

## EL REGIMEN PROVINCIAL

Desde la iniciación de nuestro período constitucional, más de una vez se ha puesto en duda la necesidad de existencia de las provincias y Diputaciones provinciales; especialmente respecto a estas últimas las opiniones que se han decidido por la solución negativa, han sido mucho más numerosas que con referencia a las primeras.

Los problemas que suscitan han sido muy a menudo examinados conjuntamente y se ha procurado hallar una solución armónica y aceptable para las dos a la vez. Desde luego no se comprende una Diputación sin su correspondiente provincia, pero esto no nos autoriza para formular una conclusión de tipo absoluto en este sentido, como si existiese una total identidad entre dichas instituciones, sino todo lo contrario, pues si bien, a veces, en las cuestiones que plantean existe la indicada similitud, en otras, se da indudablemente una disparidad absoluta. Basta para esto tener en cuenta que la provincia puede concebirse como una simple demarcación para la administración del Estado, o sea, como ámbito de delimitación de las actividades de cada delegado del Poder central, sin que entonces haya de suponerse forzosamente la existencia de una Diputación provincial. Por esto aquí hablaremos separadamente de ambas, e incluso sostendremos, como ya se verá, conclusiones enteramente dispares entre sí, en lo que respecta a la necesidad de su subsistencia.

El origen puramente legal y artificioso de las provincias modernas, que hizo escribir a Ortega y Gasset que constituían “un torpe 339

tatuaje con que se ha maculado la piel de la Península" (1), ha sido destacado y censurado corrientemente y ha merecido, incluso, que ya en 1847 se pensase, si no en su supresión, cuando menos en disminuir notablemente su importancia, como así se intentó en el R. D. de 29 de septiembre de dicho año, obra de don Patricio de Escosura, que dividió el territorio nacional en once regiones, con un Gobernador Civil general en cada una de ellas, aparte y además de los Gobernadores civiles de provincias. Esta nueva división territorial quedó en suspenso por R. D. de 5 de octubre del mismo año, pero después se volvió a intentar otra análoga en el proyecto de 1884 de don Segismundo Moret (que no llegó a regir), en el que se establecían quince regiones, con un Gobernador al frente de las mismas y un Delegado suyo en cada provincia. También es de gran interés, a este respecto, el proyecto de Constitución federal de 1873, que dejaba a los distintos Estados componentes "que por sí conserven si quieren las provincias, o regulen a su arbitrio la más conveniente división territorial", según se expresaba en el breve preámbulo que la precedía. Posteriormente, sabido es, que todos los intentos encaminados a reconocer la personalidad de la región, como Corporación de Derecho público, han llevado consigo, lógicamente, la pérdida de influencia de la provincia en la vida real.

Tres opiniones, contrarias entre sí, pueden sustentarse acerca de la provincia, en sus relaciones con el Estado (2). La una, centralista, pretende que todas las atribuciones y servicios deben estar en manos de las autoridades centrales; la otra, reconoce la necesidad de una cierta descentralización, y, finalmente, la tercera, sostiene la conveniencia de conceder a dichas circunscripciones una gran autonomía, hasta llegar, incluso, a un Estado federal, en el cual las provincias son, como por ejemplo en la Argentina, verdaderos "Estados autónomos" (3).

Entre nuestros escritores ha sido muy debatida la cuestión de si se trata de una entidad artificial, creada por el Estado, para facilitar el desenvolvimiento de su administración, o bien si es una entidad natural, con fines propios, y por tanto real, que el legisla-

---

(1) "La redención de las provincias y la decadencia nacional", Revista de Occidente, Madrid, pág. 161.

(2) Estas tres corrientes de opinión se manifestaron abiertamente en China en 1912, al proclamarse la República (Hsu-Han-Hao: "L'Administration provinciale en China", tesis doctoral, Nancy 1931, págs. 7 y 8).

(3) Rafael Bielsa: "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración", Buenos Aires, 1929, vol. I, pág. 279. En España esta última solución solamente se ha defendido cuando se ha tratado de la región. Recuérdese el citado proyecto de la Constitución federal de 1873 y luego el Estado integral de la Constitución de 1931.

dor ha de respetar cuando se proponga proceder a una división ordenada del territorio nacional. La mayoría de los autores, no obstante, parecen inclinarse con preferencia por la primera de las dos opiniones expresadas.

En el breve preámbulo que precede al R. D. de 30 de noviembre de 1833, aún vigente en la actualidad, se sustenta claramente el primer criterio, desde el momento que la división provincial se hace "persuadida (la Reina Gobernadora) de que para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y medios de socorrerlas". Y luego, unos pocos años después, se aceptará también como postulado incuestionable, en un Dictamen de la Comisión especial al Congreso de los Diputados, referente a un proyecto de don Francisco A. Silvela, sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales (4) "que la provincia no es una entidad natural como la unidad municipal: que no tiene como ésta una entidad propia y anterior a todo gobierno central, sino una existencia adquirida, creada por la ley". Asimismo, F. Abella, siguiendo un razonamiento parecido al del R. D. de 1833, aunque muchísimo más ampliado, justificará, análogamente, la división territorial en provincias, diciendo: "para que un país pueda ser más fácil y provechosamente gobernado, para que la acción de la administración pública pueda ser más rápida y eficaz, para que los encargados de velar por el cumplimiento de la ley y el respeto al derecho de los ciudadanos, puedan llevar su mirada investigadora a un mismo tiempo, por decirlo así, a todos los extremos, aun los más recónditos, de las comarcas confiadas a su celo. su vigilancia y su dirección, es preciso que los representantes de la autoridad, los delegados del Gobierno, tengan sus respectivas esferas de acción distribuidas en tal forma, que puedan conocer a un golpe de vista, por sí mismos, las necesidades de sus administrados y los medios más conducentes a satisfacerlas, a la par que contribuir a que las disposiciones superiores circulen simultáneamente, y a que la actividad gubernamental se comunique uniformemente a todas las arterias del cuerpo social y a todos los elementos que constituyen la unidad que llamamos Estado" (5).

Frente a este criterio se levanta la autorizada opinión de don

---

(4) En sesión del 12 de mayo de 1838 (F. A. Silvela: "Estudios prácticos de Administración" Madrid. 1839, págs. 104 y 105).

(5) Fermín Abella: "Derecho Administrativo provincial y municipal", Madrid 1877, vol. I, págs. 167 y 168.

