

CAPÍTULO 11

Las diputaciones provinciales en la dictadura del general Franco

1. Introducción

Transcurrida la guerra civil, la legislación local que surgió del Nuevo Régimen trató de superar la Ley Municipal de 1935 y la normativa de las comisiones gestoras, en un intento de puesta al día de los estatutos de Calvo Sotelo; pero la realidad fue que, ni aun en el plano puramente teórico, ningún texto legal de la época alcanzó las cotas de autonomía de aquellos, pese a que, como es sabido, los mismos no llegaron nunca a adquirir su plena efectividad en diversos aspectos, pero muy especialmente en los de materia electoral, que como vimos nunca se pusieron en vigor, fundamentalmente por el temor del autoritarismo a ser puesto en evidencia. Aspecto que tuvo muy presente el franquismo, recurriendo no solo a mecanismos intervencionistas, sino también al sucedáneo de la representatividad corporativa y la democracia orgánica.

A este propósito, hemos de reiterar que, a lo largo de casi 40 años, el intervencionismo gubernativo en las corporaciones locales se manifestó sin ninguna brecha en la representatividad; implantados los principios corporativos en la elección de sus miembros, no se recuperó el sufragio universal, libre, secreto y directo hasta los primeros comicios locales de la transición a la democracia en 1979. A lo largo de aquellos años, alcaldes de

capitales de provincia y presidentes de diputación eran designados por el ministro de la Gobernación; los de municipios inferiores, por el gobernador civil, incluidos concejales y diputados, aunque todos serían elegidos a partir de 1956, previo el oportuno filtro, por el procedimiento corporativo de los tres famosos tercios hasta el final del periodo autoritario.

Como paso previo es conveniente recordar la titularidad, organización y estructura administrativa del departamento ministerial competente en la Administración local española. Desde febrero de 1938, José Lorente desempeñaba la Subsecretaría de Gobernación, de cuya cartera era titular Serrano Suñer. La Dirección General de Administración Local estaba a cargo de Antonio Iturmendi Bañales, anterior alcalde de Bilbao y gobernador civil de Tarragona y Zaragoza.

En octubre de 1940, Serrano Suñer fue desplazado al Ministerio de Asuntos Exteriores, y el propio Franco se hizo cargo de la cartera de Gobernación, encomendando el despacho de la misma al subsecretario Lorente Sanz. Una crisis política de más envergadura, en mayo de 1941, marcó el cambio de rumbo hacia lo que luego se conoció como el Movimiento Nacional. Concretamente el 5 de dicho mes fue nombrado ministro de la Gobernación Valentín Galarza, Carrero Blanco ascendió a la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno y Antonio Iturmendi a la de Gobernación. En este entorno político-administrativo discurrieron los primeros años de la actividad legislativa de la Administración local española.

Los sucesivos proyectos de régimen local del primer franquismo —Código de Gobierno y Administración local de 1941-42, incluidos la ley de 1945, la modificación de 1953 y el texto refundido de 1955— tenían en muchos aspectos técnicos la influencia de la obra de Calvo Sotelo; incluso no se puede ignorar que los diversos reglamentos, emanados de los estatutos Municipal y Provincial, estuvieron en vigor hasta pasado el año 1955.

El caso era que las diputaciones provinciales, ya recuperada su denominación tradicional, desarrollaban su actividad con los soportes legales de la ley de 1882 y los epígrafes del Estatuto Provincial, convalidados por la legislación republicana en 1931, pero su efectividad era puramente nominal, pues en la práctica estaban supeditadas al intervencionismo directo del gobernador civil. Una muestra de esta subordinación la encontramos en la Ley de la Jefatura del Estado de 15 de julio de 1940 sobre Régimen de los Municipios Adoptados.

Ante la existencia de numerosas poblaciones devastadas, se adoptaron medidas a través del Decreto de 23 de septiembre de 1939, motivadas por la necesidad de establecer en aquellas un régimen municipal transitorio, distinto del común. Para la organización y el funcionamiento de los municipios amparados por la situación excepcional, se promulgó la mencionada ley de 1940. En su preámbulo constaban sus razones y oportunidad, tutela, cuestiones económicas, etc.

Las diputaciones provinciales ligadas a los pueblos adoptados de sus provincias, con vínculos afectivos de relación próxima, les relevarían del pago del cupo que les correspondiese en el pago del contingente provincial y les prestarían asistencia técnica necesaria para sus proyectos económicos, cuando careciesen de medios propios o estos fuesen insuficientes.

Para las funciones de tutela en las provincias donde existiesen municipios adoptados, se instituyó el consejo provincial de protectorado municipal, formado por el gobernador civil, el delegado de Hacienda, el presidente de la diputación provincial, el abogado del Estado, el secretario de la diputación y el jefe de la sección provincial de Administración local. La presidencia sería asumida por el gobernador, y la secretaría, por el titular de la diputación.

Según el artículo 16.^º, los municipios adoptados gozarían de una serie de exenciones tributarias del Estado; respecto a las diputaciones, quedarían exentos de la aportación forzosa ordinaria que los ayuntamientos tenían obligación de aportar a la Hacienda provincial, de acuerdo con lo previsto en los artículos 231.^º a 233.^º del Estatuto Provincial y disposiciones concordantes.

2. La creación del Instituto de Estudios de Administración Local

Concluida la guerra civil, el 15 de junio de 1939 se reunió en Madrid el Consejo Directivo de la Unión de Municipios Españoles, presidido por el alcalde de la capital, Alberto Alcocer. Después de informar sobre las actuaciones anteriores y el trámite de su situación económica, el consejero Jordana de Pozas manifestó que el “papel que primordialmente hacía era el de defensor de los Municipios frente al Estado y en tal postura no puede continuar en un régimen autoritario”. Con el propósito de conseguir la supervivencia de la asociación, consideró que debía transformarse, pues siempre era necesaria la existencia de una asociación municipal “llamada a llenar misiones transitorias y a ocupar en el concierto de la organización estatal un lugar preeminente”. Opiniones respaldadas por los asis-

tentes, que acordaron por unanimidad la subsistencia de la asociación, a la que debían asignarse el cometido y las funciones propias de la vida municipal que comprendiesen el conjunto de problemas de índole local, para convertirse en un organismo importante entre los diversos del Estado.

Trasladados los acuerdos al ministro de la Gobernación, Serrano Súñer, la respuesta se prolongó más de un año, al promulgar la Ley de 6 de septiembre de 1940, creadora del Instituto de Estudios de Administración Local, con el fin principal de la investigación, estudio, enseñanza y propaganda de las materias de Administración local, y con funciones asesoras al Ministerio de la Gobernación sobre tales materias. Era evidente que el régimen autoritario no podía hacer la más mínima concesión a un tímido asociacionismo local que supusiera cualquier atisbo de autonomía¹.

Por una disposición final de la Ley quedaba extinguida la Unión de Municipios Españoles, y todos sus objetos materiales, numerarios y colecciones pasarían a formar parte del nuevo instituto, al que se reconocieron personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, constituido con un capital fundacional aportado la mitad por el Estado y la otra mitad por las corporaciones locales, lo que, como apuntamos en otro lugar, podría configurarlo como una fundación².

Bajo la alta inspección del ministro de la Gobernación, el IEAL estaría representado y regido por un consejo de patronato, formado por representantes de los municipios y diputaciones españoles y diversas entidades; una comisión permanente, y un director, todos designados por el titular de la cartera de Gobernación. La estructura del Instituto aprobada por el Reglamento de 24 junio de 1941 constaba de 3 secciones: Biblioteca, Documentación y Publicaciones; Estadística e Investigación, y la Escuela Nacional de Administración Local y Estudios Urbanos. Habrá que esperar a las reformas de 1967 para incluir en dicha estructura un órgano dedicado exclusivamente al orden provincial. Recordar la participación del IEAL en los proyectos de 1941 y en los textos legales de 1945, y en sus reglamentos.

Además de las rentas del capital fundacional, para su funcionamiento normal dispondría de las cuotas obligatorias que debían aportar las corporaciones locales, en la cuantía proporcional a sus presupuestos, revisables cada cinco años. Estas cuotas debían ser abonadas en el primer trimestre

1. Orduña Rebollo (2000b).
2. Orduña Rebollo (1990).

del ejercicio en un solo plazo. Las diputaciones tendrían a su cargo la recaudación de las que debían aportar las entidades locales de cada provincia.

Para determinar el plazo voluntario, las diputaciones tendrían en cuenta que antes de finalizar el primer cuatrimestre del ejercicio económico debían ingresar las cuotas propias y las recaudadas a los respectivos municipios en el Instituto de Estudios de Administración Local. El sistema no tendría modificación hasta la Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de julio de 1967.

3. El Código de Gobierno y Administración Local

A principios de 1939, Iturmendi coordinó la redacción de un primer Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local, concluida en octubre de 1939 y presentada al Gobierno por Serrano Suñer, antes de abandonar el Ministerio de la Gobernación; pero la crisis política coincidió con el desplazamiento de la prioridad de su tramitación. De nuevo Serrano Suñer, en esta ocasión como ministro presidente de la Junta Política, reunió el Consejo Nacional el 19 de julio de 1941, con el propósito de impulsar la tramitación del Proyecto de Código, nombrando la ponencia que debía estudiar y emitir el oportuno informe, formada por el propio Serrano y los siguientes señores: Benjumea y Burín, Ibáñez Martín, Lorente Sanz, Asensio Cabanillas, Iturmendi Bañales, Muguruza Otaño, Martínez de Tena, Laín Entralgo, Garcerán, Rivero Meneses y Mateu Pla³.

Los trabajos se iniciaron seguidamente organizándose en subponencias distribuidas en las siguientes secciones: Organización y Funciones, Régimen Jurídico, Obras y Servicios, Funcionamiento de la Administración Local y Haciendas Locales. No tenemos noticia de que el dictamen final fuese debatido en el Pleno del Consejo Nacional. En este Proyecto de Código, Jordana de Pozas hará notar su “tendencia francamente autoritaria”, pues los nombramientos gubernamentales de alcaldes y presidentes de diputación, junto a una mayor intervención y control del Gobierno a través no solo del propio departamento y de la dirección general del ramo, sino también por medio de unos consejos central y local de Protectorado y Urbanismo, hacían imposible cualquier atisbo de autonomía local⁴.

Concluido el Código en 1943, según su disposición final estaba prevista la entrada en vigor el 1 de octubre de aquel año. Sin un preámbulo ni

3. Orduña Rebollo (1981c: X).

4. Jordana de Pozas (1961: 564-565).

texto de presentación, la extensión del Código alcanzaba los 1127 artículos, veinte disposiciones transitorias, la disposición final mencionada y una disposición derogatoria⁵.

