

§ 2.º—*La Administración provincial.*

Los gobernadores.—Las Diputaciones provinciales.

1.—La Provincia, como entidad local, decíamos, tiene un régimen propio, regulado por los Poderes centrales. La sumisión jerárquica de la Provincia al Gobierno, se deduce de la condición legal de las facultades otorgadas á las representaciones de la Provincia y de las declaraciones de la ley provincial. Según ésta, el gobierno de las provincias corresponde al gobernador como representante del Gobierno. (Art. 14.)

2.—El régimen provincial implica una combinación muy desigual de los elementos burocrático y representativo. Corresponde hoy: 1.º, al gobernador; 2.º, á la Diputación provincial; y 3.º, á la Comisión provincial. Además hay un personal dependiente esencialmente burocrático.

3.—El gobernador es el jefe de la Administración provincial. En tal concepto, tiene estas facultades:

Primera. Presidir con voto la Diputación provincial y la Comisión.—*Segunda.* Comunicar y ejecutar los acuerdos de la Diputación.—*Tercera.* Ejercer, respecto de los ramos de Gobernación y Fomento, la autoridad que determinan las leyes y reglamentos, y en la Administración económica provincial y municipal, las atribuciones que se le confieren por las disposiciones legales.—*Cuarta.* Inspeccionar las dependencias de la Provincia y las de los Ayuntamientos, cuidando de que se cumplan así las leyes y disposiciones generales, como los acuerdos de la Diputación y de la Comisión provincial, y procurando que éstas observen y cumplan su ley.—*Quinta.* Suspender los

acuerdos de la Diputación y de la Comisión cuando proceda, dando cuenta al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas, y poniéndolo también en conocimiento de la Diputación. (Art. 28, L. prov.)

4.—*La Diputación provincial.*—Es una Corporación representativa. Sus miembros son los *diputados provinciales*. Es elegida por sufragio universal directo, con voto secreto (1), á razón de cuatro diputados por cada distrito, compuesto de dos partidos judiciales limítrofes. Cada elector vota tres candidatos (voto limitado). En el caso de que la agrupación de partidos judiciales no pueda hacerse completa por ser el número impar, el de más población elegirá cuatro diputados; y cuando la provincia tenga seis, siete ú ocho partidos judiciales, se constituyen cinco circunscripciones electorales, formando distrito los partidos de más población. (Arts. 7.º á 11, idem.) (2).

5.—Respecto de los diputados provinciales, hay que tener en cuenta: 1.º, que el cargo es honorífico, y como tal gratuito, y está sujeto á responsabilidad (art. 57, idem); 2.º, que puede no aceptarse; pero que una vez aceptado, no es renunciable sin causa (idem) (3); 3.º, que es incompatible con todo otro cargo del Estado, Provincia y Municipio, salvo con el de catedrático de Universidad, Escuela normal é Institutos (art. 36, idem); 4.º, que hay circunstancias que *incapacitan* para serlo (4); 5.º,

(1) Véase el art. 9.º del R. D. de adaptación del sufragio universal de 5 de Noviembre de 1890.

(2) La renovación parcial por vacantes, se hace con arreglo al art. 58 de la L. prov.

(3) Véase art. 43 de la L. prov.

(4) Están incapacitados para ser diputados provinciales: *Primero.* Los contratistas y sus fiadores de las obras, sumi-

que, salvo la incompatibilidad y las circunstancias de incapacidad, puede ser elegido diputado provincial todo el que pueda serlo á Cortes y sea natural de la provincia, ó lleve en ella cuatro años consecutivos de vecindad (art. 35, idem); 6.º, que la duración de la función es de cuatro años.

6.—La Diputación provincial se renueva por mitad cada cuatro años. La elección de diputados provinciales se celebra en la primera quincena del tercer mes del año económico. Los colegios electorales son los mismos de las elecciones municipales.