Manuel Colmeiro, el cual escribía: "son las provincias verdaderas unidades administrativas que se fundan comúnmente en vínculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el pueblo y dan origen al Ayuntamiento pero lo bastante, sin embargo, para que no deba ser considerada esta unión puramente artificial y obra tan solo del legislador"; reconocía que los departamentos franceses constituían evidentemente una creación del Estado, pero "en España los confines de los antiguos reinos, suelen ser hoy todavía la línea divisionaria de las modernas provincias, entre las cuales hay no pocas cuyos naturales aún conservan el apego a sus costumbres", y más adelante, después de hacer constar que su parecer era totalmente contrario al de la Comisión especial del Congreso, ya recogido anteriormente por nosotros, concluía diciendo: "la provincia, pues, tiene en España entidad propia anterior al establecimiento del poder central. según lo demuestra la historia de nuestra monarquía, la cual creció por agregaciones de territorios que, habiendo sido estados independientes, hoy son unidades administrativas" (6). Por esto, posteriormente, hasta se ha dicho que "cada ciudadano tiene, por decirlo así, tres patrias: la nación, la provincia y el pueblo, y arraigándose estos tres sentimientos en nuestro corazón, defendemos nuestra Nación, nuestra provincia y nuestro pueblo como cosa propia" (7). Sin embargo, hay que hacer constar que esta opinión extrema, acerca del carácter natural de la provincia, no parece que haya tenido, en general, muchos defensores, si bien en una asamblea de Diputaciones, celebrada en Madrid en 1934, se pretendió, por motivos políticos indudablemente, que el Gobierno declarara a las provincias entidades naturales, lo cual, como observa el señor Fernández de Velasco (8), era una pretensión un tanto absurda, pues si en realidad no son unos organismos naturales, lo natural no puede derivar de un acto legal, y si lo son, entonces no es necesario que el Gobierno haga declaración alguna sobre el particular.

Para otros, la provincia se caracteriza por ser una asociación, o bien, una comunidad de municipios. Esto último es sostenido por el

---

(6) Manuel Colmeiro: "Derecho Administrativo español", Madrid, 1876, vol. I, págs. 208, 209 y 210.

(7) Fernando Mellado: "Tratado elemental de Derecho Administrativo", Madrid, 1894, pág. 187.

(8) "Integración de los servicios de Administración local", art., reproducción de una conferencia, publicada en la "Revista de Gobierno y Administración local" en marzo de 1941, y en sus explicaciones en la Escuela Nacional de Administración y Estudios Urbanos, en la asignatura de "Régimen de la vida local" (Curso de 1943 para aspirantes a Secretarios de Administración local de primera categoría).

profesor García Oviedo, al afirmar que dicha circunscripción es "una comunidad de municipios sitos en un determinado territorio, para el cumplimiento de los fines interlocales. Deriva su existencia de aunar los esfuerzos de varios municipios, ligados por relaciones de vecindad, al efecto de resolver problemas de no fácil solución por el esfuerzo aislado de cada uno de ellos ni por convenios especiales o circunstanciales entre los mismos" (9). En cambio la idea de asociación reflexiva parece desprenderse del artículo 6 del Estatuto Provincial, al decir: "los Ayuntamientos de una misma provincia podrán acordar la modificación del régimen provincial que establece esta ley, bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica", máxime si se tiene en cuenta que en el preámbulo de dicho cuerpo legal se había dicho claramente que "la provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios, por lo que ha de reconocerse a éstos el derecho de intervenir primariamente en la administración provincial. Es lógico, pues, que el Municipio, órgano político pueda determinar la contextura de la provincia, circunscripción administrativa; que el Municipio, creación de la Naturaleza, pueda trazar la silueta orgánica de la provincia, creación del legislador" (10).

Una opinión muy generalizada, expuesta muchas veces al comentar los textos legales, considera a la provincia como una circunscripción creada para la realización de los fines generales del Estado, pero que al mismo tiempo constituye una entidad territorial con fines propios. Este doble carácter aparece ya en el famoso Discurso preliminar de la Constitución de 1812 (LXXV), es recogido por numerosos autores, como Silvela (11), Gómez de la Serna (12). Posa-

---

(9) No sin dejar de reconocer que "responde también a la necesidad para el Estado de contar con demarcaciones y organizaciones territoriales adecuadas para el buen régimen de sus servicios" (Carlos García Oviedo: "Instituciones de Derecho Administrativo", Organización administrativa, apéndice, Sevilla, 1930 pág. 328).

(10) También de la Constitución de 1931, dice un escritor francés (Henri Barrail: "L'autonomie régionale en Espagne", Lyon 1933, pág. 36), la provincia se asienta enteramente sobre "municipios mancomunados", según los artículos 8 y 10 de la misma; la entidad municipal aparece en ella "como la célula inicial que sirve para la formación de las colectividades públicas superiores". Asimismo, entre los extranjeros, Kelsen ("Teoría general del Estado", Editorial Labor Barcelona, 1934, pág. 248) nos habla de que los municipios "mancomunados" forman un cuerpo autónomo más amplio, como la comarca y la provincia; y en el Código Administrativo de Portugal de 1940 esta última se considera como una "agrupación de Ayuntamientos" (Gascón y Marín: "Administración provincial española", Madrid, 1942, pág. 167).

(11) Ob. cit., pág. 105.

(12) "Instituciones de Derecho Administrativo español", Madrid, 1943, vol. I, pág. 41. 343

da Herrera (13), Cos Gayón y Cánovas del Castillo (14) y Jordana de Pozas (15), y es aceptado igualmente por el Estatuto Provincial de 1925 al decir en su art. 1.º que "para la administración y régimen de los fines del Estado, y en su caso de los de carácter local que no sean municipales, el territorio de la nación española se divide en provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios". Por esto también, sin duda, afirmaba Colmeiro que la provincia era "un todo y la parte de un todo" (16), palabras que después nos recordarán Mellado (17), Cuesta y Martín (18) y García Oviedo (19) entre otros muchos.

Como expresión de un criterio ecléctico, entre los que afirman la artificialidad de la provincia y los que sostienen el carácter natural de la misma, están las siguientes palabras de Posada Herrera: "las provincias—dice—tienen su base en la situación del territorio en que están colocadas, en las costumbres de sus habitantes, en las producciones de su suelo, en su historia, en sus hábitos, y, en fin, en aquellas circunstancias que caracterizan entre nosotros la diferencia que hay de la provincia A a la provincia B. Pero aunque estas circunstancias son el resultado de la naturaleza de las cosas e independientes de la voluntad de los legisladores, han ejercido éstos una influencia mayor o menor en esta misma división de la nación, en provincias. Siendo imposible que esta sociedad moral, que forman entre sí los individuos de una provincia cualquiera tenga por su misma naturaleza, límites constantes y determinados, es necesario que venga el legislador a señalarlos. De manera que si hay algo de espontáneo en esta asociación provincial, también hay algo que el legislador puede reformar, según las circunstancias del tiempo y de la época" (20).

Dentro de la misma corriente eclecticista se desenvuelven los que afirman que si bien en su origen fueron una creación artificial

(13) "Lecciones de Administración", Madrid, 1845, vol. I, pág. 428.

(14) "Diccionario manual de Derecho Administrativo español", Madrid, 1860, voz "provincia", pág. 865.

