

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIX

ENERO-FEBRERO-MARZO 1970

NUM. 165

I. SECCION DOCTRINAL

Posible estructura orgánica y funcional de las Diputaciones Provinciales

353.047 (46)

por

SABINO ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO

SUMARIO: I. ORGANIZACION VIABLE Y PERMANENTE DE LAS DIPUTACIONES.—II. DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES A NIVEL PROVINCIAL O REGIONAL.—III. ORGANIZACION CIRCUNSTANCIAL DE LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS.

I. ORGANIZACION VIABLE Y PERMANENTE DE LAS DIPUTACIONES

La organización posible y permanente de las Diputaciones, tomando como soporte geográfico las actuales Provincias, no debe diferenciarse de la vigente, si bien dentro de una democracia auténticamente orgánica o representativa, que reconoce los principios fundamentales del Movimiento.

La representación de la Provincia en las Diputaciones debe ser en su mitad, aproximadamente, de los Ayuntamientos. La Diputación es como una comunidad de Ayuntamientos de intereses de la respectiva circunscripción. Los Ayuntamientos de cada Partido judicial deben elegir mediante compromisarios, sus representantes. En todo caso se elegirían cuatro representantes, si

son menos de cuatro Partidos judiciales, eligiendo dos el de mayor censo de población. Cada compromisario no podrá votar más que un representante provincial. El número de compromisarios variaría en proporción al censo municipal de población. Los Municipios capitales de Provincia o superiores a 100.000 habitantes elegirían su propio representante cancelando su representación entre los del Partido. Los Municipios capitales de Provincia o superiores a 100.000 habitantes, elegirían otro diputado provincial por cada medio millón de habitantes. En estos casos, cada concejal sólo votaría un diputado provincial.

Respecto al resto de los diputados provinciales, su representación sería de los siguientes cuatro grupos: culturales, económicos, profesionales y laborales. Una cuarta parte de dicha mitad de diputados sería elegida por los compromisarios de las Corporaciones culturales; donde haya Universidad, ésta tendría derecho a elegir un diputado provincial, no computable en la cuarta de la representación cultural; otra, por los compromisarios de los Colegios y asociaciones de profesionales liberales; otra, por los de las Corporaciones económicas (Cámaras de la Propiedad, Industria, Comercio, Agraria, etc.) y otra o fracción de la cuarta parte restante, por los de las Corporaciones obreras o secciones obreras sindicales.

Cuando correspondiere elegir por cada grupo más de un diputado provincial, los compromisarios de las Corporaciones y asociaciones sólo podrían emitir su sufragio por uno solo. Aunque la Universidad eligiese su representante provincial y no designase compromisarios para el grupo cultural, no es óbice para que por éste sean elegidos catedráticos universitarios, pese a que los electores hayan de ser sólo los miembros de las entidades representadas.

Los Cabildos insulares de las Provincias canarias y las Diputaciones de régimen especial de Alava y Navarra, se organizarían análogamente, con el número de circunscripciones territoriales para la representación municipal, que las actualmente reconocidas, si bien en la de Navarra, si se respeta el Consejo foral, holgaría—y así acaece hoy—la representación corporativa no municipal en la Diputación foral, ya que se integraría en el

Consejo. En la Provincia del Sahara—Ifni se ha incorporado a la soberanía de Marruecos—no habría más que una circunscripción electoral con un número determinado de diputados representantes de Ayuntamientos y otro igual de las Corporaciones económicas y centros culturales.

Los Municipios y los intereses corporativos de la Provincia quedarían representados en las Diputaciones y Cabildos insulares, faltando sólo la de los indigentes, puesto que una de las misiones principales de las Diputaciones sería el ejercicio de la beneficencia; a este efecto pudiera figurar un cabeza de familia, pero no creemos sea necesaria la representación de las familias en las Corporaciones provinciales, ya que estando representadas en los Ayuntamientos, no sería difícil que fuere elegido algún cabeza de familia diputado provincial, amén de que la representación laboral habría de asumir en conciencia, y conscientemente, la representación de los indigentes a los que no alcanzaren los beneficios de la seguridad social.

