primeras, la construcción de un palacio y su amueblamiento ya pagado; la facilidad en la concesión de pensiones y subvenciones; el aumento de funcionarios; el arrendamiento de una huerta, y el régimen de ingreso en los establecimientos de beneficencia. Entre las segundas, principalmente la guerra, con la consiguiente subida de las subsistencias y fundamentalmente los servicios extraprovinciales impuestos como cargas a la provincia.

Entre las soluciones, se rechazaban firmemente un nuevo reparto y la consiguiente subida del contingente, por las graves consecuencias que tendrían entre los ciudadanos que ya soportaban una tributación gravosa. Tampoco sería una solución la del tanto por ciento mediante concierto anual, porque la deuda aumentaría en la misma proporción. Podía aceptarse que el Estado concediese a las corporaciones libertad para recaudar tributos por medio de conciertos económicos con los pueblos. Pero aquí surgía la preocupación ante una posible organización regional, pues tal fórmula sería la solución cuando un estatuto regional concediese personalidad a las provincias. Pero de momento se insistía en el cese de las obligaciones impropias de la Diputación.

En cuanto al estado económico de la Diputación segoviana, se consideraba que era relativamente próspero, con un presupuesto de ingresos y gastos de 1 446 702,07 ptas. Se recordaba que las corporaciones provinciales carecían de una Hacienda propiamente dicha, pues los inmuebles y efectos públicos que figuraban en los presupuestos pertenecían a los establecimientos de beneficencia. Por tanto, para atender los servicios

que tenían encomendados solo disponían de los escasos ingresos de los valores públicos y el repartimiento entre los pueblos, su más importante y casi único recurso.

Los inconvenientes del repartimiento eran notables; se gravaban los presupuestos municipales, y su recaudación era complicada en los casos de ayuntamientos que no ingresaban voluntariamente su importe. En consecuencia, se pedía la supresión del contingente, sustituido por un concierto económico, análogo al de Vascongadas y Navarra, o, en su defecto, facultades para imponer arbitrios, previa autorización del Ministerio, sobre obras y servicios costeados de sus fondos; sobre el capital de sociedades anónimas y bancos, existentes en el territorio provincial; sobre las industrias extractivas, etc.

3.9. Supresión de servicios públicos del Estado a cargo de las diputaciones

Como hemos visto en todos los casos estudiados, el saneamiento de la Hacienda provincial pasaba por la supresión de diversos servicios públicos propios del Estado y que recaían sobre las diputaciones: gastos de instrucción pública; edificios de escuelas normales, sección administrativa e inspección de primera enseñanza, aumento gradual de sueldos a los maestros; consejos provinciales de agricultura o fomento; servicios de censo, quintas y bagajes; juntas de sanidad y reformas sociales.

Coincidía la Diputación de Alicante en la atención a una multiplicidad de servicios que no correspondían a sus fines, ni a sus recursos. Resultaba habitual la creación gubernativa de organismos, comisarías, consejos, etc., cuyos gastos de funcionamiento corrían a cargo de las diputaciones, sin preocuparse ningún Gobierno de implementar tales gastos en los presupuestos provinciales.

En análogos términos la Diputación de Ávila, partiendo del principio de que las diputaciones no debían ser organismos políticos, entendía que los censos eran competencia del Instituto Geográfico y Estadístico, el reclutamiento de la zona militar, etc. También participaba la Diputación en el mantenimiento del Instituto General y Técnico, las escuelas normales y los sueldos de los maestros de la provincia. En este último caso, consideraba justificada la cooperación en los tiempos en que los maestros percibían una remuneración escasa, pero en aquel momento, en que había mejorado su situación económica, no era lógico sufragar la Diputación dicha carga.

Respecto a las obligaciones del Estado asumidas por la Diputación de Badajoz, se proponía que si aquel no podía hacerse cargo, en ese momento, de tales gravámenes, podía remediarlo con subvenciones a ferrocarriles secundarios, caminos vecinales, etc., o con la autorización para percibir un porcentaje de las contribuciones territorial, urbana e industrial.

La Diputación de Palencia atribuía el desfase de la Hacienda provincial a la obligación de atender competencias del Estado. Hasta 1917 las diputaciones pagaban una cuota con cargo al capítulo de instrucción pública de 48 000 ptas. Una nueva ley de marzo de dicho año impuso a las corporaciones provinciales el pago de la diferencia existente entre los ingresos y los gastos del sostenimiento del Instituto y la Escuela Normal de Maestras, además de la Inspección de Primera Enseñanza. Las liquidaciones por tales conceptos de los ejercicios 1921-22 y 1923-24 estimaban ascenderían a 320 000 ptas., a las que se añadirían otros conceptos: personal de la Sección Administrativa de 1.^a Enseñanza; aumento gradual de sueldos a los maestros de la provincia; personal del Consejo Provincial de Fomento; secretario de la Junta Provincial de Beneficencia; Biblioteca del Estado; Comisión de Monumentos, y cargas consideradas como nacionales o ajenas a la corporación.

3.10. La creación de nuevos servicios provinciales

La Diputación de Palencia manifestaba los requerimientos de los palentinos para la construcción de dos nuevas líneas de ferrocarril, una desde la capital a Guardo y otra hasta Aranda, en la provincia de Burgos, con el fin de ahorrar kilómetros en las comunicaciones ferroviarias entre Galicia y el Mediterráneo. Señalaba también una aspiración general de toda la nación, referente al establecimiento de una amplia red de comunicaciones telefónicas. Propuesta que tendría realidad durante el Directorio Civil.

La Diputación de Segovia solicitaba, igualmente, una red telefónica provincial. Además, nuevos servicios de beneficencia: maternidad, puericultura, asilo de ancianos, manicomio. Se estimaban necesarios nuevos talleres para enseñanzas manuales de asilados, y costear la estancia de los ciegos y sordomudos pobres de la provincia en centros especializados.

Se proponía la explotación de saltos de agua y yacimientos mineros; construir líneas ferroviarias con el auxilio del Estado y el acuerdo con las provincias limítrofes; crear la enseñanza agrícola en granjas experimentales; y organizar el turismo, dados los importantes recursos del mismo en la provincia.