(15) "Derecho Administrativo", V. Suárez, Madrid, 1924, pág. 265.

(16) "Como todo tiene derechos e intereses propios e inherentes a la comunidad de vida entre los habitantes de un mismo territorio; como parte goza de los beneficios y conlleva las cargas que pesan sobre la Nación"... "considerada la provincia como parte del Estado, se halla sujeta a la autoridad inmediata del Gobierno o sus delegados; considerada como un todo, se rige a sí misma, bajo la vigilancia de la Administración superior" (Colmeiro: ob. cit., vol. I págs. 210 y 211).

(17) Ob. cit., pág. 187.

(18) "Principios de Derecho Administrativo", Salamanca, 1914, pág. 189.

(19) Ob. cit., pág. 238.

(20) Ob. cit., vol. I, págs. 420 y 421. Lo mismo viene a sostener Mellado en su ob. cit., pág. 186.

del legislador, después adquirieron una realidad y vida propia que les dieron una fisonomía particular y distintiva (21). No tuvieron carácter natural, en un principio, pero después, con el tiempo, llegaron a adquirir carta de naturaleza. Esta opinión, que vemos expresada en el preámbulo de la ley municipal de 1870, encontrará modernamente mucha aceptación entre ciertos autores como Martí Ballesté (22), García Oviedo (23), Gascón y Marín (24) y Ruiz del Castillo (25).

Con carácter general, creemos que puede afirmarse sin temor a incurrir en grave error, que la provincia moderna es en España “una creación artificial del legislador, pero que obedece a una necesidad real”.

En efecto, la nueva división territorial surgida de la Constitución de 1812 tiene poco que ver, relativamente, con las divisiones territoriales que le precedieron. Si las antiguas provincias prusianas tuvieran un carácter marcadamente histórico, por proceder de ciertos territorios que anteriormente habían sido independientes; si el “ancien county” inglés coincide con otras circunscripciones de la Edad Media; la provincia constitucional española, en cambio, se parece más bien al Departamento francés, que ha sido creado de una manera reflexiva por el legislador (26). De aquí que haya afirmado Henry Puget que dicha división territorial en provincias no ha sido motivada por razones históricas o geográficas. “Como nuestros departamentos—dice—las provincias han sido establecidas por un fin de unidad nacional y para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos” (27).

---

(21) También en el Japón las divisiones territoriales, análogas a nuestras provincias y a los departamentos franceses, constituyeron primeramente meras circunscripciones administrativas del Estado, llegando asimismo a tener con posterioridad una vida propia como agrupación local (Yorodzu Oda: “Principes de Droit Administratif du Japon”, Recueil Sirey, Paris, 1928, pág. 191).

(22) “Régimen autonómico y financiero de las Diputaciones provinciales”, Huesca, 1930, pág. 53.

(23) Ob. cit., pág. 21.

(24) “Administración provincial española”, pág. 304.

(25) Artículo titulado “Vida local”, en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, de Madrid, número de enero-febrero de 1941.

(26) Por esto, sin duda, en Francia especialmente, se ha defendido a veces la supresión total y radical del departamento. En la tesis doctoral de Paul-Emile Cadilhac “Les projects de Régionalisme Administratif” (Paris, 1921, pág. 62) se recoge alguna de estas opiniones extremas.

Hay que hacer notar que en la actualidad algún escritor, como J. Barthélemy (“Provinces”, Grasset, Paris, 1941, pág. 15), ha reaccionado contra la opinión corrientemente seguida acerca del carácter artificial del departamento francés, afirmando que éste se ha constituido teniendo en cuenta la geografía, las tradiciones, las costumbres y los lazos económicos.

(27) Henry Puget: “Le gouvernement local en Espagne”, Recueil Sirey, Paris, 1920, pág. 50.

Refiere el mismo escritor francés que en España, en el siglo XVIII, había 32 provincias, 24 pertenecientes a la Corona de Castilla (Asturias, Andalucía, Avila, Burgos, Castilla la Vieja, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Extremadura Galicia, Granada, Guadalajara, Jaén, León, Madrid, Murcia, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro, Valladolid y Canarias); 4 a la Corona de Aragón (Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca), Navarra y las tres provincias Vascongadas, y si bien tenían una extensión muy desigual, correspondían sin embargo, casi todas ellas, a las regiones naturales (28). A fines del mismo siglo XVIII, Canga Argüelles afirma que España "se divide en 29 provincias dentro de la Península y 5 en los mares adyacentes, que forman el total de 34" (29). Entre ellas, hay que distinguir las provincias marítimas peninsulares, las marítimas adyacentes y las interiores, subdividiéndose las primeras y las últimas en septentrionales y meridionales; así, Asturias, Burgos, Cataluña, Galicia, Guipúzcoa y Vizcaya, eran marítimas peninsulares septentrionales; Valencia, Granada, Murcia y Sevilla, marítimas peninsulares meridionales; Canarias, Mallorca, Menorca, Ibiza y los Presidios, marítimas adyacentes: Alava, Aragón, Avila, Guadalajara, León, Navarra, Palencia, Segovia, Soria, Toro, Valladolid y Zamora, interiores septentrionales, y, finalmente, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Jaén, Mancha, Salamanca y Toledo, interiores meridionales. A principios del siglo XIX, existieron 18 provincias que "fuertemente apoyadas en la historia—escribe también García Oviedo—, equivalían a las regiones, de honda raigambre, en que tradicionalmente estuvo fraccionado el hogar patrio". De estas 18 provincias había 14 reinos (Castilla la Nueva, Extremadura, León, Galicia, Castilla la Vieja, Navarra, Aragón, Valencia, Murcia, Granada, Jaén, Córdoba, Sevilla y Mallorca), dos principados (Asturias y Cataluña), un señorío (Vizcaya) y la restante, las Islas Canarias; pero a pesar de esta división, la Administración pública era sólo en realidad, general o central, y local o municipal, pues las provincias no tenían una organización determinada ni vida propia (30).

Hubo varios intentos de efectuar otra división más "justa y arreglada a los principios de buena administración", nos dice Po-

(28) H. Puget: ob. cit., pág. 27.

(29) José Canga Argüelles: *Diccionario de Hacienda*, Londres, 1827, volumen IV, voz "provincias de España".

