

# CAPÍTULO 9

## El desarrollo del Estatuto Provincial y sus consecuencias. La provincia en la obra de Ortega

### 1. Introducción

El Estatuto Provincial, como el municipal, también fue objeto de desarrollo reglamentario que completó el código provincial español. Por orden cronológico citaremos: el de vías y obras provinciales de 15 de julio de 1925; el del Comité y Caja Central de Fondos Provinciales de 5 de septiembre; el de Sanidad Provincial de 20 de octubre; y el de funcionarios y subalternos provinciales de 2 de noviembre, al que nos referiremos con más detalle. En total se contabilizaron 310 artículos, 12 disposiciones transitorias del Estatuto Provincial y 196 artículos de los reglamentos<sup>1</sup>. Cabe recordar que por una serie de circunstancias, entre ellas la ausencia de una regulación específica durante los años siguientes, estos reglamentos estarían en vigor largos años, superando el periodo republicano, la guerra civil y el primer franquismo.

### 2. El Reglamento de obras y vías provinciales

El primer reglamento promulgado en desarrollo del Estatuto Provincial fue el dedicado a las vías y obras provinciales en general, y muy especialmente

---

1. Orduña Rebollo (1981b: XXXI).

a los caminos vecinales, cuyo traspaso a las diputaciones constituyó una de las modificaciones más importantes del régimen existente hasta aquel momento. Su articulado, según la exposición, contenía la aspiración de que fructificase la autonomía otorgada a las corporaciones provinciales, sin mengua de las garantías exigidas por el Estado, al conceder subsidios de sus recursos, a las citadas corporaciones.

El Reglamento preveía que antes del día 1 de abril de 1926 las diputaciones confeccionarían y aprobarían el plan de caminos vecinales, mencionado en el artículo 133.º del Estatuto. El referido plan comprendía, en primer lugar, los caminos incluidos hasta aquel momento en el vigente del Estado, de los cuales el Ministerio de Fomento facilitaría una relación oficial, incluidos los que fuesen necesarios para establecer comunicación entre los núcleos de población de más de 75 habitantes existentes en la provincia.

El proyecto de plan de caminos vecinales de cada provincia se insertaría en el boletín oficial de la misma para abrir durante quince días un periodo de información pública, a fin de que particulares y corporaciones locales afectadas pudiesen hacer sus alegaciones. Superado el trámite, las diputaciones provinciales procederían a redactar el plan definitivo, también publicado en el boletín oficial, elevándose el ejemplar aprobado al Ministerio de Fomento, al único efecto de que este pudiese coordinar las comunicaciones interprovinciales.

Las diputaciones establecerían el orden de construcción de los caminos vecinales, de acuerdo con los siguientes grupos: 1) caminos incluidos en el vigente Plan del Estado; 2) caminos no comprendidos en el Plan anterior, para cuya construcción ofreciesen auxilios los pueblos y entidades interesadas. Asimismo, dentro de este grupo se concedería preferencia: i) a los caminos para los cuales se ofreciesen auxilios equivalentes al porcentaje más elevado y debidamente garantizados; ii) en los casos de desigualdad de auxilios entre varios caminos, la preferencia se determinaría en razón directa del número de habitantes de los pueblos e inversa del coste de las obras.

En los casos de caminos para cuya construcción no ofreciesen ningún auxilio los pueblos interesados, tendrían preferencia: los caminos que enlazasen pueblos incomunicados, clasificándose la preferencia en función

directa del número de habitantes e inversa del coste de la obra. Finalmente, los caminos de enlace de pueblos o regiones incomunicadas entre sí<sup>2</sup>.

Los artículos 7.º a 13.º se referían al traspaso de los caminos vecinales y puentes económicos del Estado a las diputaciones. Para ello, la Dirección General de Obras Públicas formularía, antes del uno de septiembre siguiente, relaciones por provincias de los caminos vecinales y puentes económicos comprendidos en el mencionado Plan. Con tal relación, las jefaturas de obras públicas provinciales redactarían por triplicado: una con los caminos que se encontrasen en conservación, otra con los que estuviesen en ejecución, y la tercera con el resto de los caminos y puentes, especificando los que tuviesen proyecto aprobado y los que no.

El paso siguiente sería la entrega de los caminos y puentes que estuviesen en conservación, mediante acta suscrita por el ingeniero jefe de obras públicas, el presidente de la diputación y el director de obras provinciales. El procedimiento para la entrega de las obras en curso de ejecución sería el siguiente:

1º.- La Jefatura de Obras públicas pasaría a la Diputación relación expresiva de las cantidades que en cada obra haya abonado el Estado a título de anticipo o subvención

2º.- En presencia de los funcionarios y autoridades mencionadas, se levantaría acta por triplicado para hacer constar la entrega, especificando el nombre del Camino o puente, las subvenciones o anticipos invertidos por el Estado, los documentos y antecedentes de la construcción, los proyectos que debía encargarse la Diputación y la subvención de esta en todos los derechos y deberes que hubiese adquirido el Estado en relación a la obra de referencia.

3º.- En el momento de levantar el acta, la Diputación provincial podrá consignar los reparos que estimase oportunos, tanto sobre el estado de las obras, como de los anticipos y subvenciones del Estado.

4º.- Los ejemplares de las actas se depositaría en la Jefatura de Obras públicas, en la Diputación provincial y el tercero en el Ministerio de Fomento. Cuando no existiesen discrepancias la entrega se considerará consumada, en el caso de que las hubiese, la entrega quedaría en suspenso hasta que resolviese el Ministerio. Éste, previo informe de su sección de contabilidad, cuando el repa-

---

2. La insistencia en resolver el problema de la existencia de numerosos pueblos incomunicados era una preocupación real que trataba de resolver el Ministerio de Fomento del Directorio Civil (recordemos la expedición real a las Hurdes). A título de ejemplo, avanzada la década de los sesenta del pasado siglo, aún existían provincias con pueblos aislados. Recordemos, entre otros, parcialmente los de la Cabrera leonesa, La Baña, etc.

ro afectase a las cantidades abonadas por el Estado, resolvería en el plazo de veinte días las discrepancias suscitadas”.

Las diputaciones estaban obligadas a continuar la construcción de las obras pertenecientes al plan de caminos vecinales que les transfiriese el Estado en fase de ejecución, de acuerdo con los compromisos pactados con aquel por las entidades peticionarias. Las mismas obligaciones deberían cumplir las diputaciones en la construcción del resto de los caminos contenidos en el plan en vigor, mientras fuese subvencionada su construcción por el Estado.

Los siguientes capítulos desarrollaban los siguientes apartados: construcción de caminos vecinales y puertos económicos; planes de conservación de los caminos vecinales; redacción y aprobación de los proyectos de obra nueva y reformada; y régimen económico de los caminos subvencionados.

El Título II estaba dedicado a “las obras provinciales en general”; el artículo 35.º preveía que las diputaciones podían proponer el traspaso al Estado de aquellas carreteras que rebasaran la órbita provincial, bien por su marcado carácter nacional, o por constituir solución de continuidad a otras vías del Estado. En sentido contrario, podían solicitar del Estado la cesión de carreteras que tuviesen un interés preponderante o exclusivamente provincial. En ambos casos el procedimiento a seguir se iniciaría con la propuesta formulada ante el gobernador civil de la provincia, que en el plazo de un mes, previo informe de la jefatura de obras públicas, la tramitaría al Gobierno, que debería resolver, oídos los ministerios de Fomento y Gobernación.

Para que el Estado pudiese acordar el traspaso de obras hidráulicas, a favor de una o varias diputaciones constituidas en mancomunidad, era preciso que dichas obras tuviesen un marcado carácter provincial y que afectasen a una o varias provincias, con las siguientes prevenciones: si se trataba de puertos, no podían tener la condición de interés general o de refugio en la clasificación de la Dirección de Obras Públicas; si se trataba de obras a realizar en cauces públicos, su explotación no podía imposibilitar ni perjudicar los aprovechamientos situados aguas abajo en territorio de las provincias ajenas al traspaso; cuando se tratase de obras aprobadas, estuviesen o no en ejecución y que debían ser auxiliadas por entidades, comunidades o particulares, el traspaso requería el voto favorable de las dos terceras partes en la junta integrada por los representantes de dichas entidades.

La subvención que el Estado concediese para la realización de obras traspasadas tendría el mismo carácter que las destinadas a caminos vecinales, considerándose como ingreso propio y ordinario de la corporación subvencionada. Al acordar el traspaso, el Gobierno se reservaba la reglamentación de la cuantía de la subvención, forma de invertirla y controlarla, plazo para su construcción y dirección e inspección de la misma.

En relación con los ferrocarriles construidos por las diputaciones, correspondía al Ministerio de Fomento la misión inspectora que le había encomendado la Ley de Obras Públicas de 1877 en los servicios de construcción, conservación, explotación y policía de caminos de hierro.

El Título III regulaba las funciones del personal de vías y obras provinciales, y en su virtud todas las diputaciones tendrían una sección del mismo título, con el objetivo de entender todos los aspectos referentes a la redacción de proyectos, ejecución y conservación de las obras enumeradas en el artículo 107 del Estatuto y en el Reglamento. Al frente de la sección estaría un ingeniero de caminos, canales y puertos. Excepcionalmente, si el número de kilómetros que la diputación tuviese a su cargo no excedía de 100, podía estar al frente de dicha sección un ayudante de obras públicas. El personal auxiliar de la sección, en lo referido a caminos, debería pertenecer a los cuerpos auxiliares de obras públicas.

Cada diputación formaría la plantilla de funcionarios técnicos y auxiliares de la sección de vías y obras, con la prevención de que no correspondiesen a cada ingeniero más de 400 kilómetros, y teniendo en cuenta las circunstancias peculiares de la provincia respecto a las obras públicas. Para la provisión de plazas de personal facultativo, las diputaciones podían designarlo mediante concurso que resolvería la comisión provincial. También las corporaciones podían encomendar parcial o totalmente los servicios de vías y obras a los funcionarios de las jefaturas de obras públicas, los cuales quedaban autorizados para simultanear ambas funciones independientemente, sin que esta circunstancia otorgase a dichas jefaturas otras atribuciones que las que pudiesen corresponder cuando la diputación tuviese personal técnico propio.

Mencionaremos las disposiciones transitorias: la primera se refería a la continuidad de la dirección de las obras por las jefaturas respectivas, mientras no se formalizase la entrega de caminos y puentes económicos. La segunda recordaba que, mientras las diputaciones provinciales no dispusieran de la maquinaria precisa para las necesidades de vías y obras, se

utilizaría en la conservación y construcción de caminos la perteneciente a las jefaturas de obras públicas<sup>3</sup>.

### 3. El Reglamento del Comité y Caja Central de Fondos Provinciales

Como vimos anteriormente, en el Estatuto figuraba la cesión a las diputaciones del imponer recargos por los conceptos de derechos reales y timbre, hasta aquel momento competencia tributaria exclusiva del Estado. Para verificar los movimientos de fondos producidos por dichos recargos y para el funcionamiento de Caja Central de Fondos Provinciales, en la que debían ingresarse, se abriría en el Banco de España una cuenta corriente sin interés. Un comité sería el encargado del gobierno y de la dirección de la Caja, y por su delegación intervendría directamente las operaciones que se realizasen, incluidas las órdenes de entrada y salida expedidas. En dicho comité figuraría como ordenador el presidente, un vocal designado entre los diputados provinciales que asumiría las funciones de interventor, y el secretario —un funcionario del Ministerio de la Gobernación—, con la condición de depositario.