El artículo 1.^º determinaba que los municipios y su agrupación territorial en provincias formaban la estructura político-administrativa local de la nación española. Las entidades locales territoriales eran municipales y provinciales, y respecto a estas figuraban la provincia y la mancomunidad provincial. El Libro II del Código (arts. 563.^º a 754.^º), titulado “Organización, Administración y Régimen Económico de las Entidades provinciales”, comenzaba definiendo la provincia como una circunscripción territorial de derecho público, intermedia entre el Estado y el municipio, con bienes, derechos e intereses propios.

3.1. La organización provincial

El número de provincias aportaba una novedad, pues determinaba que el territorio de la nación española se dividía en cincuenta y una provincias: las cincuenta que existían desde la división de Canarias, y ahora una de nueva creación, la provincia Norteafricana, que comprendía los territorios de soberanía española del norte de África, integrados por los de las plazas de Ceuta y Melilla, Islas Chafarinas, Peñón de Vélez de la Gomera y Peñón de Alhucemas.

La división en provincias afectaba a los órdenes administrativos, militar, judicial y de hacienda. Solamente por medio de una ley podrían ser variados los límites y capitalidad de las provincias, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo último del artículo 28.^º, referente a la agregación, segregación o fusión de municipios, que previsiblemente podría alterar la organización territorial de la provincia.

Las provincias podían mancomunarse administrativamente para la ejecución de obras o prestación de servicios de interés común. La iniciativa podía surgir del Gobierno o de las provincias interesadas, cuando se tratase de fines comunes de la competencia provincial. En el primer caso, o si se trataba de servicios delegados por el Estado, la constitución de la mancomunidad sería establecida por un decreto del Ministerio de la Gobernación, oídas las diputaciones provinciales interesadas. Si la iniciativa

5. El documento que nos ocupa se encontraba en la Biblioteca del Instituto de Estudios de Administración Local, actualmente Instituto Nacional de Administración Pública. Su referencia: MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN. *Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local*. Madrid, Imprenta del B.O.E. 1941. 277 págs. (IEAL/ S-3.7.197).

partía de las diputaciones, siempre que se refiriese a fines comunes de la competencia provincial, el acuerdo de constitución debía ser adoptado por las respectivas corporaciones, en sesión extraordinaria.

El gobierno y la administración de las provincias se encomendaban al gobernador civil, al presidente de la diputación y a la diputación provincial. Las mancomunidades estarían regidas y administradas por un presidente y una junta administrativa. Eran competencias del gobernador civil en materia de gobierno y administración local de la provincia: asistir, cuando lo estimase conveniente, a las sesiones de la diputación, presidiéndolas y participando en sus deliberaciones con voz y voto; inspeccionar los actos y servicios de los organismos locales; suspender acuerdos de autoridades y corporaciones locales y las reuniones de concejo abierto en los municipios y entidades locales menores, cuando razones políticas o de orden público lo requiriesen.

La representación de la provincia, como personalidad de derecho público, correspondía a la diputación y a su presidente. A este correspondía ejercer la presidencia de las sesiones cuando no asistiese el gobernador civil, ejecutar los acuerdos y ejercer todas las funciones de la competencia provincial no atribuidas a la diputación. Su nombramiento correspondía al ministro de la Gobernación, a propuesta en terna de la diputación, informada por el gobernador civil, y su mandato sería por cuatro años, pudiendo ser reelegido en el cargo.

Todas las diputaciones provinciales tendrían un vicepresidente, nombrado por el gobernador civil, también en terna propuesta por la corporación; sus funciones serían coadyuvar a la acción del presidente, sustituirle en casos de enfermedad, ausencia, etc. A su vez, el presidente podía delegar sus funciones en el vicepresidente o en los diputados, por rama de servicios o confiriéndoles encargos especiales. El contenido de estos artículos (596.^º a 598.^º) resulta suficientemente esclarecedor sobre la ausencia total de principios democráticos en la elección de los cargos rectores de la diputación, al asumir tales competencias el ministro de la Gobernación y su vicario en la provincia, el gobernador civil.

3.2. Designación de los diputados

La diputación provincial compartía con el presidente la representación, gestión y administración de la provincia. En todas las diputaciones, además del presidente y el vicepresidente, existirían los diputados titulares y suplentes, nombrados por el gobernador, de acuerdo con las siguientes

procedencias: tres diputados provinciales propuestos por los municipios, en representación de los grandes, medianos y menores; dos diputados propuestos por el delegado provincial de Sindicatos; otros dos propuestos por las asociaciones constituidas con fines económicos o de cultura existentes en la provincia; un diputado a propuesta de las instituciones benéficas y benéfico-docentes provinciales. Finalmente, un diputado propuesto por los colegios profesionales facultativos, de escuela superior o especial, de los existentes en la provincia.

Los mismos requisitos procederían para el nombramiento de diputados suplentes por cada uno de los bloques proponentes. Los gobernadores darían cuenta al Ministerio de la Gobernación de las designaciones, previo conocimiento de la opinión de las jefaturas provinciales de FET y de las JONS. De esta forma se cerraba el procedimiento representativo, ignorándose cualquier tipo de elección directa, pues si el nombramiento definitivo correspondía al gobernador, los proponentes responsables de sus respectivas áreas de actividad estaban igualmente mediatizados por su propia designación, asumida por las respectivas autoridades. En definitiva, las diputaciones, como el resto de las instituciones provinciales, eran objeto de un intervencionismo gubernativo absoluto.

Constituidas las diputaciones el primer día hábil del mes de abril del año que correspondiese renovar los ayuntamientos, para el adecuado orden y tramitación de los asuntos se formarían comisiones de estudio y dictamen, constituidas por los diputados que designase el presidente. Eran preceptivas las de Gobernación, Cultura, Fomento, Hacienda y Presupuestos, y Servicios Agropecuarios y Forestales. Además, se podían crear otras en función de los intereses provinciales. Como una muestra más del intervencionismo, el gobernador civil podía ordenar que se incorporasen a las comisiones, con carácter informativo, representantes de las jefaturas provinciales de Obras Públicas, Aguas, Servicio Agropecuario, Montes u otros departamentos de la Administración central, cuando se tratase de materias en que las diputaciones actuasen por delegación de aquella.

3.3. Competencias de las diputaciones

Según el artículo 617, eran competencias de las corporaciones provinciales, siempre que no entrasen en colisión con las leyes del Estado, el fomento y la gestión de los intereses peculiares de la provincia y la cooperación en los de carácter municipal que lo precisasen, sin perjuicio del protectorado que el Código que nos ocupa otorgaba a las autoridades

gubernativas. Hasta 32 materias estaban previstas en el articulado, cuya síntesis era la siguiente:

"Constitución de la Diputación.
Creación, modificación y disolución de Mancomunidades provinciales
Determinación del escudo y emblemas provinciales
Nombramientos, cese y corrección de funcionarios provinciales
Ejercicio de acciones judiciales extrajudiciales que asistan a la provincia
Construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales no incluidos en los Planes del Estado o que estándose lo fuesen traspasados.
Establecimiento y explotación de ferrocarriles, tranvías, trolebuses y autobuses interurbanos.
Provincialización del servicio de transportes de personas en autobuses y trolebuses dentro de la provincia.
Establecimiento de líneas telegráficas, entre pueblos que no tuviesen servicio telegráfico a cargo del Estado.
Desecación de terrenos pantanosos y construcción de canales de riego.
Encauzamiento de ríos que naciesen y discurriesen por el territorio provincial.
Industrialización del suministro de energía eléctrica derivada de saltos de agua.
Establecimiento de granjas, lucha contra las plagas del campo, servicio social agrario
Fomento de la ganadería e industrias derivadas, profilaxis sanitaria, sementales.
Fomento de la riqueza forestal, repoblación de montes y seguros forestales
Auxilio a la avicultura, sericultura, apicultura y piscicultura
Protección al desarrollo de la industria típica de la provincia
Instituciones de crédito popular agrícola, municipal, ahorro, cooperación, seguros sociales y viviendas protegidas.
Creación y sostenimiento de instituciones de Beneficencia, Sanidad e Higiene
Creación y sostenimiento de Escuelas Industriales, Artes y Oficios, Bellas Artes, Normales y profesionales, Bibliotecas.
Conservación de Monumentos y lugares artísticos e históricos
Fomento del Turismo en la provincia
Concursos y Exposiciones para fomentar los intereses provinciales
Cooperar a la acción de los Municipios económicamente débiles, mediante la prestación de medios técnicos para la formación y ejecución de proyectos.
Subvencionando los de Abastecimiento de Aguas, evacuación de residuales, construcción de viviendas protegidas, obras y mejoras de colonización
Ejecución y administración de los servicios que el Estado y los Municipios delegasen
Discusión y aprobación de los presupuestos provinciales, rendición de cuentas
Determinación de arbitrios y exacciones, recaudación, intervención, cuanta y razón de todos los arbitrios, impuestos, contribuciones, derechos, tasas, prestaciones y recargos.
Administración de todos los medios que el Estado y los Municipios les proporcionasen

Adquisición, enajenación, mejora, conservación y custodia de los bienes inmuebles, títulos de la Deuda, valores y objetos pertenecientes a la provincia
Contratos y concesiones para obras y servicios provinciales".

Por último, todas las demás que, no estando adscritas a la competencia estatal o municipal, pudiesen aplicarse al fomento de los intereses provinciales.

Una advertencia aclaratoria: en el caso de concurrir las competencias provinciales en materia de enseñanza, conservación de monumentos, obras públicas, comunicaciones, sanidad y beneficencia, con institutos y servicios análogos de la Administración General sufragados por los presupuestos del Estado, los establecidos y sostenidos por las diputaciones serían libremente regidos por sus autoridades y corporaciones, con las limitaciones previstas por las leyes, quedando siempre a salvo el derecho del Estado a coordinar servicios para la mayor eficacia.

Recordar que diversas competencias atribuidas en el Código a las diputaciones provinciales eran sometidas al control e intervencionismo gubernativo. Así, en el caso de la construcción de ferrocarriles provinciales por la corporación en el ámbito de su territorio, estaba condicionada a que los proyectos fuesen sometidos a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas. La creación del servicio de trolebuses tenía que ser refrendada por el mismo ministerio.