(30) Carlos García Oviedo: "El primer centenario de la creación de la Provincia española", art. publicado en la "Revista de Derecho Público" en 15 de noviembre de 1933; y Cos Gayón y Cánovas del Castillo: ob. cit., voz "división territorial".



sada Herrera (31), pero por un lado, la multitud de fueros existentes, y, por otro, la falta de interés por parte de los gobernantes y los pueblos en hacerla, significaron siempre un obstáculo insuperable, que no pudo vencerse hasta llegar a la Constitución de 1812. Lo que, a partir de ésta, significa la nueva división provincial, lo expresa el señor Jordana de Pozas, después de aludir al carácter "legal y artificioso" de la misma, diciendo que "nació de un deseo de uniformidad en la división administrativa, que estaba justificado por el caos de circunscripciones y entidades legadas por el antiguo régimen, a la par que con el propósito, expreso o instintivo, de fundir las variedades históricas, jurídicas y raciales de los antiguos reinos de modo que contribuyesen a fortificar la unidad nacional y alejasen todo peligro de fraccionamiento o desmembración". haciendo constar que "su base territorial no coincide, en el mayor número de casos, con entidades históricas ni se traza con criterio geográfico" (32). La división en 49 provincias, escribe análogamente A. Posada, fué hecha "sin acomodarse a las antiguas regiones, ni a la extensión territorial proporcionada, ni a la distribución adecuada de la población" (33).

Por eso cuando algunos escritores, por ejemplo F. A. Silvela (34), Colmeiro (35), Posada Herrera (36) y Mellado (37), nos hablan del amor a la patria provincial, del provincialismo o del espíritu provincial como algo propio y característico de cada provincia, podemos decir que lo que hacen es confundir a ésta con la región o la comarca, las cuales sí que presentan una cierta diferenciación, debido a diversas razones históricas. económicas o lingüísticas.

Pero la provincia, aun cuando sea una creación artificial, hemos dicho que ella obedecía a una necesidad real, y en esto precisamente debe buscarse su mejor fundamento. Salvo el caso de un país excesivamente reducido, en donde ya no sería necesaria una división territorial, en todos los Estados existen generalmente circunscripciones intermedias antes de llegar al Municipio. La misma extensión del territorio nacional, a que nos estamos refiriendo, aconseja dividirlo en partes y descongestionar la Administración central, haciendo que ésta desconcentre en sus delegados de provincias una se-

---

(31) Ob. cit., vol. I, pág. 217.

(32) Ob. cit., págs. 261 y 262.

(33) Adolfo Posada: "Evolución legislativa del régimen local en España", V. Suárez, Madrid. 1910, pág. 115.

(34) Ob. cit., pág. XVI.

(35) Ob. cit., vol. I, pág. 209.

(36) Ob. cit., vol. I, pág. 422.

(37) Ob. cit., pág. 187.

rie de atribuciones que, de otro modo, sobrecargarían excesivamente el trabajo de aquélla. El Gobierno tiene, por otra parte, la seguridad de que con estos delegados en cada una de dichas demarcaciones podrá ser más eficaz el cumplimiento de las leyes, se garantizará mejor la tranquilidad y el orden público y será más rápidamente informado de todo cuanto ocurra en cualquier parte de la nación.

En el preámbulo del R. D. de 1832 solamente se expresaban, como ya vimos, razones de esta naturaleza, y es que, como afirma el profesor García Oviedo (38), en esta disposición legal la provincia no es considerada como centro autónomo de vida local, sino como una circunscripción "por" y "para" el Estado. Con referencia a otra ley posterior, la de 29 de agosto de 1882, dirá igualmente el señor Posada que las provincias "no responden a exigencias geográficas definidas ni reproducen la estructura de las agrupaciones regionales", sino que "son, en rigor, creación del Gobierno central y se ofrecen como partes de un sistema uniforme de división territorial" (39).

Mientras el municipio, como núcleo social de convivencia, tiene una realidad innegable, la provincia siempre será, fundamentalmente, una delimitación espacial ideada por el Estado para mejor atender la satisfacción de las necesidades generales. División de la cual a veces prescindirá, como, por ejemplo, en lo militar, en lo judicial y en lo universitario, y en otras superará, creando servicios públicos o entidades institucionales para la realización de una determinada función, con demarcaciones propias y específicas. Sus límites, además, no tendrán nada de fijos e inmutables y estarán expuestas, naturalmente, a ser alterados y a tenerse que adaptar a las conveniencias de la Administración estatal; y sabido es, respecto a este particular, que el Sr. Gascón y Marín, desde hace bastantes años, ha venido insistiendo repetidamente en la necesidad de efectuar una rectificación en este sentido, con objeto de modernizar la división efectuada en 1833, aduciendo para ello razones de gran interés y sólido fundamento (40).

---

(38) "Instituciones de Derecho Administrativo", pág. 330, y artículo ya citado "El primer centenario de la creación de la Provincia española".

(39) "Evolución legislativa del régimen local en España", págs. 290 y 291.

(40) "Mancomunidades provinciales", Madrid, 1914, págs. 18, 179 y 180; "Tratado de Derecho Administrativo", Madrid, 1935, vol. I, pág. 481, y "Administración provincial española", págs. 29 y 30. Ya a principios de siglo, en una tesis doctoral titulada "Bases para una nueva división administrativa de España" (aprobada el 13 de octubre de 1902), G. R. de Armas y Fernández sostenía la conveniencia de reducir el número de las provincias a fin de que no pasaran de veinte. Igualmente Sánchez de Toca ("Regionalismo, municipalismo y centralización", Editorial Reus, Madrid, 1921, pág. 54) defendía dicho

Además de lo expuesto, también se dice que la provincia, una vez creada, tiene ciertos fines propios que cumplir y que ella forma como una especie de mancomunidad de municipios para la realización de aquellos servicios que éstos, aisladamente, no podrían realizar, debido a la escasez de los medios de que disponen; pero como esto nos conduce a tener que aludir a la Diputación provincial como órgano adecuado para llevar a cabo el cumplimiento de dichos fines, creemos preferible entrar ya en el estudio de estas Corporaciones, a fin de examinar el problema de la existencia de las mismas con toda su amplitud e integridad.

Si de la provincia, como división territorial, todavía pueden encontrarse algunos antecedentes antes de 1812, antecedentes que se remontan a los tiempos de la dominación romana en donde, tomando como base la sierra de Cazorla, se dividió el territorio de la Península en dos provincias (la Citerior y la Ulterior), la Diputación, en cambio, debe completamente su origen a la Constitución de Cádiz y a las ideas que la misma representa. Por este motivo muchos autores, como Abella (41), Mellado (42), Cos Gayón y Cánovas del Castillo (43) y Cuesta Marín (44), por vía de ejemplo, cuidan de hacer resaltar el hecho bien significativo de que dichas Corporaciones, en la historia de sus primeros tiempos, han seguido siempre idénticas vicisitudes a las que siguió el régimen que les dió vida.

Como observa Güenechea (45) no es posible fijar en concreto el carácter y naturaleza de las mismas, pues constituyendo las provincias, generalmente, divisiones artificiales, su estructuración estará basada en lo dispuesto por la ley y de ésta dependerá enteramente la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales.