La presidencia del Comité la ostentaría el ministro de la Gobernación, y la vicepresidencia el director general de Administración, que sustituiría al presidente en casos de enfermedad o ausencia. El resto de los componentes serían: los directores generales de lo Contencioso del Estado, Rentas Públicas y Obras Públicas; cuatro representantes de las diputaciones provinciales, designados mediante elección y renovados cada dos años; el mencionado secretario; y el jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de la Gobernación.

El Ministerio de Hacienda, encargado de la recaudación de los referidos impuestos, los abonaría mensualmente al Comité de Caja, mediante el correspondiente libramiento. Recibido el talón anterior, se entregaría en el banco otro de ingreso por igual cantidad en la cuenta corriente autorizada por los tres funcionarios citados. Los pagos serían ordenados por el presidente del Comité por medio del oportuno mandamiento, y en función del mismo se libraría un cheque u orden de pago, suscrita por el presidente, el vocal interventor y el secretario, que se entregaría al interesado, después de firmar el recibí de este.

---

3. Recuérdense las reiteradas quejas de las diputaciones, recogidas en la encuesta mencionada en el capítulo 8.º, sobre la carencia de maquinaria adecuada para atender las necesidades de las obras públicas provinciales.

La Hacienda entregaría mensualmente al Comité una relación, por provincias, de las cantidades realizadas por los dos recargos. En el caso de los ingresos por el timbre provincial recaudados el mes anterior, tendrían un carácter provisional, dado el procedimiento de recaudación y organización de la Compañía Arrendataria de Tabacos, hasta que se formalizasen todas las operaciones y se centralizasen todos los justificantes para aprobación del ingreso, con el aumento correspondiente, momento en el que la liquidación adquiriría carácter de firme.

El minucioso control de todo el procedimiento y la contabilidad estaba previsto en el artículo 4.º, reflejado en la existencia obligatoria de la siguiente relación de instrumentos contables: libro de caja, diario de entrada de caudales, diario de salida de caudales, registro de cartas de pago, registro de mandamientos de pago, libro mayor, talonario de cartas de pago, talonario de mandamientos de pago. Los libros destinados a la contabilidad de la Caja estarían foliados, y cada hoja autorizada con el sello de la corporación y la rúbrica del presidente. En el primer folio se extendería una diligencia de apertura en la que constasen la fecha y el número de folios del libro, autorizada con las firmas de presidente, interventor y secretario. Se prohibía raspar, enmendar, tachar, adicionar o interlinear en dichos libros, y la subsanación de errores constaría por medio de asientos explicando en qué consistían y extendiendo el concepto tal como debía haberse consignado.

El Comité rendiría anualmente al Tribunal Supremo de Hacienda la cuenta general de ingresos y pagos, autorizada por presidente, vocal interventor y secretario, acompañando copia literal del acta en la que constase la aprobación del Comité, que podía solicitar el personal auxiliar necesario a los ministerios de Gobernación y Hacienda; este departamento designaría un individuo del cuerpo de contabilidad que tendría a su cargo las funciones y los servicios contables del Comité.

#### **4. El Reglamento de Sanidad Provincial**

Esta norma regulaba en primer lugar la organización, funciones y competencias de la Administración periférica del Estado en materia de sanidad. En consecuencia, recordaba en su artículo 1.º que los gobernadores civiles, como representantes del Gobierno en las provincias, asumían entre sus facultades la de velar por el exacto cumplimiento de las leyes sanitarias e higiénicas, adoptando, bajo su responsabilidad y urgencia, todas las medidas que estimasen convenientes para preservar la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección y riesgos análogos.

Para la administración y el régimen de los fines sanitarios del Estado, existiría en todas las provincias una inspección provincial de sanidad, dependiente del Ministerio de la Gobernación y radicada en la capital respectiva. Al frente de cada una estaría un inspector provincial de sanidad al que correspondería asesorar, informar y cumplimentar las órdenes y ejecutar los acuerdos del gobernador en materia sanitaria, régimen interior, establecimientos, corporaciones, funcionarios y facultativos adscritos a los respectivos centros.

En cada capital de provincia existiría una junta provincial de sanidad, cuyos cometido y funciones, además de redactar su reglamento orgánico, serían, entre otras competencias, informar, antes de la aprobación por los ayuntamientos, su reglamento de sanidad municipal, y facilitar su gestión; informar sobre los proyectos de carácter sanitario municipal que requiriesen subvención estatal; asesorar en asuntos de su competencia a las diputaciones provinciales cuando reclamasen su informe; velar por la higiene de las vías públicas, abastecimientos de aguas, régimen sanitario de todos los establecimientos dependientes de la Administración provincial; protección a la infancia, vigilancia de expósitos y su lactancia en los establecimientos; profilaxis contra las enfermedades venéreas, y declarar las epidemias de enfermedades infecciosas.

La junta estaría presidida por el gobernador, y compuesta por un vicepresidente, el inspector provincial de sanidad, que actuaría como secretario, y los siguientes vocales: el presidente de la diputación provincial, el alcalde de la capital, el médico jefe del hospital militar, el decano de la beneficencia provincial, el inspector de higiene y sanidad pecuaria, un catedrático de química de la universidad o del instituto de enseñanza media, los jefes de los diversos servicios provinciales, obras públicas, catastro, estadística, trabajo, y el abogado del Estado.

Las brigadas sanitarias, laboratorios provinciales e institutos provinciales de higiene, organizados y sostenidos por mancomunidades municipales, refundirían todos sus servicios en los institutos de higiene, cuya organización y mantenimiento era obligación de las diputaciones provinciales, que consignarían en su presupuesto los créditos suficientes para completar los servicios sanitarios que tuviesen establecidas las extintas mancomunidades, y funcionarios facultativos, técnicos o auxiliares se integrarían en el nuevo organismo. No obstante, las diputaciones provinciales podían incrementar en el grado que estimasen oportuno dicho personal.



Las diputaciones redactarían el reglamento de régimen interior de los institutos de higiene, en el que constarían los servicios, procedimiento de realizarlos, deberes y derechos del personal adscrito, obligaciones de la diputación y de los ayuntamientos en cuanto a los medios económicos para su mantenimiento. Dicho reglamento sería aprobado por el Ministerio de la Gobernación. Su régimen administrativo estaría a cargo de las corporaciones provinciales, que podrían conceder a los ayuntamientos intervención en el régimen administrativo de los institutos por medio de los alcaldes y concejales que designasen. Los institutos provinciales de higiene estarían compuestos por las siguientes secciones: epidemiología y desinfección; análisis clínicos, higiénicos y químicos; vacunación.

Las diputaciones dispondrían en cada uno de los establecimientos provinciales de beneficencia un pabellón de aislamiento para los casos de enfermedades infecciosas o infectocontagiosas que pudieran presentarse entre los asilados de los mismos. El pabellón estaría dotado del necesario personal facultativo, hospitalario y de asistencia, medios de transporte, y material de desinfección fijo y móvil necesario.

Al ser necesaria para el diagnóstico y tratamiento del cáncer y otras enfermedades una adecuada instalación de rayos X, las diputaciones procurarían disponer de ella en sus servicios hospitalarios, para atención no solo de los enfermos hospitalizados, sino también de los que acudiesen a las consultas de los dispensarios antituberculosos y anticancerosos, centros de obligada creación por las diputaciones, con la obligación extensiva de las corporaciones provinciales de destinar una sala del hospital provincial o pabellón adecuada para la hospitalización de las meretrices.

La creación de consultorios gratuitos de enfermedades generales para tuberculosos pobres y enfermos de afecciones venéreo-sifilíticas era otra obligación de las diputaciones provinciales, ubicados en lugares distintos y en horarios diferentes, y dotados de personal especializado. En el dispensario antituberculoso no se admitirían otros tipos de enfermos que los tuberculosos; su misión consistiría en el diagnóstico precoz de los afectados por dicha enfermedad, su educación higiénica, incluida la vigilancia sanitaria y domiciliaria de los enfermos y de las personas que les rodeasen, así como la propaganda profiláctica contra esta dolencia.

Análogas prevenciones se tomarían en los dispensarios antivenéreos de carácter provincial. Realizarían una misión médico-social, extendiendo la acción curativa y profiláctica no solo en el sector prostibulario, sino también entre hombres y mujeres afectados de enfermedades de tal índole.

le. Con criterio de respeto a la intimidad de los pacientes, no se realizaría ninguna inscripción nominal, llevándose un registro de fichas numeradas con los datos clínicos indispensables. El reconocimiento y tratamiento de prostitutas enfermas no sería objeto de abonar derecho alguno. Los reconocimientos se harían siempre en el dispensario y serían gratuitos.

Otro punto muy importante de atención por parte de las diputaciones era la organización del Instituto de Maternología y Puericultura, con el fin de impartir enseñanza higiénica a las mujeres sobre los cuidados del embarazo y la crianza de los hijos. Dicho instituto constaría de los siguientes departamentos: comedor de embarazadas y madres lactantes; gota de leche y casa-cuna. Los inspectores de Sanidad vigilarían con atención lo referente a la lactancia de niños confiados a nodrizas mercenarias, realizando visitas de inspección y denunciando, en caso de irregularidades, las infracciones de la Ley de Protección de la Infancia. También era cometido de las diputaciones prestar gratuitamente asilo y asistencia hospitalaria a todo niño pobre, lisiado o impedido, cualquiera que fuese la causa de su invalidez, aplicando a su corrección o curación cuantos medios terapéuticos fueran posibles.

En definitiva, para el sostenimiento de todas estas organizaciones sanitarias, las diputaciones provinciales estimularían la acción social, fomentando las instituciones de este carácter existentes en la provincia. Por último, el Título III, artículos 65.º a 68.º, regulaba el régimen sanitario de las islas Canarias, en el que podemos apreciar la existencia de una futura organización territorial al dividir los servicios en dos grupos: occidental (Tenerife, La Palma, Gomera y Hierro), con capital en Tenerife, y oriental (Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura), cuya capital sería Las Palmas.

## **5. La función pública provincial en el Estatuto y en el Reglamento de funcionarios y subalternos provinciales**

### **5.1. Secretarios de las diputaciones**

La regulación del Cuerpo de Secretarios de Diputación, Interventores y Funcionarios Provinciales está contenida en los artículos 135 a 158 del Estatuto Provincial. Tales funcionarios estaban integrados en un cuerpo específico, los Secretarios de Diputación; por tanto, quedaban al margen del de Secretarios de Ayuntamiento, si bien es verdad que en el artículo 138 se hacía una previsión para el Reglamento<sup>4</sup>:

---

4. Con carácter general en Orduña Rebollo (2012b: 251-257).

“Se procurará fusionar los Cuerpos de Secretarios de Diputaciones provinciales y de Ayuntamientos, estableciendo reciprocidad de derechos entre los aspirante y armonizando la autonomía de las Corporaciones provinciales con las garantías legales de capacidad e inamovilidad del Secretario y el respeto a los derechos adquiridos”.

A salvo de lo dispuesto en el artículo anterior, en cada diputación y cabildo insular existiría un secretario pagado con fondos provinciales o insulares, que lo sería del pleno y de la comisión. En el caso de dos o más diputaciones que se mancomunasen legalmente, la mancomunidad resultante designaría un secretario entre los de las corporaciones que la integrasen, o en su defecto actuaría el que ostentase dicho cargo en la provincia donde radicase la capitalidad. El secretario era miembro de la corporación y jefe de los servicios administrativos.