Por otra parte, las diputaciones que construyesen a su cargo líneas telegráficas dentro de los límites de su provincia obtendrían su concesión a perpetuidad, quedando a salvo los derechos del Estado para intervenir y supeditar a las conveniencias del servicio público la explotación de las líneas telegráficas provinciales. En el caso de la recaudación de las contribuciones del Estado, que este no realizase directamente, las diputaciones obtendrían el derecho de tanteo en las subastas para la adjudicación de la recaudación, pudiendo constituir como fianza toda la parte de los recursos provinciales cuya exacción corriese a cargo de la Hacienda Pública.

Se reconocía la posibilidad de ser traspasadas a las diputaciones, previo acuerdo del Gobierno, las obras hidráulicas de saneamiento, rectificación de ríos, canales y pantanos a cargo del Estado, los puertos que no fuesen de interés nacional ni tuviesen interés comercial sin superar los límites provinciales, así como las carreteras que careciesen de dicho interés, teniéndolo exclusivamente provincial, pero se deberían revertir al Estado cuando adquiriesen interés nacional o en los casos en que las corporacio-

nes respectivas no pudiesen constituirlas o sostenerlas, incurriendo en su abandono notorio o negligencia.

Además de la amplia relación de competencias y atribuciones de las diputaciones, en el artículo 629.^º se reiteraban algunas de las mencionadas, pero constaban otras, como la contratación y el otorgamiento de concesiones de obras y servicios provinciales; la aprobación de exacciones y ordenanzas de ellas; el concierto de operaciones de crédito y garantía; la censura de cuentas que debía rendir el presidente cada año económico; la redacción de ordenanzas provinciales; los reglamentos de funcionarios, de régimen interior y sesiones de la corporación; la creación, organización y supresión de instituciones o establecimientos provinciales; el asesoramiento al presidente y al gobernador civil en asuntos de índole provincial.

3.4. Obligaciones de las diputaciones provinciales

Las obligaciones mínimas de las diputaciones provinciales estaban contenidas en los artículos 630.^º a 648.^º del Código, referidas a las de carácter sanitario, beneficencia y asistencia pública, las de carácter social, las docentes y las de caminos locales y comarcales. Las obligaciones mínimas sanitarias de las diputaciones partían de las previsiones presupuestarias; a tales efectos debían incluir en los presupuestos ordinarios una cantidad no inferior al 3 % de sus ingresos anuales, destinada a subvencionar las obras sanitarias que llevasen a cabo los municipios, con prioridad para las de abastecimiento, depuración de aguas y saneamiento de zonas palúdicas. En definitiva, la prestación de asistencia técnica a los municipios que, por insuficiencia de sus medios, no tuvieran capacidad para desarrollar los mencionados proyectos.

Esta aportación económica se ampliaba, previa disponibilidad, a los centros sanitarios comarcales o secundarios, que mantuviesen servicios hospitalarios, dedicados exclusivamente a enfermedades agudas, partos y operaciones de urgencia. Para el aislamiento de quienes padeciesen enfermedades infecciosas, se preveía la organización en los establecimientos de beneficencia, salas adecuadas a tal fin.

En cada provincia funcionaría un instituto provincial de sanidad, dependiente del Ministerio de la Gobernación, para colaborar en la realización del programa de reconstrucción sanitaria nacional. Para lograr la mejor organización y funcionamiento de los servicios sanitarios competencia de los municipios y la provincia, se crearía en cada una de ellas una mancomunidad administrativo-sanitaria, constituida en la diputación, que

ejercería funciones delegadas por el Estado, bajo su inspección técnica, para lograr la fusión de los recursos económicos al servicio de los intereses de la higiene y de la asistencia pública.

Esta mancomunidad estaría compuesta por todos los municipios existentes en la provincia y la propia diputación. Se le reconocía plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, incluida la posibilidad de acordar la ejecución de obras de edificación y organizar nuevos servicios, previa aprobación de la Dirección General de Sanidad. Estaría dirigida por una junta administrativa presidida por el titular de la diputación, el alcalde de la capital como vicepresidente, secretario general el jefe provincial de sanidad, y secretario contador el jefe de la sección provincial de presupuestos y gastos locales; vocales, tres alcaldes designados por el gobernador correspondientes a los municipios según su categoría; el vicepresidente de la junta provincial de beneficencia, el delegado del Instituto Nacional de Previsión y los presidentes de los colegios oficiales de médicos, farmacéuticos y veterinarios.

Las obligaciones mínimas de las diputaciones en materia de beneficencia y asistencia pública comprenderían las siguientes: instalación y sostenimiento de hospitales provinciales, dotados adecuadamente; institutos de maternología y hogar infantil; establecimientos psiquiátricos, mientras no se traspasase tal obligación al Estado; hospitalización de enfermos leprosos y casa de caridad para atención de indigentes.

En materias de carácter social, las diputaciones tenían la obligación de fomentar las instituciones de carácter social de la provincia, especialmente las cajas colaboradoras con el Instituto Nacional de Previsión y todo tipo de seguros sociales; dedicarían especial atención a la construcción de viviendas protegidas en los medios rurales de la provincia; auxiliarían económica y técnicamente a las obras o mejoras de carácter permanente, referidas a las de colonización de interés local comarcal que desarrollasen los municipios rurales.

Las enseñanzas técnicas, industriales, artísticas y agrícolas constituyan otras obligaciones de las diputaciones, a las que estas debían destinar una cantidad anual de sus presupuestos para subvencionar becas a estudiantes carentes de recursos. La obligación se extendía a satisfacer las cuotas para el sostenimiento del Instituto de Estudios de Administración Local, que podían ser revisadas cada cinco años por el Ministerio de la Gobernación, como vimos. Se incluía la colaboración económica con

las organizaciones del Movimiento que tuviesen fines educativos, previo señalamiento establecido por el Gobierno.

La sección dedicada en el Código a las obligaciones mínimas de las diputaciones terminaba con las relativas a los caminos locales y comarciales. En su virtud quedaban obligadas a terminar la construcción de las vías incluidas en el plan de caminos vecinales de su territorio, redactado y aprobado de acuerdo con la Ley de 20 de marzo de 1925. Al concluir la construcción de caminos pendientes de dicho plan, las diputaciones redactarían un nuevo proyecto incluyendo los caminos que se considerasen de interés para completar las comunicaciones de todos los pueblos, incluidos el ensanche y la mejora de los existentes.

3.5. Funcionamiento de las diputaciones

Las funciones de los presidentes de las diputaciones comenzaban con la dirección del régimen de las sesiones, seguidas de la publicación y ejecución de los acuerdos; representar a la diputación; decidir con voto de calidad los empates de las votaciones; inspeccionar las obras y los servicios provinciales; presidir remates y subastas; ordenar todos los pagos; verificar la prestación de todos los servicios previstos por la ley; impulsar la formación de los presupuestos ordinarios de ingresos y gastos; el seguimiento de la gestión económica; la rendición de cuentas; organizar los servicios de recaudación y depositaría; la aplicación de las ordenanzas y los reglamentos provinciales; acordar la ejecución de obras y servicios; ejercitar, en casos de urgencia, las acciones judiciales o extrajudiciales que afectasen a la provincia.

Sus competencias en materia de funcionarios se iniciaban con la de los subalternos de la diputación. En el caso de los funcionarios técnicos, administrativos, y de los servicios especiales de la provincia, asumían la atribución de suspenderlos por causa justa y de acuerdo con lo previsto en los reglamentos, incluida la imposición de sanciones correspondientes a faltas leves. La excepción, cuando se tratase del secretario o el interventor, a los que el presidente solo podría imponer un apercibimiento o proponer la rebaja de sueldo. La consideración al secretario se ampliaba con la decisión en alzada, sin ulterior recurso, de las reclamaciones que los particulares formulasen contra las resoluciones del mencionado funcionario.

4. La Ley de Bases de 1945 y la reforma de 1953

La salida del Gobierno y de la política de Serrano Suñer imposibilitó la continuidad de tramitar el Código. Por otro lado, el curso de la segunda guerra mundial, ante la quiebra de las potencias totalitarias y sus planteamientos políticos, impulsó al régimen del general Franco a desplazarse hacia instituciones más acordes con la tradición española, como las Cortes. Cambios a los que no eran ajenos Esteban Bilbao, Iturmendi, el conde de Rodezno, etc. En consecuencia, a partir de las posibilidades establecidas por la Ley de Cortes de 17 de junio de 1942, y con un cambio notorio de criterios, se eligió el procedimiento de redactar un proyecto de ley de bases de régimen local, en cuyos trabajos el IEAL jugó un destacado papel, lo que hizo posible que el 30 de diciembre el ministro de la Gobernación, Blas Pérez González, presentase al Gobierno un anteproyecto remitido a las Cortes el 25 de mayo de 1945. Las discusiones sobre el texto se sustanciaron por la Comisión de Gobernación; elaborado el dictamen, lo defendieron, ante el Pleno de las Cortes, el catedrático y secretario de ayuntamiento Álvarez Gendín y el propio ministro. Aprobado el 14 de julio, fue promulgado como ley el 17 de julio de 1945.

En el marco político del autoritarismo español, la mencionada ley estaba constituida por sesenta y ocho bases, veinte de ellas referidas a la provincia, comprendidas entre la treinta y cuatro y la cincuenta y cuatro. La Ley, según Ruiz del Castillo, concedía a la provincia una triple función, como “área política del Gobierno central; conjunto de Municipios de una circunscripción; núcleo intermedio entre los Municipios y el Estado para que el auxilio de éste llegue a aquéllos”⁶.

Las primeras bases (34.^a-37.^a) estaban dedicadas a la figura del gobernador civil y sus atribuciones. A partir de la base 38.^a se regulaba la diputación provincial; a su cargo estaban la administración de los intereses peculiares de la provincia, y estaba integrada por el presidente y los diputados provinciales, uno por cada partido judicial, elegido por compromisarios de los ayuntamientos de la demarcación entre sus alcaldes y concejales. Las corporaciones y entidades económicas, culturales o profesionales de la provincia reconocidas reglamentariamente elegirían de una lista de candidatos propuesta por el gobernador un número de diputados, sin exceder de la mitad de los representantes de los partidos. La diputación se renovaría cada tres años, y el presidente sería nombrado y separado por el ministro de la Gobernación. Un procedimiento electoral claramente inter-

6. Ruiz del Castillo (1945: 571).

vencionista, donde desde el primero al último de los candidatos dependían de propuestas gubernativas.