Propugnamos una descentralización orgánica y una descentralización funcional de las Diputaciones provinciales, reservando sólo para la Administración central la facultad de designar y sancionar a los funcionarios de los Cuerpos nacionales que tengan derecho a advertir la ilegalidad de los acuerdos de las Corporaciones en que actúan, siendo de tener en cuenta para la designación la terna que éstas formularsen en los concursos convocados para la posesión de vacantes o su informe en los expedientes disciplinarios que se les instruyeren, a fin de que aquéllos gozaran de independencia para el ejercicio de la advertencia de ilegalidad.

También se reservaría a la Administración central el examen del establecimiento de exacciones para que no pugnasen con las implantadas por el Estado, a no ser que se celebraran conciertos económicos como los convenidos con Navarra y Alava, a cuyo privilegio pudieran acogerse todas las Provincias que no recibieran auxilios o subvenciones del Estado, atendido el principio de equidad de la actividad financiera.

II. DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES A NIVEL PROVINCIAL O REGIONAL

La Diputación, si dispone de medios económicos, debe tener facultades para implantar toda clase de obras y servicios que no sean de la regalía del Estado, incluso concurriendo con las instalaciones y servicios establecidos por éste. Las Administraciones locales deben tener competencia para establecer servicios públicos dentro de su ámbito territorial.

A este efecto BOQUERA OLIVER (1) no es propicio a que existan competencias privativas del Estado, de la Provincia y de los Municipios por esencia, sino por conveniencia.

Es evidente, sin embargo, que el Estado ejerce funciones políticas de soberanía, intransferibles, y algún derecho en general, que llamamos regalía, para implantar servicios públicos u organizarlos y prestarlos directamente o por concesiones o establecimientos públicos autónomos, como los de comunicaciones y los de transportes ferroviarios, marítimos y mecánicos por carretera, esto con la salvedad de los servicios dentro del casco urbano (art. 1.º del Reglamento de Ordenación de Transportes mecánicos de 9 de diciembre de 1949, en relación con los artículos 101, ap. e), y 121 de la Ley de Régimen local), que corresponden a los Ayuntamientos, y aunque también las Diputaciones provinciales pueden establecer ciertos servicios de transportes por sus vías provinciales, necesitan concesiones del Estado para los mecánicos por carretera, pero no así para los de tranvías y trolebuses, y esto mismo respecto de los Ayuntamientos que ocupen respectivamente y exclusivamente para los rodados en vías provinciales y municipales (arts. 74 y 75, Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877); aun con todo, los proyectos de servicios de trolebuses requieren la aprobación del Ministerio de Obras Públicas (arts. 14 y 15, Ley de Trolebuses) y los proyectos de tranvías provinciales también precisan de aprobación del Ministerio de Obras Públicas y los municipales

(1) «Determinación de la competencia de las Entidades locales», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 150, 1966, pág. 884.

o urbanos la de los Gobernadores (arts. 79, núm. 2, y 88 del Reglamento de 24 de mayo de 1878) (2).

Fuera de los casos reservados al Estado, la mayoría de los servicios públicos debieran ser de la competencia de la Administración que tiene jurisdicción en determinado ámbito territorial (3) y dentro de él, sin extender el soporte extraterritorio jurisdiccional, como autorizaba a los Ayuntamientos, para instalar tranvías urbanos y suburbanos hasta 40 kilómetros fuera de la población, el artículo 170 del Estatuto municipal, sin perjuicio de mancomunar las Entidades locales para tales servicios y hasta para realizar determinadas obras.