Por la primera condición, era competente para asistir a las sesiones del pleno y de la comisión con voz pero sin voto, levantar acta y asistir a todos los actos oficiales de la corporación provincial, teniendo asimismo la muy importante atribución de advertir a la diputación o a la comisión provincial, y al presidente en su caso, sobre la ilegalidad, si se produjese, de cualquier acuerdo que pretendiesen adoptar, consignando en el acta dicha advertencia para eludir posibles responsabilidades. Igualmente, debía vigilar la ejecución de los acuerdos y gestionar todos los asuntos de la corporación, y encargarse de la redacción y publicación semestral de los extractos de acuerdos del pleno, y mensual de los de la comisión permanente.

Sus atribuciones como jefe de los servicios administrativos no variaban mucho de las previstas para los secretarios de ayuntamiento, como la dirección y el control de los empleados de la secretaría, la preparación de expedientes, la redacción de informes, la expedición gratuita de recibos correspondientes a solicitudes, reclamaciones y recursos, la certificación de todos los actos de la diputación o la elaboración de una memoria anual. Una novedad: la obligación de permanecer en su despacho las horas señaladas, tanto ordinarias como extraordinarias, salvo las ausencias que exigiesen sus deberes oficiales.

En cuanto a los requisitos para ser titular de una secretaría de diputación, además de los habituales, se exigía en todos los casos estar en posesión del título de licenciado en Derecho; sin embargo, los que a la fecha de promulgación del Estatuto ejerciesen el cargo de o figurasen en el Cuerpo en condición de aspirantes, conservarían los derechos adquiridos, “aunque no posean la condición de letrado”. Su nombramiento debía hacerse por el pleno de la diputación, en sesión extraordinaria,

sin ninguna limitación, siempre que el elegido perteneciese al Cuerpo correspondiente. En los concursos debían determinarse los méritos preferentes, como poseer el título de doctor en Derecho o de otro carácter profesional, haber ganado oposiciones en cualquier otro cuerpo que exigiese la condición de letrado, y la antigüedad en el desempeño del cargo de secretario. En cuanto a la determinación de las retribuciones que acordase la diputación, se remitía al Reglamento para fijar la escala de sueldos mínimos. Igualmente, se reconocía el derecho a las jubilaciones, que se prorratearían entre todas las diputaciones en las que se hubiesen prestado servicios.

En el capítulo de incompatibilidades se reproducen prácticamente las referidas a los secretarios de ayuntamiento, aunque se amplía la percepción de toda retribución, comisión o encargo a empresas, de cualquier índole, constituidas en España o en el extranjero, que tuviesen relación contractual con la diputación en que prestasen sus servicios. Igualmente les estaba prohibido el ejercicio de la abogacía ante los tribunales en todos los asuntos que tuviesen relación directa o indirecta con la Administración del Estado, de la región o de la provincia, siempre que fuese en contra de los intereses de la diputación de su destino.

Las correcciones disciplinarias de apercibimiento, multa y suspensión de empleo y sueldo por el plazo de un mes serían impuestas por la comisión provincial, resolución contra la que el afectado podía interponer recurso contencioso-administrativo ante el tribunal provincial. Tales sanciones no serían ejecutivas mientras el pleno, con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados, no las confirmase. Además, debía tenerse en cuenta el plazo de tres meses que debía transcurrir, en el caso de que el secretario hubiese presentado una advertencia expresa de ilegalidad.

La destitución del secretario correspondía al pleno de la diputación, en cuya sesión se requería la presencia de tres cuartas partes de los diputados provinciales y el voto a favor de dos tercios de los asistentes. Preveía el Estatuto que tal situación debía deducirse de una causa grave, y previa instrucción de expediente con audiencia del interesado. La estimación de la gravedad se producía por el abandono inmotivado del servicio, la insubordinación y la desobediencia grave reiterada, cualquier condena firme por un delito que supusiera más de un año de prisión correccional, o la ocultación maliciosa de cualquier causa de incompatibilidad o incapacidad. Contra el acuerdo del pleno solo procedía el recurso contencioso-administrativo. El destituido por resolución firme no podía obtener, ni en

propiedad ni interinamente, otra secretaría de diputación en el plazo de un año. En caso de reincidencia sería dado de baja del Cuerpo.

El desarrollo reglamentario del Estatuto Provincial<sup>5</sup> ampliaba los anteriores contenidos, pues el Cuerpo de Secretarios Provinciales estaba formado por los que ejercían el cargo en propiedad, en el momento de aprobarse el Reglamento, en diputaciones y cabildos insulares, y en la Mancomunidad insular de Canarias<sup>6</sup>; los aspirantes que en virtud de examen de aptitud, y de acuerdo con los anteriores reglamentos, figurasen en las relaciones de los de su clase publicadas en la Gaceta de Madrid, y estuviesen en posesión del certificado acreditativo expedido por la Dirección General de Administración; los oficiales mayores, jefes de sección o funcionarios que en cada corporación desempeñasen el cargo inmediatamente inferior al de secretario y ejerciesen una jefatura de servicio o dependencia, siempre que el cargo lo hubiesen desempeñado sin ninguna nota desfavorable y en propiedad desde diez años antes de la publicación del Estatuto Provincial, o durante cinco si lo obtuvieron por oposición, y que el interesado fuese licenciado en Derecho.

El artículo 19.º hemos de considerarlo de gran importancia, pues de acuerdo con la pauta marcada en el Estatuto disponía que, desde la publicación del Reglamento, existiría un solo Cuerpo de Secretarios de Diputaciones y Ayuntamientos, entendiéndose asimilados aquellos a los de primera categoría. Sin embargo, solo podrían concursar a secretarías de ayuntamiento de esta categoría los de las diputaciones que fuesen letrados, y a la inversa, no podían aspirar a secretarios de diputación los de ayuntamiento de igual categoría que careciesen de dicho título. En consecuencia, no era aplicable a la Administración provincial el artículo 19 del Reglamento de Empleados municipales, y los miembros del Cuerpo de Secretarios de Diputaciones que no fuesen abogados solo podían optar a secretarios de diputación o cabildo.

Estábamos ante la solución de un problema real que trataba de mostrar su respeto a los derechos adquiridos con eficacia —con alguna opinión poco favorable—, pero en realidad se estaban dando los pasos necesarios

---

5. Real Decreto de la Presidencia del Directorio Militar de 2 de noviembre de 1925, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionarios y Subalternos provinciales.

6. Ténganse en cuenta la disposición transitoria sexta del Estatuto Provincial, que preveía la constitución de la mancomunidad interinsular de Canarias a partir del día 1 de abril de 1926, y la 7.ª, disponiendo que los nombramientos de secretarios, interventores de fondos provinciales y jefes de las secciones de presupuestos municipales, continuarían haciéndose entre los individuos de los respectivos cuerpos.

para consolidar un cuerpo de funcionarios de élite; superada la existencia de aquellos que ostentaban una situación adquirida, se elevaría el nivel general, garantizado por la posesión de titulaciones superiores. Confirmó esta opinión el artículo siguiente sobre la convocatoria de las sucesivas oposiciones para secretarios de primera categoría, que debían considerarse extensivas a secretarías de diputación y ajustarse a lo establecido en el artículo 12.º d) del Reglamento de Empleados municipales.

De nuevo veremos la exigencia de titulación superior en el artículo 25.º del Reglamento, que preveía la posibilidad de permutas entre secretarios menores de sesenta y cinco años de edad si existía conformidad expresa de las corporaciones afectadas. Dicha permuta solo era posible entre secretarios de diputación y de ayuntamiento de primera categoría, siempre que los interesados estuviesen en posesión del título de abogado. En cuanto a las interinidades, producidas en el caso de vacantes, suspensiones o destituciones, podían desempeñarlas exclusivamente individuos que perteneciesen al Cuerpo de Secretarios.

Cuando una secretaría de diputación quedase vacante, se seguiría el procedimiento análogo al de los secretarios de ayuntamiento, sustituyendo en este caso al alcalde por el presidente de la diputación, con su comunicación a la Dirección General a través del Gobernador, para que en los diez días siguientes anunciara el concurso, dando treinta días hábiles para que los aspirantes presentasen sus instancias. Los que participaban en el concurso debían acreditar las condiciones habituales, y además ser licenciados en Derecho y estar en posesión del título de aptitud expedido por la Dirección General de Administración. En los treinta días siguientes, la diputación o el cabildo haría el nombramiento; en el caso de no hacerlo, la Dirección General reclamaría el expediente y lo resolvería, publicando la designación en la Gaceta en los ocho días siguientes. Contra el nombramiento, los concursantes que considerasen lesionados sus derechos podían promover el recurso contencioso-administrativo.

En su condición de miembro de la corporación, el secretario tenía las habituales atribuciones que se han mencionado en diversas ocasiones: asistir sin voto a las sesiones del pleno y de la comisión, etc. En primer lugar, era su obligación formular la advertencia prevista en el artículo 138 del Estatuto Provincial, cuando estimase ilegal el acuerdo o trámite que se tratase de adoptar o seguir. Tenía la obligación y el derecho de asistir a todos los actos que celebrase la corporación y a los que esta concurriese como tal, usando las insignias de diputado y figurando el último de ellos. Entre los cometidos habituales figuraban la preparación del orden

del día de las sesiones del pleno y de la comisión, y la redacción del acta; a propósito de esto, si existiesen taquígrafos en la sesión, además de las notas precisas para redactar el acta, tomarían las necesarias para publicar el Diario de Sesiones públicas de las corporaciones provinciales. Recuerda el Reglamento que el acta es un documento público que produce efectos legales desde que se extiende y la firma el secretario que la autoriza; con las garantías y responsabilidades inherentes a su condición de depositario de la fe pública administrativa.

Entre las variaciones respecto a textos anteriores, el secretario, como miembro de la corporación, era el jefe de todas las dependencias provinciales, y en esa condición dictaría las disposiciones de régimen interior para la organización y el funcionamiento de los servicios, sin perjuicio de las competencias técnicas que correspondiesen a los jefes de servicios provinciales. Estas competencias supondrían determinar el horario ordinario y extraordinario de las oficinas, distribuir el personal administrativo y subalterno y el trabajo de los funcionarios adscritos a la secretaría, y dar posesión de sus cargos a todos los funcionarios provinciales.

Respecto a la documentación de la corporación, exigiría al archivero provincial que en el plazo de un año procediese a la clasificación y catalogación de todos los documentos confiados a su custodia, formando los catálogos e inventarios necesarios. En el mismo sentido dispondría que los fondos bibliográficos de la biblioteca provincial se catalogasen y que se propusiera su apertura al público una vez realizada esta operación. Incluía el Reglamento su deber de vigilar la conservación, ornato y policía del palacio provincial, de sus enseres, muebles y objetos.

Los motivos de incapacidad e incompatibilidad para su nombramiento no aportan novedades respecto al contenido del Reglamento de funcionarios municipales ni al del Estatuto Provincial, ambos mencionados. Señalar los sueldos mínimos de los secretarios de diputación fijados en el artículo 27.º:

Diputaciones de Madrid y Barcelona	15 000 pesetas anuales
<b>RESTO DE DIPUTACIONES:</b>	
Más de 5 000 000 de presupuesto de ingresos	12 000 “ “
De 3 000 000 a 5 000 000	11 000 “ “
En las demás diputaciones	10 000 “ “

Las jubilaciones, los derechos pasivos, las pensiones de viudedad y orfandad, las licencias y los permisos, las responsabilidades y los recursos, no variaban de los consignados anteriormente.