4.1. Competencias y obligaciones mínimas

Las competencias de la diputación comprendían: construcción y conservación de caminos locales y comarcales; fomento, construcción y explotación, ocasionalmente, de ferrocarriles, tranvías y líneas de autobuses provinciales; producción y suministro de energía eléctrica y abastecimientos de aguas, cuando la iniciativa privada o municipal no fuesen suficientes; en colaboración con el Estado, encauzamiento, construcción de pantanos, canales de riego y desecación de humedales; establecimiento de campos de experimentación agrícolas, incluida la lucha contra las plagas; fomento de la ganadería, de la riqueza forestal y de la industria provincial; servicio social agrario, cajas de ahorro, cooperativas y viviendas protegidas; creación y sostenimiento de establecimientos de beneficencia, sanidad e higiene; difusión de la cultura con la creación y el sostenimiento de escuelas de artes y oficios, bellas artes, bibliotecas y academias especializadas; conservación de monumentos y del patrimonio histórico-artístico provincial; ordenación del turismo, concursos, exposiciones, ferias y mercados.

Las obligaciones mínimas de la provincia incluían una nómina menos extensa dado su carácter obligatorio no solo de creación, sino también de mantenimiento. En materia asistencial constaban: el hospital médico-quirúrgico, el hogar infantil, el hospital psiquiátrico, el hogar de ancianos y desvalidos, el instituto de maternología y las demás obligaciones señaladas por la Ley de Sanidad Nacional. En otro orden, la diputación establecería una red de caminos vecinales para intercomunicar todos los pueblos de la provincia con más de 75 habitantes, así como la instalación de alumbrado eléctrico en los de población superior a 500 habitantes. Para la prevención y extinción de incendios, organizaría un servicio provincial para atender a los municipios que careciesen del mismo. Finalmente se consideraban obligatorios las granjas agrícolas y los centros técnicos de información a ganaderos y agricultores, incluidos otros servicios que por delegación o en colaboración con el Estado se considerasen mínimos.

Para la construcción de caminos vecinales la diputación recibiría del Estado una subvención anual, asignada por la cooperación provincial a los servicios municipales. Para los de carácter obligatorio, incluidos los de abastecimiento de aguas, extinción de incendios, y en general los referidos anteriormente, cuando los municipios no pudiesen establecerlos di-

rectamente, contribuirían con la cantidad que correspondiese a su capacidad de crédito.

Las atribuciones de la diputación, además de las mencionadas en las competencias provinciales, comprendían: creación, modificación o disolución de instituciones provinciales; informar los expedientes de fusión, agregación o segregación de municipios; ejercicio de acciones judiciales y administrativas; adquisición y disposición de bienes y derechos; aprobación de presupuestos, ordenanzas de exacciones, operaciones de crédito; aprobación de reglamentos de servicios, funcionarios y régimen interior; asesoramiento al gobernador civil en asuntos provinciales.

Para gestionar el conjunto de atribuciones y competencias, y la correspondiente preparación de estudios, la diputación se organizaría en secciones, presididas por un diputado; las mínimas previstas eran: Beneficencia y Obras Sociales; Sanidad, Urbanismo y Vivienda; Agricultura, Ganadería y Repoblación Forestal; Educación, Deportes y Turismo; Obras Públicas y Paro Obrero; Hacienda y Economía.

En todas las diputaciones existiría una comisión de servicios técnicos, que entre otras funciones asumiría las atribuidas a la comisión provincial de sanidad local. Presidida por el gobernador y en su ausencia por el presidente de la diputación, formaban parte de ella el delegado de Hacienda; los jefes provinciales de Obras Públicas y Sanidad; los ingenieros jefes de la Sección Agronómica, del Distrito Minero y del Distrito Forestal; tres técnicos en representación del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Dirección General de Regiones Devastadas y de la de Arquitectura; un representante de los Servicios Técnicos de Sindicatos y el secretario de la corporación, que actuaría también como de la comisión.

Entre sus atribuciones figuraba la aprobación de planes de urbanización, de las ordenanzas de construcción de viviendas, de los proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial que hubiesen redactado los ayuntamientos de menos de 50 000 habitantes. En los casos en que los municipios careciesen de personal técnico adecuado, la comisión se encargaría de formar los planes de urbanización y las ordenanzas mencionadas, así como los proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios, que, después de redactados, serían sometidos al informe del respectivo ayuntamiento. Finalmente, la comisión era competente para informar los planes de obras y servicios, que debían ser sometidos a estudio y aprobación de la diputación, o cual-

quier otro asunto de carácter técnico sobre el que esta considerase oportuno conocer la opinión de dicha comisión.

A partir de la base 48 y sucesivas, se hacía referencia a los bienes y servicios provinciales; la Hacienda provincial; la imposición provincial; los impuestos cedidos o suprimidos por el Estado, donde se realizaba una comparación de las Haciendas locales, que recogían los impuestos suprimidos, afirmando que la cesión de nuevos recursos superaría a los extinguidos con creces; el fondo de compensación provincial y los recursos especiales de amortización de empréstitos. Finalmente, entre las disposiciones comunes a municipios y provincias, la Ley contemplaba: acuerdos; contratación; funcionarios; eficacia, suspensión y revocación de actos y acuerdos; recurso administrativo y contencioso-administrativo; acciones civiles; responsabilidad; potestad de ordenanzas; presupuestos, etc.

4.2. Los reglamentos en desarrollo de la Ley

Como dijimos anteriormente, pese a las restricciones, continuaban en vigor los reglamentos de los estatutos Municipal y Provincial. En esta ocasión no se hará una distinción entre los niveles político-administrativos provinciales y municipales, derivado del principio unitario fijado por la Ley de Régimen Local. Como en el caso de esta, se reglamentarán en primer lugar los ayuntamientos, después las diputaciones y finalmente las provisiones comunes. Esta técnica legislativa se consolidará en los sucesivos proyectos y textos legales, incluido el vigente de 1985. Volviendo a 1952, los primeros reglamentos aprobados fueron el de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, y el de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de la misma fecha. El Reglamento de Funcionarios fue promulgado trece días después (30-V-1952), el de Haciendas Locales el 4 de agosto de 1952, y el de Contratación de las Corporaciones Locales el 9 de enero de 1953. Poco antes de aprobarse el texto refundido de las leyes de régimen local se promulgaron el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 27 de mayo, y el de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955.

4.3. Opiniones de la doctrina y de los defensores de la Ley

Para Jordana de Pozas se trataba de una ley “prudente, conservadora y ecléctica”, obra de un equipo de técnicos y especialistas, carentes de directrices políticas renovadoras, que huían de “innovaciones revolucionarias

o trascendentales”, y censuraba el mecanismo de representatividad⁷. En 1953, el profesor García de Enterría señaló la primera e inadvertida derogación de la Ley en vigor, pues al promulgarse el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 8 de febrero de 1952, dejaba inaplicable la Ley de Régimen Local en materia de tanta importancia como la regulación del recurso contencioso-administrativo⁸.

En el mismo sentido, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, aprobado tres meses después de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, trató de resolver el problema por un procedimiento *sui generis*. Un reglamento ilegal, en opinión de García de Enterría, pues transformaba la Ley de lo Contencioso-Administrativo en supletoria, al afirmar el texto reglamentario lo siguiente:

“Los recursos contencioso-administrativos se ajustarán en su tramitación, para lo no previsto en la Ley o en este Reglamento, a lo establecido en el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, [...]”⁹.

Significativa de la realidad política fue la opinión del profesor García Oviedo, quien, ante el coro de exaltaciones de la nueva Ley, deslizó discretas consideraciones al considerar que el Estado español no era un Estado de democracia parlamentaria, sino de un Ejecutivo fuerte, en el que se concentraban las “funciones legislativas y administrativas en el Caudillo”, del que descendían los poderes locales, fuertemente subordinados a la autoridad del Gobierno, precisamente presidido por él. En otro párrafo afirmó: “La Ley pretende que Presidentes y Alcaldes sean especies de Caudillos en sus Corporaciones respectivas”¹⁰.

Ruiz del Castillo, ante las críticas referentes a la ausencia de autonomía local en la Ley, salió al paso con un artículo donde, tras una larga explicación de tal concepto, reconocía lo siguiente: “La Ley ha rehuído cínicamente las definiciones y no había entrado en problemas de escuela”. Con esta afirmación, trataba de demostrar que la verdadera autonomía municipal, “la nueva autonomía”, como la denominó, iba inmersa en la totalidad del texto y en la modernidad y oportunidad de algunas de sus disposiciones¹¹.

7. Jordana de Pozas (1961: 588).

8. García de Enterría (1953: 164).

9. García de Enterría (1953: 165).

10. García Oviedo (1951: 29-30).

11. Ruiz del Castillo (1951).

La defensa doctrinal más amplia fue la expuesta por Álvarez Gendín, sistematizada con una detallada y clara exposición de la nueva ley en dos números de la *REVL*¹².

5. Las modificaciones introducidas por la Ley de 1953

Las modificaciones de la Ley de 1945 estaban contenidas en la de 3 de diciembre de 1953, con especial atención en lo referente a las Haciendas locales. En el caso de las diputaciones se suprimía el Fondo de Compensación Provincial, constituido por los siguientes recursos: recargos del 5 % sobre las cuotas del Tesoro de la contribución industrial y del comercio; dos pesetas en los derechos de aduanas sobre la importación de cada kilo de café, y cinco por el mismo concepto de los de té, así como el excedente de dicho fondo destinado a las diputaciones y el recargo del 24 % sobre las cuotas de la contribución territorial rústica atribuido a las corporaciones provinciales.

En lo sucesivo, la Hacienda de las provincias estaría constituida por los recursos establecidos no suprimidos por la Ley, incluyendo los arbitrios sobre la riqueza provincial, sobre el producto neto, y el de rodaje y arrastre de vehículos no sometidos al pago de patente nacional. La riqueza provincial comprendía una amplia relación de materias sobre las que recaía el arbitrio: cereales, leguminosas y toda clase de plantas y frutas para la alimentación o la industria; ganadería, pesca, maderas, leña, resinas, corcho, sales marinas o minerales, fuerzas hidráulicas; cualquier producto obtenido por transformación industrial y la energía eléctrica, de origen térmico o hidráulico. El tipo máximo de imposición del arbitrio sería el 3 % de la base, excepto cuando fuesen las de electricidad, constituidas por 10 pesetas kilovatio-año.

En referencia al arbitrio sobre el producto neto de las explotaciones comerciales e industriales, las diputaciones podían establecerlo, cualquiera que fuese la forma de constitución jurídica de las sociedades y compañías, no gravadas con la contribución industrial y de comercio, excepto las de seguros. El máximo de gravamen sería del 15 %. Su recaudación y administración correría a cargo de la Hacienda pública, transfiriéndolo a la diputación, para que esta lo distribuyese entre los municipios.

