

CAPÍTULO 13

Provincias y diputaciones democráticas en el marco de la legislación local

1. Introducción

Es necesario hacer una precisión sobre las previsiones constitucionales en materia de régimen local y su relación con la legislación del Estado. El artículo 149.1.18.^a de la Constitución fijaba unas competencias del Estado en materia de Administración local, reconociendo a la legislación estatal naturaleza de legislación básica y que se refería a las comunidades autónomas que hubiesen tramitado y aprobado su estatuto de autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución, o en aquellos casos en que sus competencias se incrementasen por las transferencias previstas en el artículo 150. Para el caso de las comunidades autónomas cuyo estatuto se aprobase por la vía general prevista en el artículo 143, la naturaleza de la legislación estatal sería plena en dicha materia.

Parece obvio que, después de promulgada la Constitución y realizadas las primeras elecciones democráticas locales, era preciso dar cauce legal a las legítimas aspiraciones de las corporaciones para regular con criterios legales adaptados con precisión a los mandatos constitucionales y a la realidad social de España. Los trabajos para la redacción de un anteproyecto de ley de régimen local habían comenzado incluso meses antes de aprobarse la Constitución, concretamente en el mes de septiembre de 1978 y en la

sede del Instituto de Estudios de Administración Local, no mereciendo la atención del Gobierno al resultar excesivamente prolijo¹.

Si en alguna ocasión surgió la duda sobre la existencia de un vacío legal en materia de régimen local durante los años 1975-1985, entendemos que la respuesta es negativa, pues si bien hasta la última fecha no se promulgó un texto normativo al efecto, existieron, como hemos vistos, diversas disposiciones transitorias, supletorias y derogatorias, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que resolvieron dificultades, generando un verdadero corpus legal, aunque fuera complejo y prolijo.

A estos efectos recordar la STC 4/1981, de 2 de febrero, considerando derogados total o parcialmente diez artículos de la Ley de Régimen Local de 1975 y uno del texto articulado parcial de la de 1975. Aunque, como vimos anteriormente, con oportunidad el Gobierno había aprobado días antes el mencionado Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, que sustituía preceptos de dudosa constitucionalidad, transformado posteriormente en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que amplió el contenido autonómico del fallo del Tribunal Constitucional, que por otra sentencia de 29 de abril de 1981 declaró inconstitucional otro artículo de la LRL de 1975.

2. El régimen electoral

Una de las cuestiones prioritarias para garantizar la consolidación de la democracia y las libertades públicas en 1978 era la que afectaba al sistema electoral que debía aplicarse en las primeras elecciones locales que se convocarían después de aprobada la Constitución. Para hacer efectiva tal realidad, coincidiendo con el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Proyecto de Constitución, se promulgó la Ley de 17 de julio de 1978².

Aprobada y promulgada la Constitución, fueron convocadas las primeras elecciones democráticas locales por Real Decreto 117/1979, de 26 de enero. En consecuencia, y siguiendo anteriores pautas, haremos referencia prioritaria a los contenidos normativos que afectaban a las diputaciones provinciales.

1. Cosculluela y Orduña (1990: LVII).
2. Cosculluela y Muñoz (1979).

2.1. La Ley de elecciones locales de 1978

La Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, dedicaba el Título III a las diputaciones provinciales. En primer lugar, una escala del número de diputados resultante del de residentes en la provincia, con un mínimo de 24 diputados hasta los 500 000 habitantes, 27 para las provincias comprendidas entre 500 001 y un millón, 30 para los superiores a esta cifra, y 51 para Madrid y Barcelona.

Los diputados se repartían entre cada partido judicial, asignando uno y distribuyendo los restantes, consignándose el exceso por fracciones iguales y superiores al 0,5 % y por defecto los restantes. La proclamación de concejales de todos los ayuntamientos era un trámite que en ocasiones retrasaba la constitución de la corporación provincial, al haber surgido reclamaciones de los resultados electorales. Una vez resueltas, se procedía en función de los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones de electores en cuyas listas hubieran sido elegidos; se formaba la relación de ellos de acuerdo con las entidades que hubiesen concurrido a las elecciones municipales, y cada una de ellas contaría con el número que resultase de los concejales electos en todos los ayuntamientos del partido judicial.