## 5.2. Interventores de fondos de las diputaciones

En todas las diputaciones, cabildos y mancomunidades provinciales, cuando se constituyesen, existiría un interventor de fondos, encargado de la cuenta y razón y de fiscalizar todos los ingresos y gastos realizados por la corporación. El detalle de sus funciones está contenido en los artículos 149.º y 150.º, cuya descripción es una reiteración de las competencias y obligaciones que figuran en el Estatuto Municipal, pues como es sabido los interventores formaban un cuerpo único para los niveles de la Administración local. Evidentemente también consta la muy importante función de advertencia de ilegalidad cuando en los pagos se infringiesen las prioridades derivadas de títulos legítimos preferentes o del carácter inexcusable de las obligaciones.

Se remitían al futuro reglamento la escala de sueldos mínimos y el régimen de ascensos; respecto a las condiciones necesarias para el ingreso en el Cuerpo, incapacidades, declaración y provisión de vacantes, correcciones, recursos y derechos pasivos, se regirían por lo previsto en el Reglamento de funcionarios municipales de 23 de agosto de 1924.

Pocas novedades aporta este reglamento sobre la figura de los interventores de las diputaciones provinciales, pues en todo lo relativo a organización, ingreso, provisión de vacantes, concursos, nombramientos, licencias, incapacidades, incompatibilidades, sueldos, jubilaciones, derechos pasivos, funciones, responsabilidades y recursos, serían de aplicación los artículos 62 a 93 del Reglamento de Interventores y Empleados municipales de 23 de agosto de 1924, y 148.º y 151.º del Estatuto Provincial. En cuanto a la escala de sus sueldos, era de 12 000 pesetas anuales para los de Madrid y Barcelona; 11 000 para las diputaciones cuyo presupuesto de ingresos fuese superior a cinco millones; 10 000 en las que superasen los tres millones y no llegasen a los cinco, y 9000 en las demás corporaciones. Recordar que los jefes de las secciones provinciales de presupuestos municipales tendrían la misma categoría y sueldo que los interventores provinciales respectivos.

Sus funciones y deberes estaban consignados en los artículos 149.º y 150.º del Estatuto Provincial, pero en el Reglamento se incluían algunas especificaciones, como residir en la capital de la provincia, de la que no



podrían ausentarse sin licencia y previo el oportuno arqueo; presencia en la oficina los días y en el horario señalado; no dar publicidad a los asuntos de que conociesen; formar el inventario descriptivo de bienes y valores y derechos de la corporación, incluyendo las rectificaciones anuales; y formular la advertencia de ilegalidad mencionada por el artículo 250.º del Estatuto Provincial.

Finalmente, una obligación más: la gestión administrativa de los institutos de higiene, sin derecho a percibir gratificación de ningún género. Incluso los gobernadores podían encomendarles la tramitación de las reclamaciones contra los presupuestos provinciales.

### 5.3. Depositarios

Los artículos 276 y 277 del Estatuto Provincial se referían a los depositarios, cuya institucionalización definitiva como cuerpo nacional estaba, según Nieto, lastrando pesadamente la actividad de las corporaciones y creando confusión en su organización interna<sup>7</sup>. En el articulado se preveía que todos los fondos provinciales deberían ingresar en la depositaría y ser custodiados en la caja de la diputación, cuyas tres llaves estarían en poder del ordenador, el depositario y el interventor. Observándose idéntica precaución con los resguardos representativos de fondos provinciales, si se utilizasen los servicios de cuentas corrientes de algún banco o sociedad de crédito. Igualmente se prohibía la existencia de cajas especiales.

El depositario era considerado como jefe de la depositaría provincial, encargado de los fondos de la diputación, y en dicha condición debía prestar la fianza que determinase la comisión provincial, nunca inferior al 2,50 % del último presupuesto anual ordinario de ingresos de la corporación. No haría ningún pago sino en virtud de mandamiento autorizado por el ordenador y visado por el interventor. Efectuaría los ingresos mediante la representación de los correspondientes cargaremes, extendidos y firmados por el interventor. En todos los demás casos sería de aplicación lo previsto en los artículos 82.º a 86.º del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924.

### 5.4. Empleados de la Administración provincial

A partir de la distinción de funcionarios técnicos o administrativos, el Estatuto Provincial consideraba a los primeros técnicos titulados que ingre-

---

7. Nieto (1987: 194).

sarían en cada caso, y según la corporación acordase, por oposición o concurso. En este caso se establecería una escala graduada de méritos por orden de preferencia. Con una mención al respeto de la autonomía de las diputaciones referida al nombramiento y separación de sus propios funcionarios, el Gobierno podía aprobar reglamentos de carácter general para impedir que las corporaciones provinciales desatendiesen sus servicios técnicos, o los encomendasen a personal carente de la garantía de un título oficial.

En el caso de los funcionarios administrativos, ingresarían siempre por oposición; a tales efectos, las respectivas corporaciones determinarían cómo debían constituirse los tribunales, y las reglas para la práctica de los ejercicios y para apreciar el mérito y los conocimientos de los opositores. Los tribunales estarían formados siempre por una representación de la propia diputación y del profesorado oficial del Estado. El Gobierno podía imponer un programa mínimo único, sin perjuicio del derecho de las diputaciones a incluir otras materias. Respecto a las posibles interinidades que se produjesen, problema denunciado reiteradamente en la Encuesta a las Diputaciones, no podían nunca exceder de seis meses.

Todas las diputaciones estaban obligadas a elaborar reglamentos de funcionarios, en los que se determinarían las condiciones de ingreso, ascensos, retribuciones, licencias, sanciones, separación y derechos pasivos; debían constar las obligaciones y funciones, que debían ser distintas para el personal técnico, administrativo o subalterno. Estas prescripciones generales debían ajustarse a una serie de principios fundamentales:

- La corrección disciplinaria de los funcionarios solo podía acordarse por causa grave o leve, previo expediente, con audiencia del interesado.
- Las suspensiones gubernativas de empleo y sueldo, con carácter disciplinario o preventivo, no podían exceder de dos meses, previo voto favorable de las dos terceras partes de los componentes de la comisión provincial.
- Respecto a los acuerdos de suspensión, se tomarían con el voto a favor de las dos terceras partes de diputados que formasen el pleno.
- La mitad de las vacantes debían concederse a la mayor antigüedad dentro del escalafón, que debía publicarse anualmente.
- En cuanto al establecimiento de las categorías, estas debían ser similares a las del Estado.

Los reglamentos de los cuerpos de funcionarios provinciales tendrían el carácter de estatuto legal de los mismos. Contra los acuerdos que adoptasen las corporaciones provinciales vulnerando sus preceptos, procedería el recurso contencioso-administrativo ante el tribunal competente, sin perjuicio de las posibles responsabilidades.

Las plantillas del personal técnico y administrativo de las diputaciones se determinarían por las mismas, y su importe total no podía exceder del 25 % del presupuesto ordinario. Contra los acuerdos que vulnerasen este precepto, quedaba facultado cualquier habitante de la provincia para recurrir al tribunal contencioso-administrativo. Quedaba previsto que, desde la publicación de la Ley que nos ocupa, serían amortizadas las vacantes que se produjesen, por lo menos en un 25 %, hasta reducir las consignaciones al límite señalado, otra de las aspiraciones de la Encuesta.

Los funcionarios provinciales, técnicos, administrativos o subalternos, que figurasen en plantilla, tenían derecho a ser incluidos en el Montepío Nacional previsto en el Reglamento de empleados municipales de 23 de agosto de 1924, del que serían patronos las diputaciones, junto a los ayuntamientos. Finalmente, los obreros provinciales quedaban sujetos a la legislación laboral, y las diputaciones tendrían las obligaciones propias de los patronos.

## 6. El fin de la Mancomunidad de Cataluña

La materialización legal del fin de la Mancomunidad de Cataluña se produjo de acuerdo con la disposición transitoria quinta del Real Decreto de 20 de marzo de 1925 que aprobó el Estatuto Provincial. Es preciso recordar que el Título único del libro tercero estaba dedicado a la Región (arts. 304 a 310); como sabemos, inoperante y sin ninguna consecuencia.

La referida disposición transitoria quinta señalaba que, en aplicación de lo dispuesto en dicha ley (el Estatuto Provincial), quedaba sin vigor el Estatuto de la Mancomunidad de las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, aprobado por Real Decreto de 26 de marzo de 1914. Diez años y seis días había durado la vigencia de la Mancomunidad de Cataluña<sup>8</sup>.

La gestión de los servicios que estaban a cargo de la Mancomunidad sería ejercida, hasta el 30 de junio siguiente, por el existente Consejo Permanente, que se denominaría en el futuro Comisión Gestora Interina

---

8. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 281-293); Bassols Coma (2014: 145-151).

de los Servicios Coordinados. Con el límite del 15 de abril, las cuatro diputaciones catalanas acordarían, por separado y en sesión extraordinaria convocada exclusivamente con este fin, el régimen al que, a partir del año entrante económico, debía ajustarse la gestión y administración de los servicios provinciales traspasados a la Mancomunidad, determinando en cada caso si debían continuar coordinados algunos, y especificando los que lo fuesen.

En el caso de que todas o algunas de las diputaciones mencionadas acordasen la gestión de los servicios que debían seguir coordinados, las respectivas corporaciones organizarían la Mancomunidad de acuerdo con lo previsto en esta ley (el Estatuto Provincial). En el caso de los servicios que en su caso se desglosasen de la Mancomunidad, la Comisión Gestora Interina practicaría, antes del 30 de junio siguiente, la liquidación pertinente para determinar el activo y el pasivo que debiese traspasarse a cada una de las diputaciones provinciales.

A estos efectos, el Gobierno intervendría en la liquidación de los servicios mancomunales que se desglosasen, y en las medidas que adoptase para facilitarla tomaría siempre en cuenta el promedio de los valores oficiales que en los seis meses anteriores a la publicación de esta ley hubiesen obtenido en Bolsa los títulos de crédito emitidos por la Mancomunidad.

Al margen del texto legal de las diversas normas emanadas del Directorio en sus dos fases militar y civil, ante el apagón informativo producto de la censura de la época, el general Primo de Rivera recurría a las notas oficiosas de obligada inserción, para explicar las razones de su promulgación. Un procedimiento que reflejaba la personalidad voluntarista y simple del personaje. En el caso del Estatuto Provincial, hemos recogido la nota publicada en el diario *El Sol*, del día 22 de marzo de 1925, para explicar la anulación de la Mancomunidad<sup>9</sup>.

El general comenzaba haciendo una declaración exculpatoria, al considerarse obligado a explicar a la opinión pública, especialmente a la de Cataluña, su respaldo a una ley que podía parecer en contradicción con las tendencias que había patrocinado y consignado en su Manifiesto al país de 13 de septiembre de 1923, pues no era ningún caso de honor ni amor propio rectificar sus juicios.

---

9. Santamaría *et al.* (1977: 286-288).

Aquellos criterios los había rectificado totalmente en año y medio, pues —ahí su ingenuidad— pensaba que el regionalismo histórico, además de ser un sistema eficaz de descentralización administrativa, fortalecería los lazos de la unidad nacional de España. Pero el paso del tiempo y la experiencia confirmaron en su ánimo que un proceso descentralizador también era posible con el régimen provincial. En consecuencia, “agrandar las divisiones administrativas, judiciales y de servicios técnicos” no lo recomendaba la actividad e intensidad de la gestión provincial. Sin embargo, la razón más importante de su cambio radical de criterio estaba en el hecho de que “reconstituir desde el Poder la región, reforzar su personalidad, exaltar el orgullo diferenciativo entre unas y otras, es contribuir a deshacer la gran obra de la unidad nacional”.