En el Discurso preliminar de la Constitución de 1812, ya citado, se afirma que las Diputaciones tienen a su cargo el gobierno económico de las provincias (LXXV), siendo por esto sin duda "cuerpos puramente económicos" (LXXIX). En el articulado de esta Constitución, que es la más extensa y meticulosa de todas las habidas, se desarrollan con gran amplitud los principios doctrinales referentes

reducción, "tanto por la dificultad de dotar a tal número de Gobernadores en proporcionalidad a lo que demanda la altísima representación de ese cargo, cuanto por ser notorio también que no hay partido gobernante que pueda cubrir con plena satisfacción los cuarenta y nueve Gobiernos civiles con personajes habilitados, dispuestos y probados por prestigios ya adquiridos, en términos que, con ser tan alta la función, resulte, sin embargo, aún más enaltecida por el propio valer personal del llamado a desempeñarla".

(41) Ob. cit., vol. I, pág. 390.

(42) Ob. cit., pág. 239.

(43) Ob. cit., voz "Diputaciones provinciales", pág. 480.

(44) Ob. cit., pág. 143.

(45) "Ensayo de Derecho Administrativo", Bilbao, 1916, vol. I, pág. 386.

a ellas, afirmándose con carácter general que tienen por finalidad "promover la prosperidad" de las provincias (art. 325). En cuanto a sus atribuciones se señalan las de intervenir y aprobar los repartimientos de los pueblos; velar sobre la buena inversión de los fondos públicos en éstos; aprobar sus cuentas y hacer que observen las leyes y reglamentos; cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde correspondan; promover la educación de la juventud y fomentar la agricultura, la industria y el comercio. etc., etc.

En la Instrucción de 3 de febrero de 1823, dada para el gobierno económico-político de las provincias, las Diputaciones tienen un carácter más bien ecléctico (46), lo cual luego perdurará hasta nuestros días, ya que se dice que no son cuerpos autónomos, pero tampoco quedan reducidos a la mera condición de cuerpos consultivos del Jefe político. Según Ortiz de Zúñiga, tienen por objeto: "1.º. Auxiliar al Gobierno en la ejecución de las leyes relativas a los intereses generales del reino; 2.º Administrar los fondos públicos y de los establecimientos de la provincia, y 3.º Promover y realizar todos los intereses materiales de la misma provincia en los diversos ramos de la Administración pública" (47). De una manera más breve y completa dirá a su vez Gómez de la Serna, que las Diputaciones "unas veces auxilian a la Administración general del Estado, otras son agentes de la administración provincial y otras tutores de la municipalidad" (48); palabras que después repetirá, análogamente, Posada Herrera (49).

Con la ley de 8 de enero de 1845, de carácter marcadamente centralista, se acentúa el papel deliberativo e informativo de las Diputaciones, imponiendo sobre ellas la Administración central determinadas cargas y obligaciones. Como acertado estudio comparativo de este período constitucional, se han recordado algunas veces las siguientes apreciaciones de Cos Gayón y Cánovas del Castillo: "dos tendencias diversas se han manifestado en el terreno de los principios respecto al carácter, organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales. La una, queriendo hacer de ellas una especie de Ayuntamientos provinciales en cuanto al régimen local y una delegación, así del poder legislativo como del ejecutivo, en cuanto al gobierno de la provincia en general; la otra, pretendiendo limitar sus funciones a una justa intervención en la gestión administrativa y

---

(46) Adolfo Posada: "Evolución legislativa del régimen local en España", pág. 96. y J. Gascón y Marín: "Mancomunidades provinciales", pág. 16.

(47) Manuel Ortiz de Zúñiga: "Elementos de Derecho Administrativo", Granada, 1842 y 1843. vol. I, pág. 86.

(48) Ob. cit., vol. I, pág. 76.

(49) Ob. cit., vol. I, pág. 429.

económica de las provincias. Reflejo de aquella primera tendencia es la ley de 3 de febrero de 1823, y de esta última y más razonable aspiración la ley vigente de 8 de enero de 1845" (50).

Pero en realidad pocas modificaciones fundamentales existen hasta 1925, fecha de la publicación del Estatuto Provincial, pues como se dice en el preámbulo de éste "el proceso legislativo... evoluciona muy poco de 1812 a 1882", año en que se publicó la anterior ley que rigió respecto al Estatuto. La Diputación, en todo este tiempo, seguirá siendo, como dice Santamaría, un cuerpo de representación popular a quien corresponderá la administración de los intereses pecuniarios de la provincia y el ejercicio de funciones como superior jerárquico de los Ayuntamientos (51), aparte de la realización de ciertos servicios que le encomendará el Poder central.

El Estatuto introduce una modificación de verdadera trascendencia. Hasta entonces habían sido las Diputaciones una especie de "tutor, fiscal, superior jerárquico y hasta consiliario espiritual" de los Ayuntamientos, pero, a partir de aquel momento, en que se completó la labor iniciada ya anteriormente por el legislador con el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, los Ayuntamientos no sólo quedan libres de tal tutela, sino que incluso pueden "suprimir la Diputación y sustituirla por otro organismo" (52). La provincia, como ya anotamos, conserva aquí aquel doble carácter que tenía en las Cortes de Cádiz, o sea, la de una división territorial que el Estado utiliza para sus servicios e intereses y la de una "circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines de carácter local. Ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. En este aspecto, han de definirla y caracterizarla sus fines esenciales. Y estos fines deberán ser todos aquellos de índole local que rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen a la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán, pues, fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores—en extensión, en entidad y en coste—a estos últimos. Serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal" (del preámbulo). Los órganos que han de realizar todos estos fines expuestos son las Diputaciones provinciales, a las cuales les corresponde, según el art. 4.º "organizar los servicios propios de la

(50) Ob. cit., págs. 480 y 481, voz "Diputaciones provinciales".

(51) V. Santamaría de Paredes' "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, 1888, pág. 190.

(52) J. Gascón y Marín: "Administración provincial española", pág. 56. 351

Administración local, que no sean de la exclusiva competencia municipal, así como los que el Estado delegue o traspase a las mencionadas entidades"; siendo bastante extensa la descentralización efectuada por el Estado en este sentido y reconociéndose un amplísimo margen a la competencia provincial ya que ella abarca desde "la construcción de ferrocarriles al tendido de las líneas telegráficas, desde la Beneficencia a la Sanidad, sin omitir la Cultura ni olvidar los deberes sociales". Por esto afirma que "las Diputaciones serán órganos pletóricos de vida, capacitados para la realización de todos los fines humanos en el orden local".

No obstante la importancia que en el transcurso de los años han llegado a adquirir en las leyes y en la vida española, no faltaron en todos los tiempos quien las criticara duramente y propusiera su total desaparición. Ya en 1837, cuando todavía podían considerarse como de reciente creación, Donoso Cortés afirmaba que no eran necesarias y que no habían de figurar en la Constitución del Estado. "En mi humilde opinión—decía—las Diputaciones provinciales son funestísimas en España", de modo que "las Cortes harían un servicio a la patria si guardan sobre ellas silencio y no las consignan irrevocablemente en la ley fundamental de la Nación" (53).