Seguidamente cada junta electoral de zona procedería a asignar a cada partido, coaliciones, etc., el número de diputados correspondiente, teniendo en cuenta el mayor o menor número de concejales obtenidos en el partido judicial. Se dividiría su total por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de puestos de diputados en el partido, a lo que seguía un complejo procedimiento de asignación de cocientes y sus incidencias en los casos de existir dos o más listas.

Realizada la asignación de puestos de diputados en cada una de las listas, los concejales de aquellas que hubiesen obtenido puestos de diputados se reunirían por separado ante la junta de zona y mediante convocatoria de esta, que debía realizarse dentro de los cinco días siguientes, para elegir, por y entre ellos, a quienes hubieran de proclamarse diputados por cada lista. Efectuada la elección, la referida junta proclamaría los diputados electos, expidiéndoles la credencial correspondiente.

En la sesión constitutiva de la diputación provincial, la mesa de edad estaría integrada por el diputado de mayor edad, el de menor, y el secretario de la corporación. En primer lugar, se elegiría al presidente dentro de sus miembros, para lo que este debía reunir el voto de la mayoría absoluta de los diputados en la primera votación, y el de la mayoría simple en la seguien-

te. También preveía la Ley su destitución, previo acuerdo de la diputación adoptado por las dos terceras partes del número de diputados.

La corporación elegiría la comisión de gobierno, compuesta por un número de diputados no superior a un quinto del total de estos, de acuerdo con los términos previstos en el artículo 28.4 para la elección de la comisión permanente municipal.

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 Navarra se realizaría conforme a lo dispuesto en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, con las modificaciones que pudiesen introducirse de acuerdo con la Diputación Foral. En Cataluña su aplicación sería sin perjuicio de las preferentes normas reguladoras de la Generalidad y sus relaciones con las diputaciones integradas en ella. Al régimen electoral de cabildos y consejos insulares dedicaba la Ley el Título IV.

A la convocatoria de elecciones municipales de 1979 siguió la de 1983, manteniéndose en lo sucesivo la periodicidad cuatrienal de los comicios locales³. Los cambios de signo político en el Gobierno de la nación continuaron impulsando paulatinamente las reformas para consolidar definitivamente la organización del Estado. Con todos los estatutos en vigor, y el Tribunal Constitucional como garante de la constitucionalidad, el Proyecto de Ley de Régimen Local, presentado por el Gobierno en marzo de 1984, se convirtió en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Pocos meses después se promulgaría una ley orgánica específica del régimen electoral general.

2.2. La Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General

La integración de la legislación electoral de régimen local se produjo mediante la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que era de aplicación, según el artículo 1.º: a las elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, sin perjuicio de lo dispuesto en los estatutos de autonomía para la designación de los senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución; a las elecciones de los miembros de las corporaciones locales; y a las elecciones a las asambleas de las comunidades autónomas, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley, teniendo carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia.

3. Orduña Rebollo (2003a: 654 y ss.). Los detalles en Ministerio del Interior (1989).

Varios años después se estimaba que una finalidad importante de esta ley era la reforma del sistema electoral de las diputaciones provinciales, inspirada en las pautas marcadas por el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981. De acuerdo con ello, basaba la elección de diputados en el número de votos obtenidos por los partidos políticos que hubieran conseguido concejales en los municipios de la provincia⁴.

Siguiendo la pauta de insistir en las diputaciones y los cabildos, el Título V de la Ley se refiere a las disposiciones especiales para la elección de diputados provinciales, distribuido en tres capítulos: derecho sobre sufragio pasivo, incompatibilidades y procedimiento electoral; centraremos nuestra reflexión en el último.

Con algunas variantes respecto a la Ley anterior, el número de diputados de cada diputación provincial estaba determinado según el de residentes en cada provincia, de acuerdo con un baremo que preveía la existencia de 25 diputados en las de hasta 500 000 residentes, 27 en las comprendidas entre 500 001 y un millón, 31 en las de 1 000 001 a 3 500 000, y 51 de 3 500 001 en adelante.