La negativa percepción de la gestión de la Mancomunidad la expresó el dictador en los siguientes términos:

“Administrativamente, el fracaso de la Mancomunidad como órgano político permanente, deliberante y ejecutivo no puede negarse. En once años de existencia, y contra un haber de servicios, obras y establecimientos bien modestos, ha consumido cuantiosísimos recursos y contingentes provinciales, y además tiene una deuda propia de 70 millones, y para colocar hoy sus valores ha de ceder a la Banca una comisión equivalente casi al interés que en un año se pide a un acreedor saneado. Por este medio ha podido distribuir y asignar a las provincias mancomunadas cantidades superiores a las que les cobraba como contingente, pero muy inferiores a las que en su nombre y con su responsabilidad ha comprometido como deuda colectiva”.

No obstante, la dura crítica a la gestión de la Mancomunidad exoneraba de responsabilidad a sus gestores, pues “en buenas manos, y ahora estaba en insuperables, podía la Mancomunidad, como órgano político permanente, dejar de ser una concepción equivocada”. Por último, agradecía la información que las personas integrantes de las diputaciones habían facilitado al Directorio, en referencia a la encuesta dirigida a las corporaciones provinciales el año anterior por la Dirección de Administración, interesando varias cuestiones, entre ellas la de una posible organización regional del Estado, y publicada en el mencionado Anuario.

Pocos días después de la supresión de la Mancomunidad catalana, prevista en el Real Decreto de 26 de marzo, apareció otro de 29 del mismo mes que respondía a sus necesidades crediticias, autorizando al Gobierno para otorgar la garantía del Tesoro en una cuenta de crédito que abriese en el Bando de España la Mancomunidad de Cataluña por un importe de 10 millones de pesetas. La operación crediticia se aplicaría exclusivamente

al pago de los débitos pendientes de la Mancomunidad, dando esta como garantía sus créditos contra las diputaciones y los recursos corrientes durante el plazo de liquidación del crédito, más el importe de los 50 209 títulos de obligaciones de sus empréstitos que conservaba en cartera. El contenido de esta norma debe enmarcarse en la información sobre la difícil situación económica de la Mancomunidad emitida por el presidente del Directorio en su nota oficiosa de 22 de marzo<sup>10</sup>.

La liquidación de la Mancomunidad se encomendó a la Comisión Gestora Interina de los Servicios Coordinados, prevista en la reiterada disposición transitoria quinta del Estatuto Provincial, que debía hacerla efectiva antes del día 30 de junio de 1924. En la introducción al acta se hace constar la prudencia con que se había actuado al no tratarse la liquidación de un derrumbamiento total de un edificio destinado a desaparecer, sino de aprovechar los materiales para la inmediata reconstrucción y rehabilitación de otros edificios, en referencia a las diputaciones “para resurgir de su letargo”.

La Comisión realizó su cometido totalizando, por conceptos genéricos, la aplicación que la Mancomunidad había hecho, durante sus diez años de existencia, de todos los ingresos ordinarios y extraordinarios que nutrieron las disponibilidades de su caja, alimentada primero por las subvenciones provinciales, facilitadas por las cuatro diputaciones fundadoras, y posteriormente como directa administradora de los caudales que integraban el patrimonio de estas<sup>11</sup>.

Al objeto de evitar los documentos de contabilidad que pudiesen inducir a error, por su complejidad, ampulosidad o confusiones, la totalidad de la revisión se hizo basándose en los justificantes de pago, pues el error que pudiera existir en su clasificación siempre era menos perturbador que el manejo caprichoso de cifras que, aun respondiendo a la realidad numérica —a veces necesariamente abultada— del presupuesto, no representaban el efectivo realmente gastado.

Por efectos de la investigación, y prescindiendo de los gastos que las diputaciones tuvieron en los primeros cinco años de su coexistencia con la

10. En el año 1978, con el propósito de incluirlo en una publicación, dirigida por el profesor Martín-Retortillo, el Servicio de Estudios de la Secretaría de la Generalidad, siendo titular de la misma el profesor José María Bricall, y Rafael Pujol jefe de dicho Servicio de Estudios, facilitó una fotocopia del Acta de Liquidación de la Mancomunidad de Cataluña, procedente del Archivo de la Diputación Provincial de Barcelona. En Martín-Retortillo *et al.* (1978: 452-477).

11. Orduña Rebollo (2022a: 510 y ss.).

Mancomunidad, esta, en los diez años de su actuación, realizó un gasto efectivo total de 150 017 139,91 ptas., a cuya cifra debían añadirse 11 573 089,57 ptas., que se calculaba que correspondían a los pagos pendientes, sin contrapartida liquidable en el presupuesto, incrementados posteriormente en la revisión definitiva.

Debía tenerse en cuenta el importe nominal de la deuda emitida, que ascendía a 54 281 000 ptas. por obligaciones al 4,5 % de la Mancomunidad en circulación, más 5 328 500 ptas. de títulos de la *Caixa de Crèdit Comunal*, de atención futura a largo plazo, considerándose que no constituirían ambos conceptos ninguna complicación en la vida de las diputaciones provinciales, dados los medios de que dispondrían en el futuro.

Respecto a los pagos pendientes, recordar el mencionado Real Decreto de 29 de marzo de 1924, autorizando al Gobierno para otorgar la garantía del Tesoro en una cuenta de crédito, en el Banco de España, de la Mancomunidad de Cataluña, por un importe de 10 000 000 de ptas., para hacer frente a los pagos inmediatos. Finalmente, en junio del mismo año, las deudas definitivas por dicho concepto ascendían a 15 733 089,57 ptas., lo que suponía una cifra total gastada de 165 750 229,48 ptas.<sup>12</sup>.

El desglose de los “Gastos hechos y Pagos realizados” consta de 21 epígrafes, en los que figuran, además de dichos gastos y pagos realizados, juicios sobre la inoportunidad o ineficacia de los mismos. Mencionaremos los más sobresalientes:

---

12. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 457).

I.- Gastos de representación, dietas a consejeros y diputados, obras de adaptación y mobiliario, material de oficinas, publicaciones [ <i>ditirámicas - de todos bien conocidas</i> ], etc. [ <i>incluye las 37 974 ptas. a que, por gastos de viaje y mantenimiento de los alcaldes de Cataluña, ascendió el coste del célebre plebiscito de la Autonomía integral de 1918</i> ]	2 966 593,46 ptas.
II.- Personal administrativo	3 030 702,89 ptas.
III.- Cultura	1 115 821,57 ptas.
IV.- Ferrocarriles secundarios [ <i>sin más eficacia que formular proyectos, cuya ejecución no encajaba en los fines limitados por la organización jerárquico-administrativa que tenían y tienen las corporaciones provinciales</i> ]	507 777 66 ptas.
V.- Política social	326 468,96 ptas.
VI.- Agricultura	3 388 663,44 ptas.
VII.- Sanidad	929 074,78 ptas.
VIII.- Obras hidráulicas	214 555,12 ptas.
[ <i>Auxilio administrativo y técnico a los ayuntamientos que solicitasen al Estado la realización de obras de abastecimiento de agua en poblaciones que careciesen de ella</i> ]	
IX.- Teléfonos	
[ <i>Alaban lo conseguido</i> ]	9 011 843,94 ptas.
X.- Beneficencia	
[ <i>Mantenimiento de dementes pobres, Hospital de Gerona, Casa de Misericordia, Maternidad y Casa de Caridad; ejemplar Administración auténticamente autónoma, desde muchos años antes de que esa palabra tuviese significado y alcance político, que se financiaba con sus propios medios</i> ]	
	38 963 914,49 ptas.
XI.- Obras públicas [ <i>bien orientada, pudo dar mejores resultados</i> ]	38 977 526,45 ptas.

A los anteriores gastos se agregaban, por conceptos desglosados que no se adaptaban a los anteriores epígrafes, los siguientes:

XII.- Propiedades [ <i>compra de la finca de Caldas de Montbuy</i> ]	274 416,03 ptas.
XIII.- Contribuciones e impuestos	1 394 043,00 ptas.
XIV.- Empréstitos y devolución de préstamos	21 230 540,11 ptas.
XV.- Gastos por contratos [ <i>notarios, registros, etc.</i> ]	208 210,53 ptas.
XVI.- Jubilaciones y pensiones	467 811,14 ptas.



XVII.- Por comisión y en la recaudación y cobro del contingente	272 287,56 ptas.
XVIII.- Por subvenciones varias de diversa índole	326 654,53 ptas.
XIX.- Por gastos de las cuatro diputaciones [ <i>en su coexistencia de cinco años con la Mancomunidad, al mantener su personalidad, se mantenían sus gastos corporativos</i> ]	12 570 773,74 ptas.
XX.- Otros gastos generales de difícil clasificación	2 293 972,01 ptas.
XXI.- Caixa de Crèdit Comunal [ <i>gastos habían sido compensados</i> ]	1 456 488,42 ptas.
<b>TOTAL GASTADO Y PAGADO</b>	<b>150 017 139,91 ptas.</b>

En cuanto al Patrimonio Activo Valorable de la Mancomunidad, resumimos su contenido en función de los diversos capítulos:

*Capítulo primero:*

Terrenos y construcciones (Universidad Industrial, solar calle Argüelles, casa de Santa Coloma, Torre Ribera, Torre Marimón, Torre Portal Bové de Montblanc, establecimientos de beneficencia, cuatro escuelas, nueve bibliotecas, sanidad, mobiliario y material técnico, Institut d'Estudis Catalans, mapa geográfico, ferrocarriles secundarios, subvenciones reintegrables

8 574 465,06 ptas.

*Capítulo segundo:*

Resumen inventario sección de Teléfonos

6 593 748,00 ptas.

*Capítulo tercero:*

Activo de la Caja de Crédito Comunal

5 466 414,04 ptas.

*Capítulo adicional:*

Obras públicas

22 443 963,00 ptas.

**TOTAL PATRIMONIO ACTIVO**

**43 078 590,10 ptas.**

El Pasivo estaba integrado por los siguientes capítulos:

*Capítulo primero:*

Empréstito 1-3-1915

14 365 000,00 ptas.

Empréstito 1-6-1920

39 916 000,00 ptas.

*Capítulo segundo:*

Crédito del Banco de España

6 700 000,00 ptas.

Crédito de la Caja de Pensiones para la Vejez y Ahorros

300 000,00 ptas.

*Capítulo tercero:*

Cantidades que se calculan pendientes de pago: 8 773 089,57 ptas.

*Capítulo cuarto:*

Caixa de Crédito comunal 5 466 414,04 ptas.

Al existir en Caja 501 065,65 ptas., más los créditos de la Mancomunidad que se estimaban ingresables y las formalizaciones pendientes, podía calcularse la existencia de 4 200 000 ptas. disponibles, por lo cual, “y partiendo de cálculos prudenciales, queda reducido en consecuencia el débito de este capítulo [pagos pendientes] a 4 573 089,57 ptas.”, lo que suponía:

**TOTAL DEL PASIVO 65 854 089,57 ptas.**

Con invocación del artículo 5.º del Estatuto de la Mancomunidad, referido a la liquidación, en los casos de que una provincia o varias se separasen de la Mancomunidad, las diputaciones debían tener en cuenta las observaciones formuladas; posteriormente, y como consecuencia de todo lo anterior, la Comisión Gestora Interina formulaba la siguiente liquidación provisional, adoptando los siguientes acuerdos:

## ACUERDO PRIMERO. ACTIVO. Primera parte

## Patrimonio valorable y obras públicas

Diputación Provincial de Barcelona	33 231 650,88 ptas.
Diputación Provincial de Gerona	5 275 339,69 ptas.
Diputación Provincial de Lérida	7 342 071,61 ptas.
Diputación Provincial de Tarragona	6 461 049,79 ptas.