Pasados varios años, mientras que las provincias consiguen que se las reconozcan y que se afirme después, incluso, que han llegado a adquirir carta de naturaleza, las Diputaciones continúan siendo objeto de duros ataques por entender, escribe el señor Fernández de Velasco, que son los órganos típicos del caciquismo español y que es mediante su concurso como se consigue dominar completamente a los municipios y adulterar toda la pureza y verdad que pudiese haber habido en el sufragio electoral (54). En efecto, en las "Conclusiones o programa de la Asamblea Nacional de Productores", redactadas en Zaragoza en febrero de 1899 y firmadas por gran número de Cámaras, Centros, Ligas y Sindicatos, se defendía, textualmente, la "supresión de las Diputaciones provinciales, que no han cumplido ninguno de los fines para que fueron creadas y son causa u ocasión de muchos y muy graves males, y su sustitución por organismos más amplios" (55).

---

(53) Juan Donoso Cortés: "Principios constitucionales aplicados al Proyecto de ley fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto", Madrid, 1837, pág. 44, nota.

(54) R. Fernández de Velasco: art. citado sobre "Integración de los servicios de Administración local".

(55) Joaquín Costa Martínez: "Reconstrucción y europeización de España", Huesca, 1924, pág. 87. Recuérdese también que D. Antonio Maura en su discurso pronunciado en la Unión Mercantil de Madrid, el día 2 de abril de 1902, afirmó que la Diputación era frecuentemente un "haz de caciquismo" y un "dogal que tienen al cuello los municipios".

Igualmente, el que fué catedrático de la Universidad Central, don Fernando Mellado, sostenía la conveniencia de la supresión de las mismas, reemplazándolas por unos Consejos provinciales, que tuviesen por misión, únicamente, aconsejar al Gobernador a fin de auxiliarle en la realización de sus funciones (56). “Cuatro fines principales—decía—tienen las Diputaciones provinciales: 1.º Vida económica de las provincias; 2.º Beneficencia provincial; 3.º Instrucción pública provincial, y 4.º Vías de comunicación provinciales”. Bajo el primer aspecto, seguía diciendo, las Diputaciones son gravosísimas a los pueblos porque no les proporcionan mayores recursos y les privan de medios, llevando a la capital de la provincia un exceso de vida en perjuicio de la de los propios municipios; en el segundo y tercero podrá la capital tener los establecimientos benéficos y los centros de enseñanza necesarios, pero la beneficencia en los pueblos será nula y muchas y buenas escuelas municipales es lo que hace falta y en cuanto a las vías de comunicación, por lo que hoy significan los ferrocarriles, tranvías, etc., se ve con claridad que el Estado y los pueblos son los llamados a construirlos y no las provincias: “creemos que los cuatro fines antes indicados los cumpliría de modo más perfecto el Ayuntamiento, completada su acción por el Poder central en lo que aquél no pudiera realizar por sí mismo”. Los motivos concretos por los cuales las Diputaciones debían desaparecer, escribía resumiendo el mismo autor, eran los siguientes: “Primero, porque tienen facultad ejecutiva y no deben realizarla en modo alguno; Segundo, porque no son cuerpos consultivos en la recta acepción de la palabra; Tercero, porque los vocales no son amovibles, sino impuestos; Cuarto, porque sus atribuciones son tan diversas que no pueden ser claramente deslindadas; Quinto, porque por regla general no son peritas en la materia que consultan; Sexto, porque ha de dominar en ellas el interés provincial, y es difícil, si no imposible, que quieran transigir con el general; Séptimo, porque son una rueda inútil que no reconoce fin racional; Octavo, porque son gravosas a los pueblos, y al vivir la provincia, perecen éstos, y Noveno, porque debido a la elección popular, son un Poder dentro de otro toman carácter político y de ahí que resulten protectoras de los intereses

---

(56) Ya en 1843 Alejandro Oliván había defendido la conveniencia de efectuar una reforma en este sentido al afirmar que la Diputación no podía tener atribuciones de resolución definitiva “sino acaso en los repartimientos”; que tampoco debiera corresponderle intervenir en los negocios políticos, como las elecciones a Cortes “ni ejercer autoridad sobre las Corporaciones locales, pues todo esto es propio de la Administración general responsable” (“De la Administración pública con relación a España”, Madrid, 1843, pág. 165).

particulares, sin atender como es debido al fin administrativo, que es el que únicamente les corresponde" (57).

Dejando aparte la transcripción de otros criterios análogos a los que acabamos de recoger para quienes las Diputaciones, como afirmaba Lon Albareda, "de nada han servido, ni servirán, ni pueden servir" (58), veamos la naturaleza de sus atribuciones según el mismo Estatuto provincial, que tanto las amplió, teniendo en cuenta que las citadas Corporaciones parece que definitivamente han perdido ya el carácter de superiores jerárquicos de los Ayuntamientos que antiguamente habían ostentado (59).

De acuerdo con lo que antes hicimos constar, las Diputaciones aparecen como los órganos encargados de realizar de una parte, los servicios que el Estado tiene a bien encomendarles, y de otra, aquellos que les corresponde como gestoras de los intereses provinciales, los cuales, aunque distintos por su extensión y coste, son análogos a los propiamente municipales.

Claro está que en cuanto a los servicios del primer grupo, dependiendo como depende de la voluntad del Estado el concederlos o negarlos, en modo alguno pueden servir de fundamento para justificar su existencia, y, respecto a los del segundo, hay que notar también que la insuficiencia de medios de los municipios a que repetidamente se alude, para la realización de determinadas obras y servicios. podría muy bien solucionarse con las agrupaciones o mancomunidades de carácter interlocal, y que ello no puede referirse evidentemente a las grandes ciudades, que ya por sí solas poseen más medios económicos que varias provincias juntas (60). Además, hay que tener en cuenta que, muchas veces, no existen unos intereses propiamente provinciales, sino solamente "satisfacción de intereses generales dentro de los límites de una provincia determinada", porque la Be-

---

(57) F. Mellado: Ob. cit., págs. 241 y 242.

(58) "Sobre el problema autonomista" (citado por José Gaya Picón: "La autonomía de las regiones" Madrid, 1932, pág. 40). En forma análoga se había expresado en su obra titulada "Administración local", Madrid, 1912, página 588.

(59) Sabido es que en la Ley de 13 de julio de 1940 dictada para las poblaciones adoptadas por el Caudillo, se instituye en cada provincia, con objeto de vigilar e inspeccionar los Ayuntamientos de dichas localidades y de asesorar en ciertos asuntos de carácter local, el Consejo Provincial de Protectorado Municipal presidido por el respectivo Gobernador civil. En el nuevo Proyecto de Gobierno y Administración local se crean ya para todos los municipios sin distinción los Consejos Provinciales de Protectorado Local en cada capital de provincia y en Madrid un Consejo Central, con objeto de que "en función tutelar de la vida local" (art. 1.116) desempeñen ciertas funciones que el nuevo Código les asigna.