El reparto de los puestos correspondientes a cada partido judicial se realizaría por las juntas electorales provinciales, en el décimo día posterior a la convocatoria de elecciones, proporcionalmente y en función de los residentes, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- a) Todos los partidos judiciales contarían al menos con un diputado.
- b) Ningún partido judicial podría contar con más de 3/5 del total de diputados.
- c) Las fracciones iguales o superiores a 0,50 que resultasen del reparto proporcional se corregirían por exceso y las inferiores por defecto.
- d) Si como consecuencia de las operaciones anteriores resultase un número total que no coincidiese, por exceso, con el número de diputados correspondiente a la provincia, se sustraerían los puestos necesarios a los partidos judiciales cuyo número de residentes por diputados fuese menor. A la recíproca, se añadirían puestos a aquellos en que este fuese mayor.

Constituidos todos los ayuntamientos de cada provincia, la junta electoral de zona procedería inmediatamente a formar una relación de todos los

4. Cosculluela y Orduña (1990: LIX).

partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores que hubiesen obtenido algún concejal dentro de cada partido judicial, ordenándolos en sentido decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos. En los municipios de menos de 250 habitantes, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtendría dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro.

Realizada la asignación de puestos de diputados, la junta electoral convocará por separado, dentro de los cinco días siguientes, a los concejales de las respectivas entidades que hayan obtenido puestos de diputados para que elijan de entre las listas avaladas, al menos por un tercio de dichos concejales, a quienes hayan de ser proclamados diputados, eligiendo además tres suplentes, para cubrir por su orden eventuales vacantes. Efectuada la elección, la junta de zona proclamará los diputados electos y los suplentes, expidiéndoles las correspondientes credenciales y remitiendo a la junta provincial y a la diputación certificación de los diputados en el partido judicial.

La sesión constitutiva de la diputación, la elección del presidente, su posible destitución y las sustituciones de diputados por la pérdida de su condición originaria de concejales, no aportan variantes a la Ley de 1978. Finalmente, lo regulado en el Capítulo se entiende sin perjuicio del respeto a los regímenes especiales autonómicos y forales.

3. La Federación Española de Municipios y Provincias

Las demandas asociativas de las corporaciones locales democráticas se plasmaron poco tiempo después de la toma de posesión de los nuevos electos locales, en abril de 1979. Efectivamente, junto al deseo de llevar a la práctica los programas políticos de su oferta electoral, y los proyectos democratizadores de las corporaciones locales, existía una dura realidad, marcada por la carencia de recursos económicos, las dificultades de financiación, y una legislación en tránsito de un sistema autoritario a otro de autonomía⁵.

Los propósitos y dificultades comunes, así como los referentes históricos a la Unión de Municipios Españoles⁶, abonaron tempranamente la necesidad de crear un órgano asociativo, pues la corta experiencia adquirida a lo largo de 1979, primer año de existencia de corporaciones locales democráticas, les indicaba la necesidad de negociar permanentemente con el

5. Orduña Rebollo (2003a: 672 y ss.).

6. Orduña Rebollo (2001: 136).

Gobierno del Estado y los regionales, para obtener los recursos necesarios que permitiesen el funcionamiento de ayuntamientos y diputaciones, aliviar las deudas y atender las demandas de una ciudadanía consciente de su papel, que veía a los ayuntamientos como la Administración más próxima. Las enseñanzas eran terminantes, no era posible una negociación casi permanente, pero aislada de cada una de las corporaciones locales españolas.

Con estos antecedentes, una reunión en la Haya del Consejo de Municipios de Europa a finales de 1979, a la que asistieron por primera vez alcaldes españoles, sirvió de elemento catalizador para avanzar sin vacilaciones hacia una figura asociativa que integrase a la mayoría de los ayuntamientos españoles. Los siguientes pasos fueron dados por los propios alcaldes de las ciudades más importantes, que redactaron un borrador de Estatutos. Aglutinados por el de Madrid, el profesor Tierno Galván, fueron convocados todos los de capitales de provincias y de ciudades de más de 100 000 habitantes a una reunión que se celebró en Madrid el 12 de enero de 1980, en el Palacio de Adanero, sede del Instituto de Estudios de Administración Local, organismo que, pese a formar parte desde 1978 de la Administración institucional del Estado, seguía siendo un punto de referencia para las corporaciones locales; incluso algunas asociaciones tenían en el edificio su domicilio social, como la de Cronistas Municipales, la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, etc.