## ACUERDO SEGUNDO. ACTIVO. Segunda parte

Teléfonos y Caja de Crédito Comunal: la Comisión Gestora Interina, “vista la imposibilidad en que cree hallarse de acceder en ninguna forma al traspaso y liquidación de la red de teléfonos, por venta a la Compañía Telefónica Nacional, dadas misérrimas condiciones en que ofrecía adquirirla”, decidió adjudicar a las diputaciones provinciales “en común y proindiviso todo el material, líneas y aparatos, etc. que integraron la red telefónica de la Mancomunidad”.

“Por análogas razones se adjudicaba también en común y proindiviso a las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona el activo de la Caja de Crédito Comunal”.

ACUERDO TERCERO. PASIVO

Obligaciones en circulación el 1 de julio de 1925

Emisión 1 de junio de 1915: 28 730 obligaciones = pesetas nominales	14 365 000,00 ptas.
Emisión 1 de marzo de 1920: 79.872 obligaciones = pesetas nominales	39 916 000,00 ptas.
Déficit a pagar para el que no existía disponibilidad	11 573 089,57 ptas.
<b>TOTAL</b>	<b>65 864 089,57 ptas.</b>

Con lo expuesto, la Comisión Gestora Interina consideró terminada la primera parte de su cometido, acordando formalizarla en documento suscrito por todos sus miembros, del que se remitiría copia autorizada a cada una de las diputaciones provinciales y al presidente del Directorio Militar. La Comisión liquidadora, de acuerdo con el n.º 3 de la parte dispositiva de la Real Orden de 27 de junio, continuaría su actuación para ocuparse de los cobros y pagos a que la liquidación diese lugar, hasta el finiquito correspondiente. Está fechado el 30 de junio de 1925, con siete firmas ilegibles<sup>13</sup>.

7. La frustración de los estatutos

Un aspecto considerado clave por los más solventes autores, incluido el propio redactor del Estatuto, eran los preceptos relativos a la constitución y designación democrática de los ayuntamientos y los alcaldes, que nunca fueron puestos en práctica. Efectivamente, fue un grave error el cometido por la Dictadura al no convocar elecciones municipales. Pero aquí entraba en juego el miedo a las libertades y a la manifestación democrática de los pueblos, común a todos los totalitarismos.

A propósito de ello, señaló Simón Tobalina lo siguiente:

13. Martín-Retortillo *et al.* (1978: 458 y ss.).

“[...] ningún régimen dictatorial es favorable a la descentralización. Por el contrario toda dictadura propende a centralizar al máximo la Administración del Estado para tener toda la vida nacional al alcance del ejecutivo”<sup>14</sup>.

Por tanto, a los estatuto municipal y provincial, promulgados y desarrollados en un régimen restrictivo de las libertades públicas, se los despojó, a la hora de hacerse realidad, de los principios de autonomía y de esa misma libertad que teóricamente los había inspirado. Entonces se produjo en los municipios y diputaciones españoles la paradójica situación del intervencionismo más absoluto por parte de los delegados gubernativos y del propio Gobierno. Así transcurrió toda la etapa dictatorial, y cuando se convocaron elecciones, en 1931, se convocaron bajo los preceptos de la Ley maurista de 1907; además, los hechos discurrían ya por otros cauces, y la normativa de los estatutos a tal respecto no sería válida políticamente.

También hemos de recordar que, pese a los intentos de algún colaborador en la redacción de los estatutos, propugnando la creación de una Escuela de Funcionarios Locales, esta idea no prosperó; recogida en el texto de la Ley de 1935, no se convertiría en realidad hasta 1940, cuando, suprimida la Unión de Municipios Españoles, se creó el Instituto de Estudios de Administración Local, pero esta es una cuestión que será objeto de atención en un capítulo posterior<sup>15</sup>.

El caciquismo, objetivo fundamental de la reforma local de Primo de Rivera, siguió campando, alimentado por un sistema que en la práctica protegió los intereses de sus protagonistas. A lo más que se llegó fue a la sustitución de las élites, pero no a la erradicación del sistema. Tuvieron que pasar cuarenta años, hasta llegar a la década de los sesenta, para que en un proceso, al margen de los poderes públicos, de industrialización y urbanización de la sociedad española, hasta entonces eminentemente rural, comenzase a desaparecer con lentitud esta verdadera lacra; extinción que se aceleró a partir de entonces cuando la dinámica social, el aumento del nivel de vida y sobre todo el sistema de libertades públicas cooperaron eficazmente a su erradicación. Hace años decíamos: “esperemos que no vuelva a aflorar”. Hoy tendríamos que hacernos una pregunta: ¿“estamos seguros de que con otras caras y métodos no se ha instalado un nuevo caciquismo en la sociedad del siglo XXI?”.

---

14. Simón Tobalina (1981: 75).

15. Jordana de Pozas (1975: 27); Orduña Rebollo (2001).

## 8. La Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común

Por tratarse de una figura que prolongó su existencia hasta el año 1985, es conveniente hacer referencia a su génesis durante la dictadura del general Primo de Rivera. Aparece esta figura por primera vez como una autoridad en el Real Decreto-ley de 11 de abril de 1927, con la finalidad de emitir empréstitos o contratar créditos para la construcción de caminos vecinales, en las condiciones que en cada caso aprobase el Ministerio de Hacienda.

Los siguientes pasos fueron dados por el Comité Ejecutivo de las Diputaciones, constituido en la 2.ª Asamblea de Diputaciones de Régimen Común celebrada en Barcelona en junio de 1927, que inició el estudio y la gestión de la inmediata construcción de caminos vecinales incluidos en los respectivos planes provinciales.

El desarrollo de la norma anterior está contenido en el Real Decreto de 25 de junio que aprobó el proyecto de Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, para atender el mencionado servicio de emisión de un empréstito especial dedicado a la construcción de dichos caminos. De acuerdo con las previsiones del Libro I, Título I, Capítulo II, Sección 3.ª del Estatuto Provincial, la mayoría de las diputaciones de régimen común formaron una mancomunidad con el fin de establecer dicho empréstito especial, autorizado por el Ministerio de Hacienda<sup>16</sup>.

La Mancomunidad estaba formada por las diputaciones de Albacete, Alicante, Almería, Ávila, Badajoz, Baleares, Barcelona, Burgos, Cáceres, Castellón, Cádiz, Coruña, Cuenca, Gerona, Guadalajara, Huesca, Jaén, León, Lérida, Logroño, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Pontevedra, Santander, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Valencia y Zaragoza.

El Reglamento preveía la constitución de la referida Mancomunidad de Diputaciones españolas, para atender el mencionado empréstito dedicado a dicha construcción de caminos vecinales. Su objeto era proceder a la emisión en común de un empréstito a base de la capitalización anual de 25 525 000 ptas. que el Estado concedía a las diputaciones de régimen común durante un período de 30 años. El producto del mencionado empréstito se distribuiría entre las diputaciones mancomunadas, en proporción a la subvención del Estado que respectivamente les correspondiese, según la orden del Ministerio de la Gobernación n.º 1561, de 1 de noviembre de 1927.

---

16. Bassols Coma (2014: 151 y ss.).

La Mancomunidad estaría regida por una comisión gestora integrada por un vocal de cada una de las diputaciones mancomunadas. Esta comisión, que constituía el pleno de la Mancomunidad, tenía las facultades que le reconocía el Estatuto Provincial, y designaría entre sus vocales al presidente y al vicepresidente. Actuarían como secretario, interventor y depositario los que lo fuesen de la Diputación de Madrid, donde radicaría el domicilio de la Mancomunidad.

La Comisión Gestora elegiría un comité ejecutivo compuesto por el presidente, el vicepresidente y cinco vocales. Este comité aprobaría anualmente el presupuesto ordinario de ingresos y gastos de la Mancomunidad, comprendiendo entre los ingresos los importes de las anualidades que correspondieran a las diputaciones por la subvención del Estado, y entre los gastos lo necesario para atender los intereses y la amortización del empréstito. Como en los primeros años no sería necesario atender el pago de las responsabilidades del empréstito con la totalidad de lo que importase dicha subvención, el Comité Ejecutivo consignaría exclusivamente en el presupuesto anual ordinario la cantidad necesaria prorrateada entre las diputaciones.

Este presupuesto sería sometido a la aprobación de todas y cada una de las diputaciones interesadas. En los casos de disconformidad por parte de alguna diputación, en el plazo de quince días se sometería el presupuesto a la deliberación y aprobación de la Comisión Gestora en pleno, la cual percibiría directamente del Estado el importe de las subvenciones correspondientes a las diputaciones mancomunadas, liquidando anualmente en cada una de ellas la parte resultante de dicha subvención.

La Mancomunidad se constituía por tiempo indefinido, pero no podía ser disuelta mientras no se hubiesen extinguido las obligaciones procedentes de la emisión del mencionado empréstito. La institución persistió durante largos años; el Decreto de la República de 16 de junio de 1931 mantuvo la vigencia de los reales decretos de 11 de abril y 25 de junio de 1928, lo que según Bassols explicaría en gran medida tal supervivencia<sup>17</sup>, a partir de los años sesenta solapada por la figura de planes provinciales vinculados a la Presidencia del Gobierno, lo que supuso una nueva regulación por el Decreto 1264/1974, de 20 de julio. Con la recuperación de las libertades

---

17. Bassols Coma (2014: 152).

públicas, el Real Decreto 169/1977, de 8 de febrero, aprobó su reglamento. Finalmente, su extinción se produjo por la Ley de Régimen Local de 1985<sup>18</sup>.

## 9. La división provincial de Canarias

El conocido como secular pleito insular encontró la solución en el Real Decreto 1586, de 21 de septiembre de 1927, disponiendo la división de Canarias en dos provincias: Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas (Gaceta de Madrid, n.º 266, de 23 de septiembre de 1927).

Después de mencionar dicha división del territorio nacional, constituido por el Archipiélago Canario, enunciaba el artículo 2.º la organización de ambas provincias: la de Santa Cruz de Tenerife, formada por las islas de Tenerife, Palma, Gomera y Hierro; y la de Las Palmas, integrada por las islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, con los islotes de Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Graciosa, Montaña Clara y Lobos.

Se creaban el Gobierno civil de la provincia de Las Palmas, con residencia en su capital, así como las jefaturas de Minas, Montes, Agronómica, y la Inspección provincial de Trabajo, dotadas todas ellas de las mismas atribuciones y funcionamiento que las demás de su clase. Se completaba la organización periférica del Estado al referirse a las ya existentes en Las Palmas: Delegación de Hacienda y Jefatura de Obras, que actuarían en lo sucesivo con carácter provincial.

Los cabildos insulares de las siete islas mayores que formaban el Archipiélago Canario, creados por la Ley de 11 de julio de 1912, subsistirían, con las atribuciones conferidas por el Estatuto Provincial. Dichos cabildos de las islas de cada provincia constituirían una mancomunidad provincial interinsular con el nombre de la provincia respectiva, con las competencias determinadas en el artículo 191.º del Estatuto, con la excepción de que la Mancomunidad asumía la representación de las islas de cada provincia, pudiendo concertarse voluntariamente.