354 (60) Por este motivo se ha sostenido con mucha razón, que entre estas grandes ciudades a que aludimos y el Estado no debe existir ninguna otra cir-



neficencia, la Sanidad, las Obras públicas, la Asistencia Social y la Instrucción pública pongamos por caso, son necesidades o problemas que fundamentalmente afectan a todos en general y de las cuales debe cuidar principalmente el Estado, cuando la iniciativa privada se muestre incapaz de hacerlo por sí misma. Lo que sucede es que corrientemente se confunden los intereses de una comarca, por ejemplo la Rioja, el Priorato, la Maresma o los llanos de Urgel, con los de la provincia o provincias, dentro de las cuales están enclavadas, y esto es un error, porque precisamente la provincia, por su artificialidad, nunca posee, hablando en términos generales la unidad de intereses económicos, o de otro orden cualquiera, que puedan caracterizar a una comarca o a una región.

Pero prescindiendo ahora de todo esto, fijémonos especialmente, no en la simple enumeración teórica que el Estatuto pueda hacer de las atribuciones y facultades de las Diputaciones provinciales, sino más bien en lo que estas Corporaciones realizan prácticamente.

De una de las obras más notables que se han publicado acerca de estas cuestiones, y cuyo autor es el señor Gascón y Marín (61), tomamos los siguientes datos: En 1941 el total de lo presupuestos de las Diputaciones ascendía a 415.901.000 pesetas; de este total, un 33,86 por 100 se destinaba a Beneficencia; un 23 19 por 100 a Obras Públicas; un 10,96 por 100 a personal y material; un 8,8 por 100 para obligaciones generales; un 7,45 por 100 para el crédito provincial; un 3,07 por 100 para la Instrucción pública; un 1,82 por 100 para Asistencia social; un 1,66 por 100 para agricultura y ganadería; un 0,84 por 100 para montes y pesca, y un 0,57 por 100 para salubridad. O sea, en resumen que del presupuesto global de las Diputaciones, el 57,05 por 100 está destinado a satisfacer los gastos que ocasionan los servicios de Beneficencia y Obras públicas, siendo muy inferiores las cantidades que se consignan para los demás servicios provinciales.

Ante esta realidad, cabe preguntar, ¿son suficientemente aptas las Diputaciones para administrar con la debida eficacia dichos servicios?, ¿no habrá otras entidades más capaces que ellas para esta finalidad? La contestación que pueda darse a estas dos preguntas es

---

cunscripción intermedia (G. R. de Armas: tesis doctoral citada, pág. 45). Recuérdese a este respecto el caso del Burgo-Condado, en Inglaterra creación de la Ley de 1888, según la cual las grandes ciudades podrían erigirse en "County Boroughs", haciéndose de esta manera independientes del Consejo del Condado y resumiendo en sí las facultades de éste junto con las propias del "Municipio Borough" (A. Posada: "El régimen municipal de la ciudad moderna", V. Suárez. Madrid. 1936. págs. 241, 242 y 243).

(61) "Administración provincial española", págs. 206 y 207.

de carácter fundamental, pues si a la primera se contesta en forma negativa y a la segunda afirmativamente, llegaremos a la conclusión de que no sólo son unos organismos innecesarios, sino también perjudiciales, por llevar consigo una cuantiosa inversión de energías y medios económicos.

Las Corporaciones provinciales no parece que estén preparadas para la administración de los servicios públicos. A sus componentes, los diputados no se les exige ninguna clase de conocimientos técnicos o administrativos, y los servicios modernos cada vez precisan reunir el mayor número posible de ellos. En otro lugar (62) hemos hablado ya acerca del aumento creciente de las actividades del Estado y de las consecuencias que de ello se derivaban en relación a los servicios públicos, así como de la necesidad de una mejor preparación por parte de los que han de dirigirlos. Pues bien, mucho de lo dicho puede aplicarse igualmente a la Administración provincial, máxime cuando hoy se habla de la gestión directa o "provincialización" de servicios, como algo análogo a la estatificación o municipalización (63). A tal aumento de atribuciones y competencias debiera corresponderle, lógicamente, un aumento en la exigencia de mayores condiciones de capacidad de los administradores. Por esto podemos recordar aquí lo que un día dijo Prichard refiriéndose al municipio (64): que un ignorante al frente de cualquier cargo de responsabilidad puede hacer tanto daño como un corrompido.

Y conste que actualmente no sólo se necesita poseer una formación profesional para dirigir eficazmente los servicios considerados como técnicos (como los de alumbrado público, transporte, sanidad e higiene abastecimiento de agua, obras públicas, etc.), sino también para aquellos que son simplemente administrativos (las mismas oficinas públicas, por ejemplo), debido precisamente al carácter técnico, de gestión de empresas o negocios, que muchas veces presenta la función administrativa. De aquí que, cuando se defiende el régimen del Gerente en la organización del municipio moderno, después de establecerse una distinción entre la función legislativa y ejecutiva, se reconoce que los miembros del Consejo municipal, a quienes corresponde en particular el ejercicio de la primera, no deben intervenir en lo que pertenece propiamente a la esfera de lo administrativo debiendo estar los Departamentos u oficinas de esta naturaleza bajo

---

(62) "La racionalización de la Administración del Estado y del Municipio", artículo publicado en varios números de la "Revista Moderna de Administración Local", de Barcelona en 1940 y 1941.

(63) J. Gascón y Marín: "Administración provincial española", pág. 313.

(64) Citado por J. Gascón y Marín: "Municipalización de servicios públicos", V. Suárez, Madrid, 1904, pág. 273, nota (1).

las órdenes directas de dicho Gerente, de carácter profesional y con una preparación adecuada para el cargo que desempeña (65). De esta forma viene a reconocerse, pues, más y más, algo que ya antes habían destacado las doctrinas de organización científica en la ciencia industrial moderna, o sea, la naturaleza técnica de la actividad administrativa (66).

Sin duda se nos podría objetar que todas estas dificultades e inconvenientes que suelen acumularse contra la gestión de las Diputaciones provinciales, pueden ser solucionadas de la misma manera que se ha hecho en vida municipal, y así como en ésta, para conseguir la debida eficacia de los servicios se ha modificado la propia organización del municipio, mediante el régimen de Comisión y el del Gerente antes citado, por ejemplo, o se ha cambiado la estructuración tradicional de los servicios públicos (recuérdense los diversos procedimientos de municipalización), análogamente podría procederse con referencia a las Corporaciones y servicios provinciales (67). Pero hay que tener en cuenta que aquí el problema es, en realidad, muy diferente, ya que si bien tanto el municipio como la provincia, son en la actualidad entidades territoriales de carácter total, esta analogía o igualdad no se da en todos los terrenos, y así, mientras el primero se asienta sobre un núcleo social natural y espontáneo, originado por relaciones de vecindad, la segunda es principalmente una creación artificial del legislador y, por tanto, su estructura, sus facultades y sus órganos pueden ser alterados, modificados o suprimidos, según la conveniencia de la Administración central y las necesidades públicas. Si, normalmente, no puede pensarse en suprimir el Ayuntamiento como institución representativa del municipio y del elemento social en que éste se integra no existe en cambio inconveniente alguno en suprimir a la Diputación provincial reemplazándola por otras entidades mejor dispuestas para cumplir los fines que a ella se le señalan.

Fijada esta distinción fundamental, examinemos ahora si esta sustitución es factible o aconsejable, y, con esto, contestaremos a la segunda de las preguntas que anteriormente habíamos formulado.

Recuérdese, primero, que a consecuencia del aumento de atribuciones del Estado moderno y de la imposibilidad material y téc-

---

(65) F. Carrera Justiz: "El Gerente del Municipio". Habana 1941. pág. 23.

(66) Véase a este respecto nuestro art. sobre "La diferenciación entre lo jurídico y lo técnico en lo administrativo" en la "Revista Moderna de Administración Local". número de diciembre de 1941.

(67) Ya modernamente, en la esfera provincial, se defiende la institución del Gerente lo mismo que en el municipio (J. Gascón y Marín: "Administración provincial española", págs. 196 y 197.

nica de la centralización administrativa, ha surgido, no hace muchos años, el principio de la nueva descentralización por servicios, a fin de dar una solución adecuada a los problemas de organización administrativa recientemente planteados. Como hace notar quien entre nosotros más brillantemente ha hablado acerca de esta materia, el señor Royo Villanova (68), no se trata con ello de traspasar servicios del Estado a las Administraciones locales, ni de dar, por tanto, a la descentralización una base geográfica, cambiando simplemente de lugar el eje de la acción administrativa (como, por ejemplo, en el municipalismo y regionalismo), "sino que considerando objetivamente el servicio público, se busca relajar su dependencia respecto del Poder central, construyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión; todo ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo". Un ejemplo de esta descentralización lo constituyen hoy día las Confederaciones Hidrográficas, el Instituto Nacional de Colonización o el Patronato Nacional Antituberculoso.

Análogamente, el principio de la organización o diferenciación funcional, que hemos visto formulado tanto en las Ciencias jurídicas (69) como en la doctrina de la administración científica de las empresas (70), y que lleva consigo la separación de funciones y órganos y la afirmación de que un órgano no debe desempeñar varias funciones distintas, se relaciona con las ideas que acabamos de exponer y expresa su preocupación por la eficacia y la especialización al defender la necesidad de adaptar el órgano a la función que debe realizarse.

La complejidad de la vida administrativa y la exigencia, cada vez más sentida, de mayores conocimientos técnicos, particularmente en los servicios destinados a la satisfacción de necesidades materiales o económicas, impone pues, por lo dicho, el traspaso de atribuciones y competencias de las Corporaciones territoriales de carácter total a las entidades institucionales (servicios personificados o

---

(68) En "La nueva descentralización". Valladolid, 1914 (discurso leído en la Universidad de Valladolid en la inauguración del curso académico de 1914 a 1915), y en sus "Elementos de Derecho Administrativo", Valladolid 1934, pág. 268.

(69) Roger Bonnard: "Précis élémentaire du Droit Administratif" Recueil Sirey. París 1926, pág. 52; Luis del Valle: "Manual de Derecho Político", Librería General, Zaragoza 1941, págs. 167 y sigs.

(70) Jean Chevalier: "La technique de l'organisation des entreprises", Dunod París, 1933; J. Carlíoz: "Le gouvernement des entreprises commerciales et industrielles", Dunod, París, 1940, págs. 9 y sigs. y Society Taylor: "L'organisation scientifique dans l'industrie américaine", Dunod, París, 1932, páginas 177 y sigs.

establecimientos públicos), cada una de las cuales se organiza especialmente para poder desarrollar mejor la única función o servicio que debe llevar a cabo. La superioridad de la entidad institucional radica precisamente en esto: en su especialización y en que tiene en cuenta las exigencias de la realidad y el carácter técnico de los servicios modernos. Por esto, en otra ocasión hemos afirmado que el principio de la descentralización por servicios, o descentralización funcional, significa en la práctica un verdadero ejemplo de racionalización de la Administración del Estado ya que “posibilita la organización funcional de la misma... y al independizar el servicio público de aquellos órganos que tienen a su cargo el ejercicio de actividades políticas, posibilita también que el nombramiento de las personas que hayan de estar al frente de dichos servicios se haga en atención a sus capacidades técnicas, pudiendo, por tanto, presumirse, razonablemente, que en la gestión de los mismos se emplearán igualmente los principios de organización científica, que, por su propia naturaleza, encierran ya el máximo de racionalización posible” (71).

Si la Diputación tiene su fundamento en la provincia y, como ésta, ha sido creada de una manera artificiosa por el legislador para atender principalmente a las necesidades de la administración general del país; si, como consecuencia, tanto en su organización y funciones como en su propia existencia debe sujetarse completamente a las conveniencias de la misma; si los servicios que en la práctica administra, y a los cuales dedica su mayor atención y esfuerzo económico, tienen un carácter predominantemente técnico; si dichos servicios van encaminados a la realización de fines de interés general, que, por esta razón, afectan más directamente al Estado que no a la provincia; si desde el punto de vista de la eficacia es mucho más ventajoso organizar servicios públicos autónomos (como resultado de una descentralización funcional), que no una Corporación de carácter territorial y total compuesta de personas que, a veces no están preparadas para desempeñar ninguna de las múltiples funciones que se les ha confiado, podremos concluir diciendo, en resumen, que es posible sostener la conveniencia de suprimir las Diputaciones provinciales y de sustituirlas por otras entidades institucionales, mejor preparadas, como hemos dicho, para cumplir con los fines a que aquéllas han de atender.

Las ventajas e inconvenientes que pueda haber en conservar o

---

(71) Art. citado: “La racionalización de la Administración del Estado y del Municipio”.

no la Diputación como un simple Consejo provincial, con objeto de auxiliar e informar al Poder central, o a sus delegados, respecto de los problemas que se susciten en la provincia es, en realidad, cosa secundaria. Lo fundamental es plantear el problema de su supresión; y hay que reconocer que, a favor de esta reforma de nuestra Administración local, existen hoy día razones muy dignas de ser tenidas en consideración y que nos inclinan por una solución afirmativa desde un punto de vista eminentemente práctico y realista.

**JOSÉ M.<sup>a</sup> CIURANA FERNÁNDEZ**

*Jefe de Negociado del Ministerio de la Gobernación*