El Estado al avocar para sí el otorgamiento y la distribución de fondos y la aprobación de Planes provinciales o comarcales de obras y servicios, por medio de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y, en su caso, de la de Asuntos Sociales, lo hace a la Comisión provincial de Servicios Técnicos a partir del Decreto de 13 de febrero de 1958, y no a las Diputaciones provinciales, organismos aquellos que preside el Gobernador y del que forman parte multitud de funcionarios técnicos estatales periféricos, que de ocuparse de los servicios ejecutivos de dichos Planes se distraerían de ejercitar las funciones propias y primordiales dentro de la Provincia de quien integran tan gigantesco órgano.

Esa misión debe encomendarse a las Diputaciones, cuyos miembros, representantes de Municipios y Corporaciones profesionales, culturales y sindicales, conocerán más y mejor las necesidades locales. Eso no sería óbice para que informasen previamente las Comisiones Delegadas especializadas por materias, a que se refiere el artículo 54 del Decreto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958, organizadas por el Decreto de 8 de marzo de 1961; con lo que se ahorraría crear más órganos tecnificados, como luego veremos propugna RETORTILLO, lo que no es óbice para que las Diputaciones tengan suficiente personal técnico

(2) En desuso esta última intervención administrativa por carencia de nuevas instalaciones tranviarias.

(3) En el artículo 103 de la Ley de 31 de octubre de 1935 ya se decía que «la competencia municipal no sería obstáculo para la de las obras y servicios análogos del Estado, Región o Provincia».

para planificar y proyectar las obras y servicios locales, dotados con fondos que proporcione la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Crítica GARCÍA DE ENTERRÍA (4) la constitución de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, que sustraen «la competencia propia de las Corporaciones locales hasta el punto de erigirse en órgano de acción local directa que disfruta su propia competencia», y ALBI (5), después de transcribir el juicio duro, quizá exagerado de S. MARTÍN RETORTILLO, pronunciado en los cursos de Peñíscola (6), calificando a la Comisión provincial de Servicios Técnicos como el paso centralizador más regresivo de los dados en la historia administrativa española en los últimos cien años, propugna que las funciones locales de tal Comisión provincial deben «reintegrarse» a la Diputación provincial, después de dotar a la misma de un órgano debidamente tecnificado, que no estuviera formado por funcionarios del Estado (7).

No dice «transferirse», sino «reintegrarse». En realidad la cooperación a las obras municipales, dotadas con fondos del

(4) *Problemas actuales de Régimen local*, págs. 124 y 246.

(5) «Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 150, pág. 864.

(6) «Presupuestos políticos de la autonomía local», en *Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, 1964, pág. 174.

(7) Acusa también esta abusiva centralización de funciones municipales VERA FERNÁNDEZ-SANZ en su artículo «Competencia propia y delegada de las Corporaciones locales», en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 146, 1966, página 190, transcribiendo en nota palabras de lamentación de GONZÁLEZ-BERENGUER transcritas en el trabajo «Reforma del Reglamento de Actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas», publicado en *Revista de Administración Pública*, número 45, 1964.

El Procurador guipuzcoano ESCUDERO RUEDA, en las Cortes Españolas al discutir el II Plan de Desarrollo, califica a las Comisiones provinciales técnicas como un peligroso instrumento centralista.

La supresión de la Comisión provincial de Servicios Técnicos no es óbice para que exista una Comisión coordinadora de servicios estatales en la Provincia, presidida por el Gobernador civil y de Secretario el del Gobierno Civil, a la manera que propuso PALLARÉS MORENO, integrada por los Delegados provinciales de Servicios y el Abogado jefe del Estado en la Provincia, como asesor jurídico; pero nada más, pues no ha de tener intervención alguna en los servicios y obras municipales, los cuales serán auxiliados o supervisados por las Diputaciones provinciales. (Véase de dicho autor «Necesidad de una Comisión coordinadora provincial», *Documentación Administrativa*, núm. 126, 1968, págs. 64-65).

Estado, salvo las de caminos vecinales que permanecieron invariables, no las poseían las Diputaciones.