Para garantizar el principio de cooperación provincial a los servicios municipales previsto en la Ley de 1945, en la nueva norma se preveía la in-

12. Álvarez Gendín (1951).

clusión, en los presupuestos ordinarios de las diputaciones, de un crédito destinado a la instalación de los de carácter obligatorio en los municipios que no pudiesen establecerlos por ellos mismos. En tales casos, el Ministerio de la Gobernación fijaría el montante de la consignación, que exclusivamente debía invertirse con tal fin. Una muestra más del permanente control e intervencionismo gubernativo ampliado por la Base 2.^a adicional.

En su virtud, se daba un plazo de tres meses para la organización del Servicio de Inspección y Asesoramiento creado en la Ley de 1945, que constituirían, además de los funcionarios mencionados en la anterior norma, los pertenecientes a los cuerpos técnicos del Ministerio de Hacienda, en posesión del diploma correspondiente expedido por el IEAL. Para completar el mecanismo intervencionista, la inspección, fiscalización y asesoramiento de las corporaciones locales “en todos sus aspectos” era una competencia exclusiva del Ministerio de la Gobernación a través de dicho servicio.

6. El texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 1955

La última ley citada en el epígrafe anterior dio posteriormente lugar al texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955. El nuevo texto legal, desarrollado a lo largo de 796 artículos, 4 disposiciones finales, 6 adicionales y 11 transitorias, se trataba en realidad de una refundición de todo lo legislado anteriormente, elevando a la categoría de ley una serie de aspectos que exteriormente imponían una ligera modernización, pero que en realidad eran nuevos instrumentos de control, fiscalizadores y potenciadores de una mayor intervención del Estado en la esfera local.

Síntoma de esta continuidad, como decíamos anteriormente, fue que en el transcurso de los años 1952 a 1955 se habían aprobado relativamente los reglamentos de las corporaciones locales, ya que los que hasta entonces estaban en vigor eran los procedentes de los estatutos Municipal y Provincial, que en realidad, como sabemos, no habían perdido vigencia en ningún momento, pues el Decreto de 16 de junio de 1931, dictado por el Ministerio de la Gobernación del Gobierno Provisional de la República, como es sabido, fue declarado en vigor prácticamente en su totalidad. En esta ocasión, la organización y administración de las provincias estaba comprendida entre los artículos 203.^º a 291.^º, ambos inclusive.

6.1. Algunos desarrollos del texto articulado

En el lógico desarrollo del texto refundido de 1955 se encuentran ampliaciones de los dos textos anteriores contenidas en el que nos ocupa, y sobre las que haremos alguna referencia. Comenzaremos con la posibilidad de acogerse las diputaciones al régimen especial de carta en las variantes de orgánico y económico. Se materializaban en análogas condiciones que las previstas para los municipios en el articulado correspondiente, y sustituyendo los conceptos “ayuntamiento” por “diputación” y “alcalde” por “presidente”. Adoptado el acuerdo por la diputación, se publicaría en el boletín oficial de la provincia para que, durante dos meses, pudiesen impugnarlo los residentes en ella y los ayuntamientos y corporaciones oficiales que lo considerasen oportuno.

Estas cartas orgánicas provinciales tenían unas limitaciones considerables, pues no podían alterar lo dispuesto por la Ley en las siguientes materias: designación del presidente y de los diputados provinciales; causas de incapacidad, incompatibilidad y excusa para el ejercicio del cargo; funciones propias de la competencia provincial; régimen de funcionarios; funciones delegadas por el Estado; relaciones de orden administrativo entre este y los municipios; invadir atribuciones de la exclusiva competencia municipal, ni disminuir la representatividad de los ayuntamientos en la diputación.

Las restricciones de las cartas económicas comprendían evitar los perjuicios de los intereses tributarios del Estado y de los municipios; mermar la solvencia de la provincia con daño de sus acreedores; alterar lo dispuesto en la ley sobre la cooperación de la diputación a la efectividad de los servicios municipales; menoscabar los derechos otorgados a los municipios de la provincia, o reducir las garantías de los empleados provinciales.

En la sección de obligaciones mínimas, se incluía también el establecimiento de los servicios de orden sanitario siguientes: acondicionamiento de enfermos infecciosos; instalaciones de desinfección y desinsectación; hospitalización de enfermos afectos a dolencias sexuales; servicios antileproso y antituberculoso.

Para las diputaciones también existiría la figura de la cooperación provincial a los servicios municipales, con preferencia los de carácter obligatorio, siempre que no pudiesen asumirse por los ayuntamientos, y estaría constituida por la ayuda financiera que concediese el Estado y las subvenciones de cualquier procedencia. Esta cooperación podría ser total o parcial, de acuerdo con la situación económica de cada municipio. En general

las preferencias serían las siguientes: abastecimiento de aguas potables, abrevaderos y lavaderos, alcantarillado, alumbrado público, botiquín de urgencia, servicios sanitarios e higiénicos en general, mataderos, mercados, extinción de incendios, campos escolares de deportes, y cementerios; cooperación a la redacción de planes de urbanización, construcción de caminos vecinales o rurales. Las formas de cooperación de las diputaciones serían: orientación económica y técnica; ayudas a la redacción de estudios y proyectos; subvenciones a fondo perdido; ejecución total de obras e instalaciones de servicios; anticipos económicos de carácter reintegrable; creación de cajas de crédito para facilitar a los ayuntamientos operaciones de préstamo a corto plazo y cualquier otra que aprobase el Ministerio de la Gobernación.

6.2. Las comisiones provinciales de servicios técnicos

A partir de 1955 aparecieron una serie de instituciones que afectaron directamente a la Administración local española, bien a las diputaciones o a los ayuntamientos, circunstancia que nos obliga a incluir una referencia a las mismas, comenzando por la que consta en la rúbrica. Aunque los antecedentes de esta figura debemos buscarlos en el Estatuto Provincial, su creación procede de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (bases 40.^a y 46.^a), donde se determinaba su composición, remitiendo a una ley posterior las normas de funcionamiento.

Hacía escasas referencias a sus competencias, pues solo mencionaba que asumiría las atribuidas por la legislación vigente a la comisión provincial de sanidad local. La regulación complementaria se promulgó por el Decreto de 24 de junio de 1955, objeto de nuestra atención, que aprobó el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, donde estaba contenida su principal función: la asistencia técnica a los entes locales.

Sus funciones resolutorias, contenidas en los artículos 273 a 276, comprendían: la aprobación de los planes de urbanización, de los proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento y urbanización parcial. Estas facultades serían ejercidas solo en los municipios de menos de 50 000 habitantes, excluida la capital. En cuanto a las funciones informativas, estaban referidas a informar los planes de obras y servicios que fuesen sometidos a acuerdo de la diputación, y cualquier asunto técnico para el que esta estimase conveniente conocer la opinión de la comisión. Las funciones de orientación técnica estaban previstas para los municipios que careciesen del personal técnico adecuado para los casos de planes de urbanización,

ordenanzas de construcción y viviendas, y en los proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios.

Las competencias de esta comisión se ampliaban, igualmente, a los municipios de menos de 50 000 habitantes, cuando no fuesen capitales de provincia, en los siguientes asuntos: obras de apertura, ensanche y ampliación de parques, plazas, paseos y calles, incluidas las previsiones necesarias para el establecimiento de los servicios públicos de agua, gas y electricidad; encauzamiento, canalización o cubrimiento de cursos de agua en las poblaciones, incluidos puentes y pasarelas; conducciones, redes, depósitos y todas las obras que integrasen los servicios de abastecimiento de aguas, recogida, evacuación y depuración de las residuales; las de construcción de mercados, lavaderos, mataderos, escuelas, baños, duchas, evacuatorios y todo lo que afectase a la higiene pública; construcción y ampliación de cementerios; derribo de viviendas insalubres, previa expropiación forzosa prevista a esos efectos por la legislación vigente, y finalmente desecación de lagunas y terrenos pantanosos en los términos municipales, siempre que no pertenesiesen al Estado o a la provincia.

Las comisiones provinciales de servicios técnicos (en adelante CPST) eran teóricamente unas instituciones creadas para desarrollar las actividades autónomas de las diputaciones, pero inmediatamente se vieron confundidas con la Administración periférica del Estado y controladas por los gobernadores civiles, con lo cual se produjo una “pérdida de imagen de la institución y de la misma provincia como ente motor de la vida local”¹³.

La Ley de Presupuestos de 1958 preveía la formación de planes de obras y servicios provinciales de cuantía elevada, y encargaba la ejecución de los mismos a las CPST, pero a la vez transformó la naturaleza de estas al ser dominadas por los funcionarios estatales y los planes provinciales dirigidos desde la Presidencia del Gobierno. Por último, el Decreto de 10 de octubre de 1958 reforzó el papel del gobernador civil, y la comisión se convirtió en un órgano deliberante de colaboración directa con aquel, a fin “de coordinar la actividad descentrada que dentro de la provincia realice la Administración central”¹⁴.

Esta situación manifestaba una acción omnipresente del Estado, cuyo intervencionismo no se limitaba al control del Ministerio de la Go-

13. González Casanovas (1986: 154).

14. Lobato Brime (1960: 703).

bernación, sino incluso a la propia Presidencia del Gobierno, por lo que González Casanovas resumió la situación en estos términos:

“[...] ahora la Diputación se ve forzada a colaborar en los planes gestionados por la Comisión provincial o a financiar todo aquello que ésta no quiera emprender. El Ministerio de la Gobernación coordina unos y otros planes y los propios de la Diputación son fiscalizados por la Comisión, que es, incluso, quien aprueba los presupuestos especiales que, con tal fin, forman las Diputaciones”¹⁵.

Cualquier atisbo de autonomía era impensable, alcanzándose en este período las mayores cotas de dirigismo centralista sobre la actividad local, y muy específicamente la provincial. Nunca contaron menos las diputaciones y las provincias en el contexto nacional. Desde un Leviatán omnipresente radicado en Madrid se gobernaban y se tomaban las decisiones por ellas, la mayoría de las ocasiones inoperantes por su falta de coordinación con las más próximas, o por una inadecuada elección de objetivos y prioridades. Todo ello redundó negativamente sobre las diputaciones provinciales, que vieron reducido su ámbito de acción a determinados temas sanitarios y asistenciales, la construcción de caminos vecinales, algunos aspectos de carácter cultural, fomento y poco más, lo que provocó una grave crisis de la institución, que fue cuestionada, como todos sabemos, entre otras causas, por el vacío de competencias que atravesaba.