La Audiencia Provincial de Tenerife tendría competencia para conocer de los asuntos civiles en iguales términos y con idénticas atribuciones que las que conferían las leyes a las salas de lo Civil de las audiencias territoriales, limitándose su jurisdicción al territorio de dicha provincia.

---

18. Disposición transitoria novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Preveía que en el plazo de un año el Gobierno, mediante real decreto, procedería a su eliminación. Esta se produjo por la norma de tal rango 1145/1986, de 6 de junio.

En materia educativa se creaba en La Laguna una facultad de Ciencias Químicas, que, junto a la Sección universitaria existente, constituiría la Universidad de La Laguna, regida por las mismas autoridades que las restantes del Reino. También se creaban una escuela normal de maestros en La Laguna y otra de maestras en Las Palmas. Como anejo a la Universidad, se creaba en La Laguna un colegio politécnico para cursar los estudios habilitantes de capataces de minas, peritos agrónomos y de montes. En el mismo centro se dictarían las enseñanzas exigidas para el ingreso en las diversas escuelas de ingenieros y en las academias militares y naval, así como la preparación para acceder a los cuerpos del Estado, Correos, Telégrafos y Aparejadores.

El profesorado de las escuelas de magisterio se designaría de acuerdo con las disposiciones reguladoras del acceso de los demás individuos de su clase, siguiendo en cada uno de los centros los mismos planes de estudio y régimen escolar que en los demás de la nación. El profesorado de la Escuela de ingreso a las profesiones técnicas se formaría por catedráticos de universidad, ingenieros civiles, arquitectos, jefes y oficiales del Ejército y la Armada, residentes en Tenerife.

La organización del territorio español quedó constituida por cincuenta provincias en 1927. Por una orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de septiembre de 1940, la capital de la provincia oriental sería reconocida como Las Palmas de Gran Canaria.

## 10. Ortega y la redención de las provincias

La coincidencia del 98 con la irrupción de los nacionalismos periféricos en el horizonte político español había revelado, según Ortega, la mala vertebración de la organización territorial del Estado generada con la división provincial de 1833, que hizo de la reforma de la Administración local y provincial “la sublevación de las provincias contra Madrid”, convirtiendo la reforma territorial del Estado en uno de los hechos más importantes de la política española<sup>19</sup>.

La continuidad del pensamiento de Ortega sobre la nueva organización del territorio español, marcada en anteriores escritos (*España invertida*, 1921, y *Maura o la política*, 1926), la plasmó en “La redención de las provincias y la decencia nacional”, publicado como artículos, inicialmente en su medio habitual *El Sol*, entre el 18 de noviembre de 1927 y febrero de

---

19. Fusi Aizpurúa (2013: 640).



1928, recogidos en un libro editado por la *Revista de Occidente* en 1931, y en ediciones sucesivas en sus *Obras Completas*.

Es de gran interés el preámbulo que Ortega incluye en esta obra, por aclararnos, entre otras cosas, sus vicisitudes en los años dictatoriales y los propósitos de sus escritos, comenzando por intentar lo que según él no se había intentado nunca: extraer de los hechos españoles su logaritmo político, pues no se podía vivir de fórmulas pensadas para otras naciones, ya que el destino personal podía transferirse de un sujeto a otro y la política era el destino de las grandes personas colectivas<sup>20</sup>.

El entorno político de la dictadura y sus condicionantes constituían la verdadera razón de este preámbulo, al recordar las cautelas ante la censura que le obligaban a escribir los artículos con un ritmo lento y tardío, cuya lectura tres años después resultaba “morosa”; pero sus esfuerzos resultaron vanos:

“[...] cuando comenzaba la parte constructiva del problema inicial –las instituciones locales–, y aunque camuflé la figura de la ‘región’ bajo el nombre de ‘gran comarca’, mi empeño fracasó. El dictador tuvo varios días metido en el bolsillo el capítulo X: ‘La idea de la gran comarca’; concluyó con fulminar una nota en la que declaraba su deseo de verme continuando la serie de estos estudios, pero que juzgaba ese artículo innecesario para mis ideas”<sup>21</sup>.

Tenía razón al autor al hacer sus consideraciones sobre la extensión y complejidad del contenido de los diez artículos, siguiendo vericuetos para evitar la acción censora. Iniciados los cuatro primeros con propuestas teóricas de reforma, la Constitución y la nación eran los temas de los artículos VI y VII; la reforma local y el tema provincial eran objeto de su atención en los artículos V y VIII; y finalmente la “gran comarca” en los artículos IX y X, este último publicado después de la caída de Primo de Rivera.

Coincidió Ortega con Maura en que la solución a los problemas planteados por el caciquismo era la descentralización administrativa, que posteriormente, en 1928, tomaría como punto de partida en *La redención de las provincias*, al creer que había encontrado la solución de la invertebración nacional, con la superación del localismo por medio de una estructura política consistente en intercalar entre los niveles más negativos el conjunto de provincias que constituyeran la “gran comarca”. En definitiva,

20. Hemos seguido parcialmente nuestra aportación en Orduña Rebollo (2022a: 580-592).

21. Ortega y Gasset (1988: 126).

se trataba de aprovechar lo que de movilizador tenía el regionalismo para hacer, por medio de su reconversión, la base de la construcción nacional<sup>22</sup>.

Para Ortega la gran reforma suponía prácticamente “la inauguración de un pueblo”, pues de lo que había sido España en los dos últimos siglos no se podía esperar mucho. Otra cuestión que vamos a ver reiterada en *La redención de las provincias* son las referencias a Maura. El político mallorquín no consiguió reunir un partido suficientemente numeroso para ganar la batalla en que se metió, pero era innegable que su persona despertó una importante adhesión en un área muy extensa, pues la mayor parte de esa simpatía hacia Maura procedía de las provincias. Sin embargo, en Madrid no consiguió la resonancia necesaria; por el contrario, se desconfiaba de él. Lo que hoy denominaríamos el *establishment* no quiso seguir su trayectoria. En cambio, las clases superiores y medias provinciales repetían con fruición los denuestos que Maura dirigía a los políticos. Lo que realmente prendió en su tiempo “fue la propaganda contra la ‘mancomunidad gobernante’; es decir contra Madrid. La provincia le acompañaba en su gesto de negación; por el contrario, cuando se volvió a ella para que activamente apoyase a su Gobierno —a su obra positiva—, la provincia le abandonó”.

Durante los veinticinco años anteriores, se pudo contar con la provincia siempre que alguien quisiera negar a Madrid —o sea, la política imperante y el Estado constituido—. Solo esta opinión negativa, de la periferia nacional contra el centro, de la localidad contra la “nación” abstracta, llenaba la atmósfera; por el contrario, no recordaba Ortega que “durante esa época ningún grupo nacional se haya puesto en pie para defender aquel Estado”<sup>23</sup>.

A los que decían que la vida provincial era la más baja de nivel, les respondía que hiciesen relación de todos los vicios, defectos y menguas que aquejaban a la vida provincial, y precisamente porque era la más baja era imprescindible elevarla, pues ella era la España misma. No existía margen para optar, y era necesario rectificar de una vez por todas el absurdo radical de la política española del siglo XIX; como la provincia era mala e inepta, se recurría a Madrid, de quien se esperaba todo, sin advertir que las provincias eran malas porque a su vez Madrid no había sabido cumplir su misión de capitalidad, que consistía en mejorar las provincias, nutrir las de vitalidad, incitarlas y refinarlas<sup>24</sup>.

---

22. González Cuevas (2006: 78).

23. Ortega y Gasset (1988: 236-237).

24. Ortega y Gasset (1988: 200).

El hecho fue que el Estado quedó indefenso, solitario, sin el fervor de nadie en su entorno, sin adhesiones, vilipendiado y a merced de cualquier transeúnte. Tales hechos respondían a profundas razones analizadas anteriormente por el filósofo, pues si se pudo contar con la negación de la capital por la provincia, nadie había podido contar percibir un futuro de opinión afirmativa y creadora; por el contrario, la realidad era la sublevación contra Madrid, un localismo irritado que no sabía lo que quería, sino solo lo que no quería. Sin embargo, Ortega creía firmemente que ahí estaba la fuerza histórica de la que iba a renacer la nación:

“El porvenir de España está en que se acierte a cambiar el signo de esa energía única y comprenda la provincia que bajo su negación de Madrid late una voluntad más sustanciosa y noble la de afirmarse a sí misma”<sup>25</sup>.

Hasta entonces, políticamente no se había hecho otra cosa que hablar mal de Madrid, de la capital, es decir, del Estado u organización política por ella representada. Consideraba que había llegado la hora del cambio, y este no podía consistir en que la provincia se dedicase en el futuro a afirmar ese Estado que con insistencia negaba y aborrecía.

Consumado el cambio, en el futuro nadie en la villa o en la aldea podría repetir que de los males locales tenían la culpa el Estado madrileño, los políticos, el Parlamento, etc. Tal y como estarían las cosas, el hombre de la provincia estaba obligado a dejar de ser provinciano; por el contrario, debía sentirse orgulloso de ser provincial, lo que supondría tener en su mano las posibilidades de su comarca, la tarea a realizar con ella y sobre ella. En definitiva, era el hombre de provincias el español medio, de quien dependía el futuro nacional.

La dificultad para convertir España en una nación era su extremo localismo, que la mantenía, pese a las apariencias, en una perfecta disociación. Según el filósofo era necesario ir desde la pequeña y reducida vida local a una grande y orgánica vida local y fundar sobre esta la nación, y advertía que sería un error calificar de política descentralizadora sus propuestas:

“[...] se trata precisamente de extremar las dos dimensiones de la vida pública –la local y la nacional–. Sí, por una parte, es esta solución mucho más descentralizadora que la tradicional, es por otra mucho más centralizadora, incomparablemente más centralizadora, que ninguna de las pasadas. Para mí, la idea de nación, de nacionalización, es cosa tan grave y exigente, tan suprema y for-

---

25. Ortega y Gasset (1988: 237).

midable, que, probablemente, causará algún susto a los que ahora van a tacharme de 'descentralizador', 'autonomista', etc."

No olvidemos que estas opiniones las hacía públicas en febrero de 1928, cuando la dictadura primorriverista mantenía aún su fuerza. Recordaba que, pese a los intentos de Maura, nunca se había dado a esa existencia local una estructura política. Por ello era necesario encontrar la unidad política, el cuerpo de vida colectiva que, siendo local por su contenido, provocase automáticamente corrientes de vida pública capaces de movilizar la inercia de lo rural. Preguntándose: ¿Cuál puede ser esta unidad política? ¿El ayuntamiento, la provincia, la gran comarca?<sup>26</sup>.

Tomando como eje de sus planteamientos la idea y necesidad de la unidad política local, advierte que esta no es el municipio; entonces, ¿cuál era? Respuesta que reclamaba toda la atención y sutileza, y consideraba necesaria para crear una fuerte vida local, excitando a los *provinciales*, con su depósito de energías intacto y desaprovechado, para que sintieran el orgullo de regir sus propios destinos. Consideraba, en aquel momento, a la España provincial como una materia políticamente amorfa, sin actuar en la vida pública, debido a la Constitución de 1876, que trazó sobre la península las líneas superficiales de la división administrativa —ayuntamientos y diputaciones—, tan inoperantes como los diseños teóricos de un mapa.