Los diputados electos presentarán sus actas en la secretaría de la Diputación, ocho días antes de celebrarse la apertura de las sesiones. En este día, sin necesidad de previa convocatoria, se reunirán los diputados que hayan presentado sus actas, bajo la presidencia del gobernador. La Diputación provincial se

nistros y servicios que se paguen con fondos provinciales y municipales; los administradores de dichas obras y servicios.—*Segundo.* Los recaudadores de contribuciones dentro de la provincia y sus fiadores.—*Tercero.* Los que tengan contienda administrativa ó judicial con la Diputación ó los establecimientos dependientes.—*Cuarto.* Los deudores en concepto de segundos contribuyentes al Estado, á las provincias ó á sus municipios, ó los que lo sean por contratos, si contra ellos se hubiese expedido apremio ó ejecución.—*Quinto.* Los inhabilitados por sentencia judicial.—Estas incapacidades pueden llegar á conocimiento oficial de la Diputación: *Primero.* Por declaración de los diputados á quienes afecten.—*Segundo.* Por manifestación que haga en sesión pública otro diputado.—*Tercero.* Por comunicación del gobernador.—*Cuarto.* Por aviso ó denuncia de tres electores de la provincia.—Las incapacidades consignadas en el art. 38 surtirán sus efectos en cualquier tiempo en que se produzcan ó demuestren.—La Diputación examinará y resolverá los casos de incapacidad antes enumerados en una de las dos sesiones que celebre inmediatamente después de haber llegado á su conocimiento. (Arts. 38 á 41 de la L.)

constituye *interinamente*, siendo presidente el vocal de más edad, y secretarios los dos más jóvenes. (Arts. 45 y 46, idem.) Constituída la Diputación interinamente, y en la misma sesión, elegirá dos Comisiones de actas: la primera, permanente, de cinco vocales, que examinará las actas que no se refieran á la elección de los mismos; la segunda, auxiliar, de tres diputados electos, que examinará inmediatamente las actas de los que componen la permanente. Estas quedarán veinticuatro horas sobre la mesa de la Diputación, la cual resolverá las reclamaciones y protestas que hubiere. La Diputación interina no podrá anular ningún acta; pero si al discutirse las de los vocales de la Comisión permanente declarase alguna grave, se procederá á completar la Comisión con otro vocal. (Art. 47, idem.) Aprobadas las actas de la Comisión permanente, procederá á examinar las otras, clasificándolas en dos grupos: las *leves* sin protestas ó protestas sin importancia, y las *graves* que descubran hechos ó dudas de gravedad. (Art. 49, idem.) La Diputación interina sólo podrá discutir las leves; las graves pasan al examen y discusión de la Diputación definitivamente constituída. (Art. 50, idem.)

7.—Aprobadas las leves, procederá la Diputación á constituirse, eligiendo su presidente, vicepresidente y dos secretarios para las sesiones que hayan de celebrarse hasta la renovación. Los diputados que quince días después de constituída definitivamente la Diputación no hubiesen presentado sus actas, se entenderá que renuncian el cargo. La Diputación declarará la vacante, procediéndose á elección parcial.

Constituída definitivamente la Diputación, examinará las actas graves. Si alguna fuese anulada, se declarará la vacante y se procederá á nueva elección, sin perjuicio de los recursos á que hubiere lugar. Si las vacantes declaradas en un distrito fuesen dos, cada elector podrá votar dos diputados; si fuesen tres, dos.

Contra la resolución de la Diputación provincial sobre la validez de una elección, cabe recurso contencioso ante la Audiencia respectiva. Si la Diputación no hubiere resuelto definitivamente acerca de una elección antes de la tercera sesión de

la reunión semestral inmediata á aquella en que el acta fué presentada, se tendrá por firme y eficaz la proclamación electoral del diputado. Queda, sin embargo, el recurso contencioso. Para que un acta grave se someta á discusión y acuerdo, basta que lo soliciten tres diputados. (Arts. 51 á 54.)

8.—La Diputación provincial no es una corporación permanente, sino que se reúne necesariamente en la capital de la provincia en sesiones *ordinarias* en el primer día útil de los meses *quinto* y *décimo* del año económico, celebrando el número de aquéllas que estime oportuno, y en sesión *extraordinaria* si es necesario, á juicio del Gobierno, gobernador ó Comisión provincial. El gobernador es quien convoca á la Diputación provincial y quien abre á nombre del Gobierno la primera sesión. (Arts. 50 y 60 á 62.)

Las sesiones ordinarias son *públicas*, pero pueden celebrarse en *secreto* cuando la naturaleza del asunto lo exija y la Diputación lo acuerde. En ningún caso dejarán de ser públicas las sesiones en que se trate de cuentas, presupuestos y otros objetos relacionados con ellos ó de las actas de elecciones provinciales.

Para el despacho de sus asuntos, la Diputación constituye Comisiones permanentes ó especiales.

La asistencia de los diputados á las sesiones es obligatoria. (Art. 66.)