Teniendo como tienen las Diputaciones provinciales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 243, apartados e), f), g) y h), atribuciones para la protección y el fomento de la agricultura, ganadería e industrias derivadas, forestal e industria provincial, es lógico que el II Plan de Desarrollo promueva la descentralización de la protección y fomento de las aludidas riquezas, a las Diputaciones provinciales. Así en los números 2.º y 3.º del artículo 3.º del II Plan de Desarrollo, aprobado por las Cortes Españolas y sancionado por la Jefatura del Estado el 11 de febrero de 1969 (8), que se llevará a efecto en el cuatrienio 1968-71, se dice: «Para contribuir al logro de los objetivos económicos y sociales que el Plan establece, el Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones locales y la desconcentración administrativa».

A este fin se faculta al Gobierno para acordar a petición de la Corporación local interesada (9), y a propuesta del Ministro competente por razón de la materia y de la inversión de que se trate y previo informe del de la Gobernación, para acordar que las Corporaciones locales, dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes, realicen, por delegación del Estado, aquellas obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial. En el artículo 37, 1, del texto refundido de la Ley de 11 de febrero de 1969 (Decreto de 24 de mayo de 1969), a estos efectos, se habla de la colaboración activa de la Provincia con el Estado.

(8) *Boletín Oficial del Estado*, núm. 37, de 12 de febrero de 1969.

(9) Fueron los Procuradores en Cortes por Asturias quienes presentaron una enmienda al párrafo 3.º, atribuyendo la delegación de obras y servicios estatales a iniciativa de las Corporaciones locales y no simplemente de oficio, como figuraba en el proyecto.

Como dice SAURA PACHECO en *El Alcalde*, núm. 8, octubre 1967, pág. 16, «la verdadera fuerza propulsora de este desarrollo (por parte del Estado) radica en la continua presión ejercida por las peticiones legítimas de las autoridades locales».

Vid. MEILÁN, «El Derecho administrativo en la Economía en España», en «Las ciencias administrativas en España», tirada aparte de la *Revista de Ciencias Administrativas*, con motivo de la mesa redonda celebrada en Barcelona del 23 al 28 de junio de 1964, pág. 101.

A los fines expresados, según el artículo 3.º, número 6, de la Ley aprobando dicho II Plan de Desarrollo, se impulsarán las formas asociativas de las Corporaciones locales, entre sí o con otras entidades y se facultará la programación de las mismas por el periodo del Plan.

En estas líneas se situaba el profesor ORTIZ DÍAZ en su trabajo *Desarrollo regional, la Administración de misión y las Diputaciones provinciales* que sintetiza con estas palabras, atribuyendo «idoneidad y capacidad de las Diputaciones provinciales como entes de la Administración local para protagonizar el desarrollo nacional, bajo la coordinación y supervisión del Estado», con lo que no se haría otra cosa que seguir la orientación francesa, si bien quizá sin descentralizar la promoción del desarrollo a nivel regional, salvo algún caso excepcional, como el Plan de Tierra de Campos ejecutado por el Patronato y Comisión gestora (10), a cuyo efecto es propicia la fórmula de la Mancomunidad provincial, sin que se trate de sustituir a la Provincia como circunscripción territorial, ni de volver de nuevo a ofrecer oportunidad a las pretensiones de autonomía política, como dice CARRO MARTÍNEZ (11).

III. ORGANIZACION CIRCUNSTANCIAL DE LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Sin embargo, sin pretender volver a las antiguas Regiones forales españolas, a las estructuras regionales proyectadas en nuestra legislación o vigentes en la I República, bajo la presidencia de Pi Margall, o en la II República, sí son viables modificaciones orgánicas en nuestras Provincias a base de su mancomunicación, no de entidades permanentes y con personalidad jurídica local, sino circunstanciales y voluntarias, pues para lo primero requeriría su base, su fundamento, en nueva redacción del artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado, puesto que hoy

(10) Vid. MEILÁN, «Influencia de la planificación del desarrollo en la Administración pública», separata del número 100 de *Documentación Administrativa*, 1966, pág. 41.