En los últimos años del franquismo, cuando la presión ciudadana era muy elevada y dentro de la propia estructura se propugnaba la reforma del sistema, aparecieron ciertos signos de esperanza para la revitalización provincial, primero con el III Plan de Desarrollo y después con la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, pero una vez se impuso un frío tecnocratismo que consideró a las diputaciones como unidades inferiores en los proyectos de desarrollo. Solo en 1974, y también por medio de la Ley de Presupuestos, se modificó la ordenación de los planes provinciales, asignando al Ministerio de la Gobernación su dotación total y reservando a las diputaciones la redacción, gestión, administración y ejecución del correspondiente plan provincial, normativa que coincidió con la Ley de Bases de 1975.

6.3. El Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento

Como vimos, estaba previsto en la Base 68.^a de la Ley de 1953, y el texto articulado y refundido de 1955 le dedicaba el Título Cuarto del Libro Terce-ro. Sus amplias funciones estaban inspiradas en un control exhaustivo de

15. González Casanovas (1986:156).

la actividad de los ayuntamientos y diputaciones, sin ninguna concesión a una posible autonomía de dichas corporaciones locales. Su relación era terminante en este sentido, pues después de atribuirle el asesoramiento a las mismas, seguía la inspección de su funcionamiento; la tramitación e información previa de los expedientes relacionados con su actividad económica; la dirección de su contabilidad, en la que se incluía diseñar los modelos de presupuestos, libros, cuentas y demás documentos de índole económica o administrativa; y finalmente fiscalizaba la gestión económica local.

Para despejar cualquier duda sobre el permanente control e intervencionismo gubernativo, la iniciativa suprema, la alta inspección, dirección y organización del Servicio se residenciaban en el Ministerio de la Gobernación. Su estructura comprendía una jefatura superior, asumida por el director general de Administración Local, una jefatura central, las jefaturas provinciales y las comisiones de cuentas. La figura clave era el jefe del Servicio Central, dotado de las facultades que expresamente le hubiesen delegado y de la de preparación y tramitación de todos los asuntos relacionados con los fines descritos anteriormente, que serían ejercidos en todo el territorio nacional directamente o por medio de las jefaturas provinciales. Estas, bajo la autoridad del gobernador civil, dependerían del Servicio Central y se radicarían en cada capital de provincia.

La fiscalización de la gestión económica local correspondería a la Comisión Central de Cuentas, presidida por el director general, y a sendas comisiones provinciales presididas por el gobernador. A estas correspondía la censura y aprobación definitiva de las cuentas de los presupuestos locales de los ayuntamientos de menos de 20 000 habitantes, excluidas las capitales de provincia. Las de los demás municipios y diputaciones eran asumidas por la Comisión Central. En su composición figuraban funcionarios del Servicio, representantes del Ministerio de Hacienda y de las corporaciones locales.

Para las funciones de asesoramiento, que, a lo largo de los años y ante las experiencias suscitadas, interferían en una de las competencias prioritarias del IEAL, el texto refundido disponía que este organismo colaboraría con el Servicio, e incluía en esta participación a los colegios nacional y provinciales de los cuerpos nacionales y la Secretaría Técnica de la Dirección General de Administración Local. De nuevo aparece reiterada la presencia del IEAL al referirse a los funcionarios de diversos orígenes que debían componer el Servicio, pues requería ser diplomados por dicho organismo

a los pertenecientes a los cuerpos técnicos de los ministerios de la Gobernación y Hacienda.

Finalmente hemos de referirnos a la financiación de este servicio, cuyos gastos de instalación, mejora y funcionamiento se incluirían en el presupuesto anual aprobado por el Ministerio de la Gobernación. Además incluía los recursos siguientes: aportación de las diputaciones provinciales en la cuantía y forma que, en unión del importe de los presupuestos y número de municipios, se determinase anualmente; cuotas anuales y revisables de los ayuntamientos de más de 20 000 habitantes; participaciones que se determinarían sobre las cantidades ingresadas en los fondos de inspección de las corporaciones locales; rendimiento de impresos y publicaciones, subvenciones, auxilios, donativos y los que legalmente le fuesen atribuidos.

6.4. La reforma del Instituto de Estudios de Administración Local

En la segunda mitad de la década de los sesenta, se percibía un paulatino cambio de la sociedad española al amparo de nuevos criterios que habían sustituido el modelo económico autárquico por criterios más adaptados a la realidad del mundo occidental al que España, pese a su régimen autoritario, pretendía incorporarse; de ahí el proceso de estabilización y la promulgación del I Plan de Desarrollo Económico y Social vigente entre 1964-1967, prorrogado a 1969, año en que se aprobó el II. En tal entorno, el IEAL, que no había experimentado prácticamente ninguna innovación desde 1941, fue objeto de una importante reforma que le permitiría adquirir un importante protagonismo en los años siguientes.

La Ley 42/1967 de 28 de junio reorganizó el IEAL, a cuyo frente había un nuevo director, Antonio Carro Martínez, y como subdirector el profesor Ramón Martín Mateo. El artículo 1º lo configuró como el “órgano nacional de unión de las Corporaciones locales españolas”; la inclusión de un segundo párrafo en el artículo 11º fijaba la representación de ayuntamientos y diputaciones en el Patronato rector del Instituto en un número de miembros no inferior a la mitad del total de los mismos.

En la disposición final se derogó el contenido del Decreto de 24 de junio de 1941, que había desempeñado la condición de reglamento. Según la misma, por la naturaleza de los fines del IEAL, su carácter asociativo y el origen de los recursos (el capital fundacional y las aportaciones de las corporaciones locales), no le sería de aplicación lo dispuesto en la Ley de

26 de diciembre de 1958, sobre régimen jurídico de las entidades estatales autónomas.

Su estructura resultó ampliada, pues a los existentes servicios: Escuela Nacional de Administración Local, Centro de Estudios Urbanos, Centro de Cooperación Intermunicipal y Centro de Documentación, Estadística y Publicaciones, se unió ahora el Centro de Relaciones Interprovinciales, que trataría de encauzar los estudios y actuaciones de las diputaciones provinciales.

Poco tardó el desarrollo reglamentario de la anterior ley, pues la Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de julio de 1967 aprobó el Reglamento del Instituto. Además de reiterar su condición asociativa y la sede en Madrid, admitía la posibilidad de establecer delegaciones regionales y provinciales. Sus fines esenciales eran los de investigación, estudio, información, enseñanza y difusión de las materias de la Administración local, la formación y el perfeccionamiento de gestores y funcionarios, y el acopio y la sistematización de los elementos materiales para la realización de dichos fines.

Teniendo en cuenta la operatividad de los anteriores componentes, el Ministerio de la Gobernación dispondría de su organización, en orden a los problemas de carácter jurídico, administrativo, social, económico y técnico y cualquier otro de trascendencia para la vida local, sin perjuicio de las competencias del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y otros servicios con funciones de asesoramiento, lo que trataba de aclarar el ámbito competencial de ambos organismos. Los órganos de gobierno del IEAL estaban configurados por el Alto Protectorado del Ministro de la Gobernación, por el Consejo de Patronato, la Comisión Permanente y el Director.

El Consejo de Patronato estaba presidido por el ministro de la Gobernación, y eran consejeros el director general de Administración local, que actuaría como vicepresidente, el director del Instituto, el secretario general técnico del Ministerio de la Gobernación, el director de la Escuela Nacional de Administración Pública, el secretario general de la Comisión Superior de Personal, doce vocales en representación de las diputaciones provinciales, los municipios grandes, intermedios y rurales, designados por el Grupo de Procuradores en Cortes, en representación de la Administración local, dos vocales funcionarios de las corporaciones locales, otros dos pertenecientes a los cuerpos nacionales, nombrados por sus respec-

tivos colegios, y dos vocales de libre designación del ministro de la Gobernación.

La posibilidad de establecer delegaciones territoriales era contemplada en el artículo 6.^º Previo acuerdo del Consejo de Patronato, se ubicarían delegaciones permanentes de ámbito regional en las cabeceras de distrito universitario y de ámbito provincial en las capitales de provincia. Inicialmente las primeras eran una mera apuesta por un concepto regionalista identificado con universidad y nunca fueron realidad. Más realistas eran las delegaciones provinciales que se crearían previo convenio con las diputaciones respectivas, a las que vendrían vinculadas y funcionando en régimen de colaboración con los departamentos de Derecho Administrativo, disciplinas económicas u otros afines de las universidades del distrito, y con los colegios provinciales de secretarios, interventores y depositarios de Administración local. En los años sucesivos se crearon las delegaciones de Valencia y Granada; esta ha persistido con otro nombre, asociando su actividad a las diputaciones de Jaén, Almería y Granada.

Además de la actividad en las posibles delegaciones, el IEAL, en colaboración con diputaciones, ayuntamientos, cátedras universitarias y colegios de funcionarios, podía organizar en otras provincias cursos, ciclos de conferencias, seminarios y encuentros para la formación y el perfeccionamiento de funcionarios y especialistas, y para el estudio y la discusión de problemas relacionados con las competencias de las corporaciones locales.

Bajo el epígrafe “Administración del Instituto”, se contenía la estructura de cada centro o escuela. Para nuestro interés, en el caso del nuevo Centro de Relaciones Interprovinciales, estaría regido por un consejo integrado por los consejeros del Instituto representantes de las corporaciones provinciales, bajo la presidencia de quien estos designasen de entre ellos; también formarían parte del Centro los miembros natos del Instituto de carácter provincial y los diputados provinciales y consejeros de cabildos que lo solicitasesen, incluido un director encargado de la Secretaría Permanente.

Sus funciones tendrían como misión facultar las relaciones interprovinciales a nivel nacional e internacional, organizando congresos y reuniones, transmitir las aspiraciones y necesidades de las corporaciones provinciales españolas a otros órganos y servicios del Instituto, al objeto de realizar estudios o adaptar iniciativas pertinentes. También tendrían su sede en el Centro las organizaciones interprovinciales de carácter nacional, en todo caso, y las de ámbito no nacional que lo solicitasesen.

Las aportaciones de las corporaciones locales para el sostenimiento de los fines del IEAL previstas como cuotas fijas en los años, fueron modificadas por la mencionada orden de 22 de julio de 1967. De acuerdo con lo dispuesto, para el quinquenio 1968-1972, diputaciones y ayuntamientos tomarían el acuerdo de la cuantía anual para dichos fines, debiendo alcanzar la de los ayuntamientos con presupuesto anual de ingresos superior a 400 000 pesetas, la de los cabildos insulares y la de las diputaciones provinciales, el 0,10 % del respectivo presupuesto de ingresos.