Para deliberar es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de los diputados provinciales. Para tomar acuerdo se necesita el voto de la mayoría de los concurrentes. (Artículos 67 y 68.) Será nula toda sesión que se celebre con el carácter de ordinaria, fuera del número de las prefijadas para cada reunión semestral, y no se halle tampoco en el de las prorrogadas. Serán asimismo nulas las que se celebren con carácter de extraordinarias sin haberlas convocado el gobernador en la forma legal, y aquéllas en que se tratase de asunto no anunciado en la

convocatoria. (Art. 70.) El gobernador puede, por causas graves, suspender ó aplazar las sesiones de las Diputaciones. (Artículos 62, 63 y 70.)

9.—Las Diputaciones no obran según el principio de la autonomía. Sus atribuciones son siempre dentro de las que les reconocen ó conceden las leyes.—Estas atribuciones, que arrancan del art. 84 de la Constitución, tienen *un doble carácter*. Las unas les competen como *corporaciones representativas de las provincias*, y las otras en el concepto de *superiores jerárquicos* de los Ayuntamientos. He aquí las primeras:

Principio general. Corresponde á las Diputaciones provinciales la administración de los intereses peculiares de las provincias respectivas, con arreglo á las disposiciones legales.

Atribuciones taxativamente determinadas. Corresponde á las Diputaciones cuanto se refiere á los objetos siguientes:

Primero. Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales.—*Segundo.* Administración de los fondos de la provincia y su inversión conforme al presupuesto aprobado.—*Tercero.* Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos de la provincia ó á establecimientos que de ella dependan, invirtiendo los productos en la realización de los servicios que están confiados á la Diputación.—*Cuarto.* Nombramiento y separación, según las leyes, de funcionarios pagados de los fondos provinciales; los destinados á servicios profesionales tendrán las condiciones que las leyes respectivas exijan. (Art. 76.)

Aclaraciones sobre determinadas facultades. Los establecimientos de beneficencia y los de enseñanza, creados ó sostenidos por las Diputaciones, se regirán por las leyes generales. La Diputación no podrá suprimir ninguno sin aprobación del Gobierno. Los edificios provinciales inútiles pueden ser vendidos por la Diputación en pública subasta. Para la permuta de di-

chos bienes ha de preceder la aprobación del Gobierno, que es también necesaria para los contratos de enajenación ó hipoteca de los bienes inmuebles, derechos reales, títulos de la Deuda pública y emisión de empréstitos ó estipulación de préstamos. (Arts. 76 y 77.)

10.—He aquí cuáles son las segundas:

Como á superior jerárquico de los Ayuntamientos corresponde á la Diputación: *Primero*. Revisar los acuerdos de los Ayuntamientos, según la ley municipal.—*Segundo*. Encargar á uno de sus vocales que gire visitas á los mismos. (Art. 75.)

11.—Los acuerdos de la Diputación no son decisivos y ejecutivos necesariamente: pueden ser suspendidos en ciertos casos por el gobernador (delincuencia de la Corporación, infracción manifiesta de la ley, y obrar fuera del círculo de sus atribuciones). Como la Diputación y el gobernador forman un grado subordinado de la jerarquía, contra la resolución del gobernador por sí ó á instancia de parte, relativa al acuerdo, cabe recurso ante el Gobierno. Contra la resolución de éste procede recurso contencioso. Los particulares interesados pueden usar contra los acuerdos de las Diputaciones lesivos de su derecho, ya sea el recurso *gubernativo*, ya el *judicial*, en los términos de los artículos 87 á 89 de la ley provincial.

§ 3.^o—*La Comisión provincial.—Dependencias provinciales.—Responsabilidad de las Diputaciones y Comisiones provinciales.*

1.—*La Comisión provincial* viene á ser la representación *permanente* de la provincia y á la vez la representación *ejecutiva* de la Diputación. En efecto: la Comisión provincial reside en la capital de la provincia al lado del gobernador; está constituida por diputados provinciales, tantos como distritos electorales, y uno por cada uno, según un turno anual, que hace que durante los cuatro años que una Diputación dura todos los diputados puedan formar parte durante un año de la Comisión citada. (Artículos 12 y 13, L. prov.) Los diputados vocales de la Comisión pueden cobrar 20 pesetas ó 15 (según sea la provincia de primera y segunda ó de tercera clase) por sesión en concepto de dietas. La asistencia de los vocales ó suplentes á las sesiones es obligatoria. La presidencia de la Comisión corresponde al gobernador. De su seno tiene un vicepresidente. (Artículos 92 á 96, *idem*.)