(11) «La reforma de la Administración española a nivel territorial», en *Problemas políticos de la Vida local*, 1965, pág. 300.

sólo admite las divisiones territoriales distintas de la Provincia respecto de la Administración del Estado (12).

No es posible pensar en disgregaciones políticas en España, y puede decirse en casi ningún país del mundo, en primer término porque el elemento diferencial más acusado, respecto de algunas Regiones españolas, como es el idioma, no es de tal naturaleza que impida la inteligencia cordial y las relaciones sociales, culturales y económicas entre los españoles, pues todos, singularmente las nuevas generaciones, conocen el castellano, que es además idioma internacional, pues lo hablan más de 134.000.000 de personas en Hispanoamérica—no diré lo mismo en Filipinas, ya que el dominio norteamericano impuso el inglés, incluso sobre el tagalo, si bien se declaró recientemente obligatorio el estudio del castellano—, en el antiguo Protectorado español de Marruecos y otros territorios africanos, y por los sefarditas o judíos procedentes de la diáspora de los Reyes Católicos, dispersos en diversos países de Oriente euro-asiático. Y por unos 15.000.000 de norteamericanos en Estados de procedencia hispánica.

Diferencias étnicas no las hay notables entre las Regiones españolas, a veces las hay más dentro de una misma Provincia, como la gitanería en Granada, los vaqueros de alzada en Asturias, los maragatos en León, etc.

Otras diferencias culturales, lejos de impedir la unidad política, al proporcionar una heterogeneidad en el arte, en el folklore, etc., que, con la variedad climática y de cultivo, hacen de España un país rico en matices culturales, es susceptible de

(12) En este sentido GUAITA MARTORELL, «La división territorial en la Ley Orgánica del Estado», *Documentación Administrativa*, núm. 125, 1968, págs. 26 y 27. Así dice: «es cierto que si las nuevas divisiones territoriales se reducen a eso, a divisiones territoriales, su ubicación sistemática debía haber sido el título VII de la L. O. E. (Administración del Estado), pero ese argumento no prueba absolutamente nada, y la demostración la tenemos en el propio artículo 45, y en su párrafo II, donde se habla también de las Provincias en su carácter de meras divisiones territoriales de la Administración del Estado».

Es posible que a esta división territorial estatal se refiera DE LA VALLINA VELARDE («Administración periférica y control jurisdiccional», *Documentación Administrativa*, núm. cit., pág. 38) cuando habla de división de las estructuras administrativas actuales que «han de conducirnos al regionalismo administrativo», puesto que a continuación se refiere a la potenciación de las Diputaciones provinciales, de la actual organización estatal de ámbito provincial.

propiciar un turismo artístico que consiguientemente resulta un venero de riqueza, compensativo en el régimen de balanza de pagos del déficit que proporciona la balanza comercial (13).

Empero sí puede pensarse—amén de rectificar los límites de las Provincias, en razón a la topografía del terreno, unificando demarcaciones dentro de las lindes hidrográficas y orográficas, aunando los territorios dentro de una misma vertiente o suprimiendo enclaves (Orduña, de Vizcaya, que está en la Provincia de Burgos, el Condado de Treviño, de Burgos, que está en la Provincia de Alava, Villaverde de Trucios, de Santander, enclavado en Vizcaya) (14), lo que ya propugnó VICENTE DE LA VALLINA VELARDE en su tesis doctoral *La Provincia*—es en la formación de asociaciones o mancomunidades voluntarias de

(13) En el prólogo que publicamos en la tesis doctoral de D. VICENTE DE LA VALLINA, que patrociné, intitulado «La Provincia, Entidad local en España», 1963, ya decimos respecto a crear Regiones administrativas autónomas, que se corre el riesgo de alimentar las tendencias nacionalistas, encaminadas a un separatismo que no por arcaico y ancestral se puede decir que no aniden gérmenes de ellas en algunas Regiones españolas; empero no creo corra peligro alguno para la unidad patria el que se faculte a las Provincias para establecer mancomunidades, a fin de perseguir ciertos fines administrativos, peligro que cree descubrir ALBI, quien dice así en su *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales* (1960, págs. 493-94): «se ha querido evitar la agrupación de una Diputación con otra, ya que con ello se llegaría, por medios indirectos, a una finalidad de aspecto político que la vigente legislación ha proscrito al omitir en su articulado toda alusión a las Mancomunidades interprovinciales, que regulaban los artículos 18 y 30 del Estatuto provincial de 1925».