Para Ortega el ayuntamiento contemporáneo había vuelto a parecerse al municipio imperial, pero no podía ser la unidad política local que buscaba. Una vez más, hemos de señalar que estas afirmaciones no resisten la más mínima crítica, ni la magnificada pérdida de las libertades castellanas en 1521, que no existían, como tampoco su desconocimiento del municipio constitucional, sus funciones y competencias definidas en 1813 y 1823, menguadas y reducidas todo lo que se quiera, a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX<sup>27</sup>.

Pese a tales argumentos, no existía ninguna razón para escatimar a los ayuntamientos ninguna autonomía de las que podían y debían concedérseles. Pero una vez atribuidas estas, no se habría dado un paso en la organización política de España, porque el municipio, como unidad de vida pública, era *infrapolítico*, al igual que lo era la familia —cuestión esta que podía interpretarse como un aviso para los propugnadores de los sistemas de la democracia orgánica—.

26. Ortega y Gasset (1988: 246).

27. Orduña Rebollo (2003a).

La razón estribaba en que las competencias y funciones de los municipios quedaban por debajo del umbral imprescindible para la creación de corrientes políticas, y cuando había política en el ayuntamiento consistía en la proyección sobre la vida local de partidos ultramunicipales, nacida al margen del municipio, por lo que afirmaba que “no hay en el Ayuntamiento más que temas administrativos”. Deduciendo que, dado su carácter técnico, solo podían dar lugar a querellas y peticiones arbitrarias de carácter personal. Para confirmar su aserto ponía el ejemplo de que no podía considerarse “en serio política a la disputa entre dos vecinos por la posesión de la vara de alcalde”. El carácter personal solo podía darse por el exiguo tamaño del municipio, que imponía a todas sus actuaciones como síntoma claro de su incapacidad política. No parecen resultar muy válidas estas opiniones a la luz de la experiencia de municipios verdaderamente democráticos, en un marco de libertades públicas.

Desde el principio de esta nueva entrega de su artículo, en esta ocasión del 24 de febrero de 1928, estaba claro que para Ortega la unidad política, tantas veces mencionada, solo podía encontrarse en la “gran comarca”. Consideraba falso que los ayuntamientos cobijasen una vida local concreta, pues “corta la estructura de esta por una línea arbitraria”, por lo que supondría un error hacer del municipio la unidad política local; por tanto, la organización, en aquel momento, de España en municipios aislados, equivalía a una permanente dislocación de la auténtica vida local, y afirmaría: “Tal como hoy existe, es el Ayuntamiento un ‘disyuntamiento’, un principio de dislocación que impide a la existencia local estructurarse en verdaderas unidades orgánicas” (Ortega y Gasset, 1988: 254).

Al margen de los textos debatidos, aunque no aprobados, la doctrina tampoco coincidía con el pensamiento orteguiano; entre varias, es obligada una referencia a la obra de Adolfo Posada cuando recordaba, a propósito del proyecto de 1907, la necesidad de la “utilización del proceso legislativo, estudio de las tradiciones en las realidades de la vida local y de las condiciones progresivas del municipalismo”.

El catedrático asturiano consideraba que la reforma del régimen local no era un sencillo problema administrativo —opinión coincidente con la de Azcárate—, ni tampoco una mera cuestión legal de centralización o descentralización; tal reforma, cuando pretendiese tocar decididamente la esencia del régimen, “entraña hondos problemas constitucionales de verdadero realismo político”. Podrían continuarse las referencias hasta la exhausti-

vidad, pero se trata de efectuar un pequeño apunte sobre la concepción ideológica del municipio y la negación de su esencia por Ortega<sup>28</sup>.

Ortega consideraba el papel de la provincia muy importante para servir de nexo entre la vida de la aldea y la gran vida nacional, como pieza decisiva en una constitución española. Pero la realidad era otra: la configuración territorial, administrativa y política de las provincias españolas, existentes desde la división de 1833, merecía su descalificación absoluta, al considerar como triste, lamentable y sórdida la institución provincial. Su origen —afirmaba— había sido un invento arbitrario, cuadriculando a España en esta “ridiculez de provincias”, basadas en un sistema geométrico que no había producido durante casi un siglo beneficio alguno. Frente a la realidad del municipio, la provincia era un torpe diseño sobre la Península:

“[...] con su capitalita sórdida, lenta, ni cortijo ni corte, donde se pasea un gobernador petulante, donde se cocinan todas las inmundicias políticas y no emprende nada”.

Sin embargo, en el caso de la división provincial de 1833, como ha recordado la historiografía actual (Artola, Burgueño, Suárez Verdeguer, Marina Barba, Orduña, etc.), no obedeció a un caprichoso designio del firmante del Decreto, Javier de Burgos, sino que había sido objeto de profundos estudios y aportaciones, a partir de la división del trienio, realizados por Larramendi, Navarrete, Lamas Pardo, las audiencias, etc., que concluyeron su proyecto meses antes, cuando aún vivía Fernando VII; y una de las primeras medidas del nuevo Gobierno de la reina regente fue la promulgación en la Gaceta del mencionado decreto<sup>29</sup>.

Había que marginar a las provincias existentes, símbolo del provincianismo que deseaba superarse, hacia algo más orgánico y vital, dotado de grandes perspectivas. Como ejemplo mencionaba toda Andalucía, una gran fuerza nacional, capaz de vigorosas acciones y reacciones. Por su ámbito territorial, fuerza demográfica, posibilidades económicas, morales y sociales, podía producir el dinamismo público que secundase los nervios provinciales. En conclusión: “La unidad política local era la ‘gran comarca’. Organicemos a España en nueve o diez grandes comarcas...”<sup>30</sup>.

Después de estas reflexiones, Ortega entendía que la organización territorial de España debía realizarse por medio de regiones autónomas,

28. Posada (1982: 532 y ss.).

29. Orduña Rebollo (2003a: 468 y ss.).

30. Ortega y Gasset (1988: 256).

a las que debía transferirse el mayor número de competencias, inspirado por un amplio proceso descentralizador que no afectase al principio de la soberanía.

En el último capítulo, como sabemos paralizada su publicación por decisión personal de Primo de Rivera y editado en 1931, Ortega hacía su propuesta a partir de la separación de la vida pública local de la nacional, para disponer de ambas y organizando España en diez “grandes comarcas”: Galicia, Asturias, Castilla la Vieja, País Vasconavarro, Aragón, Cataluña, Levante, Andalucía, Extremadura y Castilla la Nueva.

Para Ortega la organización política de la “gran comarca” consistía simplemente en poner la vida local en manos de sus habitantes, ya que la nación como tal no podía cuidar directamente de ella. Entendía que la Constitución de 1876 había muerto al pretender hacer al Estado central responsable de lo que no podía atender, por lo que proponía entregar a “los provinciales el cuidado de su región”, incluida la responsabilidad, pues eran funciones que se complementaban.

Como en casos anteriores ya referidos, Ortega concluía su extensa reflexión con una propuesta para la institucionalización de la región en España. En primer lugar el reconocimiento de la autonomía del nuevo ente: “la gran comarca”, en todas las materias que afectasen a su vida particular y no fuesen estrictamente nacionales, por lo que la concesión de autonomía —*self-government*— debía ser completa, razón por la que optaba por enumerar las competencias que debía asumir la nación: Ejército, Justicia, una parte de las comunicaciones, las relaciones internacionales, el derecho de intervención en los actos del régimen local, y la opción permanente de establecer servicios reguladores del orden pedagógico, científico y económico, en todo el territorio peninsular. Excepto omisiones subsanales, el resto de las atribuciones serían competencia de los nuevos entes provinciales.

Era consciente del clamor contrario que produciría la práctica de sus propuestas, pero recordaba que en tal caso el Estado nacional estaría vigilando la puesta en funcionamiento de las nuevas entidades, porque dicho Estado nacional sería en el futuro más riguroso y enérgico de lo que había sido hasta entonces. La delegación de jurisdicción que se hacía a la gran comarca parecía inspirada en el beneficio de la vida local, que igualmente redundaría en el poder nacional, pues libre ya de lastres, ascendería a las alturas de prestigio que le correspondían y nunca debió abandonar, y entonces las “generaciones que han mantenido a la ‘nación’, al ‘Estado’ espa-

ñol uncidos a todas las carretas municipales, tumbados en el estiércol de los establos rurales, no tiene derecho ahora a hacer aspavientos”.

Su propuesta continuaba detallando los mecanismos de funcionamiento de la vida local, que sería regida por una asamblea comarcana, con carácter legislativo y fiscal, y por un Gobierno regional emanado de aquella. La asamblea se compondría de un número amplio de diputados —uno por cada 10 000 habitantes— elegidos por sufragio universal. A tal fin se dividiría la comarca en circunscripciones, reuniendo en cada una tres o más de los antiguos distritos, lo que supondría la desaparición del pequeño distrito rural; de la provincia de 1833 se borraría hasta el recuerdo, pues los escasos servicios que tenía atribuidos pasarían a unos consejos de circunscripción elegidos por los ayuntamientos.

La asamblea comarcana, el Gobierno regional y el resto de las instituciones, grandes centros de enseñanza y cultura, organismos financieros, etc., así como la representación local de las funciones exclusivas compartidas con el poder nacional, Ejército, comunicaciones, Justicia, institutos de cultura, etc., se ubicarían en una sola ciudad, con el fin de contribuir a la creación de grandes capitales regionales, cuya misión sería la elevación del tipo medio español.

La idea de la “gran comarca”, según Ortega, significaba el ensayo de construir un Estado que acercase al hombre provincial, proponiéndole cuestiones afines a su sensibilidad, e invitando a resolverlas por él mismo. La institucionalización del Gobierno regional y la asamblea comarcana convertiría en problemas públicos y en cuestiones de organización política los asuntos que preocupaban habitualmente al español medio, al tiempo que le obligaba a ser responsable de su propia existencia.

El antiguo Estado, que parecía una máquina para fabricar su propio desprestigio y el de la idea nacional que simbolizaba, dejaba a la provincia solo el derecho de plantear problemas y conflictos a la nación, y su consiguiente queja porque el poder central no los remediase o los resolviese mal. Por tal causa —estimaba Ortega—, todo el proceso histórico de 1876 hasta entonces —1928— había terminado en una sublevación “sin gritos de la provincia contra el viejo Estado”. Sublevación que no había tomado forma espectacular, y como hasta entonces solo había mostrado su faz negativa, no se quería ver en ella lo que albergaba su verdadera realidad, constituida por la única y amplia fuerza histórica que había empujado la historia de España desde 1900, y la única que podía levantar el destino de



la nación española. Por último, concluía sus argumentos en los siguientes términos:

“Lo que aquí se propone no es otra cosa que continuar ese movimiento histórico, haciendo que la provincia adquiriera conciencia clara de lo que ya es para España y de lo que puede y debe ser”.

Recordaba que el contenido de sus artículos, en los que se esperaba todo lo esencial de las provincias, no procedía de halagos al hombre provincial; por el contrario, había presentado su carácter con los apelativos más desfavorables: provincianismo, ruralismo, sordidez, estrechez de miras y de vida, etc. Sin embargo, la realidad pública española confirmaba que tal masa enorme, vinculada a las glebas peninsulares, aherrojadas en villas y villorrios, era el gran poder latente, cuya movilización supondría el ascenso de España en la escala histórica. Todo lo demás sería complementario y auxiliar: “mientras no llegue la hora en que hombres fervientes recorran los campos y las villas enciendo la atmósfera con estas palabras: ‘Eh, las Provincias, de pie’”<sup>31</sup>.

---

31. Ortega y Gasset (1988: 260).