6.5. Los proyectos de reforma local de finales del franquismo

A finales de la década de los setenta del siglo XX, las limitaciones políticas del régimen le incapacitaban para afrontar una reforma profunda del régimen local español, pendiente prácticamente desde Maura en 1907, sin cuestionar la existencia de su estructura. De hecho, hubo algún intento por determinados sectores del ejecutivo de modificar puntos concretos de la Ley, por vía de los decretos leyes, propósitos que fracasaron uno tras otro. Pero el clamor reformista de la sociedad alcanzó tonos difíciles de silenciar, por lo que el Gobierno tecnócrata surgido de la crisis del 29 de octubre de 1969 adoptó la decisión de abordar la necesaria reforma local, de forma que, sin romper la armonía con el sistema imperante, adoptase las medidas precisas para actualizar las leyes locales y hacer frente a las demandas de una sociedad urbanizada y moderna que trataba de incorporarse al club de los países desarrollados.

Bajo los auspicios del ministro de la Gobernación Tomás Garicano Goñi, de reconocido talante moderado, actitud que sería reprimida por el entorno reaccionario del régimen, se inició la elaboración en el IEAL de un proyecto de ley de reforma local, redactado por su director, Juan Luis de la Vallina (secretario y catedrático), y secundado por Luis Morell (posteriormente catedrático) y un equipo de colaboradores de primera magnitud: catedráticos, secretarios, interventores y expertos en la Administración local. Su perfeccionismo técnico colisionó con las arcaicas estructuras del sistema autoritario, convirtiéndose, una vez más, en una ocasión perdida. Fue presentado a las Cortes el 17 de diciembre de 1971; no pudo romper con la representatividad corporativa, pero preveía una amplia tipología municipal frente al unitarismo en vigor, además de comarcas, comunidades metropolitanas, y la existencia de mancomunidades interprovinciales para el planeamiento, la coordinación o gestión de obras o servicios de su competencia o encomendados por el Estado.

A efectos electorales provinciales se sustituían los partidos judiciales por áreas comarcales, eligiéndose dos diputados por cada una de ellas, y en los casos en que la capital de la provincia tuviese más de 100 000 habitantes, un representante exclusivo por ese municipio. Los representantes corporativos y sindicales, no superiores a la mitad de los de origen municipal, serían elegidos de acuerdo con los procedimientos anteriores. La novedad era la designación del presidente de la diputación, que recaería en un miembro de la corporación, o en una de las personas que constasen en la terna elegida por la diputación e integrada por quienes, sin ostentar la condición de diputados, tuviesen arraigo para el cargo, correspondiendo finalmente su designación al ministro de la Gobernación.

Se incluían en la esfera de actuación propia de la diputación la promoción, el establecimiento, la ejecución y la gestión de las obras y los servicios siguientes: red viaria adecuada a las necesidades de transporte y comunicación provincial, en coordinación con la del Estado; alumbrado eléctrico y ayudas para la instalación de comunicaciones telefónicas para los municipios de más de 100 y menos de 500 habitantes que careciesen de ellas; servicios contra incendios, mataderos, mercados y centros comerciales, sobre la base territorial de carácter comarcal; creación de centros de enseñanza, bellas artes y difusión de la cultura; sostenimiento de instituciones de asistencia social, y establecimientos sanitarios; obras de saneamiento y tratamiento de aguas residuales; creación de instituciones de crédito popular y agrícola.

La esfera de actuación compartida se refería a las atribuciones de la diputación en materia de urbanismo. Previamente, entre las facultades residenciadas en el presidente, se preveía que para el adecuado ejercicio de las competencias urbanísticas de la corporación se crearía un servicio de urbanismo que emitiría informe sobre las licencias a otorgar por los municipios que careciesen de un servicio propio.

Correspondían a las diputaciones, en esta materia, la formación del plan urbanístico de la provincia, en coordinación con los de las municipalidades urbanas y metropolitanas, los planes especiales y la vigilancia de su ejecución; información de los planes municipales, sus revisiones y ordenanzas de construcción; subrogarse en las competencias urbanísticas de las entidades municipales, cuando demostrasesen negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones; designar las áreas que requiriesen un plan comarcal; refrendar las mencionadas licencias urbanísticas otorgadas por los ayuntamientos; urbanización de polígonos industriales y sectores residenciales y comerciales, enajenación de parcelas y construcción

de viviendas, previo acuerdo con la Administración del Estado. También les correspondía el desarrollo de actividades protectoras del medio ambiente, en armonía con las competencias estatales y en ausencia o con ayuda de la actuación municipal.

Al Proyecto de Ley sería presentado un elevadísimo número de enmiendas, pero en la primavera de 1972 era impensable la continuidad de su tramitación parlamentaria, principalmente después de los luctuosos sucesos a principios de mayo de aquel año que, dos meses después, concluirían con un cambio de Gobierno, cuya presidencia sería ostentada por el almirante Carrero Blanco.

En las postrimerías y el ocaso del régimen autoritario en 1974, surgió un intento nuevo de revisión de la legislación local. Su menor entidad se apreció en la extensión del texto, de 47 bases, frente a las 107 del proyecto anterior. Como en el caso anterior, la redacción se realizó en el IEAL bajo José Antonio García-Trevijano Fos, su director. Remitida a las Cortes, la tramitación se vio afectada por las restricciones de las libertades públicas al final del régimen, pero obstinadamente se convirtió en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, que prácticamente nacía muerta en coincidencia cronológica con la vida del general Franco, nadie dudaba de ello, como se manifestó por su escasa vigencia legal y ninguna política. Vano empeño, pues un día después, el 20 de noviembre de 1975, era papel mojado e imposible de adaptar a los nuevos tiempos de libertades públicas y democracia que se anunciaban, y que tres años después se convirtieron en realidad con la aprobación de la Constitución Española de 1978.

En el Proyecto de Ley de 1974, la organización provincial, siguiendo la pauta habitual de anteriores textos, comprendía las bases 13.^a a 18.^a; sin embargo, en esta ocasión, junto a alguna redundancia, se detectaban definiciones de las bases más acordes con los nuevos tiempos: la diputación provincial; el presidente; la organización provincial; atribuciones de los órganos colegiados provinciales; capacidad y competencia de la entidad provincial; regímenes especiales y mancomunidades provinciales.

Se preveía la existencia máxima de 30 diputados, elegidos por los municipios de la provincia, agrupados por comarcas (recordemos que los concejales de cada ayuntamiento pertenecerían, con representación orgánica, por terceras partes iguales, a los grupos familiar, sindical y corporativo - Base 4.^a), determinados en función del número de habitantes y su distribución en la provincia. El presidente de la diputación sería elegido

por los diputados provinciales, como en textos anteriores, entre miembros de la corporación “o personas ajenas a la misma con arraigo en la provincia”. Su mandato era por seis años.

Al frente de cada rama o servicio de la Administración provincial existiría un director designado por la corporación, y los servicios generales estarían a cargo de los cuerpos respectivos. El órgano permanente de actuación de la diputación sería la comisión administrativa, integrada por los directores de los servicios, los jefes de los servicios generales, presididos por el que lo fuese de la diputación, y la participación de miembros de esta. Recogía el ámbito competencial del anterior proyecto, incluido el urbanístico, cuando las posibilidades financieras o técnicas impidieran a los municipios el planeamiento urbano o la concesión de licencias. Admitía la posibilidad de que las entidades provinciales pudiesen asociarse para el planeamiento, la coordinación y la gestión de obras y servicios comunes, bajo la fórmula de mancomunidades provinciales, sin que pudiesen asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas diputaciones; prevención que impediría figuras previstas del pasado, como las propuestas por Maura a principios del siglo XX o la más inmediata Mancomunidad catalana.

Al igual que los municipios, las diputaciones podían establecer tasas y contribuciones especiales, incluidos los recargos y participaciones provinciales en impuestos del Estado, en primer lugar, sobre la cuota fija o de licencia industrial del 40 %. El mismo porcentaje sobre los rendimientos de trabajo personal, correspondientes a profesionales o artistas. Se aplicaría un recargo provincial sobre todas las operaciones sujetas al impuesto general sobre el tráfico de las empresas, excepto las de importación y exportación; en el caso de los préstamos, créditos y depósito irregular, de un 50 %, y de un 5 % sobre la cuota correspondiente al suministro de energía eléctrica. Finalmente, las diputaciones percibirían una participación del 1 % de los impuestos indirectos consignados en el Capítulo II del Estado, letra B de los Presupuestos Generales.

7. La Ley de Bases de Régimen Local de 1975

A finales del otoño de 1975, poco podía esperarse de las posibilidades reales de una ley que en la exposición de motivos, al referirse a la elección del órgano colegiado de la diputación provincial, advertía que se integraría con representantes de los grupos municipal, familiar, sindical y corporativo. Al primero correspondían dos terceras partes, elegido por alcaldes y concejales, y el resto por partes iguales a los tres grupos. Este principio de

electividad (sic) ampliaba su aplicación a la designación de presidentes de las entidades locales, y concluía el párrafo con un argumento totalmente cuestionable: “La autonomía frente al poder central puede conseguirse a través de diversos medios”, citando tres, incluida una posible descentralización autonómica.

Entrando en la parte dispositiva, el número de diputados elegidos mediante el procedimiento citado no podía ser mayor de 36 ni menor de 18. Reiteraba las previsiones del proyecto sobre los candidatos, mandatos, vacantes, incapacidad, responsabilidad y gratuitad del cargo. El presidente sería elegido por votación secreta efectuada por los diputados. Las posibles condiciones de los candidatos eran: haber sido presidente o diputado en la propia corporación; ser propuesto por un número no inferior a 1000 vecinos incluidos en el censo electoral provincial, o serlo por cuatro consejeros provinciales del Movimiento; lo que cerraba el paso a cualquier iniciativa no incluida en la máquina y la estructura del sistema.

El funcionamiento de la diputación lo sería en pleno, formado por el presidente, todos los diputados y el secretario de la corporación, con voz, pero sin voto, y en comisión de gobierno, compuesta por el presidente, un vicepresidente y los diputados elegidos por el pleno a propuesta del primero, e igualmente se incluía al secretario en las mismas condiciones. Esta comisión era el órgano de preparación de los asuntos del pleno y de asistencia a su presidente, ejerciendo además las funciones que legalmente le fuesen atribuidas y las que por delegación de otros órganos de la entidad le fuesen conferidas. Se incluía la posibilidad de establecer comisiones meramente informativas. Las jefaturas de los servicios generales estaban a cargo de funcionarios de los cuerpos nacionales de Administración local; los directores de servicios, al frente de cada una de las ramas especializadas, eran nombrados y removidos por el pleno a propuesta del presidente.