GUAITA es más partidario que de instituir Regiones, base de los antiguos Reinos, de «la existencia de la Provincia como tal hoy la concebimos» («El concepto de Provincia», en *Problemas políticos de la Vida local*, t. V, pág. 261). En cambio DE SIMÓN TOBALINA se inclina a seguir el ejemplo de Italia—que constituyó algunas Regiones, incluso descentralizando algunas funciones políticas—en «La problemática regional de Europa» (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 158, 1968, págs. 258 y sigs.); dice que al prever el posible establecimiento de «divisiones territoriales distintas de la Provincia, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado plantea, con gran acierto, la problemática regional hoy tan actual en Europa y tras los rebrotes autonomistas de Flandes, el País de Gales y Escocia y, sobre todo, después de la aprobación por la Cámara de Diputados italiana de la Ley reguladora del sistema electoral de los Consejeros regionales, en cumplimiento del artículo 122 de la Constitución de la República». MARTÍN MATEO alude a la politización de las autonomías administrativas regionales, y expone el contraste de pareceres, sin pronunciamiento propio («Aspectos de la Administración regional», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 151, 1967, páginas 52 y sigs.).

(14) En este sentido se significa DE SIMÓN TOBALINA en su artículo intitulado «Tríptico de Entidades territoriales intermedias» (REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 146, 1966, pág. 180).

Provincias, para construir y explotar obras y servicios comunes a varias, cual los de transportes, benéfico-sanitarios, culturales, etcétera, y aun para emprender Planes de desarrollo económico regional (industrial, minero, forestal y ganadero) (15)—y sin merma de la personalidad de las Provincias y de que sus Diputaciones persigan fines peculiares de las mismas, o porque gocen de medios económicos suficientes para su mantenimiento—, a cuyo efecto se adelantó, según vimos, el II Plan de Desarrollo a impulsar asociaciones de Corporaciones locales entre sí o consorciadas con otras entidades (art. 3.º, núm. 6, Ley del II Plan).

Lo que sí podrían unificarse, en lo posible, eran las circunscripciones periféricas para servicios de la Administración central (16) y modificarse los Partidos judiciales, refundiendo algunos o rectificando sus límites por segregación de parte de uno y agregación de otro, de acuerdo con el Ministerio de Justicia, a efectos de representación municipal en las Diputaciones, ateniéndose en lo posible a la división en Comarcas, que el Ministerio de la Gobernación encargó por la Instrucción 1910/1, dictada en 1962, a los Negociados de Planificación y Programa-

(15) *Vid.* sobre organismos del desarrollo de ámbito regional en Francia, George LANGROD, «La reforma administrativa en Francia», *Documentación Administrativa*, núm. 8, 1960, págs. 20 y sigs. *Vid.* también MEILÁN (José Luis), «Reforma de los Departamentos y Regiones en Francia», donde recoge las disposiciones sobre la organización de los servicios del Estado en las circunscripciones de acción regional y consiguientemente las facultades de los Prefectos regionales, *Documentación Administrativa*, 1964; SANZ GANCEDO, «Proyectos de reforma regional de Francia», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 161, enero-marzo 1969, págs. 91-106. COMBARNUS, «El problema de la Región en Francia», *Documentación Administrativa*, núm. 131, 1969, págs. 75 y sigs. Respecto de Italia, SPAGNA MUSSÓ (*El Presidente delle Regione nel sistema de degli ordenamenti regionale*) no es partidario de la regionalización de servicios. GARCÍA DE ENTERRÍA («La Provincia en el Régimen local español», en *Problemas actuales de Régimen local*, 1958, pág. 38), sólo en principio, dice que «la reorganización económica parece requerir mayores espacios, y aun aquí no está de más recordar que los dos mayores esfuerzos realizados en esta dirección en nuestra Patria se han acomodado precisamente a límites provinciales, los Planes de Badajoz y de Jaén».

(16) GUAITA, en «El concepto de Provincia», *Problemas políticos de la Vida local*, t. V, pág. 226, señala la anomalía coyuntural de una Provincia que pertenece o depende de distintas capitales de territorios periféricos. «Así Guipúzcoa, cabeza ella misma de Distrito minero y de la Delegación regional de Comercio, pertenece, en cambio, al Departamento marítimo del Ferrol, a la Confederación hidráulica del Norte de España (Oviedo), a la Región aérea Pirenaica (Zaragoza), a la VI Región militar (Burgos), al Distrito universitario de Valladolid, y a la Audiencia territorial y a la Provincia eclesiástica de Pamplona».

ción, delimitadas por la existencia de unas estructuras socio-económicas (17).

En resumen; creemos se pueden otorgar facultades a las Diputaciones para mancomunarse a fin de prestar servicios públicos o ejecutar obras de interés regional o interprovincial.

La organización de una mancomunidad pudiera ser semejante a la autorizada en el Real Decreto de 18 de marzo de 1913, si bien el Consejo permanente fuera constituido por un representante de cada Provincia, que elegiría la respectiva Diputación, presidido por el Presidente de la capital sede de la mancomunidad.

Parecería más equitativo que la capitalidad variase todos los años, o por períodos mayores, presidiendo el Presidente de la Diputación en que radicase la sede temporal, pero esto supondría un grave inconveniente burocrático, al tener que desplazar expedientes, proyectos de obras, etc., en cada cambio de capitalidad.

Ella debe radicar en la población que tenga más servicios de la Administración central (Capitanía general, Audiencia territorial, Universidad, etc.), o en el centro más estratégico desde el punto de vista geográfico y de transporte.

Los representantes provinciales en el Consejo permanente serían uno por Provincia o dos, en la capital computado el Presidente, o para las de más de un millón de habitantes, sin que los diputados de las Diputaciones provinciales que traten de elegir dos representantes puedan votar más de uno, a fin de que fueran objeto de representación más de un sector de las Diputaciones de Provincias de elevado número de habitantes.

La distribución de la competencia se haría entre la Asamblea de la mancomunidad y el Consejo permanente, en forma equiparable a la que la vigente Ley de Régimen local hace para las Diputaciones y su Presidente.

(17) *Las Provincias y sus Comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las Provincias españolas*, Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1965, págs. 12 y 13.

JORDANA DE POZAS considera peligrosa la reforma provincial y el establecimiento de la Región como autoridad autónoma, considerando, sin embargo, pequeña la Provincia como división territorial de la Administración del Estado («La previsible alteración de nuestra división territorial», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 155, 1967, págs. 641 y sigs., singularmente la 650).

El Presidente de la mancomunidad provincial tendría sólo funciones representativas y ejecutivas de la misma, y las propias e inherentes a las de toda presidencia de órgano deliberante (18).

La mancomunidad de los Cabildos de Canarias podría organizarse en forma análoga a la actual obligatoria. Baleares se organizaría también en Cabildos insulares y en mancomunidad obligatoria provincial.

(18) MARQUÉS CARBÓ («Las Provincias se nos quedan pequeñas», *Municipalia*, 138, 1965), aunque es partidario de la institución de Regiones como en Italia, expone que «si bien las técnicas modernas de comunicación y transporte y otros servicios públicos, cuyo grado de eficacia y de economía de gestión e instalación aumentan planeados, a nivel regional, ello se logra con la mancomunidad provincial, sin requerir una organización obligatoria permanente».