2.—*La Comisión provincial* se reúne cuando lo exijan los negocios que estén á su cargo, según orden establecido en la primera sesión mensual. Se reúne además en sesión extraordinaria cuando el gobernador le pida informe urgente. Para deliberar es necesaria la presencia de la mitad más uno de sus vocales, y para que sea válido un acuerdo ha de reunir la mitad más uno de los votos. En caso de empate se aplaza la segunda votación para la sesión inmediata; y si se repitiera el empate, decide el voto del presidente. (Arts. 94 y 95.) Las sesiones

de la Comisión pueden ser *públicas ó secretas*: son secretas cuando así lo acuerde la mayoría, por tratarse de preparación de expedientes, acuerdos de nueva tramitación ó relativos al orden público y régimen interior de la Corporación, ó por afectar al decoro de la misma ó de sus miembros. También serán secretas cuando la Comisión haya de emitir algún informe pedido por el Gobierno ó el gobernador. Son públicas en los demás casos, y en ningún concepto pueden dejar de serlo cuando intervenga la Comisión en acuerdos de los Ayuntamientos. (Art. 97.)

3.—Las atribuciones de la Comisión responde á su triple carácter de *Cuerpo administrativo* (art. 98), *superior jerárquico de los Ayuntamientos* (artículos 99 y 100) y *Cuerpo consultivo del gobernador y del Gobierno* (art. 102).

4.—En el primer concepto corresponde á la Comisión:

Primero. Procurar la ejecución de los acuerdos de la Diputación, recurriendo al gobernador ó al Gobierno, en casos de omisión, negligencia ú oposición por parte de los encargados de cumplirlos.—*Segundo.* Preparar los asuntos en que ha de ocuparse la Diputación en la reunión semestral, y presentar en éstos una Memoria que exprese los de interés que merezcan el examen y la resolución de la Diputación y dé noticia de los negocios pendientes y estado económico provincial.—*Tercero.* Resolver interinamente los asuntos urgentes encomendados á la Diputación, cuando su importancia no justificase la reunión extraordinaria de ésta, dando cuenta de los acuerdos que adopte á la Diputación, que podrá revocarlos.—*Cuarto.* Suspender por justas causas á los empleados y dependientes de la Diputación, dando cuenta á ésta.—*Quinto.* Cuidar de la gestión de los negocios judiciales seguidos en nombre de la provincia.—*Sexto.* Interponer demandas previo acuerdo de la Diputación, cuya representación lleva el vicepresidente de la Comisión en lo judicial.

5.—En el segundo le corresponde:

Primero. Decidir las incidencias de quintas, fallando los recursos que se promuevan, según la ley.—*Segundo.* Resolver las protestas en las elecciones municipales, las incapacidades, incompatibilidades y excusas de los concejales.—*Tercero.* Las atribuciones que la ley confiere á la Diputación (véase § anterior, 10) en el art. 75, cuando ésta no estuviese reunida.

6.—Como Cuerpo consultivo, la Comisión dará dictamen cuando las leyes ó reglamentos lo prescriban y siempre que el gobernador, por sí ó por disposición del Gobierno, se lo pida.

7.—Como ya hemos dicho, la Administración provincial cuenta con un personal técnico de empleados organizados en dependencias burocráticas. Estas dependencias son tres: 1.^a, la *secretaría*; 2.^a, la *contaduría*; y 3.^a, la *depositaria*, habiendo al frente de cada una un jefe. Las funciones propias de cada una de estas dependencias las indica la ley al fijar las atribuciones de los jefes.

1.^o El jefe de la secretaría tiene á su cargo la preparación y tramitación de los asuntos de la Diputación y Comisión provincial, la redacción de actas y acuerdos, correspondencia y archivo. Firma con el presidente los acuerdos y decretos de la Comisión y los testimonios de las actas de la Diputación. 2.^o El contador tiene á su cargo la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos. 3.^o El depositario es el encargado de la custodia de los fondos de la provincia. Es destino de fianza. (Arts. 105 á 107.)