Las competencias de las diputaciones eran las ya conocidas: asumirían las obras y los servicios de interés local de carácter supramunicipal con fines asistenciales, sanitarios, culturales y de promoción y fomento de la riqueza provincial agropecuaria, forestal e industrial, y la cooperación con los municipios. Esta última atribución estaba dirigida a hacer efectivo el derecho de la población a disfrutar de análogos niveles y calidades de prestación de los servicios municipales, considerados esenciales. Dicha cooperación se concretaría en la asistencia administrativa, técnica y financiera, pudiendo extenderla a otros fines propios de la competencia municipal.

Era objeto de especial atención el urbanismo, con la posibilidad de asumir las diputaciones las competencias de cada municipio que excediesen de sus posibilidades técnicas y financieras, concretadas en el planeamiento urbano, la ordenación de su territorio, y el otorgamiento de licencias. Intervendrían de manera directa, incluida la colaboración con el Estado, en los mencionados aspectos de ordenación y planificación territorial. La elaboración y ejecución del plan de obras y servicios de la provincia estaría sujeta a las directrices generales de los planes de desarrollo económico-social y ordenación del territorio. Finalmente se mencionaba la cooperación con los municipios en materia de defensa y protección del patrimonio monumental y artístico.

También podían asumir, mediante la provincialización, la titularidad de actividades que, aun no siendo de su competencia, estuviesen dirigidas a atender necesidades generales de la comunidad provincial. Esta actuación podía llevarse a cabo en régimen de libre competencia o de monopolio. Este último caso se produciría cuando la actividad o el servicio no estuviesen atendidos adecuadamente por la iniciativa privada. Tal régimen no impedía que las actividades afectadas pudiesen ser explotadas o desarrolladas por terceras personas mediante concesión, autorización u otro título administrativo.

El acuerdo de provincialización debía ser sometido a información pública e informe de la organización sindical, previa aprobación por el Ministerio de la Gobernación, excepto cuando se efectuase en régimen de monopolio, en cuyo caso era precisa la aprobación del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado. De cualquier forma, la provincialización podía ser revisada cuando desapareciesen las causas que motivaron su implantación.

Cerraban las bases específicas dedicadas a las diputaciones la posibilidad de acogerse a un régimen de carta o a los regímenes especiales las mancomunidades provinciales, ya consideradas en el proyecto de 1974. En lo que se refería a las provincias de Álava, Navarra y el archipiélago canario, se reconocía el respeto íntegro al régimen existente en aquel momento, un desentendimiento más de la realidad, pues en aquellas mismas fechas, como veremos, se estaban realizando los estudios para la reintegración de los derechos perdidos en 1937 de Guipúzcoa y Vizcaya.

La Hacienda provincial preveía la posibilidad de establecer tasas y contribuciones especiales para las obras propias que realizaran o los servicios que prestasen. Los recargos y participaciones provinciales en los

impuestos del Estado no variaban sustancialmente de los indicados en el Proyecto, porcentajes sobre la base de las operaciones sujetas al impuesto, el recargo provincial sobre la base de los impuestos especiales de fabricación o la participación del 1 % de los impuestos indirectos, también mencionados.

Las disposiciones finales también aportaban algunas cuestiones a tener en cuenta; por ejemplo, de acuerdo con la 2.^a3, el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, estaba autorizado para adaptar a los principios de la Ley comentada las normas contenidas en las leyes reguladoras de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, e introducir en los regímenes de las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona y de las comarcas urbanísticas de Valencia y Bilbao las modificaciones oportunas para adaptarlas a la Ley, sin perjuicio de una nueva institucionalización.

Sin hacer una mínima reflexión sobre la realidad socio-política de España a finales de 1975, las disposiciones transitorias contenían las previsiones electorales inmediatas de las corporaciones locales, pues en el plazo de los cuatro meses siguientes a la publicación de la Ley se elegirían, conforme a las disposiciones de la misma, la totalidad de los presidentes de diputaciones y cabildos insulares, así como los alcaldes de capital de provincia y ciudades de más de 100 000 habitantes; y de acuerdo con la 1.^a3, se autorizaba al Gobierno para convocar elecciones parciales de diputados provinciales y concejales.

8. La recuperación del régimen especial de Guipúzcoa y Vizcaya

Durante cuarenta años la existencia de un Estado unitario impidió cualquier intento de organización territorial ajena a la existencia de municipios y provincias, configurando, como hemos visto, una Administración local con escasas cotas de autonomía, y excluyendo la posibilidad de articular otra Administración diferente, excepto en los casos de Álava y Navarra. Esta situación se mantuvo frente a las demandas y presiones de ciudadanos e instituciones de diversos lugares de España hasta su práctica generalización.

Por afectar directamente a la organización y al régimen de gobierno de las dos provincias de referencia, una de las decisiones más importantes de aquel momento se tomó tempranamente, el 7 de noviembre de 1975, al hacerse cargo de la Jefatura del Estado el entonces príncipe de España, don Juan Carlos de Borbón, y crear “una Comisión para el estudio de la implantación de un Régimen Administrativo Especial para las provincias

de Vizcaya y Guipúzcoa". Esta comisión estaba influida por la inglesa *Royal Commission on the Constitution*, que durante el período 1969-1973 elaboró diversos informes, *research papers* y libros blancos, unos sobre el Gobierno local, otros sobre los problemas regionales ingleses, como la devolución de poderes a Escocia y Gales¹⁶.

La Comisión de Vizcaya y Guipúzcoa, presidida por el profesor Jordana de Pozas, tuvo su sede en el Instituto de Estudios de Administración Local y desarrolló su actividad a lo largo de todo el año 1976; no faltaron las incidencias, tanto en su composición, afectada por diversos cambios, como en su actuación¹⁷. Las Conclusiones del Informe, aprobadas por la Comisión, partían de una preliminar, en la que se solicitaba al Gobierno la inmediata derogación del Decreto-ley de 23 de junio de 1937, y que al establecimiento del régimen especial para ambas provincias se le diese carácter vigente. El documento resultante fue una clara aportación a la reforma del régimen local en Guipúzcoa y Vizcaya, tanto en los niveles provinciales como en los municipales, aunque no ignoró el hecho regional, plasmado en diversos puntos y especialmente en la conclusión adicional dedicada a la región, a la que se preveía dar forma jurídica plena, una vez establecido el régimen especial de las dos provincias.

Como hemos indicado en otra ocasión, nos encontramos con un verdadero proyecto de bases de régimen local especial para estos territorios, en los que se considera la organización provincial como punto de partida básico a través de dos órganos: las juntas generales y la diputación foral. Su régimen jurídico, funcionarios, hacienda y competencias eran los epígrafes que configuraban la organización provincial¹⁸.

Señalaremos que entre las competencias se mencionaba una larga relación referente a vivienda, urbanismo y arquitectura, planificación provincial, seguridad social, asistencia social y beneficencia, obras públicas, educación y cultura, patrimonio histórico-artístico y cultural, educación física y deportes, radiotelevisión, turismo, agricultura y ganadería, riqueza forestal, caza y pesca, industria y comercio, tráfico y medio ambiente.

La actuación de la Comisión mereció globalmente un juicio positivo, pese a su timidez en algunos aspectos relativos a la futura proyección regional. Muestra de su validez fue la promulgación del Real Decreto-ley

16. Estudio para la implantación de un Régimen Administrativo Especial para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976).

17. Martín Mateo (1977).

18. Orduña Rebollo (2003a: 624 y ss.).

20/1976, de 30 de octubre, atendiendo los ruegos de la Comisión, una vez que esta tomó los acuerdos definitivos, pero antes de que se suscribiese formalmente el estudio, el 17 de noviembre de 1976. Son interesantes los juicios que acerca de la Ley de Bases de Régimen Local se hicieron en el informe del presidente, que señaló reiteradamente las limitaciones de la misma, así como su estrecho marco para implantar el régimen especial. Respecto a la necesidad de introducir modificaciones en las leyes fundamentales, aún en vigor, no la consideró oportuna, no solo por su obsolescencia, que no citó, sino porque no lo estimó necesario, “mucho menos si en el referéndum ya convocado se aprobara la Ley para la Reforma Política”.

El mencionado Real Decreto-ley 20/1976, de 30 de octubre, derogó el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, que había dejado sin efectos el régimen de conciertos entre el Estado y las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. Con dicha norma se trataba de dar un paso adelante en la reparación de viejos agravios, pues incidió directamente sobre el problema vasco, aunque se circunscribiese a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, y afectaba a su régimen económico provincial. El Decreto de 1937, además de reducir al régimen común a dichas diputaciones, hasta entonces forales, las calificaba de traidoras en la exposición de motivos. Ello suponía, además de un agravio, un craso error político, reflejo de la absoluta incapacidad para comprender el problema diferencial, cuya forma de Estado se configuró por aquellos años con un rígido unitarismo sin atisbos de cualquier autonomía.

La ofensa del apelativo fue rectificada en 1968 (DL 6/1968, de 6 de junio, suprimiendo determinados párrafos de la exposición de motivos del DL de 23-6-1937), pero no el resto del Decreto-ley, con lo que Guipúzcoa y Vizcaya no recuperaron sus peculiaridades forales, con una contumacia política e histórica análoga a la que en el siglo XIX había contribuido al enfrentamiento entre los españoles. El camino de la concordia iniciado en noviembre de 1975 pasaba, sin duda, por aquella derogación, abriendo paso a las modificaciones de regímenes administrativos especiales que pudiesen afectar a ambas provincias en el futuro.

El proceso de recuperación de las peculiaridades de Vizcaya y Guipúzcoa se completó con el Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977, que restauró las juntas generales de Guipúzcoa y Vizcaya. En él se atribuyen el gobierno y la administración de los intereses públicos peculiares de ambas provincias a sus respectivas corporaciones provinciales, constituidas en juntas generales y diputaciones forales. El resto del Real Decreto-ley estudiaba la organización y las competencias de las juntas, y la disposición

final preveía la autorización al Gobierno para que dictara las normas electorales que constituyesen las juntas y las diputaciones forales. Recordar que lamentablemente, en el curso de esta recuperación, 1976 y 1977, el terrorismo asesinó a Augusto Unceta Barrenechea y a Juan María de Araluce Villar, presidentes, respectivamente, de las diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa.