

CAPÍTULO 12

Las diputaciones provinciales en la transición a la democracia

1. Introducción

Era una realidad que, en los días siguientes al 20 de noviembre de 1975, la situación política española no era la misma, pues, aunque por razones de prudencia y oportunismo se mantuvo a Arias Navarro al frente del nuevo Gobierno, este tenía una composición ajena, en su mayoría, al entorno de los partidarios del continuismo a ultranza. Superadas las vacilaciones y la confusión inicial, pronto se vio que la afirmación “después de Franco las instituciones” no era más que un propósito en el que casi nadie creía.

La previsible democratización de las estructuras locales no solo dejaba inservible la Ley aprobada el 19 de noviembre, sino que cuestionaba la esencia del propio régimen franquista, que al margen de tópicos, murió un día después. La democracia orgánica era inviable en el futuro y las Administraciones locales democráticas tendrían un papel decisivo en la organización territorial del Estado, pero sin duda quedaban fuera del poder legislativo de la nación, como nominalmente habían figurado hasta entonces en aquellas Cortes, que precisamente carecían de autonomía, representatividad demo-

crática e independencia, condiciones precisas para configurarse en su verdadera condición de poder del Estado¹.

En el ámbito de la Administración local las presiones inmovilistas fueron muy superiores, no en vano se sabía que el control de ayuntamientos y diputaciones era una baza fundamental en el manejo de los resortes territoriales del Estado, con una importancia creciente en la lucha que se avecinaba por la recuperación de las libertades públicas, la implantación de un sistema democrático pleno y la transformación de un modelo centralista de Estado a otro descentralizado, por lo que el largo camino recorrido hasta 1985 estuvo plagado de dificultades y obstáculos, a veces mucho más graves que los percibidos por la opinión pública.

Sin embargo, el proceso político democratizador influyó en la vida española de tal forma que llegó a condicionar las actividades de la Administración local española, por lo que una vez más quedó relegada y supeditada a un interés superior y general, concretamente la cuestión autonómica que desbordaba la estricta órbita local, aunque en esta ocasión, a partir de la promulgación de la Constitución, se dieron todos los pasos para su desarrollo, contando con una firme participación ciudadana que ejercía su presión sobre los municipios a través de las —por entonces— potentes asociaciones de vecinos.

2. La Administración local en la transición preconstitucional. Elecciones locales

Puede resultar anecdótico, pero debemos recordar que la confirmación de Arias Navarro como presidente se hizo el 5 de diciembre, y el mismo día, sin estar constituido el nuevo Gobierno, se aprobó el Decreto 3230/1975, convocando elecciones para proveer los cargos de presidentes de diputaciones y cabildos insulares y de alcaldes, de acuerdo con el nuevo estatuto de régimen local. Su aparición en el Boletín Oficial del Estado, el 10 de diciembre, se anticipaba en un día al anuncio del nuevo gabinete que se hizo el día 11. De verdadero empecinamiento podríamos calificar este decreto, que ponía en marcha un proceso electoral de acuerdo con la Ley 41/1975, máxime cuando unas elecciones de tamaña trascendencia como las de alcaldes o presidentes de diputaciones eran convocadas por un Gobierno en funciones, después de un cambio en la Jefatura del Estado y para unas fechas escalonadas entre el 11 de enero y el 8 de febrero, en las que los nuevos ministros estarían iniciando su gestión.

1. Cosculluela y Orduña (1990: XX).

La convocatoria obedecía no solo a una manifestación de pretendida normalidad institucional, sino también al síntoma de inamovible continuidad de la que participaban algunos sectores, dispuestos a perpetuarse en el poder. Pero estas elecciones no suponían una llamada al cuerpo electoral para elegir sus representantes locales, se limitaban a designar alcaldes y presidentes por los mismos componentes de las corporaciones orgánicas.

Los candidatos debían reunir alguna de una serie de condiciones, como las siguientes: haber sido alcalde o presidente de diputación; ser propuesto por más del 1% de los electores (0,5% en el caso de presidentes de diputación), por cuatro consejeros del Movimiento (locales o provinciales según el cargo) o por una asociación política, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1970/1975, que reguló aquellos intentos mediatisados de asociacionismo político surgidos al calor del defraudador “espíritu del 12 de febrero”. La elección se verificaría por los concejales y diputados, resultando elegido el candidato que tuviese como mínimo dos tercios de los votos emitidos por los miembros de la corporación en primera votación, y mayoría simple en la segunda.

Como muestra del intervencionismo a ultranza, característico del sistema en vías de extinción, el gobernador civil podía suspender a los alcaldes y presidentes, “en el caso de actuación sumarial por delito o falta dolosa mientras dure el procedimiento, así como en el supuesto de instrucción de expediente”. Al más descarado intervencionismo gubernativo, había que unir la ignorancia del principio de presunción de inocencia. Todo ello configuraba un panorama muy opuesto a la realidad política y social de España, que caminaba por otros derroteros, en demanda de libertades y democracia en todos los ámbitos y estructuras del país. Pocos días después, el 26 de diciembre, el nuevo Gobierno aplazó las elecciones una semana, regulándose a principios de enero la inserción en la prensa de la propaganda electoral.

El primer fracaso lo constituyó esta convocatoria de elecciones de presidentes y alcaldes, prevista en el caso de las diputaciones y los cabildos insulares para el día 18 de enero de 1976. Estas elecciones se efectuaron solamente en dieciocho provincias, ya que en otras veintiséis resultaron reelegidos automáticamente los anteriores candidatos, por no haberse presentado otros. Diez presidentes repetían el mandato por haber sido reelegidos, y solo ocho provincias tenían presidente nuevo. Ocho días más tarde se realizaron elecciones para cubrir las alcaldías de 4523 municipios. En las capitales de provincia, excepto Madrid, Barcelona y los ayuntamien-

tos de más de 100 000 habitantes, repitieron mandato treinta y nueve alcaldes y fueron designados otros diecinueve, de los cuales catorce procedían de concejales y cinco eran ajenos a la corporación².

Aunque se barajaron nombres de candidatos y programas de actuación local, las elecciones no despertaron ninguna inquietud ni preocupación entre la opinión pública, a la cual se negó desde el principio cualquier posibilidad de participación, desinterés que alcanzó a las mismas corporaciones, las cuales, en múltiples casos, quedaron sin cubrir por falta de candidatos, lo que obligó a una nueva convocatoria para proveer las alcaldías y presidencias de diputación vacantes para el 20 de febrero de 1976. La inseguridad del sistema ante el futuro político y sus propias contradicciones provocaron una situación realmente esperpéntica en el intento de aferrarse a los cargos municipales y provinciales, pero a la vez se detectaba una falta de convicción y un gran temor ante el futuro, frente a la mayoría del pueblo español, que lo afrontaba con serenidad y confianza.

El 20 de febrero de 1976 se produjo un nuevo fracaso electoral que obligó al Gobierno a promulgar la Ley 7/1976, de 11 de marzo, prolongándose la inestabilidad local, pues modificó la disposición transitoria primera, apartado dos, de la Ley 41/1975, fijando un nuevo plazo para la elección de alcaldes y presidentes de diputación, de acuerdo con una división del proceso en dos fases: en la primera, todas las diputaciones, cabildos, alcaldías de capital de provincia y ciudades de más de 100 000 habitantes, y la mitad de los restantes municipios, dejando el resto para una segunda fase, en función de la mayor antigüedad en el cargo, siendo este por seis años. Causa cierta perplejidad medio siglo después cómo por aquellas fechas, pese a una opinión popular contraria, siguiesen los poderes públicos planteando solo la elección de alcaldes y presidentes, y no convocasen unas elecciones municipales libres y democráticas³.

Ante la realidad de las circunstancias, se promulgó el Real Decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, por el que se pospusieron las elecciones municipales y provinciales a la celebración de elecciones generales democráticas. La Ley 7/1976 supuso ni más ni menos que la primera derogación de la Ley Municipal a los tres meses de su aprobación, aunque se justificase por el hecho de que las corporaciones elegidas por el viejo sistema (el de la Ley de 1955) iban a estar en activo hasta 1979. Ello suponía que los alcaldes y presidentes elegidos en enero de 1976 deberían cesar en sus cargos al

2. Cosculluela y Orduña (1990: XXI).
3. López González (1977).

producirse la primera renovación parcial de la corporación, prevista para el mes de noviembre de 1976. Como veremos seguidamente, este complejo procedimiento no tuvo efectividad, la sustitución no se produjo y las corporaciones locales tendrían la misma composición hasta las primeras elecciones municipales democráticas.

En el contexto del régimen local, la primera medida verdaderamente significativa fue dicho Real Decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, por el que se posponían las elecciones municipales y provinciales a la celebración de elecciones generales legislativas, no solo para no complicar los procesos electorales, sino también porque el sistema de elección y representatividad no reunía las condiciones de una consulta pública democrática, como las fuerzas sociales y políticas demandaban, máxime cuando estas no serían legalizadas hasta la entrada en vigor de la Ley de Reforma Política, en proyecto por aquella fecha, por lo que también se hubiese visto condicionada por unas elecciones locales no democráticas.

Con esta norma se cerró una etapa del régimen local español de la más temprana transición. En el futuro, cuando vuelva a suscitarse la cuestión electoral, lo será a través de formas democráticas y por sufragio universal, libre, secreto y directo. La ocasión se produjo con la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, la cual apareció, sin duda, en el momento oportuno: aprobado el proyecto de reforma política, se habían celebrado las primeras elecciones generales libres desde 1936, reguladas por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, y se estaba debatiendo la Constitución, lo que suponía que hasta la aprobación y entrada en vigor de esta no sería posible convocar elecciones locales, pero el texto legal debía estar dispuesto para su aplicación.

El detalle más notorio de esta ley es que por primera vez se elaboró un texto dedicado exclusivamente a las elecciones locales, sustrayéndolo de la normativa electoral general, probablemente con la pretensión de suplir determinadas carencias de la Ley de Régimen Local, ya que las circunstancias recomendaban prudencia y evitar caídas en vacíos legales⁴. Para mayor seguridad, su artículo 1.^º declaró el carácter supletorio del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. El sistema electoral que contenía estaba basado en el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, consolidado por primera vez en la historia de España y cincuenta años más tarde arraigado firmemente, siempre de acuerdo con el principio constitucional expresado en el artículo 140 de nuestra Constitución.

4. Cosculluela y Muñoz (1979: 19).

Se optó entre la elección del alcalde por los vecinos o, alternativamente, por los concejales, siendo esta la fórmula adoptada. Respecto al concejo abierto se reconoció su existencia, consolidando un sistema tradicional en el que la asamblea de todos los vecinos elige al alcalde y gobierna el municipio. El plazo fijado entre las fechas de convocatoria y la celebración de las elecciones de concejales era de sesenta y cinco días. Su número oscilaba entre los cinco, para municipios de hasta 250 residentes, y los veinticinco, para los de 50 001 a 100 000, añadiéndose un concejal más por cada 100 000 residentes o fracción, e incorporándose uno en caso de número impar. Naturalmente se exceptuaban los de régimen de concejo abierto, donde todos los vecinos eran concejales.

Al constituir la elección de concejales, la base para la posterior de diputados provinciales, hemos de ampliar algunos detalles para facilitar las de estos. Tenían la condición de electores todos los ciudadanos españoles mayores de dieciocho años incluidos en el censo y que se hallasen en uso de sus derechos civiles y políticos. Igualmente podían ser elegibles los que reuniesen las condiciones de elector y no figurasesen en la relación de no elegibles del artículo séptimo, donde constaban las incompatibilidades por razón del cargo que ocupaban. El sistema de lista era cerrado, y el método D'Hondt, el previsto para el escrutinio. También quedaba previsto que, si alguno de los candidatos electos causaba baja en el partido que lo presentó en su lista, cesaba en el cargo de concejal, atribuyéndose el puesto al siguiente de la lista.

Las elecciones en las diputaciones provinciales y los cabildos y consejos insulares estaban consignadas en los títulos tercero y cuarto, artículos 31 a 40. Para las diputaciones se fijaba un mínimo de veinticuatro diputados, de acuerdo con una escala que comenzaba con menos de 500 000 residentes; treinta en los que superasen el millón, y un máximo de cincuenta y uno para los casos de Madrid y Barcelona. La distribución se hacía destinando uno por cada partido judicial, y el resto se asignaban proporcionalmente a la población de residentes de los mismos.

El detalle del procedimiento de elección previsto en los artículos 32 y siguientes constaba de una primera fase en la que, realizada la proclamación de concejales electos por la junta de zona, se agrupaban los ediles de todos los ayuntamientos del partido judicial, en función de los diversos grupos políticos que hubiesen concurrido a las elecciones municipales, haciendo constar el número de concejales electos. Posteriormente, la junta de zona asignaba los puestos de diputados según en método D'Hondt a cada una de las listas, y los concejales de las listas que hubiesen obteni-

do puestos de diputados elegían por y entre ellos a los que debían proclamarse diputados.

En su sesión constitutiva, la diputación, presidida por una mesa de edad, formada por el diputado mayor, el más joven y el secretario de la corporación, elegiría al presidente de entre sus miembros, siendo necesario que lo fuese por mayoría absoluta en la primera votación y simple en la segunda. En los casos de destitución de este era preciso el acuerdo de las dos terceras partes del número de diputados. La corporación designaría una comisión de gobierno, formada por un número de diputados no superior al quinto del total, en idénticos términos que los previstos para la elección de la comisión permanente municipal. Cuando un diputado provincial dejase de ser miembro del ayuntamiento correspondiente, perdería tal condición, pasando a ocupar su puesto el siguiente de la lista.

La aplicación de la Ley a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, lo sería sin perjuicio del respeto en su integridad a las normas peculiares de cada una de ellas en materia de organización y funcionamiento. En Navarra estaría de acuerdo con la Ley Paccionada de 1841 y las modificaciones que pudiesen introducirse de acuerdo con la Diputación Foral. En el caso de Cataluña, lo sería sin perjuicio de la aplicación preferente de las normas reguladoras de la Generalidad y sus relaciones con las diputaciones en ella integradas.

En cada cabildo insular canario se elegirían por sufragio universal, directo y secreto, en una urna distinta a la destinada para concejales, un número de consejeros que oscilaría entre 11 (hasta 10 000 residentes en la isla) y 21 (de 50 001 a 100 000). A partir de esta cifra se añadiría un consejero más por cada 100 000 residentes.

El régimen local del archipiélago balear estaría formado por las siguientes instituciones territoriales: tres consejos insulares, en Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera. El de Mallorca lo integraban veinticuatro consejeros; el de Menorca, doce; y el mismo número para Ibiza-Formentera. Cada isla constituiría un distrito electoral, y los consejeros serían elegidos en urnas distintas a las de los concejales. Finalmente, las competencias que en aquel momento correspondían a la Diputación Provincial de Baleares se entenderían atribuidas a los consejos insulares, a excepción de los servicios que en atención a su eficacia o por diversas consideraciones debieran atribuirse al Consejo Generar Interinsular.

Posteriormente, esta ley fue modificada por la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo. Presentado el recurso de inconstitucionalidad 32/1983 contra los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 39/1978, el Alto Tribunal desestimó el recurso basándose en los fundamentos jurídicos tercero, quinto y séptimo, por el carácter de organización de entidad territorial que confiere el artículo 137 de la CE a municipios y provincias. La modificación afectó a los artículos: 3.^º; 11.^º6, párrafo 2.^º; 20.^º, párrafo 1.^º; 26.^º, párrafo 1.^º; 31.^º; 32.^º; 33.^º; 34.^º1; 35.^º; 38.^º, y regla primera del artículo 39.^º

3. Prórrogas y articulaciones parciales de la Ley 41/1975

3.1. Las prórrogas

En los años de la transición, la clara sensación de que la Ley de Bases 41/1975 no podía ser válida en un entorno de libertades públicas fue haciéndose cada vez más palpable. A factores como el rechazo de los sectores políticos democráticos se unía el convencimiento de los propios poderes públicos de su improcedencia, pues no olvidemos que en noviembre de 1976 estaba en marcha la Ley de Reforma Política, y por tanto se estaba cuestionando en las esferas oficiales del poder la obra legislativa del período anterior.

Asuntos como la legalización de los partidos, la convocatoria de elecciones libres y democráticas, las autonomías nacientes, el pacto social y económico, el terrorismo, etc., marcaron la prioridad gubernamental, por lo que el régimen local quedó en segundo plano, posponiéndose una y otra vez la articulación de la Ley 41/1975, recurriendo a fórmulas parciales. La solución transitoria serían las prórrogas del plazo para su articulación, prevista en la disposición final 1.^a2 de dicha ley.

En este sentido cabe detenerse en la mencionada Ley 7/1976 que la modificó, a la que posteriormente seguirían el Real Decreto-ley 22/1976, de 12 de noviembre, prorrogando el plazo de articulación de la Ley 41/1975, y el Real Decreto-ley 25/1976, de 23 de diciembre, que amplió de nuevo el plazo de prórroga hasta diciembre de 1977, haciéndose la salvedad de que las bases 21 a 34, correspondientes a los ingresos de las corporaciones locales, deberían desarrollarse antes del 31 de diciembre de aquel mismo año. Sin embargo, la existencia de múltiples temas técnicos, que no quedaban a cubierto por la normativa de 1955, obligaba a una regulación provisional, para lo cual se autorizó al Gobierno a dictar durante 1977, previo dictamen del Consejo de Estado, las normas para el desarrollo y la articulación de los

preceptos de la Ley 41/1975 que requiriesen su entrada en vigor anticipadamente.

3.2. La Mancomunidad de Diputaciones de régimen común

En este proceso de sustitución de normas del autoritarismo para adaptarlas a las nuevas situaciones de libertades públicas, encontramos la referente a dicha mancomunidad. Como es sabido, creada en 1928, funcionó con cierta normalidad, excepto en el periodo 1936-1939. Su reglamento se modificó por el Decreto 2262/1974, de 20 de julio. En 1977 se recordaba que su actuación a lo largo de cincuenta años había puesto de manifiesto su importancia y eficacia en el desarrollo de sus competencias en el marco de la Administración local.

Aunque la Ley 41/1975, como sabemos, no se había articulado, se consideró oportuno actualizar las normas estatutarias que regían la Mancomunidad de Diputaciones, mediante el Real Decreto 169/1977, de 8 de febrero, por el que se aprobaron los Estatutos para su funcionamiento. En él, se reiteraba la condición de entidad local dotada de personalidad y patrimonio propios, consistiendo su finalidad en el planeamiento, la coordinación y la gestión de las obras, los servicios y las actividades de interés para las provincias que la constitúan.

Además de pertenecer a ella todas las diputaciones que la integraban en aquel momento, podrían incorporarse las de régimen especial si voluntariamente lo acordasen y el Pleno de la Mancomunidad lo aprobase, previo compromiso de cumplir las obligaciones estatutarias y los acuerdos que se adoptasen. También podrían incorporarse a la Mancomunidad otras mancomunidades supraprovinciales. Para hacer efectiva la integración era preciso el acuerdo favorable de dos tercios del Pleno de aquella.

El funcionamiento de los órganos de la Mancomunidad General se ajustaría a las normas contenidas en la legislación local vigente, que rigiesen sobre pleno, comisiones y presidencia de diputación. En materia de régimen jurídico y de procedimientos, incluida la impugnación de acuerdos, sería igualmente aplicable la normativa de régimen local que se refiriiese a las diputaciones provinciales.

La sede, según los Estatutos, se fijaba en Madrid, y el domicilio se establecería en el lugar que determinase el Pleno. En el Decreto de 1928 se fijaba su sede en la Diputación Provincial de Madrid, ubicación rectificada por el Decreto 2262/1974, de 20 de julio, que la fijaba en el Instituto de

Estudios de Administración Local. La facultad conferida al Pleno no tuvo eficacia, pues en 1977 la Mancomunidad General de Diputaciones de régimen común seguía en la sede del IEAL, donde permaneció hasta su extinción. Tal vinculación continuaba en los nuevos Estatutos, al encomendar que la coordinación con los servicios del IEAL, como órgano de unión de los municipios españoles, se realizaría a través de su Centro de Relaciones Interprovinciales.

La Mancomunidad General estaba regida por el Pleno, formado por un vocal en representación de cada una de las diputaciones mancomunadas, elegido entre sus miembros, e incluido un suplente también de diputado. Este pleno tenía las atribuciones que reconocía la legislación de régimen local al de las diputaciones provinciales, en lo que fuese asimilable.

El Pleno elegiría de entre sus miembros un presidente, un vicepresidente y cuatro vocales por un periodo de seis años, que constituirían la Comisión de Gobierno, con funciones análogas a las de las diputaciones. A esta se incorporaría como vicepresidente 2.^º el Consejo Rector del Centro de Relaciones Interprovinciales del IEAL. Entendemos —y así funcionaba en la realidad— que esta vicepresidencia 2.^a correspondía al director del IEAL, y por delegación al del referido centro.

Las atribuciones y funciones de la Comisión de Gobierno serían las asimilables a las que ostentaban las diputaciones y las que el Pleno de la Mancomunidad General le delegase expresamente. Esta comisión formaría anualmente el presupuesto de la Mancomunidad, integrado por los gastos previsibles, incluidos los necesarios para atender el pago de intereses y la amortización de empréstitos que la Mancomunidad tuviese concertados. En el estado de ingresos, constarían las aportaciones de las diputaciones mancomunadas y las posibles subvenciones o ayudas a percibir.

Una vez confeccionado el presupuesto, la Comisión lo remitiría a cada una de las diputaciones para que en el plazo de un mes, sin perjuicio del trámite de información pública, interpusieran los posibles reparos. Transcurridos tales tiempos se sometería a la aprobación del Pleno, de acuerdo con los trámites ordinarios.

Como en anteriores normas reguladoras, la permanencia de la Mancomunidad sería indefinida, no pudiendo disolverse mientras no se extinguiesen las obligaciones procedentes de los acuerdos del Pleno. En

el caso de que alguna diputación quisiera causar baja en la Mancomunidad General, podía hacerlo siguiendo los mismos trámites que para su incorporación; sin embargo, la separación no sería efectiva, en relación con los compromisos anteriores, hasta que concluyesen las obras, los servicios o las actividades que afectasen a la provincia que pretendiese la separación.

3.3. Las articulaciones parciales de la Ley 41/1975

Casi dos años después de promulgarse la Ley 41/1975, se aprobó por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, el texto articulado parcial de la referida ley. Lo desarrollado comprendía las siguientes materias: organización municipal, que incluía el régimen de los municipios de menos de 5000 habitantes, mancomunidades y agrupaciones municipales; funcionarios; otras disposiciones comunes a la Administración provincial y municipal, como directores de servicios, consorcios, contratación local y colaboración de las entidades locales a la realización de servicios del Estado.

En consecuencia, los conceptos enumerados anteriormente fueron, junto con el referido a los ingresos, los únicos aspectos de la Ley 41/1975 que tuvieron articulación posterior, aunque su validez estuvo supeditada a la reforma definitiva y a las sentencias del Tribunal Constitucional. Todas ellas eran, sin duda, cuestiones de interés para la organización y el funcionamiento local, incluida la parte referente a funcionarios. Se calificó el texto articulado como deficiente y falto de armonía, circunstancias que, sin duda, concurrían, pero que no podían ser de otra manera, pues la Ley 41/1975 estaba fuera de la realidad jurídica, social y política.

3.4. La Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales

La Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales fue creada por el Real Decreto 1467/1977; en ella aparecían como órganos periféricos las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales. Su regulación como órgano colegiado de ámbito provincial se produjo por el Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, en el que se especificaban la composición y funciones de esta comisión, así como la extinción de las comisiones provinciales de servicios técnicos.

Las funciones que asumió fueron las siguientes:

- las de colaboración entre la Administración del Estado y las corporaciones locales, atribuidas hasta entonces a la comisión territorial de planes provinciales.
- la administración del Fondo Nacional de Cooperación Local;
- la alta dirección de asesoramiento, asistencia e inspección de las corporaciones locales.

En un país como España, con 8063 municipios, de los cuales solo 500 superaban los 20 000 habitantes, se hacía preciso regular una planificación que afectase a los municipios de menos de ese número de habitantes, que suponían más del noventa por ciento del total municipal. En el fondo subyacía el principio más o menos idealista de recuperar el pequeño municipio y tratar de hacerlo mínimamente habitable para aproximarse a los municipios de mayor tamaño. En tal contexto hemos de situar el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que reguló el sistema de planes provinciales.

El Real Decreto fijó el número de 20 000 habitantes como tope máximo, y especificaba las obras y los servicios a incluir en los planes: abastecimiento de agua y saneamientos; vías provinciales y municipales; equipamiento de núcleos, especialmente pavimentación, alumbrado público y servicio de extinción de incendios; electrificación rural; extensión telefónica de áreas rurales, y mercado de ganado. La financiación se haría con créditos de los Presupuestos del Estado, de sus organismos autónomos y de cooperación con las diputaciones, así como aportaciones de los ayuntamientos. En estos últimos casos solían nutrirse de operaciones de préstamo con el Banco de Crédito Local de España, cajas de ahorro y otras instituciones de crédito.

Las diputaciones provinciales adquirían un gran protagonismo, reconocido e incrementado posteriormente, pues se les encomendaban el estudio, la elaboración, la aprobación y la ejecución del plan, quedando reservado el control de su ejecución a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. A partir de este momento las diputaciones comienzan a configurarse en su verdadero papel de entidades cooperadoras con los pequeños municipios⁵.

5. Orduña Rebollo (2003a: 631).

3.5. Las Haciendas locales

Si en los aspectos políticos, como las elecciones municipales, la dilación de la entrada en vigor de la Ley 41/1975 era conveniente y necesaria, no concurrían las mismas circunstancias de unanimidad respecto a la entrada en vigor de las materias que afectaban a las Haciendas locales. Lo abonaba a su favor la grave situación financiera de las corporaciones locales, que adolecían de una carencia económica crónica. La Ley 41/1975, en el párrafo 2 de la disposición final 10, determinaba que la percepción por las entidades locales de las participaciones y los recargos de los impuestos del Estado comenzase a ser efectiva a partir del 1 de enero de 1976. Esta norma se desarrolló por medio del Decreto 3462/1975, de 26 de diciembre, que supuso la entrada en vigor del único aspecto de la mencionada ley que tendría cierta efectividad. A los recursos económicos previstos en la Ley se unieron las nuevas cuotas del impuesto municipal sobre circulación de vehículos.

Estas disposiciones confirmaban sobradamente la dependencia financiera que tendrían las corporaciones locales de las transferencias de recursos estatales, remarcando la situación secundaria a que estaba sometida la Hacienda local española, como acertadamente señaló, en su día, el profesor Solé Villalonga, pues la aportación de cada ciudadano a la financiación de las corporaciones locales era aproximadamente de 6300 pesetas, y las Haciendas locales representaban en 1976 el 3,5 % del producto nacional bruto. Magnitudes a todas luces insuficientes para hacer frente a las obligaciones locales más básicas⁶.

Finalizando el año se promulgó el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se desarrollaban las disposiciones de la Ley 41/1975 relativas a ingresos de las corporaciones locales, dictándose además las normas provisionales para su aplicación, elevadas a definitivas por O. M. de 31 de mayo siguiente⁷.

Las Haciendas locales, insuficientes desde tiempo inmemorial, se mostraban incapaces de evitar el desfase entre el crecimiento del gasto público local y los sistemas de ingresos previstos en la legislación del tardofranquismo, el cual se mostraba igualmente incapaz y lento al no admitir demora el saneamiento económico de las corporaciones locales. Una vez más se recurrió a la fórmula de urgencia y excepcionalidad, por medio del Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, con dos propósitos muy

6. Solé Villalonga (1976).

7. Carretero Pérez (1977). También en Martín Sampedro (1977).

claros: en primer término, posibilitar la liquidación de las deudas de las diputaciones y los ayuntamientos a 31 de diciembre de 1976, instruyendo una importante operación de crédito que permitiese atender sin demora los pagos debidos a sus acreedores por obligaciones contraídas; en segundo lugar, facilitar la formulación de presupuestos nivelados para 1977, de numerosos ayuntamientos, concediendo para ello las ayudas económicas precisas con cargo al Fondo Nacional de Cooperación Municipal, que se creó en sustitución del Fondo Nacional de Haciendas Municipales, y que, sin duda, suponía una innovación en el desarrollo legislativo local. Otra novedad del RDL fue la creación de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

Los nuevos recursos económicos suponían un recargo estatal transitorio del 5 % sobre la base liquidable de la Contribución Territorial Urbana, y otro del 35 % sobre las cuotas de licencia fiscal de los impuestos sobre actividades y beneficios comerciales e industriales y sobre los rendimientos de trabajo personal correspondientes a profesionales y artistas, advirtiendo que sobre estos recargos no existiría "participación alguna a favor de las Corporaciones Locales"⁸.

Sin embargo, estas sí participaban en un 25 % sobre el rendimiento de la tasa reguladora de los juegos de azar, distribuyéndose el total recaudado, con un 20 % para los ayuntamientos en cuyo término radicasen locales de juego, y el 80 % restante para el Fondo Nacional que se creaba. También se concedía a los ayuntamientos, a través de dicho fondo, una nueva participación del 1 % en la recaudación de la imposición directa del Estado.

La autorización para elaborar los presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas incluía el déficit de liquidación del presupuesto de 1976, dotándose con cualquiera de los recursos previstos en el artículo 695 de la Ley de Régimen Local y con el producto de una operación de crédito con el Banco de Crédito Local de España por un importe máximo de 22 000 000 000 de pesetas al 8,5 % de interés anual, por un plazo de diez años, iniciando la amortización seis meses después de formalizarse el crédito. La aprobación de los presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas y la autorización de las operaciones de crédito se atribuían a los delegados de Hacienda de las respectivas provincias, excepto Madrid y Barcelona, donde correspondía a la Dirección General de Presupuestos, previo informe de la de Administración local; todo ello en correspon-

8. D'Ocon Ripoll (1977).

cia con la línea del intervencionismo gubernamental que caracterizaba al régimen local entonces en vigor.

El Fondo Nacional de Cooperación Local se dotaba con los ingresos citados, pudiendo los ayuntamientos que no nivelasen los presupuestos ordinarios preventivos para 1977 con los ingresos autorizados recurrir al Fondo solicitando una ayuda excepcional. Los criterios para la distribución del Fondo, correspondientes a 1977 y ejercicios posteriores, se remitían a futuros reales decretos, a propuesta de los ministros de Hacienda y Gobernación, previo informe de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

Anteriormente, habíamos señalado la creación de este organismo como otra importante novedad del Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio. Estaba formado por representantes de los ministerios de Hacienda, de Gobernación, de otros no determinados, y de las corporaciones locales. Asumía las funciones que hasta entonces había tenido atribuidas la Comisión Interministerial de Planes Provinciales, entre las que estaban la administración del Fondo y el asesoramiento, la asistencia y la inspección de las corporaciones locales.

Este último punto, de capital importancia, suponía el mecanismo de control e intervención estatal en la Administración local, encomendado al Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales desde 1945, para el que a partir de este momento se iniciaban los pasos para su extinción. Respecto a los niveles provinciales, aparecían las correspondientes comisiones, presididas por los gobernadores civiles, que absorbían las competencias anteriormente atribuidas a las comisiones provinciales de servicios técnicos.

Complementó la regulación del período en materia de Hacienda local el Real Decreto-ley 15/1978, de 7 de junio, sobre aplicación inmediata del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, relativo a ingresos de las corporaciones locales, y sobre dotación de los presupuestos especiales de Urbanismo, correspondientes a 1978. La fórmula seguida modificó el ámbito de discrecionalidad reservado a los ayuntamientos en el artículo 41 del mencionado Real Decreto 3250/1976, obviando los obstáculos que impedían la entrada en vigor de estos impuestos⁹.

9. Martín Sampedro (1978).

4. Derogación de la Ley 41/1975

Después de la entrada en vigor de las bases correspondientes a ingresos, funcionarios y las otras materias ya reseñadas de la Ley 41/1975, resultaba evidente que todos los aspectos no articulados del texto serían derogados en breve plazo, máxime cuando el Anteproyecto de Constitución era conocido y modificaba sustancialmente el concepto de la Administración local española. El 24 de diciembre de 1977 es la fecha coincidente de la resolución de publicación del Anteproyecto de Constitución con la del Proyecto de Ley que presentó el Gobierno para derogar la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local.

El informe elaborado el 5 de junio por la Ponencia de la Comisión de Justicia e Interior del Senado, sobre el Proyecto de Ley derogatorio, recogió una enmienda de los senadores Martín-Retortillo (Lorenzo) y Villar Arregui sobre la saturación de los plazos para articular la Ley, por lo que había decaído la habilitación que en su día recibió el Gobierno. Finalmente aprobada, la Ley 47/1978, de 7 de octubre, se publicó el 11 del mismo mes. En ella se derogaba la Ley 41/1975 en todos los preceptos no desarrollados, exceptuándose la Base 47 (cooperación del Estado a la realización de las competencias locales), para cuya articulación recibía el Gobierno un año de plazo.

También —y esto era de trascendental importancia— se preveía que el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior, “podía dejar sin efecto con carácter general los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela” que dicho ministerio ejercía sobre las corporaciones locales, excluyéndose la enajenación o cesión de bienes a particulares, la desafección de bienes demaniales y comunales, y el reconocimiento o la declaración de derechos a favor de determinadas personas. Por primera vez en un texto legal se vislumbraba la posibilidad de sacudir el pesado yugo del intervencionismo estatal sobre las corporaciones locales. Larga lucha emprendida con escaso éxito desde los inicios del municipio constitucional, que había constituido una de las banderas reivindicativas de todos los que a lo largo del periodo habían combatido a favor de la autonomía local.

Concluyendo el año se promulgó el Real Decreto 2856/1978, de 1 de diciembre, que reestructuró la Dirección General de Administración Local e incluía la supresión del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, quedando asumidas sus funciones por los órganos respectivos de la Dirección General y por los Gobiernos civiles en las instancias centrales y provinciales. Aunque posteriores sentencias de

los tribunales reconocieron determinados derechos de los funcionarios, el espíritu de intervención y control de las corporaciones locales, en manos de un órgano del Gobierno, se alejaba definitivamente con la promulgación de este decreto, en el cual también se determinaba la financiación, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, del Instituto de Estudios de Administración Local, hasta entonces sostenido con las aportaciones de las corporaciones locales.

5. El régimen local y el proceso constitucional

La elaboración, la tramitación y el debate del texto constitucional ocuparon prácticamente todo el año 1978, pues publicado al Anteproyecto de Constitución el 24 de diciembre de 1977, fue aprobado por las Cortes Plenarias del Congreso y del Senado el 31 de octubre de 1978. Ratificado por referéndum de 6 de diciembre, sería sancionado por el rey ante las Cortes el 27 de diciembre. La trascendencia del acontecimiento rebasa todo comentario, y su impacto, transcurrido casi medio siglo, fue el iniciar y completar la transformación del Estado, no solo en el aspecto territorial, sino también en los de carácter político, social y económico. Por su importancia e influencia directa sobre todo el orden jurídico español, es preciso realizar una síntesis del proceso de tramitación y debate parlamentario constitucional en lo referido a los artículos que regulan la Administración local, con especial atención a la provincia.

5.1. La garantía constitucional de la provincia

Como hemos visto, la provincia en España es una institución de amplia tradición en la Corona de Castilla y desde el siglo XVIII en los estados de la Corona de Aragón; reconocida su existencia por la Constitución de 1812, desarrollada jurídicamente por las Instrucciones de 1813 y 1823, y consolidada definitivamente como división del territorio español desde 1833, la provincia, y más concretamente su órgano de gobierno, la diputación provincial, careció de cualquier grado tolerable de autogobierno¹⁰, pues se encontraba inscrita en una organización jerárquica, en la cual dependía del Gobierno a través del jefe político, después gobernador civil, presidente de la misma con voz y voto.

En los sucesivos textos legales se agravó la situación, por ejemplo, prohibiéndose la deliberación de asuntos políticos, y a partir de la Ley de 1863 definiéndolas como corporaciones económico-administrativas. Des-

10. García de Enterría (1986: 42).

de 1876 se las considerará “bajo la dependencia jerárquica del Gobierno”. Tal dependencia gubernamental de las diputaciones provinciales se perpetuó en todas las leyes provinciales hasta el último tercio del siglo XX, situación que solo se superó después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

Indudablemente, a la circunstancia de haber sido claros instrumentos del centralismo y a su carencia de autonomía, mediatisada por el intervencionismo estatal, se añadían las dificultades notorias para la pervivencia de la provincia. Pese a que la cuestión fue estudiada con cierto detalle por S. Martín-Retortillo¹¹, hemos de recordar los temores sobre la desaparición de las corporaciones provinciales en 1923, comprobados personalmente en el Archivo de las Diputaciones de Palencia y Segovia hace años, cuando presuntamente el general Primo de Rivera, en los inicios de la dictadura, proyectaba sustituirlas por regiones. Como vimos, posteriormente, en 1931, al debatirse la Constitución republicana, fue cuestionada por algunos diputados, entre ellos el gallego D. Basilio Álvarez, pero la institución provincial salió igualmente airosa de la prueba.

Sin embargo, no podemos ignorar su escaso arraigo en Cataluña, dividida hasta el siglo XVIII en siete veguerías, por lo que son consideradas instituciones sin amplia tradición, poco menos que impuestas desde 1833, cuando en realidad lo fueron desde principios del siglo XVIII, aunque solo con una denominación: Cataluña. Tampoco olvidemos la vergonzante actitud caciquil consagrada en Galicia, a la que no era extraña la organización provincial. Por el contrario, en Castilla y Andalucía gozan de predicamento y raigambre, aunque en el pasado fueron por lo general dependencias del Estado centralista y unitario, sin autonomía, y configuradas como cauces del caciquismo.

Por todas estas razones, en 1978 se planteaban serias dificultades, pese a la argumentación de numerosas razones históricas, políticas y económicas que abonaban su conservación. Solo un claro reconocimiento de su autonomía y democratización real podría salvarlas de la extinción, como así fue, articulándose perfectamente en la organización territorial del Estado. Desde entonces se garantizó la existencia de las provincias, de las que debemos excluir a las comunidades autónomas uniprovinciales por su incorporación al nivel de la Administración autonómica, y sería reconocida su constitucionalidad en reiteradas ocasiones por sentencias del Tribunal Constitucional¹².

11. Martín-Retortillo (1980, 1983).

12. Santamaría Pastor (1982). Sánchez Morón (1982).

En el Anteproyecto de Constitución de 24 de diciembre de 1977 aparecía el actual artículo 141 incluido en el epígrafe segundo del artículo 105, aunque constaban como alternativa “las circunscripciones que los Estados de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios”¹³.

La enmienda 691 presentada por Alianza Popular al referido artículo 105 (56) proponía que la frase final del párrafo dos dijese: “Su gobierno y administración estarán encomendados a las Diputaciones, Cabildos y otras Corporaciones de carácter representativo”, con la justificación de que las diputaciones y los cabildos también eran corporaciones representativas¹⁴. Después del estudio efectuado por la Ponencia de las enmiendas realizadas al Proyecto de Constitución, pasó a ocupar el número 134¹⁵.

La Ponencia dio una nueva redacción, en primer lugar, al artículo 130, con el siguiente contenido:

“El Estado se organizará en Municipios. La Provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determine la ley. Las Comunidades autónomas se basan en la libre asociación de las Provincias. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”¹⁶.

El mencionado artículo 134, con el voto en contra de los representantes del grupo de Minoría Catalana y del Comunista, al tiempo que se rechazaron diversas enmiendas, quedó configurado en tres apartados, omitiendo la alternativa del Anteproyecto y admitiendo la posibilidad de crear agrupaciones de municipios distintos de la provincia; así consta en el Anexo al Informe de la Ponencia:

- “1. La Provincia es entidad local determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades generales del Estado.
2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones, Cabildos o corporaciones de carácter representativo.
3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia”¹⁷.

13. Boletín Oficial de las Cortes (en lo sucesivo BOC), n.º 44, de 5 de enero de 1978.

14. *CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Trabajos parlamentarios* (vol. I.). Madrid: Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, 1980 (enmiendas, p. 409).

15. BOC. Congreso de los Diputados, n.º 82, de 17 de abril de 1978, p. 623.

16. *Ibidem*, p. 580.

17. *Ibidem*, p. 623.

La discusión del artículo se realizó en la sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales del día 14 de junio de 1978, la cual fue iniciada por el profesor Fraga, quien, al igual que en el artículo correspondiente a los municipios, hacía una propuesta distinta al texto de la Ponencia, defendiendo la necesidad de la provincia con argumentos históricos y políticos, así como la resurrección de las mancomunidades interprovinciales¹⁸.

Negó la equiparación del departamento francés con la provincia española, pues mientras que aquel era un ente realmente centralizado en manos del prefecto, y el consejo provincial se reunía dos o tres veces al año para cuestiones menores, las diputaciones asumían las funciones de gestión, a veces más o menos centralizada en su presidente, y otras veces actuando como una verdadera junta representativa, razón por la que defendía la existencia de la provincia. En consecuencia, propuso lo siguiente:

- “1. Las provincias agrupan a los municipios en unidades territoriales establecidas por ley.
- 2. Cada provincia será regida por una Diputación provincial, elegida democráticamente, en los términos establecidos en su carta, o, en su defecto, por el Estatuto de Administración Local.
- 3. Las provincias de una misma región no dotadas de un estatuto de autonomía, pueden mancomunar sus servicios en los términos fijados por dicho estatuto”¹⁹.

El Sr. Bergasa Perdomo, en nombre de los diputados canarios de UCD, defendió una enmienda sobre la peculiaridad de los cabildos²⁰. En sentido análogo, pero referido a la tipología de las Baleares, se manifestaría el Sr. Durán Pastor. Tras la propuesta de una enmienda sobre la variedad de la organización territorial en función de la comunidad autónoma respectiva, realizada por el Sr. Gómez de las Roces, intervino el Sr. Gastón, quien defendió la figura de la comarca.

El Grupo Socialista había presentado una enmienda *in voce* sobre la redacción global del artículo, a la que se adhirieron los Sres. Bergasa y Durán. Mantuvo Peces Barba²¹ una postura contraria a Gastón en cuanto a especificar el concepto de comarca, por considerar que ya se resolvía con un criterio de amplitud al referirse a “agrupaciones de municipios diferen-

18. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en lo sucesivo DSC), Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión de 14 de junio de 1978, n.º 88.

19. DSC, n.º 88, sesión 20, p. 3241.

20. *Ibidem*, pp. 3242-3243.

21. *Ibidem*, pp. 3236 y 3239.

tes de las provincias". Defendería la enmienda *in voce* el Sr. Fajardo, el cual explicó la introducción de algunas correcciones al texto de la Ponencia²².

El Sr. Fraga Iribarne defendió una enmienda del profesor López Rodó, para el caso de no aprobarse su texto alternativo, y que afectaba al inicio del artículo, en el sentido de hacer reconocimiento de la personalidad jurídica de la provincia, cuestión que había sido recogida por la enmienda *in voce* socialista. Después de una intervención del Sr. Meilán Gil²³, fueron sometidas a votación las enmiendas de Fraga, Gómez de las Roces y Gastón, y fueron rechazadas, mientras que la presentada por el Grupo Socialista, junto con la del Sr. López Rodó, fueron aprobadas por treinta y tres votos a favor y dos abstenciones, dándose por decidido el artículo. En el Dictamen de la Comisión de 26 de junio figuró con el número 135. Los apartados 2, 3 y 4 constarán en el texto definitivo.

Se debatió el artículo en la sesión del Pleno del día 18 de julio de 1978, al haber sido presentadas dos enmiendas, una del Sr. Gómez de las Roces, que fue retirada, y una segunda *in voce* del Sr. Gastón, insistiendo en su anterior propuesta de que se especificase en el texto el concepto comarca. Contestó el Sr. Capdevila defendiendo el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, con argumentos análogos a los ya referidos²⁴. Rechazada la enmienda, se aprobó el texto del Dictamen por 273 votos a favor, cuatro en contra y seis abstenciones. En el texto aprobado por el Congreso el día 21 de julio mantuvo el orden anterior del número 135.

En la Comisión de Constitución del Senado, comenzó a discutirse el texto aprobado por el Congreso, el día 8 de septiembre. Abrió el debate una primera enmienda presentada por el senador Unzueta Uzcanga referente a la mención de los territorios forales, mientras que la enmienda del Sr. Villar Arregui afectaba solo a cuestiones de redacción. El Grupo Socialista aportó una enmienda al objeto de añadir un párrafo sobre la necesidad de una ley orgánica para modificar los límites provinciales. Las enmiendas de los senadores Martín-Retortillo y Zarazaga Burillo afectaban a cuestiones gramaticales²⁵.

Respecto a la cuestión insular fueron presentadas tres enmiendas iguales de los senadores Cambreleng, Galván y Pelayo Duque, defendidas por el primero, con la adición de una enmienda *in voce* del segundo. En el

22. *Ibidem*, pp. 3246-3247.

23. *Ibidem*, pp. 3249-3250.

24. *Ibidem*, n.º 112, Sesión Plenaria n.º 40, pp. 4385-4387.

25. BOC n.º 157, de 6-X-1978, pp. 3498-3499.

debate intervinieron los senadores Unzueta y Sánchez Agesta para explicar sus posturas y se procedió a la votación de las enmiendas, resultando aprobadas las presentadas por el Grupo Socialista, el Sr. Cambreleng y la Sra. Pelayo Duque, así como la adición del senador Galván. El grupo de senadores vascos propuso un quinto epígrafe mencionando a las juntas generales, las juntas de merindad y los consejos forales. Defendido por el senador Unzueta, se opuso el Sr. Del Burgo por considerarlo innecesario, por lo que sería rechazado. En la redacción final, además de la adición al apartado primero, se modificaba el cuarto, al que se añadía: “pudiendo llegar a constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma”. En el texto del Dictamen de la Comisión del 3 de octubre figuraba con el número 140, epígrafes 1, 2, 3 y 4.

Siguiendo con la tramitación, el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución se emitió el 3 de octubre de 1978²⁶. El contenido del Título VIII: “De la Organización Territorial del Estado”, constaba de dos capítulos; en el primero, dedicado a los principios generales, se reconocía en el artículo 136 lo siguiente:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Las previsiones sobre la provincia estaban recogidas en el artículo 140, en los siguientes términos:

- “1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
- 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encarnadas a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo.
- 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
- 4. En los archipiélagos, cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos o Concejos, pudiendo constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma”.

El artículo fue debatido en la sesión del Pleno del día 3 de octubre, iniciándose la defensa de un voto particular del Grupo de Senadores Vascos, realizado por el señor Uría Epelde, quien hizo una brillante defensa de las peculiaridades forales vascas, considerando el concepto “provincia”

26. BOC n.º 157, de 6-X-1978, pp. 3438, 3439, 3440 y 3442.

propuesto en el texto como “restringido y pobre”; frente a ello, su oferta de unas provincias que cumpliesen con sus fines, con los de las comunidades autónomas y con los del Estado²⁷.

Después de una intervención del senador Iparraguirre y la contestación del señor Uría, el senador Bajo Fanlo defendió la inclusión del quinto apartado, ya citado en la tramitación de la Comisión del Senado. La contestación, como en la ocasión anterior, corrió a cargo del Sr. Del Burgo, el cual se opuso, tras lo que el senador Bajo retiró su voto particular²⁸. Sometido a votación el del Sr. Uría, fue rechazado. Finalmente se aprobó el texto del Dictamen por 160 votos a favor, 1 en contra y 21 abstenciones. Publicadas las modificaciones del artículo 140, propuestas por el pleno del Senado, respecto al texto aprobado por el Congreso, se recogían las adiciones de los apartados primero y cuarto. Posteriormente, emitido el Dictamen de la Comisión Mixta de 26 de octubre, ocuparía el número de orden definitivo 141, recogiendo la adición del apartado primero, pero la del cuarto volvía a la redacción originaria aprobada por el Congreso.

5.2. La disposición adicional primera o el fin de un contencioso centenario

La aprobación de la disposición adicional primera de la Constitución Española de 1978 supuso la cancelación de un contencioso existente desde 1839, en el que habían pugnado los derechos históricos y forales, por un lado, y el uniformismo constitucional decimonónico, por otro. El origen de la cuestión estaba en el Convenio celebrado en Vergara entre el capitán general de los Ejércitos Nacionales, D. Baldomero Espartero, y el teniente general del Ejército carlista, D. Rafael Maroto, el día 31 de agosto de 1839.

Únicamente en el primer artículo del mencionado convenio se hacía referencia a la concesión o modificación de los fueros, pero con una gran vaguedad, ya que solo se mencionaba lo siguiente:

“El Capitán general D. Baldomero Espartero, recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta, de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los fueros”.

Vaguedad avalada por la existencia de la Ley de 25 de octubre de 1839, que confirmaba los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, lo que

27. Diario de Sesiones del Senado (en lo sucesivo DSS), n.º 65, 3-X-1978, Sesión Plenaria n.º 23, pp. 3213-3216.

28. DSS, n.º 65, pp. 3217-3218.

constituye, aparentemente, una consecuencia derivada del artículo primero del Convenio de Vergara, condicionado a la “unidad constitucional de la monarquía”, previendo que se hiciesen las modificaciones necesarias para su adaptación a dicha unidad, recurso utilizado tempranamente por Navarra, lo que permitió al antiguo reino disfrutar de un sistema de concierto y de un régimen administrativo especial, pese al centralismo unitario secular.

Por el contrario, al resolver un problema de competencia, planteado por el juez de primera instancia de Bilbao, se dictó la Orden de la Regencia de 5 de octubre de 1841, que disponía que no se sujetasen al pase foral las órdenes y los decretos del Gobierno o las previsiones y ejecutorias de la justicia y los tribunales. Era una nueva merma de la foralidad, pues además consideraba el pase foral como una figura caduca, opuesta a diversas normas: “sobre todo es incompatible con la unidad constitucional”. En el mismo sentido unitario se inspiró el Decreto de 29 de octubre de 1841 que reorganizó la Administración de las Provincias Vascongadas, suprimiendo en las tres provincias los privilegios forales más significativos: el pase foral, las aduanas internas y la seguridad pública, que eran asumidos por el Gobierno central.

Las sucesivas confrontaciones no resolvieron el problema, y las Constituciones fueron insistiendo en su carácter unitario, imposibilitando el reconocimiento de los derechos forales. La Ley de 31 de julio de 1876 hay que considerarla como la quiebra definitiva del sistema foral vascongado. En ella se hacían extensivos a los habitantes de las provincias vascas los deberes que la Constitución de la Monarquía española imponía a todos sus súbditos, y se facultaba al Gobierno ampliamente para reformar el régimen local. A partir de ese momento los únicos vestigios de autonomía que sobrevivirán en el País Vasco serán los conciertos económicos.

En 1978 se trataban de compatibilizar los derechos forales y los derechos históricos con la Constitución, que ya no era centralista, y aunque en sus principios fueron planteados en una esfera puramente local, transcurrido el tiempo habían superado tales esquemas. La constitucionalización del fuerismo político suponía además su renovación y naturalización. Pero resultaba primordial resolver de una vez para siempre el agravio que se prolongaba desde ciento cuarenta años atrás.

El texto de la disposición, aprobado unánimemente por la Comisión de Asuntos Constitucionales, se mantuvo en los mismos términos en el Pleno del Congreso. En la Comisión de Constitución del Senado se ad-

mitió una enmienda del Partido Nacionalista Vasco, que no reconocía la Constitución como marco de actualización del régimen foral, sino que suponía un título previo al poder constituyente de las otras regiones y nacionalidades. En el Pleno del Senado se produjo un debate muy vivo que llevó a la redacción primitiva del texto²⁹.

Como indicamos anteriormente, en Navarra se mantuvo un régimen especial, merced a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, por lo que el tema de los derechos históricos previsto en esta disposición adicional primera fue el punto de partida para resolver la cuestión por medio de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, conocida por el Amejoramiento del Fuero.

5.3. La disposición transitoria tercera

La disposición transitoria tercera contenía un mandato de posponer los procesos autonómicos previstos en el artículo 143, a la celebración de las primeras elecciones vigentes una vez aprobada la Constitución, pues como vimos anteriormente, las diputaciones y los ayuntamientos españoles estaban regidos en 1978 por corporaciones no renovadas por procedimientos democráticos, ya que hasta el 3 de abril de 1979 no se produjo tal circunstancia.

5.4. La disposición adicional cuarta

Tal disposición se refiere a Navarra y a los exclusivos fines de su incorporación al Consejo General del País Vasco o al régimen que lo sustituya. La polémica de la incorporación de Navarra al País Vasco existe y figura como objetivo de los programas de determinados grupos políticos. No se puede ignorar la realidad de que en alguna parte del territorio navarro, limítrofe con el País Vasco y sus estribaciones pirenaicas, optan por esta solución. Sin embargo, las razones históricas y el resto mayoritario de la colectividad navarra no abonan tales perspectivas. Por ello la Constitución garantizó el libre derecho de los navarros a decidir su futuro, reconociendo tal posibilidad, para no cerrar todas las razones que pudiesen repercutir en la concordia y convivencia en paz de todos los españoles.

29. Los debates en el Senado sobre la disp. ad. 1.^a tuvieron importantes aportaciones, entre otras las de los senadores González Seara, Del Burgo Tajadura, Unzueta Uzcanga y Abril Martorell. Están recogidas en el DSS n.^o 67, Sesión Plenaria n.^o 41, pp. 3330-3341.

A lo largo de las anteriores páginas hemos visto la evolución del primitivo proyecto de Constitución española presentado a principios de 1978 y sus vicisitudes en la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados y en el Senado, siendo aprobada por las Cortes en sesiones plenarias de ambos estamentos, celebradas el 31 de octubre de 1978. Sometida a referéndum, fue ratificada por el pueblo español el 6 de diciembre del mismo año y sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

6. Provincias y diputaciones democráticas en la Constitución de 1978

El camino iniciado a finales de 1975 para la recuperación de las libertades públicas y la transformación del Estado unitario en un modelo descentralizado y autonómico alcanzó su meta tres años más tarde, con la promulgación de la Constitución Española de 1978 (en lo sucesivo CE-78), a partir de la cual comenzaría una nueva andadura en paz y democracia, que consolidaría el Estado de las Autonomías. Exclusivamente desde una perspectiva territorial y superando el plazo fijado de 1978, hasta que el Estado autonómico fue realidad, intentaremos realizar la descripción de dicha estructura a partir del texto fundamental de 1978.

Existe una inequívoca declaración de la unidad de España en el artículo 2 de la Constitución, al fundamentarse, precisamente, esta en la unión indisoluble de la nación española, al tiempo que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Importante precepto en el que debe entenderse se encuentra la base de toda la estructura espacial del Estado, deducida del reconocimiento de la realidad autonómica de los diversos territorios que integran la nación. El desarrollo de los principios del Título preliminar de la Constitución en lo que se refiere a la organización territorial del Estado está contenido en el Título VIII de este mismo enunciado, quedando aquel integrado por municipios, provincias y las comunidades autónomas que pudieran constituirse, a todos los cuales se les reconoce expresamente “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Siguiendo la pauta marcada en las anteriores líneas, vamos a considerar a la provincia como objeto prioritario de nuestra atención.

6.1. La provincia

Volviendo a la CE-78, recordemos que el artículo 141.1 reconoce a la provincia la condición de entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el

cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a las diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Igualmente, el artículo 141.4 de la CE-78 reconoce la peculiaridad de los archipiélagos de las islas Canarias y Baleares, a los que garantiza su propia administración en forma de cabildos o concejos. A partir de este momento, la provincia y su diputación desempeñarán un papel trascendente en la iniciativa y tramitación de los estatutos de autonomía, prevista en el artículo 143.2 de la CE-78, así como en la elaboración del texto estatutario, a cargo de una asamblea compuesta por los miembros de la diputación y diputados y senadores electos en ella, según el artículo 146.

Según la doctrina la provincia tiene un carácter bifronte (división estatal-ente local), y la autonomía de gobierno y administración de sus intereses propios, cuestiones que inciden en las relaciones de los organismos provinciales, pues es preciso recordar la existencia de comunidades autónomas constitucionalmente dotadas, según los respectivos estatutos, de competencias en régimen local (CE-78, art. 148.1.2.^a).

Para que la autonomía provincial sea una realidad, resulta imprescindible que sus competencias queden determinadas legalmente, pues los “intereses propios” en la sociedad contemporánea, según González Casanovas, es casi imposible delimitarlos con criterio fijo y seguro para concretar la garantía institucional de su autonomía. Garantía que también debía alcanzar a las leyes sectoriales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, para evitar la anulación práctica de las competencias de las diputaciones³⁰.

Por otro lado, según Parejo, se detecta una doble circunstancia ante la inexistencia de “intereses locales” por naturaleza o condición, ante la cualificación primaria de la Administración local gestionada democráticamente, por lo que se deduce la imposibilidad de una diferencia neta y sustantiva entre intereses municipales y provinciales o insulares, pues la definición constitucional, en el artículo 141.1, de la provincia como agrupación de municipios, avala que, desde el ordenamiento general:

“La Administración local constituye un complejo o sistema articulado en dos escalones básicos o necesarios; descansando esa articulación primariamente no en una discriminación cualitativa de intereses, por tanto potencialmente de asuntos o competencias, sino más bien en una diferenciación a cumplir respecto de un mismo ámbito de intereses. En el mismo sentido apunta la

30. González Casanovas (1986: 164).

menor exigencia por la norma fundamental (art. 141.2) en orden a la representatividad de la Provincia en comparación con el Municipio (art. 140º), al expresar el carácter de pieza básica de este último y del de instancia derivada del mismo o de segundo grado de la Provincia”³¹.

6.2. Provincias transformadas en comunidades autónomas uniprovinciales

Con la entrada en vigor de la CE-78 y la consolidación del Estado de las Autonomías, el modelo de división provincial vigente en España desde 1833 no se ha visto modificado en su estructura territorial, ya que los límites provinciales no han experimentado variación, y la provincia sigue siendo una circunscripción electoral; pero en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, se ha modificado todo su sistema de gobierno, incluida la organización, extinguéndose las respectivas diputaciones provinciales o forales, en el caso de Navarra, que fueron sustituidas por el órgano de gobierno correspondiente dotado de todas las características plenas de la Administración autonómica, superando el nivel de la Administración local.

Este es el caso de Asturias, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra, cuyos estatutos de autonomía o Amejoramiento del Fuero para la última fueron aprobados entre 1981 y 1983 de acuerdo con las previsiones del artículo 143 de la CE-78, por lo que se encuentran dotados de órganos legislativos y ejecutivos y de un tribunal superior de justicia. En virtud de los acuerdos que se plasmaron en sucesivas reformas de sus estatutos, al igual que el resto de las comunidades autónomas, cuyos estatutos de autonomía se tramitaron por la misma vía, las comunidades autónomas uniprovinciales disponen en la actualidad de los mismos niveles competenciales que las comunidades pluriprovinciales. Para cerrar el proceso de la construcción del Estado de las Autonomías, Ceuta y Melilla, en 1995, transformaron su condición, convirtiéndose en ciudades autónomas, dotadas de sus respectivos estatutos de autonomía.

El artículo 141.4 de la CE-78 reconoce la peculiaridad de los archipiélagos de las islas Canarias y Baleares, a los que garantiza su propia administración en forma de cabildos o concejos. En Canarias existen las dos provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, regidas por sus respectivos cabildos insulares. En cuanto al resto de las islas, también los cabildos son el órgano de gobierno, administración y representación de cada una, rigiéndose por las normas previstas en la LRBRL sobre organización y fun-

31. Parejo Alfonso (1988: 143).

cionamiento de las diputaciones provinciales. En estos archipiélagos subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares, que actúan como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Están formadas por los presidentes de los cabildos insulares, presididos por el del cabildo de la isla en que se encuentre la capitalidad de la provincia.

En el caso de Baleares, solo existían una provincia y una diputación que integraba a todas las islas, con sede en Palma de Mallorca. Al convertirse en comunidad autónoma uniprovincial, se ha creado en cada isla un *consell insular* que constituye su órgano de gobierno, administración y representación, al que son de aplicación las normas de la LRBRL que regulan la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumiendo sus competencias y otras que pudieran corresponderle de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

6.3. Los regímenes especiales de las diputaciones del País Vasco y Navarra

Para concluir con la nómina de regímenes especiales, recordar que los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aunque las disposiciones de la LRBRL les serán de aplicación con carácter supletorio.

Como indicamos anteriormente, en Navarra se mantuvo un régimen especial, merced a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, por lo que el tema de los derechos históricos, previsto en la disposición adicional primera, fue el punto de partida para resolver la cuestión por medio de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, conocida por el Amejoramiento del Fuero.

7. El Informe sobre autonomías de García de Enterría y las provincias

Cuando el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo inició su gestión a finales de febrero de 1981, se encontró con que, aprobados los estatutos de autonomía catalán y vasco, desde 1979, existían presiones por parte de los entes preautonómicos, que por aquellos momentos estaban tratando de conseguir un tratamiento institucional y un marco competencial lo más aproximado al de las dos comunidades históricas mencionadas, todo ello dentro de una gran amalgama de propósitos y una heterogeneidad de procedimientos, en una especie de prueba de velocidad por conseguir cuanto antes la anhelada autonomía, sin tener en cuenta las dificultades para articular un modelo que estaba en vías de construcción.

Aunque los contenidos autonómicos de los diversos territorios eran posibles en virtud del artículo 151 de la CE-78, existía un deseo de experiencia autonómica marcado por los constituyentes en el artículo 148.2. En consecuencia, la excepción determinada por la disposición transitoria segunda, de que los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente sus proyectos de estatuto de autonomía —casos de Cataluña, Galicia y País Vasco— podrían tramitar sus estatutos de acuerdo con las previsiones del artículo 151; por tanto, existía una seria dificultad constitucional para alcanzar los que se llamarían posteriormente “techos competenciales más amplios”, lo que no suponía que en el futuro no pudiesen llegar a alcanzarlos, como ha sucedido en la actualidad, más de cuarenta años después de aprobarse la mayoría de los estatutos.

De cualquier forma, una vez más el régimen local español era puesto ante la gravedad de otras cuestiones, en este caso también territoriales, que convertían la vida pública en un complicado laberinto, y que, de no tomar unas ciertas previsiones de organización y racionalización, podían resultar consecuencias negativas para todo el proceso democrático y político.

Con gran sentido de la lógica y de la realidad, el Gobierno de la UCD encomendó el estudio del problema y las posibles soluciones a una figura muy corriente en el Reino Unido, que era la comisión de expertos —recordemos que en los primeros momentos de la transición se recurrió a un procedimiento análogo con la creación de la Comisión de Guipúzcoa y Vizcaya, a la que nos hemos referido anteriormente—. Dicha comisión, presidida por el profesor García de Enterría, estaba formada por los profesores Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Santiago Muñoz Machado, que actuaba como secretario, Tomás de la Quadra-Salcedo, Miguel Sánchez Morón, Luis Cosculluela Montaner y Francisco Sosa Wagner. Todos, catedráticos de Derecho Administrativo propuestos por los dos partidos políticos de implantación nacional, UCD y PSOE. La Comisión se constituyó en el Centro de Estudios Constitucionales en la primavera de 1981, y entregó su informe el 19 de mayo de 1981³².

Al objeto de no alejar la atención de nuestro objetivo provincialista, vamos a sintetizar los objetivos prioritarios del Informe; por un lado, se formuló el contenido de los acuerdos en función de los cuales se elaboraron todos los estatutos de autonomía pendientes, y por otro, se racionalizó el proceso autonómico. En cuanto al régimen local, el Informe entendía que

32. Orduña Rebollo (2003a: 663-666).

la provincia en España era una figura territorial imprescindible, no solo por el mandato constitucional (art. 141.1), sino porque además era pieza básica de las comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyesen.

Sus propuestas tenían un marcado carácter provincialista, pues partiendo de la base de esta imprescindibilidad, entendía que las diputaciones debían ejercer las competencias administrativas que correspondiesen a las comunidades autónomas, quedando convertidas en el escalón interregional básico; para ello, debían ser dotadas de los medios y recursos necesarios para que pudiesen asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las comunidades autónomas, ya que además de las garantías constitucionales, no se podía dudar de la eficacia de las diputaciones ni desaprovechar una institución que, además de sus ventajas, disfrutaba de ciento cincuenta años de experiencia. Muy oportunamente los redactores del Informe hacían notar lo siguiente:

“[...] las reticencias que se han manifestado en el curso de la elaboración de algunos proyectos de Estatutos [...] son, en su mayoría, consecuencias de un pleito electoral, que las fuerzas políticas deben dejar resuelto”.

A efectos de nuestro interés, el Informe entendía respecto al régimen local que la provincia en España era una figura territorial imprescindible, no solo por el mandato constitucional (art. 141.1), sino también porque era pieza básica de las comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyesen³³.

Las propuestas del Informe entendían que las diputaciones debían ejercer las competencias administrativas que correspondiesen a las comunidades autónomas, convirtiéndolas en el escalón interregional básico, para lo que debían ser dotadas de medios y recursos precisos para que pudiesen asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación. Pues, como ya hemos dicho, además de las garantías constitucionales:

“No se podía dudar de la eficacia de las Diputaciones ni desaprovechar una institución, que además de sus ventajas disfrutaba de ciento cincuenta años de experiencia”.

En las propuestas del Informe se incluía la conveniencia de elaborar una futura Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), en la que se definiese la posición de las diputaciones provinciales, pues salvan-

33. *Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías*. Madrid: Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. 1981.

do las singularidades de los casos vasco (diputaciones forales) y catalán (en aquel momento pendiente de un recurso de inconstitucionalidad), se contaban los casos de las uniprovinciales, las comunidades autónomas insulares y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por ello la futura Ley debía incluir las siguientes medidas:

Además de las competencias que la legislación de régimen local atribuye a las diputaciones provinciales, los estatutos de autonomía y las leyes de las comunidades autónomas podrían asignarles competencias propias de la comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo el control y la dirección de esta. También se podría atribuir a las diputaciones la gestión ordinaria en el territorio de la provincia de los servicios propios de la Administración autonómica.

En definitiva, un establecimiento de previsiones necesarias para que las diputaciones pudiesen ejercer las competencias transferidas o delegadas por el Estado a favor de las comunidades autónomas. Esta previsión, según los autores del Informe, rompía el principio de organización, “pero la experiencia comparada avala la necesidad de admitir las subdelegaciones tanto más para llevar la coherencia de cuanto la Comisión está proponiendo a sus últimas consecuencias [...]”.

En este caso la referencia era Italia, aunque el Estado no debía transferir o delegar directamente sus competencias a las diputaciones, con excepción del servicio recaudatorio de tributos.

En el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, además de asegurar la integración de la diputación y las instituciones políticas de aquellas, debían preservarse los servicios propios de la diputación para que ejerciesen de soporte para toda la acción ejecutiva de la comunidad autónoma. En definitiva, se proponía la conversión de las diputaciones en Administraciones indirectas provinciales de las comunidades autónomas, “desechando, en lo posible, el despliegue territorial de una nueva administración autonómica en las provincias”³⁴.

Como es sabido, el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, aprobado por el Congreso de los Diputados el 30 de junio de 1982, fue objeto de cinco recursos previos de inconstitucionalidad que, admitidos a trámite, fueron estimados parcialmente, declarando que aquel no podía promulgarse como ley orgánica ni como ley armonizadora,

34. Cosculluela y Orduña (1981: LIII).

y fueron declarados inconstitucionales diversos artículos, aunque el Título II, “Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales” (arts. 11 a 17), superó íntegramente el control del alto tribunal, y su contenido se incorporó íntegramente a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. De cualquier forma, el modelo propuesto en el Informe no ha llegado a funcionar, probablemente a causa de los recelos y la ausencia de voluntad de las comunidades autónomas³⁵.

Posteriormente a los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, deducidos del Informe de la Comisión de Expertos, se negoció entre los dos grandes partidos nacionales otro acuerdo en materia de Administración local que comprendía diversos extremos, entre ellos la aprobación de un proyecto de ley de bases de Administración local, por entonces ya presentado, la elaboración de un proyecto de ley del sistema tributario español, y otro de financiación del transporte colectivo urbano de superficie, así como la realización de transferencias de servicios de la Administración del Estado a los municipios, determinadas previsiones en materia de gestión de tributos, transferencias corrientes y de capital del Estado a las entidades locales, crédito a estas, reforma de la Mutualidad Nacional de Administración Local, actuación en planes provinciales de obras y servicios, así como acuerdos de cooperación entre la Administración del Estado y las corporaciones locales.

En virtud de tales acuerdos se aprobó el Real Decreto 1672/1981, de 3 de julio, que estableció la composición y las funciones de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, mientras que el Real Decreto 1673/1981, también de 3 de julio, reguló el régimen de los planes provinciales de obras y servicios.

8. El contenido provincial de los estatutos de autonomía

Hacíamos mención anteriormente a los contenidos de régimen local en los estatutos vasco y catalán, redactados tempranamente en 1979; si bien respecto a los municipios puede identificarse un tratamiento más homogéneo, no puede decirse lo mismo de la figura provincial, donde surgieron las diferencias más señaladas.

Así, en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía vasco consta la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en “demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades correspondientes a los

35. *Ibidem.*

Territorios Históricos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 de este Estatuto”.

En el caso de Cataluña, el artículo 9.º8 de su Estatuto de Autonomía incluía las “alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos”.

Como sabemos, las cuestiones relativas a la organización provincial resultaron más complejas.

8.1. Los territorios históricos del País Vasco

La organización del régimen local en el caso del País Vasco se realizó tomando como punto de partida la disposición adicional primera de la CE-78, que efectúa un reconocimiento expreso del régimen foral vasco, ampliable en su caso a Navarra, como veremos después. Y este régimen foral, de importante contenido histórico, como es sabido, se basa desde la Edad Media en la fortaleza de sus provincias, que en 1979 perdieron esa denominación tradicional para incorporar el nuevo concepto de territorios históricos. Recordemos a estos efectos el artículo 2.º2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

De cualquier forma, las provincias forales o los territorios históricos, además del reforzamiento de sus funciones, al considerarlos el Estatuto de Autonomía la piedra angular de su organización territorial, consiguen el reconocimiento del régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, además del derecho a mantener o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno³⁶.

El marco competencial estatutario determina no solo la capacidad de autogobierno de los territorios históricos, al reconocerles competencias exclusivas dentro de su territorio sobre organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones, incluida la elaboración de sus presupuestos, y aquellas que estuviesen contenidas en el Estatuto o que les fuesen transferidas, sino también las competencias relacionadas con la Administración local, como las demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no superasen los límites provinciales, el régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como pa-

36. Cosculluela y Orduña (1990: XLIX).

trimoniales o de propios y comunales, y por último el régimen electoral municipal.

Sin embargo, nadie puede ignorar que precisamente estas provincias forales o territorios históricos son las instituciones territoriales básicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dotadas de un alto grado de autonomía; son la verdadera clave del Gobierno autonómico, sin las cuales su actividad resultaría ciertamente incompleta e insuficiente. Para ratificar esta afirmación, no hace falta más que dirigir nuestra atención a las competencias fiscales de los territorios históricos, basadas en el sistema foral de conciertos económicos con las diputaciones forales, verdadera clave de la estructura hacendística, que fue tenida en cuenta al redactarse el Estatuto de Autonomía, al objeto de respetar en toda su esencia la tradición foral.

Al margen de consideraciones históricas sobre los conciertos económicos, realizadas anteriormente, tanto de su significado como de su trayectoria, en 1979 su importancia se elevó, pues al tratar las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, previstas en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía, se remite su regulación al “sistema foral tradicional de Conciertos Económicos o Convenios” (artículo 41.1). Además, reconoce a la Hacienda de las diputaciones forales las competencias reguladoras del régimen tributario y le encomienda la gestión de todos los impuestos, excepto la renta de aduanas y los que se recauden a través de monopolios fiscales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección (art. 41.2 a y b). En cuanto a “la aportación del País Vasco al Estado, consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma” (art. 41.2.d).

Relacionado directamente con los anteriores principios, entre los ingresos de la Hacienda General del País Vasco se encuentran, en primer lugar, las aportaciones que efectúen las diputaciones forales, como expresión de la contribución de los territorios históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco.

En 1981 coincidían una serie de razones históricas que propiciaban la regulación del concierto económico: por un lado, la promulgación de la Constitución, la aprobación del Estatuto de Autonomía y la recuperación de la foralidad en el caso de Guipúzcoa y Vizcaya, razones que requerían la adopción de la norma legal correspondiente, por lo que la Ley 12/1981, de 13 de mayo, aprobó el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma

del País Vasco, al tiempo que derogaba el solitario vigente con Álava y fijaba su duración hasta el 31 de diciembre de 2001. El nuevo concierto para las tres provincias forales reguló el cupo que debía abonarse al Estado por el País Vasco y la metodología para determinar su cuantía, previniendo que la actualización debía hacerse cada cinco años mediante una ley estatal, “previo acuerdo de la Comisión Mixta del Cupo”.

Los veinte años previstos para la renovación del concierto transcurrieron con las vicisitudes que han presidido el desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco en el mismo período. Como es sabido, próximo a cumplirse el plazo marcado en 1981, y en atención a circunstancias políticas de gran complejidad, el ejecutivo vasco condicionó la aprobación del acuerdo a su presencia directa en los órganos de la Unión Europea, posición no admitida por el Estado, en su condición de único intérprete de la representatividad nacional ante los organismos supranacionales e internacionales.

Ante la negativa, las Cortes Generales aprobaron la Ley 25/2001, de 27 de diciembre, por la que se prorrogó la vigencia del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la exposición de motivos se hacían constar asépticamente las razones del aplazamiento, sin entrar en detalles descalificadores o agresivos:

“Durante el presente año, las representaciones de la Administración del Estado y de las Instituciones del País Vasco han venido desarrollando los trabajos de análisis y valoración de los términos del nuevo Concierto Económico aplicable a partir del uno de enero del año dos mil dos. Estos trabajos, que pueden demorarse más allá de los plazos establecidos para la tramitación y aprobación de la norma con anterioridad al uno de enero del año dos mil dos, no deben culminar sino con el logro de un buen acuerdo para todos”.

Las reacciones de todo tipo se encuentran en los medios de opinión del momento, e iban de las críticas de los empresarios al Gobierno vasco a las firmes declaraciones del ministro de Hacienda, o a las medidas previstas por el lehendakari, hasta considerar la posibilidad de que se suscribiese un concierto solo con la Diputación Foral de Álava. La situación se desbloqueó finalmente, al retirar el Gobierno vasco su pretensión de participar en solitario en los mecanismos de toma de decisiones europeos sobre competencias ejercidas por dicha comunidad autónoma. El caso es que el ministro de Hacienda y la vicerrectora del Gobierno vasco lograron el acuerdo definitivo sobre el concierto económico, que además a partir de entonces tendría carácter indefinido.

8.2. El caso catalán

El caso de la Administración provincial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña partía de supuestos históricos distintos. Si bien desde las divisiones territoriales del siglo XIX Cataluña contaba con cuatro provincias, la organización tradicional del Antiguo Régimen la configuraba como una sola provincia con capital en Barcelona, subdividida en 13 corregimientos en el siglo XVIII³⁷, aunque anteriormente esta subdivisión intermedia correspondió, en menor número, a las veguerías. Tampoco podemos obviar el antecedente de la época republicana, cuando en 1936 entró en vigor la división comarcal diseñada por Pau Vilar. Pese a todos estos precedentes, el caso es que la Diputación Provincial de Barcelona tenía un rango que la convertía en la más importante de las de régimen común de España. Incluso hemos de recordar que, al restaurarse la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto-ley 41/1977, se vinculó la presidencia de la Generalidad en la preautonomía a la presidencia de la Diputación de Barcelona³⁸.

Este cúmulo de circunstancias fue la razón de que, al redactarse el Estatuto de Autonomía de Cataluña, se definiese su territorio como “el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona” (art. 2.º), lo que de hecho suponía la ignorancia de las diputaciones provinciales, situación que se confirma, pues las referencias posteriores del Estatuto se limitan a la disposición adicional 4.ª, para declarar que los presupuestos de las diputaciones se unirán al de la Generalidad, y la disposición transitoria 6.ª⁷, para autorizar la transferencia o delegación de servicios de las diputaciones provinciales a la Generalidad.

Cuando la Generalidad promulgó la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad, el Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad estimado por el alto tribunal, cuya Sentencia 32/1981 anuló prácticamente todo el articulado, al considerar inconstitucional el vacío de competencias de las diputaciones por medio de una ley autonómica.

El fallo del Tribunal Constitucional de 28 de julio hacía constar:

“1º. Rechazar la excepción de inadmisibilidad aducida por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

³⁷. *España dividida en provincias [...]. Obra formada por [...] los respectivos intendentes del Reyno, [...] de orden de S. M. por el Ex.mo S.r Conde de Floridablanca [...]*. Madrid: Imprenta Real, 1789, vol. I.

³⁸. Cosculluela y Orduña (1990: I).

2º. Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 6/1980 de 17 de diciembre de la Generalidad de Cataluña y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 1, 2, 3, 5, 9, Disposición Transitoria 1ª y Disposición Final 2ª.

Las competencias exclusivas sobre Administración local que asumió el Estatuto de Autonomía de Cataluña sentaron el modelo a seguir por las comunidades autónomas que tramitaron y aprobaron su estatuto por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la CE-78. Así, en el artículo 9.º8 figura el régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 149.1.18.^a de la CE-78, las alteraciones de los términos municipales (148 de la CE-78) y la denominación oficial de los municipios y topónimos. Finalmente, la Generalidad asumía la coordinación de la actuación de las policías locales (art. 13.º3 del Estatuto de Autonomía).

8.3. El caso gallego

Después de la aprobación de los estatutos vasco y catalán, tramitados de acuerdo con las previsiones del artículo 151 de la CE-78, transcurrieron dos años hasta la aprobación del Estatuto gallego, cuya elaboración se realizó por el mismo procedimiento, siendo plebiscitado en junio de 1981. En 1981 la figura de la provincia no levantaba en Galicia las reticencias manifestadas por el diputado Basilio Álvarez al debatirse el artículo 10 —correspondiente a la organización provincial— de la Constitución de 1931. Por el contrario, en esta ocasión las diputaciones provinciales gallegas estaban dotadas de una importante influencia política, lo que evitó cualquier reticencia sobre el particular, y se definió a las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra como la estructura territorial de la Comunidad Autónoma.

Como no podía ser menos, y ante la dispersión poblacional de Galicia, en la que contrasta con el resto de la organización territorial de España la existencia de 312 municipios y 33 083 núcleos de población separados, compuestos por aldeas y parroquias³⁹, el Estatuto de Autonomía de Galicia hace referencia a esta cuestión en el artículo 2, apartados 2 y 3, en los que se menciona que la organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento, y que dicha organización territorial se regulará mediante una ley del Parlamento.

39. MAP. Datos de 6-4-1987, facilitados por la SGCal.

Las referencias —no explicitadas— a la parroquia rural y a las comarcas no pueden ser más evidentes, al tiempo que se anunciaba su protagonismo en la organización territorial de Galicia, como se puede comprobar en el artículo 27.2, atribuyendo a la Comunidad Autónoma de Galicia competencias para la “organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como Entidades Locales propias de Galicia”. Sobre hasta qué punto podía entenderse en aquel momento la aparición de un nuevo nivel administrativo, no parece que fuese tal el propósito de los redactores del Estatuto, aunque tampoco debemos olvidar la tradición territorial gallega, por la que las parroquias eran la base de dicha organización desde el Antiguo Régimen⁴⁰.

8.4. El caso de Navarra

La disposición adicional primera de la CE-78 fue la llave que permitió a Navarra, previa negociación con el Gobierno de la nación, llevar a cabo una reforma de su régimen foral, que tenía dos fases: reintegración y amejoramiento. La primera suponía la recuperación foral en el sentido más amplio que fue permitido a Navarra desde la Ley Paccionada de 1841. Respecto a la segunda, debe inscribirse dentro de la tradición más rigurosa del derecho foral navarro, por la que el fuero no se podía modificar, sino mejorar. En virtud de ello, Navarra se constituyó en comunidad foral, y sin perjuicio del respeto a sus derechos históricos, y manteniendo las peculiaridades contenidas en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento, se sometía al régimen general de las comunidades autónomas⁴¹, confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 16 de febrero, que en su fundamento jurídico tercero afirmaba que el hecho del especial acceso de Navarra a su actual régimen autonómico “no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales o se quede al margen de ellas”.

Al tratarse Navarra de un caso especial en cuanto a su régimen foral, siempre sin perjuicio, como se decía en el pasado, de la unidad constitucional, en el caso de sus competencias sobre los municipios se detectan diversas variedades, recogidas tanto en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 13/1982 como en su artículo 46, pues las mencionadas circunstancias confieren a Navarra un mayor contenido competencial en materia de régimen local. Según el referido artículo 46 se integran en la relación de atribuciones de la Comunidad Foral todas las que ostentaba hasta aquel

40. Torres et al. (1985). Fariña Jamardo (1984).

41. Cosculluela y Orduña (1990: LVI).

momento, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto paccionado de 4 de noviembre de 1925 y demás disposiciones complementarias, así como las que siendo compatibles con las anteriores pudiesen corresponder a las comunidades autónomas o a las provincias de acuerdo con la legislación básica del Estado. En esta relación debemos incluir las competencias que correspondían a las diputaciones provinciales, de acuerdo con la legislación básica del Estado, pues, como es sabido, la antigua Diputación Foral se integró en la Comunidad Foral de Navarra, subrogándose en sus derechos y obligaciones.

El apartado 2.^º de este artículo planteaba una situación más complicada, surgida al atribuir a la Diputación Foral, “sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia”, el control de las actuaciones de los municipios, concejos y entidades locales, lo que de hecho suponía una situación de desventaja frente al resto de los municipios españoles, pues los navarros quedaban sujetos a un control que no afectaba a los primeros. Además, al preverse su desarrollo por una ley foral, gravitaba la posibilidad de tutelas contrarias a los principios de autonomía municipal consagrados en el artículo 137 y siguientes de la CE. La solución, según Cosculluela, surgió en la misma comisión negociadora, que incluyó un apartado 3.^º en este artículo 46, con el siguiente contenido: “Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás municipios de la nación”⁴².

42. Cosculluela y Orduña (1990: XL).