8.—La condición jurídica de la vida administrativa provincial hállase bien determinada, como dependiente del Poder central, en las declaraciones legales que definen las re-

laciones de policía y de responsabilidad de los diputados provinciales y de los agentes de la Administración provincial.—Por de pronto, la misma ley determina que las Corporaciones provinciales obran como *dependientes* del Gobierno cuando intervienen en asuntos que, según las leyes, no les competan exclusivamente, estando sujetas á la responsabilidad que proceda. Verdad es que declara luego que obran con *absoluta independencia*, ejerciendo las atribuciones que les son propias; pero esta independencia es muy relativa, por estar las Diputaciones y Comisiones bajo la inspección del *Ministro de la Gobernación*, y por los medios de que éste dispone para hacer ineficaces los acuerdos de las Diputaciones y exigir la responsabilidad á los diputados.

9.—Las Diputaciones provinciales incurrén en responsabilidad:

1.º Por infracción legal en sus actos ó acuerdos, en virtud de incompetencia ó por abuso. 2.º Por desobediencia al Gobierno cuando proceden por delegación y bajo su dependencia. 3.º Por desacato. 4.º Por negligencia ú omisión de que resulte abuso ó malversación de los fondos. (Art. 131.)

10.—La responsabilidad puede ser *administrativa* (por hechos ú omisiones culpables no constitutivos de delitos), y *judicial* (por delitos).

La responsabilidad administrativa compete al Gobierno. Esta puede implicar el apercibimiento, la multa y la suspensión. 1.º Procede el *apercibimiento* en los casos de omisión, negligencia y abuso de facultades, con consecuencias no irreparables. 2.º Procede la *multa* cuando las leyes y disposiciones generales lo

determinen, y en los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con apercibimiento, así como en los de negligencia con consecuencias irreparables, y en los de abuso de autoridad y desobediencia sin responsabilidad criminal. 3.º Procede la *suspensión* en los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con multas; en los de extralimitación grave con carácter político, y en los de resistencia á la autoridad del Gobierno, estas dos últimas con una de las circunstancias siguientes: Haber dado publicidad al acto; excitar á otras Corporaciones á cometerlas; producir alteración del orden público. Y, por último, en los casos de abuso ó malversación demostrados de los fondos. (Art. 133.)

11.—La responsabilidad judicial se exige en primera instancia ante la Audiencia de la capital de provincia.

12.—*El régimen foral*.—La antigua organización de las Provincias Vascongadas y Navarra, únicas que habían logrado conservar con fuerza instituciones locales tradicionales hasta nosotros, desde la ley de 25 de Octubre de 1836 empezó á decaer. Por la ley de 16 de Agosto de 1841 para *Navarra*, y la de 22 de Octubre del mismo año para las Vascongadas, se dispuso la aplicación de la legislación general común política y administrativa á esos territorios; pero no se logró por entero. Intentáronse reformas en el R. D. de 2 de Julio de 1844 respecto de las *Provincias Vascongadas*, reorganizándose por el de 21 de Enero de 1872 la Diputación provincial de Navarra. En cambio, en el Real decreto de 25 de Enero del mismo año se dispuso que siguieran las Diputaciones *forales*. Por último, á partir de la R. O. de 6 de Abril de 1876, y, sobre todo, de las leyes de 21 de Julio de este año y 10 de Enero del siguiente, los fueros pueden estimarse en lo político y en lo ocante á la organización administrativa como casi por entero anulados (véase sobre

todo los RR. DD. de 5 de Mayo de 1877 y 4 de Noviembre de 1879), quedando como excepción más importante la regulación especial del *régimen económico*, según resulta del concierto celebrado con las *Provincias Vascongadas* y aprobado por R. D. de 1.º de Febrero de 1894.

CAPITULO VII

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

§ 1.º—*El Municipio en España.*

1.—Los *municipios* en nuestra organización oficial administrativa, constituyen un sistema de circunscripciones sometidas á un régimen uniforme. En sí, el Municipio es la primera y más espontánea manifestación de la vida social con formas políticas. Sin detenernos aquí en el estudio del problema municipal en todos sus aspectos, afirmamos como hecho indudable la existencia en todo tiempo, con un valor *político* vario, del Municipio, ó bien de la sociedad total que supone, conceptuándole como verdadera sociedad natural, y estimando que el origen del Municipio ha de verse, en lo primitivo, en la necesidad humana de la convivencia territorial y de la cooperación inmediata, de hombre á hombre, sin atender á los lazos del parentesco.

2.—En el Municipio, además, es donde se concretan las formas típicas de la vida humana, á saber: la *aldea* y la *ciudad*, comunidades *rural* y *urbana*. Estos dos elementos son en sí mismos de naturaleza municipal. Las comunidades que se constituyen por la acción distinta de uno de ellos, son por lo común municipios, de donde resulta que el Mu-