3.11. Actitudes favorables a la regionalización

La Diputación de Badajoz tenía la opinión de que, si las regiones de España eran una realidad, sería un error no perfeccionar las condiciones jurídicas y económicas para su desarrollo. El primer paso para que la personalidad de Extremadura adquiriese eficacia sería que las diputaciones de Badajoz y Cáceres constituyesen una mancomunidad para estudiar sus necesidades, sus deseos, y las cesiones que el poder de la Nación hiciese para reconocer la personalidad regional. Una vez constituida la Mancomunidad, a la vista de su realidad y sus aspiraciones, expondría al Estado sus anhelos y necesidades, para regir su vida dentro de la suprema autoridad patria y en armonía con los demás elementos regionales, acatando las resoluciones que respecto a sus propuestas se dictasen. En definitiva, el régimen provincial de Extremadura debía regirse mediante la inteligencia de las provincias de Badajoz y Cáceres al constituir una mancomunidad.

3.12. Actitudes contrarias a la regionalización y a favor de la mancomunidad

La Diputación de Albacete proponía la constitución de una mancomunidad administrativa con las provincias de Ciudad Real, Toledo y Cuenca. Por el régimen provincial en vigor, debía reducir el número de diputados, con la distinción de propietarios y suplentes, al establecer un sistema de representación directa de los ayuntamientos y de las clases sociales (corporaciones) de la provincia.

La provincia debía regular su propio régimen económico para atender sus necesidades y disponer de recursos para atender, en la proporción estatutaria de la Mancomunidad, las creaciones acordadas por ella “para el logro supremo de sus fines trascendentales como región política de España”.

La Diputación de Alicante consideraba la ineficacia en toda España del Decreto de Mancomunidades, excepto en Cataluña. La provincia de Alicante, según los redactores, tenía una personalidad propia, perfectamente definida. Las vías de comunicación y el trabajo en equipo habían trazado con vigor el carácter de aquella provincia, que disponía en todos los órdenes de una personalidad propia, por lo cual no sería prudente ignorarla para mediatizarla o postergarla en otros organismos pluriprovinciales, con el consiguiente trastorno.

Sin embargo, se aceptaba la posibilidad de que la Diputación, dotada de medios propios y competencias definidas, pudiese concertar con otras

diputaciones limítrofes para atender y cuidar servicios de carácter inter-provincial, advirtiendo que dicha federación no podía lesionar nunca la característica de cada provincia, y oponiéndose la de Alicante a cualquier propósito de hegemonía, más o menos encubierta bajo pretexto de región o mancomunidad.

La Diputación de Ávila consideraba la posible regionalización como la sustitución de un centralismo por otro, quizás más perjudicial, pues al radicarla en la nueva capital, absorbería la vida de todos los territorios que la integrasen y dejaría al resto de ciudades desoladas. Haría difícil la comunicación de los administrados con la Administración y tendría una tendencia a la centralización, en lugar de proteger la vida rural y la de las pequeñas poblaciones. Se manifestaban partidarios de establecer convenios con otras diputaciones para determinados servicios: beneficencia, vías de comunicación, etc., pero sin llegar a incluirse en una mancomunidad, pues desaparecería el grandísimo valor del cariño a la tierra donde se nacía y vivía.

La ponencia aprobada mayoritariamente por la Diputación de Palencia recordaba en primer lugar la resistencia pasiva a que dicha provincia desapareciera, absorbida por una centralización superior. Cuando se anunció una futura organización regional, Palencia, después de hacer un detallado informe sobre las condiciones económicas, sociales, culturales, geográficas e históricas de la provincia, elevó una demanda al Directorio para no pasar desapercibida en la proyectada división regional y recabar el centro director y principal de una comarca.

En segundo lugar, se consideraba que, al margen de lirismos políticos, la organización regional no había entrado aún ni en el pensamiento de los maestros de las escuelas ni en el discurso de los propagandistas, ni se había traducido en instituciones de cultura o centros políticos, pues Castilla era invocación sentimental de afirmación española frente a gritos separatistas de algunas gentes de la periferia. Por el contrario, Castilla era un hecho histórico y una expresión geográfica de límites más o menos determinados, pero no un organismo central propulsor de energías regionales, ni eje político sobre el que girasen aspiraciones nacionalistas.

Lo ideal para los redactores de la ponencia sería el reconocimiento legal de lo que la historia y la naturaleza había formado como diverso, si los pueblos manifestaban su deseo de vivir mancomunados. Por tanto, la Diputación rechazaba la creación artificiosa de nuevas regiones, incluso de las antiguas, si en ellas quisiera adaptarse el espíritu de los antiguos

reinos, con sus capitalidades, sus mandos y funciones centralizadoras. En definitiva: descentralizar los servicios públicos y las funciones administrativas, bien; descentralizar el mando soberano, no.

Por tanto, se proponía el mantenimiento de la personalidad de la provincia, como organismo intermedio entre el Estado y los municipios libres; la concesión a las provincias de autonomía para los servicios públicos que el Estado les traspasase y para la percepción de tributos; promulgar una ley que, sin imponer las regiones, concediese a las provincias facultad para mancomunarse, con el fin de desarrollar intereses comunes y gestionar servicios públicos.

En el caso de Segovia, razones sentimentales aconsejarían la constitución de regiones más o menos históricas, como el caso de Castilla la Vieja, pero junto a una indefinición geográfica, la metamorfosis de las vías de comunicación en ciento cincuenta años recientes había variado completamente las necesidades comprendidas en esta posible región; además, en el centro de España no se había manifestado de manera imperiosa la conveniencia de esta nueva institución territorial entre el Estado y las provincias, lo que les llevaba a solicitar la constitución de unas mancomunidades para fines concretos y determinados con las diversas provincias limítrofes.

La constitución de esta mancomunidad fuerte y amplia de las provincias centrales para los fines indicados serviría de contrapeso a la Mancomunidad catalana, para que, al tiempo de actuar como válvula de seguridad contra aspiraciones nacionalistas y separatistas, fuera un dique para contrarrestar la avalancha centralista del Estado. Centralismo que estaba creando una atmósfera de hostilidad en las provincias contra esa absorción desconsiderada del Estado, que había creado servicios dotados de personal numeroso y bien retribuido.

Estas mancomunidades tendrían una personalidad más robusta que las actuales provincias y podrían evitar los excesos del centralismo; formadas por elementos de probado y ferviente patriotismo, servirían para abrir cauces y dar forma española a los servicios delegados por el poder central. Tampoco debían ignorarse las exigencias contemporáneas y la amplitud de horizontes relacionados con la beneficencia, la sanidad o los servicios sociales. Para hacer frente a estas demandas y superar los atrasos era precisa la creación de instituciones que elevarsen la cultura agraria, con la ampliación de los medios de cultivo, riego, repoblación forestal, apertura de nuevas vías de comunicación, etc.; fines que no eran susceptibles de rea-

lizarse por las actuales provincias, pero que tenían cabida perfectamente en una mancomunidad.

4. Memorias de dos diputaciones concretas

En el año 2022, se cumplía el segundo centenario de la constitución de las diputaciones provinciales. Aunque esta figura territorial aparece, como es sabido, en la Constitución de 1812, las dificultades planteadas por la guerra y la ocupación de parte del territorio nacional por el invasor francés hicieron difícil su instauración, y salvo en algunos casos lo hicieron a lo largo de 1813. La vuelta al sistema absolutista y la derogación de la legislación constitucional al año siguiente supusieron la desaparición de las incipientes diputaciones. Las oscilaciones políticas y la llegada del Trienio Liberal forzaron al monarca a seguir la “senda constitucional”. A lo largo de 1822 fueron constituyéndose las diputaciones, y dos siglos después se conmemoró tal efeméride. Fueron varias corporaciones provinciales las que dedicaron sesiones a recordar tal fin; con gran interés me correspondió participar en los actos de las de Barcelona y Almería, razón por la que hago una extensión para comentar las memorias de ambas y su contenido con más detalle.

4.1. La Memoria de la Diputación de Barcelona

El contenido de la Memoria de la Diputación de Barcelona estaba suscrito por su presidente, conde de Fígols, y los diputados secretarios A. Rosal y J. Pomá. Por su indudable interés al enmarcarse la corporación provincial en la Mancomunidad catalana, reproducimos el escueto contenido de los criterios regionalizadores en la Memoria:

“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 superiora 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 éstos, con lo que se lograría una notable disminución de gastos” (p. 40).

A continuación, se centra la información más amplia en dos aspectos concretos: situación económica de la diputación, y reorganización del personal. 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, surgiendo 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, señalaba la conveniencia de revisarlas.

En cuanto al presupuesto provincial para 1921-22, ascendía el total de ingresos y gastos a 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. 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 las impuestas por la legislación: quintas, elecciones, bagajes, reintegros al Estado por gastos de instrucción pública, consejo de fomento, etc.

Se lamentaban el estado de cosas y las consecuencias financieras, al producir 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, se expresaba en cuadros, cuya síntesis reproducimos en el documento entregado para su publicación.

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.

El estudio sobre el personal que desempeñaba sus servicios en la corporación concluía 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.

Estos principios se concretaban en cinco epígrafes: 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.

4.2. La Memoria de la Diputación de Almería

En este caso el contenido de la Memoria estaba suscrito por el presidente, D. Joaquín Navarro Saavedra, y los diputados D. Cristóbal Romero, D. Eulogio Romay y H. Antúnez⁹.

En primer lugar, consideraban que, si las diputaciones eran la representación del Gobierno en la provincia y a su vez de esta ante el Gobierno, debían estar dotadas de derechos y obligaciones recíprocos, que serían ilusorios si no estaban acompañados de los medios económicos correspondientes. En aquel momento estaban desprovistas de los recursos necesarios.

Al estudiar el presupuesto de los cinco años anteriores, incluido el de 1924-25, resultaba el aumento incesante de gastos, no compensado por el contingente aportado por los municipios, casi el único ingreso, que abrumaba a los pueblos.

La media de los ejercicios analizados (1919-1924) ascendía a 883 195,72 ptas., de las cuales el personal de oficinas absorbía 115 770 ptas., lo que su-

9. *Ibidem*, pp. 9-11.

ponía el 13 % del total del presupuesto; en cuanto al resto del personal no oficinista, más numeroso, no se mencionan datos, pero se suponía que el porcentaje superaría el anterior.

El capítulo de gastos más elevado se refería a beneficencia, manicomio, hospital y hospicio. Instituciones que en épocas de crisis se mostraban insuficientes para atender el incremento de acogidos, lo que suponía la necesidad de ampliar los establecimientos. Con criterio descentralizador, para remediarlo proponían la creación, en cada partido judicial, de una casa de beneficencia.

Pero la realidad contrastaba con los propósitos; al reconocer las carencias de servicios o su inexistencia, se citaba:

“La radioscopya apenas está iniciada; no existe Gabinete de análisis ni de microbiología; no hay sala para enfermedades infecciosas; Tampoco existe un departamento de pago que elevaría el prestigio del Hospital y supondría un ingreso y una mejora”.

Sorprendía la existencia de partidas presupuestarias para atender servicios exclusivos del Estado, relacionados con presos y servicios de justicia, o los que eran asumidos a medias con el Ayuntamiento capitalino: Casa de la Audiencia, empleados y material del Consejo de Fomento, inspecciones de sanidad, escuelas o emigración. Otro capítulo era el de las Quintas. Ante la anunciada nueva Ley de Reclutamiento, se proponía que la autoridad militar asumiese la gestión de la Zona o Caja de Reclutamiento, limitándose la Diputación a facilitar la información de padrones, estadísticas, etc.

Las dificultades económicas eran agudas: de un presupuesto de 1 013 237,29 ptas., la aportación de los ayuntamientos por el contingente era de 974 364,36 ptas. Pero resultaba que por tal concepto los atrasos de los pueblos alcanzaban 5 587 299,26 ptas. De lo que se deducían dos problemas: la imposibilidad de la Diputación de cobrar esos atrasos a los pueblos, y la de la propia corporación de satisfacer sus propias deudas.

Para resolver tan grave problema se proponía: disminuir el contingente hasta hacerlo asequible a los recursos económicos de cada pueblo; reducir gastos, circunscribiendo atenciones provinciales a la función jurisdiccional, y mejorar la eficacia de la recaudación.

La tendencia a la agrupación provincial en una mancomunidad, creando un organismo supraprovincial o regional, era aceptada por las

posibilidades de establecer un enlace más íntimo entre comarcas afines para armonizar la dinámica de su desarrollo.

En el sur de España, la estructura provincial, “provincialismo”, había adquirido una vitalidad evidente. Aunque en un orden regional se sentían andaluces, dentro de esa vinculación espiritual existía una denominación que no admitirían se suplantase: “Para los almerienses, la personalidad de Almería es su propia significación ante nuestra España”.

Una mancomunidad de Andalucía oriental podía ser objeto de estudio y una posible realidad, pero cualesquiera que fuesen las interdependencias mancomunadas, “nuestra provincia ni aspira a menoscabar a otras, ni admitiría se la menoscabase”.

5. Redacción y contenido del Estatuto Provincial

Una vez puesto en vigor el Estatuto Municipal, Calvo Sotelo se encontró con la necesidad de hacer frente a la redacción del Provincial, con lo que se completaría la reforma del régimen local en España. Su autor señaló cuatro inconvenientes básicos de carácter técnico para llevar adelante su obra: su magnitud, su aridez, la falta de documentación y la diversificación de normas. El problema político más importante, como hemos venido indicando, era el regionalismo, que debía quedar reflejado en el Estatuto Provincial, sobre todo cuando ya en el Municipal se preveía tal circunstancia y se hacían diversas referencias a la futura organización regional del territorio español.

Por las deficiencias técnicas indicadas, los trabajos del equipo redactor del Estatuto debieron ser bastante prolijos, pero además, y por lo que su redactor principal nos ha legado, se puede observar una notable diferencia entre la ilusión con que fue abordada la elaboración del primer Estatuto y la casi rutinaria que se aplicó al Provincial. Incluso las noticias que nos facilitó Calvo Sotelo sobre este fueron muy reducidas. Año y medio de Directorio y un año al frente de la Dirección de Administración de su autor acusaban cierto desgaste que se plasmaba en un entusiasmo menor¹⁰.

5.1. Estructura del Estatuto Provincial

Se ha repetido hasta la saciedad que el municipio era considerado como una entidad natural; por el contrario, la provincia era una creación legal,

10. Orduña Rebollo (1981b: XXV-XXVI).

según constaba en el preámbulo del Estatuto Provincial, aunque simultáneamente se reconocía su existencia en la Hispania romana y más recientemente desde el siglo XVIII, hasta el mismo Decreto de 30 de noviembre de 1833, que dividió a España en provincias. No quedaba claro hasta dónde se identificaba la provincia como división territorial y la diputación provincial como su institución de gobierno local. Por tanto, se consideró a la provincia como una entidad territorial intermedia de carácter administrativo, flanqueada por el municipio y el Estado, que el Estatuto definía como “como dos entidades territoriales político-administrativas”.

La organización de la provincia iba a depender del municipio, ya que, si anteriormente los ayuntamientos eran tutelados por las diputaciones, a partir del Estatuto “serán su fuerza prima y alma mater”. En definitiva, la provincia se definía así:

“[...] 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”¹¹.

El hecho de concederse a las diputaciones la administración y el fomento de los fines de la Administración local que no fuesen de exclusiva competencia municipal y los que les delegase o traspasase 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”¹².

Según constaba en la exposición del Real Decreto, el Estatuto también ofrecía la descentralización en aquel momento y en el futuro. Se transfería a las diputaciones la construcción y conservación de caminos vecinales, con las consiguientes dotaciones económicas, no inferiores a las que en dichos servicios invertía el Estado, lo que pondría fin a complejos trámites centralistas: concursos, repartos, declaraciones de utilidad pública, etc.

Otras descentralizaciones futuras se preveían en ciertas obras: puentes, puertos, carreteras, encauzamientos, etc., así como ciertos servicios de interés nacional difuso, que ofreciesen un predominante carácter provincial, podían ser encomendados a las diputaciones, previa fijación por el Estado de un coeficiente de auxilio que les permitiese soportar las nuevas cargas.

11. *Ibidem*.

12. García de Enterría (1986: 36).

Como colofón de estas tendencias se señalaba el amplio margen otorgado a la competencia provincial, que permitiría a las diputaciones ser órganos plenarios de vida, capacitados para la realización de todos los fines previstos en el orden local, que comprenderían: construcción de ferrocarriles, tendido de líneas telegráficas, beneficencia, sanidad, cultura, deberes sociales, etc., dotándolas de plena personalidad jurídica, derogando rotundamente en cuanto a ellas y sus establecimientos las leyes desamortizadoras.

El Estatuto Provincial estaba dividido en tres libros, referidos a la organización provincial, la Hacienda provincial y la región. El primer libro se encuentra, a su vez, dividido en seis títulos. El primero de estos 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”¹³.

5.2. Régimen de carta intermunicipal

Mediante esta figura los ayuntamientos de una misma provincia podrían acordar la modificación del régimen provincial establecido por el Estatuto, “bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica administrativa y económica”.

En los casos en que se produjese la supresión de una diputación, cuando los ayuntamientos respectivos constituyesen mancomunidades, asociaciones u organismos similares deberían tener en cuenta las obligaciones mínimas de carácter local previstas en los artículos 127.^º-134.^º del Estatuto. Cuando se tratase de una simple alteración del régimen orgánico, administrativo o económico de la diputación, igualmente debería quedar garantizado el cumplimiento de dichos fines obligatorios.

Para constituir dicho régimen, debía obtenerse la conformidad de los ayuntamientos que representasen, como mínimo, dos terceras partes del total de electos inscritos en los censos de la provincia, y una tercera parte de las corporaciones existentes en ella. A estos efectos, cada ayuntamiento debía adoptar el acuerdo favorable en sesión extraordinaria convocada exclusivamente con ese objeto.

13. Parejo Alfonso (1988: 154).

Cuando un grupo de ayuntamientos limítrofes de una misma provincia no representasen el *quorum* de lectores y ayuntamientos, y deseasen organizar independientemente alguno de los servicios de carácter local obligatorio o facultativo, debían observar los siguientes requisitos: obtener la conformidad expresa de la mayoría absoluta de los electores inscritos en el censo de los municipios interesados; probar la insuficiencia o deficiencias de la diputación en la prestación de dichos servicios, o bien que, por razones geográficas, vías de comunicación, condiciones de riqueza, naturaleza peculiar de los servicios o circunstancias análogas, pudiesen realizarse con mayor perfección al organizarlos independientemente los ayuntamientos interesados; que los restantes municipios de la provincia no quedasen imposibilitados, por su situación geográfica o escasez de recursos, para el cumplimiento normal de las referidas obligaciones mínimas.

En los casos de carta intermunicipal, salvo cuando se tratase de alterar la estructura de la diputación, era obligatorio especificar en el proyecto: los servicios que debía conservar y los que había de perder la corporación provincial; la proporción en que se transferirían a los nuevos organismos constituidos por los ayuntamientos interesados los recursos e ingresos propios de la diputación provincial; la proporción en que los órganos que sustituyesen a la diputación debían contribuir a asumir las cargas del Estado que de acuerdo con el Estatuto recayesen en las diputaciones; los pactos a que debía ajustarse el uso por dichos organismos de los bienes privativos de la provincia; y por último, la forma y cuantía en que tales organismos tenían que responder de las obligaciones y los compromisos económicos contraídos anteriormente por la diputación.

Cuando en virtud del régimen de carta intermunicipal desapareciese una diputación o se disgregasen los ayuntamientos de su jurisdicción, los habitantes y municipios a que afectase la carta ejercitarían los derechos políticos que en cuanto a la Administración provincial confiriese el Estatuto, únicamente con relación a los organismos que en cada caso formasen parte. Dicha carta intermunicipal no afectaría nunca a la capitalidad de la provincia ni a los servicios propios de la Administración central, subsistiendo ambos sin alteración.

La carta intermunicipal debería someterse a la ratificación expresa por todos los electores de la provincia, cuando lo pidiesen uno o varios ayuntamientos representativos de municipios que sumasen una décima parte del total de habitantes de aquella, o bien un número de electores no inferior al 5 % de los inscritos en el censo.

Al recibir el Gobierno la propuesta de carta elaborada de acuerdo con los artículos 6.^º y 7.^º del Estatuto, abriría un plazo de información de uno a tres meses, publicándose en la gaceta y en el boletín oficial de la provincia respectiva el texto del proyecto. El trámite incluía el preceptivo informe de la diputación provincial, pudiendo incorporarse el de los ayuntamientos y corporaciones oficiales de la provincia que lo estimasen conveniente. Terminado el periodo de información, el Gobierno resolvería sobre la propuesta en el plazo de seis meses, La carta intermunicipal redactada de acuerdo con las previsiones anteriores (artículos 6.^º y 7.^º) debería ser aprobada por el Gobierno, previa audiencia del Consejo de Estado en pleno. La resolución ministerial se adoptaría por real decreto publicado en la gaceta.

5.3. Las mancomunidades para obras y servicios interprovinciales

Estamos ante una figura que, como otras de los estatutos Municipal y Provincial, difícilmente pasaron del ámbito teórico de la norma. En tal sentido, las diputaciones provinciales podrían agruparse en mancomunidades de carácter administrativo para la ejecución de obras o prestación de servicios de su competencia que tuviesen carácter interprovincial¹⁴. Para ello, las corporaciones provinciales que deseasen concertar la ejecución de una obra o un plan de obras, o la prestación de servicios en forma mancomunada, debían convocar un pleno extraordinario con tal fin y adoptar el acuerdo, al menos con el voto a favor de tres cuartos de los diputados. El acuerdo debía determinar la índole de la obra o los servicios mancomunados, el proyecto para su realización y los recursos que debía aportar cada diputación, incluido el carácter indefinido o temporal de la mancomunidad.

Cuando estuviese aprobado por todas las diputaciones el proyecto de mancomunidad, se elevaría al Ministerio de la Gobernación, para su aprobación o el rechazo de su constitución, o formulando los reparos susceptibles de ser subsanados. En el caso de que transcurriesen tres meses sin constar en ningún sentido el acuerdo del Ministerio, debería darse por sancionado de manera definitiva el proyecto, posteriormente adoptado por real decreto.

Una vez aprobada la constitución de la mancomunidad, las diputaciones provinciales que habían impulsado el proyecto nombrarían una

14. La excepción en 1927, cuando se aprobó constituir la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común. Volveremos sobre ella.

comisión gestora de las obras y los servicios que afectasen a aquella. Su composición sería un vocal titular y otro suplente en representación de cada corporación, que posteriormente elegirían al presidente entre uno de ellos. Esta comisión gestora redactaría el reglamento para su funcionamiento y el detalle a que debía ajustarse la ejecución y prestación de los servicios y obras. Tendría que ser aprobado por todas las diputaciones, que podían introducir las modificaciones oportunas.

En el caso de no admitirlas la comisión gestora, se someterían a resolución definitiva e inapelable, en sesión extraordinaria y conjunta, de las corporaciones afectadas. Esta reunión estaría presidida por el gobernador civil que tuviese más habitantes y en la ciudad de su residencia. El reglamento aprobado por la comisión y, en su caso, por la asamblea de todas las diputaciones, debía comunicarse al Ministerio de la Gobernación para su sanción definitiva. Esta comisión desempeñaría sus funciones con autonomía absoluta, dentro del contenido de su reglamento y de los créditos y recursos aportados por las diputaciones, limitándose la intervención de estas a la alta inspección de la gestión.

Los presupuestos de la mancomunidad, elaborados por la comisión gestora, se presentarían a cada diputación implicada, para su aprobación. En los casos de discrepancia, se sometería el proyecto de presupuesto al examen y aprobación de una asamblea plenaria y conjunta de todas las corporaciones. De cualquier forma, el presupuesto sería remitido al Ministerio de la Gobernación, al único efecto de corregir las posibles infracciones cometidas. Si en el plazo de dos meses no se producía una decisión ministerial, se consideraba aprobado tácitamente el presupuesto. Las cuentas justificadas del presupuesto serían remitidas por la comisión a cada una de las diputaciones afectadas. Tanto estas como los posibles reparos serían sometidos al Tribunal Supremo de Hacienda para su censura definitiva.

En los casos en que las mancomunidades se constituyesen para una obra o un plan de obras concreto y un periodo de tiempo limitado, las diputaciones no podrían causar baja hasta que estuviese concluida la obra o finalizado el plazo, salvo que todas, por unanimidad, acordasen disolver la mancomunidad. En los casos en que esta estuviese constituida por plazo indefinido, cualquier diputación podría separarse de ella, previo acuerdo de tres cuartas partes de sus diputados, advirtiendo al resto de las corporaciones de la decisión con un plazo de un año, y haciéndose cargo de los débitos y obligaciones contraídos en su parte proporcional. En los casos de disolución de la mancomunidad, su liquidación sería realizada por la

comisión gestora, excepto cuando las diputaciones participantes acordasen crear otra comisión con tal fin.

Contra los actos y acuerdos de la comisión gestora, procederían los mismos recursos que el Estatuto concedía a los adoptados por las diputaciones, aunque la facultad de suspenderlos correspondería al presidente de la comisión y al ministro de la Gobernación. En cuanto a los recursos económico-administrativos y contencioso-administrativos, se interpondrían ante los respectivos tribunales de la capital de la provincia, sede de dicha comisión. Finalmente, el Gobierno, por real decreto, aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Gobernación, podía acordar la disolución de la mancomunidad, siempre que en sus acuerdos y propuestas infringiese alguna ley del Reino, o pudiera deducirse peligro grave para el orden público o los intereses nacionales. En tales casos, el Gobierno debía dar cuenta a las Cortes de su resolución y los fundamentos en que se apoyaba.

5.4. Gobernadores civiles y diputados

El título II estaba dedicado a los gobernadores civiles, cuyas atribuciones resultaban bastante disminuidas, ya que no ostentaban la presidencia de la diputación (papel que correspondía a un diputado) y también carecían de voto en las mismas. 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, podría el gobernador suspender los acuerdos de la diputación.

Sus limitaciones al respecto continuaban en el artículo 92.^º, cuando preveía que el gobernador civil de la provincia podría abrir, en nombre del Gobierno, el primer período de sesiones plenarias de cada año. En tales casos ocuparía la presidencia, y dirigiría la palabra a la corporación, sí se consideraba oportuno. En cualquier caso, esta no podría deliberar ni tomar acuerdos en su presencia.

5.5. Los diputados provinciales

El título III, dedicado a las diputaciones provinciales, partía de la base de que el número de diputados debía reducirse, para evitar que dichas corporaciones se convirtieran en “pequeños parlamentos de carácter políti-

co". La reducción, sin criterios concretos, se producía en la mayoría de los casos a la mitad, aproximadamente, de los que existían; por ejemplo, Madrid, Barcelona, Valencia y Córdoba tenían 18 diputados como máximo, y el resto de las provincias, entre 12 y 16.

El mencionado título III, capítulo I, del Estatuto, describía minuciosamente el procedimiento de elección de los diputados provinciales, pero 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", y aunque el libro primero del Estatuto entró en vigor, las elecciones se pospusieron a la realización de un nuevo censo electoral; por tanto, la promulgación y vigencia del Estatuto supuso el nombramiento gubernativo de las corporaciones provinciales.

El Estatuto preveía dos tipos de diputados: los directos y los 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.

Se preveía la existencia en igual número de diputados corporativos designados por los ayuntamientos de la provincia entre los concejales de estos, y su mandato era bienal. Su elección se realizaría una semana después que la de los diputados directos. A tales efectos, previa convocatoria publicada en el boletín oficial de la provincia, se reunirían todos los ayuntamientos para proceder a la elección, escrutinio y revisión de este por la Audiencia Territorial.

El cargo de diputado provincial era gratuito, honorífico y no renunciable; podían asumir el cargo quienes tuviesen aptitud para ser concejales, naturales de la provincia o que llevasen dos años residiendo en ella. Tanto los titulares como los corporativos eran incompatibles con notarios; registradores de la propiedad; secretarios de justicia; los que desempeñasen funciones públicas retribuidas, con excepción del profesorado oficial; con los cargos de gerente, director, consejero, administrador, abogado de entidades o particulares que tuviesen concertados con la diputación suministros, obras, servicios de cualquier género; los recaudadores de contribuciones y sus fiadores. Ninguna persona podría ostentar simultáneamente representación parlamentaria, provincial o municipal, debiendo optar por una de las dos situaciones. Finalmente se incluían los deudores, los que

tuviesen entablado conflicto judicial o administrativo y los inhabilitados por sentencia judicial.

La diputación celebraría sesión plenaria para constituirse el primer día hábil del año económico siguiente a aquel en que se hubiese efectuado la elección para la renovación total de los diputados directos. 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.

5.6. Atribuciones, competencias y obligaciones de las diputaciones

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 y de los funcionarios provinciales.

A las diputaciones les correspondía regir y administrar los intereses peculiares de la provincia, entre ellos: construcción de caminos y carreteras no incluidos en el plan general del Estado; construcción y explotación de ferrocarriles y tranvías interurbanos; establecimiento de líneas de comunicación telegráfica dentro del territorio provincial, entre pueblos que no las tuviesen a cargo del Estado; desecación de terrenos pantanosos; construcción de pantanos y canales de riego; encauzamiento y rectificación de ríos que naciesen y discurriesen por el territorio provincial; establecimiento y sostenimiento de instituciones de beneficencia, higiene y sanidad; concursos y exposiciones para fomentar los intereses de la provincia; instituciones de crédito popular, agrícola y municipal de ahorro, de cooperación, de seguros sociales y casas baratas; establecimiento de escuelas de agricultura, granjas y campos de experimentación, escuelas industriales, de artes y oficios, de bellas artes, de sordomudos, de ciegos, normales y profesionales, y bibliotecas; fomento de la ganadería; repoblación de montes; viveros; conservación de monumentos históricos y artísticos; recaudación de las contribuciones del Estado en la provincia.

Además, se consideraban competencias propias de la diputación: su constitución y la declaración de sus vacantes; aprobación de los presupuestos provinciales; repartimientos; ejercicio de acciones judiciales; contratos y concesiones para obras y servicios provinciales; adquisición, enajenación y mejora de bienes inmuebles, derechos reales, etc.; reglamentos de servicios, dependencias y funcionarios.

En cuanto a las obligaciones mínimas de las diputaciones en materia de beneficencia, constaba el sostenimiento de casas de maternidad y expósitos; de beneficencia hospitalaria; de caridad, para indigentes; de reclusión de dementes pobres. Se preveía la posibilidad de que las diputaciones pudiesen concertar con establecimientos privados o públicos de la misma provincia los anteriores servicios.

Respecto a las obligaciones en materia sanitaria, figuraban: incluir anualmente en sus presupuestos una cantidad destinada a subvencionar obras de carácter sanitario realizadas por los ayuntamientos de la provincia, como abastecimiento de aguas, recogida de residuos y saneamiento de zonas palúdicas; prever en los establecimientos de beneficencia salas destinadas a enfermedades contagiosas, dependencias de radiografía y radioterapia, una consulta exclusiva dedicada a la prevención y al tratamiento de tuberculosos, una sala de hospitalización de prostitutas enfermas, un consultorio gratuito de enfermedades venéreas, y un servicio de puericultura; sostener un Instituto de Higiene.

También se consideraban obligaciones mínimas de las diputaciones las siguientes: fomentar la enseñanza técnica, industrial, artística o agrícola; las instituciones de carácter social, principalmente las Cajas colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión, los seguros sociales y la construcción de viviendas baratas.

Las diputaciones provinciales estaban obligadas a dotar de caminos vecinales su respectivo territorio, con el fin de que tuviesen comunicación todos los núcleos de población superiores a 75 habitantes. A la entrada en vigor del Estatuto, la construcción y conservación de los caminos vecinales correría a cargo de las diputaciones, pero el Estado subvencionaría el servicio durante diez años. Dicha subvención estatal se prorratearía entre las diputaciones de régimen común.

El pleno era competente para adoptar los siguientes acuerdos: creación y disolución de mancomunidades; emisión de empréstitos y consolidación de deudas; concesión de aprovechamientos especiales; creación de arbitrios provinciales; creación o supresión de establecimientos de beneficencia, instrucción y sanidad provincial; aprobación del inventario de los bienes del patrimonio provincial; alteración de términos municipales; nombramiento y separación del secretario, interventor, depositario, jefe de la sección de presupuestos municipales, funcionarios técnicos y administrativos; aprobación de los presupuestos y cuentas provinciales; aprobación del plan provincial de caminos vecinales.

5.7. La comisión provincial

La comisión provincial era competente para administrar los intereses de la provincia, adoptando los acuerdos que en el Estatuto no estuviesen atribuidos al pleno de la diputación. Sus facultades concretas serían: redacción del reglamento de su funcionamiento; nombrar, separar, suspender, corregir o premiar a los funcionarios provinciales; regir, ordenar y vigilar el patrimonio, la aplicación de los presupuestos y la ejecución de todos los servicios provinciales; desempeñar las funciones que le fuesen encomendadas por las disposiciones relativas a la contribución territorial; preparación de los expedientes, presupuestos y acuerdos que debían ser resueltos por el pleno de la diputación, excepto los de materia presupuestaria.

Se le atribuía la función de adoptar acuerdos o emitir informes en materias que no fuesen competencia exclusiva de la diputación provincial. Por el contrario, la función asesora de los gobernadores civiles en aquellos expedientes que exigiesen dictamen en derecho sería desempeñada en lo sucesivo por la Abogacía del Estado, afecta al Gobierno civil respectivo.

El título V, referido al régimen jurídico provincial, dedicaba su primer capítulo a los recursos contra los acuerdos de organismos y autoridades provinciales, así como a la suspensión de los primeros. Los acuerdos adoptados por la diputación causaban efecto y eran ejecutivos, sin que a ello obstaran los recursos legales que contra su validez se formulasen. El presidente debía comunicar y ejecutar los acuerdos de la diputación y de la comisión provincial; sin embargo, debía decretar por sí la suspensión de unos u otros acuerdos cuando recayesen en asuntos que, según el Estatuto, no fuesen de la competencia de la diputación ni de la comisión, o por delincuencia en que hubiesen podido incurrir los diputados al adoptarlos, comunicando el acuerdo al fiscal de la Audiencia. En este último caso, la suspensión quedaría sin efecto si en el transcurso de tres meses no se dictase auto de procesamiento.

Contra las resoluciones del gobernador o del presidente de la diputación decretando la suspensión de un acuerdo provincial, podrían alzarse ante el Ministerio correspondiente, en el plazo de diez días, los particulares, corporaciones interesadas y la misma diputación.

El capítulo II determinaba las responsabilidades de las autoridades y de los organismos provinciales. Finalmente, el título VI se dedicaba exclusivamente al régimen de las islas Canarias.

6. La Hacienda provincial en el Estatuto

El libro II del Estatuto Provincial trataba de las Haciendas provinciales. De él se sintió verdaderamente orgulloso su redactor, ya que consiguió sacar de la ruina económica a las corporaciones provinciales, a pesar de lo difícil de la cuestión y de que no había sido apenas tratada en ninguno de los proyectos precedentes¹⁵.

Al referirse a la Hacienda provincial, reconocía la exposición del Estatuto la necesidad de vencer serias dificultades, entre ellas la casi total carencia de precedentes articulados, frente a los diversos antecedentes reformistas de la Hacienda municipal. Solo en 1922 un proyecto de Cambó, con la pretensión de suprimir el contingente, liberaba a las diputaciones de todas las cargas que sobre ellas gravaba el Estado, verdadero caballo de batalla de las corporaciones provinciales, como hemos visto en las memorias citadas anteriormente.

Siguiendo la información contenida en la mencionada exposición, en aquellos momentos calculaban los redactores del Estatuto que los presupuestos de ingresos de las cuarenta y cinco diputaciones de régimen común y la mancomunidad suponían aproximadamente 100 000 000 de ptas. De la distribución de esa cantidad resultaba que el contingente provincial suponía de 70 a 71 millones de pesetas; el resto estaba integrado por diversos conceptos, entre los que predominaban los de rentas propias y tasas por los servicios de los establecimientos provinciales, sin que los arbitrios superasen los seis millones.

El problema surgía por la apreciable diferencia entre el contingente repartido y el recaudado (algunas provincias, como Madrid, Teruel o Santander, habían recaudado en 1923-24 más del 95 % del contingente, pero otras no habían llegado al 70 %, como en los casos de Cádiz, Huelva, Huesca, Murcia y Valencia, y algunas, como Alicante o Logroño, ni al 60 %, datos tanto más elocuentes cuanto que afectaban a un ejercicio excepcional por el rigor con que se llevaron cobranzas y apremios), calculándose que los cien millones se reducían, como mínimo, en un 10 %, por morosidades y fallidos. El resultado eran 90 millones como ingresos normales de las 45 diputaciones.

La conclusión fue considerar el contingente como un ingreso insuficiente y pernicioso, porque tomaba en cuenta bases distintas y hetero-

15. Calvo Sotelo (1974: 61).

géneas y gravaba a los pueblos de forma desigual, y “porque la recaudación origina contactos inevitables entre Ayuntamientos y Diputaciones, abriendo portillo al favor y a la captación política”.

Pese a estos argumentos, se consideraba que sería un absurdo pretender que los ayuntamientos quedasen liberados de toda aportación pecuniaria a las diputaciones; por tanto, la primera partida de ingresos de la Hacienda provincial seguiría siendo el contingente, pero el Estatuto variaba radicalmente la forma de satisfacerlo. En primer lugar, señalaba un límite máximo permanente que equivaldría al 90, 85 u 80 % de lo que importase el contingente del último año, lo que supondría una rebaja para los ayuntamientos fieles pagadores y supondría un tope a la voracidad recaudatoria de las diputaciones, forzadas al aumento incesante del repartimiento.

En segundo término, afectaba al pago de la aportación municipal forzosa todas las cesiones y recargos sobre contribuciones del Estado que tuviesen carácter municipal, y que la Hacienda pública recaudase y satisficiese; ello constituiría el mecanismo para evitar mayoritariamente la relación directa entre diputaciones y ayuntamientos, y las primeras cobrarían gran parte de las aportaciones municipales, del mismo Estado, de una sola vez, y sin necesidad de procedimientos recaudatorios.

También reconocían los redactores del Estatuto que estas previsiones no bastaban, pues los 60 millones de las ahora previstas aportaciones municipales y los 20 o 24 que rendían sus otras fuentes ordinarias de ingresos —todas subsistentes en la nueva ley— eran insuficientes, a consecuencia de los grandes deberes que el Estado imponía a las diputaciones.

Para remediarlo, había que dar a la institución provincial otros medios, y “el Estado acepta el sacrificio”, cediéndoles íntegramente lo que percibía del impuesto de cédulas personales, y un 5 % de la contribución territorial rustica, lo que suponía para el poder central desprenderse de unos 15 millones de pesetas del presupuesto nacional. Justificaba la cesión del segundo concepto por las funciones de las diputaciones principalmente en las zonas rurales. Respecto al primero, hacía unas consideraciones no muy halagüeñas, pues después de traspasarlo a las capitales de provincia y poblaciones asimiladas, no había sido capaz de extenderlo al resto del territorio, quizás por la carencia de un órgano recaudatorio propio. De hecho, su aportación a los presupuestos generales no era significativa, desde sus orígenes a finales del siglo XIX, sin que desde 1900 se hubiesen

modernizado sus escalas ni adecuado sus tarifas a la reestructuración económica de España.

La actualización del impuesto de cédulas personales comprendía una tarifa primera: "Por rentas de trabajo", distribuida en 16 clases encabezadas por la base de los perceptores de más de 60 000 pesetas anuales, con un importe de 1000, hasta la 16.^a clase, con rentas de una a 750 pesetas, por un importe de 3 pesetas. Los recargos de soltería afectaban desde el 60 % de las dos primeras clases hasta el 20 % de las dos últimas. Estaban sujetos a tributar por esta tarifa primera todos los que percibiesen sueldos, haberes, emolumentos, etc., del Estado, la provincia, el municipio, entidades públicas o privadas y particulares.

La tarifa segunda: "Por contribuciones directas", afectaba a los contribuyentes por territorial, industrial o minería. Comprendía 13 clases: la 1.^a correspondía a los que pagasen más de 15.000 pesetas anuales, con un importe de 1000 pesetas; la última, a los que pagasen de 1 a 25 ptas., que abonarían 3 pesetas. Igualmente, el recargo de soltería oscilaba entre el 60 y el 20 %. Estaban sujetos a tributar por esta tarifa todos los que satisficiesen al Estado contribuciones territorial, industrial o del 3 % sobre el producto bruto de las minas.

La tarifa tercera: "Por alquileres", comprendía a los que no debiesen tributar por ninguna de las dos primeras tarifas, con la excepción de las personas que no invirtiesen en alquiler para vivienda más del 25 % de sus rentas de trabajo. Las personas que no fuesen calificables por rentas, contribuciones ni alquileres, pagarían cédula de 13.^a clase de la tarifa tercera. La cédula especial de cónyuge se reducía al quinto de la del marido, y se suprimía cuando la madre tuviese en su compañía a cuatro o más hijos legítimos.

También se integraban en la Hacienda provincial recargos sobre los impuestos municipales que gravasen solares sin edificar y terrenos inútiles. Se incluían recargos sobre dos impuestos del Estado: el de derechos reales y el del timbre. En el primero se tenían en cuenta únicamente los actos intervivos, referidos a bienes inmuebles, quedando excluida del recargo toda transmisión a título lucrativo. Dicho recargo era del 20 %, con la advertencia de que los tipos gravados venían rigiendo desde la Ley de 1900, sin el aumento que otros tuvieran.

En el del timbre se excluían del recargo los derechos de matrículas, la correspondencia postal y telegráfica, los billetes de espectáculos y en ge-

neral aquellos conceptos relacionados con la cultura o la actividad comercial, y siempre los que no devengasen menos de una peseta de timbre. El importe del recargo era del 10 %. Con el importe de estos recargos: timbre y derechos reales, se formaría una caja administrada por representantes del Estado y de las diputaciones, para distribuir la recaudación entre las últimas. Este sistema evitaría diferencias indebidas, e incluso se podrían nivelar los presupuestos provinciales, atendiendo a las verdaderas necesidades de cada corporación.

La Hacienda provincial se nutriría también con las contribuciones especiales por obras y servicios, con derechos y tasas que las diputaciones podrían imponer y percibir ajustándose a las normas previstas en el Estatuto, y con los arbitrios que se estableciesen sobre la riqueza radicada en la provincia. Finalmente se suprimiría el requisito exigido en el artículo 119.^º de la Ley de 1882, y se daría a las corporaciones provinciales una potestad genérica de imposición que, debidamente controlada, les permitiría crear un patrimonio fiscal propio, “base de su futura prosperidad”.

Continuando con la estructura del texto estatutario, recordemos que el título I del libro II lo dedicaba a los “Presupuestos provinciales”, y el título II a los “Ingresos provinciales”, formados por el patrimonio, recursos y rentas de las provincias, las exacciones provinciales, las contribuciones especiales, los derechos y tasas provinciales, la imposición provincial, los arbitrios provinciales, los impuestos y recursos cedidos por el Estado, las cesiones de recursos municipales, los recargos provinciales, el crédito provincial, y los recursos especiales para empréstitos provinciales. El título III: “De la recaudación, distribución, defraudación y prescripción de los ingresos provinciales”, dedicaba un capítulo a cada uno de los epígrafes reseñados. El título IV: “De la contabilidad y cuentas provinciales”, constaba de los siguientes capítulos: “De la contabilidad de las diputaciones provinciales”, y “De las cuentas provinciales”.

Sin embargo, la experiencia demostró muy pronto que los medios y recursos eran insuficientes para renovar la vida local española, aunque siempre hemos pensado que tampoco existía voluntad política de impulsar la reforma, que, sin pretenderlo, fue avanzadilla 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.

Finalmente, el libro III, con un capítulo único, estaba dedicado a la región, tema polémico por demás¹⁶, que supera el ámbito de las provincias, objeto del presente trabajo, y cuyo estudio se ha hecho en otros lugares¹⁷.

La disposición transitoria decimoprimera disponía que las diputaciones vascongadas conservarían las facultades que les concedía su régimen especial de concierto económico con el Estado, y la decimosegunda reconocía que la Diputación Foral de Navarra conservaría el régimen y la organización establecidos por la Ley de 16 de agosto de 1841¹⁸.

16. *Ibidem*, p. 57.

17. Orduña Rebollo (2015: 807-808; 2022a: 545 y ss.).

18. Gallego Anabitarte (1975).