A la reunión asistieron más de setenta alcaldes, acordándose por unanimidad continuar adelante con el propósito asociativo, y nombrándose una comisión gestora, integrada por los alcaldes de las veinte ciudades más importantes y presidida por el de Málaga, Sr. D. Pedro Aparicio, y como secretario, el Sr. D. Domingo Ferreiro. En esta ocasión, como en la de los años veinte, cuando se creó la UME, aunque la iniciativa partiera en 1926 y en 1980 del alcalde de Madrid, no asumió la presidencia de la Comisión Gestora, y si bien la sede, por razones geográficas, se ubicó las dos veces en la capital del Reino, lo hizo en un local de la calle Los Madrazo en 1926, y provisionalmente en el Palacio de Adanero en 1980.

A lo largo del año 1980 se celebraron diversas reuniones en Zaragoza, Bilbao, Valencia, Málaga, Valladolid, Madrid, Las Palmas, etc., en las que además de los trámites constituyentes se abordaron los problemas que aquejaban a los municipios, verdadera razón de su existencia. Estas actividades debían compaginarse con las entrevistas al presidente y a los miembros del Gobierno de la nación, con los que se negociaron las dos cuestiones prioritarias: poner remedio a la crítica situación económica, y avanzar en la reforma legal del régimen local. El eco de este proceso constituyente tuvo

acogida favorable y apoyo, desde los primeros momentos, entre los partidos políticos españoles más importantes: UCD, PSOE y PCE, que respaldaron sin titubeos la iniciativa del asociacionismo municipal. Sin embargo, pese a los buenos propósitos, a la existencia de colaboración y a un cierto entendimiento, no se incorporaron al proyecto integrador municipalista de la FEM el PNV y CiU. El principio del consenso, tan utilizado y eficaz, se aplicó en toda su extensión a este proceso, llegando a un acuerdo en las cuestiones fundamentales.

Redactados los Estatutos, se presentaron en el Ministerio de la Gobernación el ocho de enero de 1981, fecha que debe considerarse como la de creación en Madrid de la Federación Española de Municipios, heredera histórica de la Unión de Municipios Españoles. Su carácter asociativo se convirtió, de hecho, en una entidad política representativa de las corporaciones locales españolas, tanto en el orden internacional como en las relaciones con la Administración del Estado, alcanzando cada vez un protagonismo más creciente, y relegando a un plano meramente administrativo a la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales⁷.

Todos los proyectos se plasmaron en realidades en la Primera Asamblea General de la Federación Española de Municipios, celebrada en Torremolinos los días 13 y 14 de junio de 1981, inaugurando los llamativos lemas de sucesivas asambleas, que en esta ocasión era el de “Ayuntamientos más representativos, más solidarios, más eficaces”. La respuesta municipalista fue muy numerosa: quinientos delegados que representaban a los 1492 municipios ya adheridos. En la reunión se aprobaron lo realizado por la Comisión Gestora y los Estatutos de la Federación. En cuanto a la sede se fijó en Santa Engracia 7, pero las dificultades de espacio hicieron necesaria la búsqueda de un lugar nuevo y próximo, por lo que en la calle Covarrubias 4 se alquilaron dos plantas. La situación sería transitoria y en 1987, después de las obras de remodelación y rehabilitación, la FEMP se instaló en el edificio situado en el Madrid de los Austrias, de la calle Nuncio n.º 8, que ocupa en la actualidad.

En aquella misma asamblea se constituyeron cuatro grupos de trabajo y estudios, antecedentes de las futuras comisiones de trabajo, que agrupaban las siguientes especialidades: planeamientos, gestión urbanística y medio ambiente; cultura y tiempo libre; servicios públicos y organización; régimen económico y financiero de las corporaciones locales, al tiempo que

7. Cosculluela y Orduña (1990: LIX).

se creó una comisión especial para estudiar el proyecto del Gobierno sobre la Ley de Bases de Régimen Local.

Por último, se eligió una comisión ejecutiva integrada por un presidente, tres vicepresidentes y diez vocales, así como un consejo federal, máximo órgano entre asambleas, compuesto por veinticuatro miembros, articulándose la representación política de ambos órganos por un sistema de voto ponderado según el número de habitantes. En aquella I Asamblea se re eligió al alcalde de Málaga, Pedro Aparicio, quien ostentó el cargo hasta 1983⁸.

Aunque en sucesivas asambleas se han modificado algunos aspectos formales de los Estatutos, los principios generales siguen siendo los mismos. Hemos de destacar el principio de voluntariedad, pues se define como una asociación constituida por los municipios, islas, provincias (desde 1983) y otros entes locales, incluidos en la reforma de 1987, que voluntariamente lo decidan. La Federación goza de personalidad jurídica plena y pública para el desarrollo de las funciones que le son inherentes, principios mantenidos textualmente en las sucesivas reformas estatutarias, incluida la última de 2023⁹. Otros aspectos, como su ámbito territorial extendido a todo el territorio español, su sede en Madrid o la posibilidad de celebrar sesiones en cualquier lugar de España, completan la parte general de los Estatutos.

Cuando en 1983 se integraron las diputaciones y los cabildos en la asociación municipalista, adoptó el título definitivo. En los sucesivos Estatutos esta condición ha sido reiterada, por lo que nos detenemos en el contenido emanado de la última asamblea en septiembre de 2023. En el Capítulo II, titulado: “De la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares”, constan sus finalidades y funciones. Las primeras tienen como finalidad la defensa y promoción de los intereses específicos de las provincias e islas. Sus funciones básicas son la programación y coordinación de acuerdos de cuantos temas sean del común interés de sus miembros, así como la negociación, ante la Administración, de aquellos asuntos que por su especial naturaleza les sean delegados por la Junta de Gobierno de la FEMP.

8. Los siguientes presidentes han sido los alcaldes: Ramón Sainz de Varanda (Zaragoza), Tomás Rodríguez Bolaños (Valladolid), Francisco Vázquez Vázquez (A Coruña), Rita Barberá Nolla (Valencia), Pedro Castro (Getafe), Heliodoro Gallego (Palencia), Íñigo de la Serna (Santander), Abel Caballero (Vigo) y actualmente María José García-Pelayo Jurado (Jerez de la Frontera).

9. En el Reglamento de Régimen Interior de la FEMP aprobado en el XIII Pleno en septiembre de 2023, consta que es una asociación con personalidad jurídica propia, carente de ánimo de lucro y reconocida legalmente como de utilidad pública por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1985.

Esta comisión establece su propia estructura interna y normas de funcionamiento, con observancia de lo dispuesto en los Estatutos y en el Reglamento de Régimen Interior de la FEMP. En el artículo 48.º de este consta que integrarán la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares todas y cada una de las entidades provinciales e insulares que se encuentren asociadas a la Federación, las cuales estarán representadas por sus respectivos presidentes o, en su caso, por los miembros de las correspondientes corporaciones en quienes deleguen por escrito.

Una referencia importante figura en el artículo 42.º4 de los Estatutos, al admitir la posibilidad de invitar a las comunidades autónomas uniprovinciales a participar en aquellos trabajos que por su naturaleza puedan afectarles.

4. El Proyecto de Ley de Bases de la UCD

La manifiesta necesidad de elaborar una nueva ley de régimen local fue asumida por el Gobierno minoritario de la UCD, aunque hemos de tener en cuenta no solo el carácter de mayoría minoritaria, sino lo más importante: que coincidía temporalmente con los diversos procesos estatutarios, que en definitiva suponían la institucionalización del Estado de las Autonomías. En mayo de 1981, aprobados los Estatutos del artículo 151 y algunos del 143, el Gobierno remitió a las Cortes un proyecto de ley de bases de régimen local. El Proyecto había sido elaborado por un grupo de trabajo presidido por el ministro de Administración Territorial, Rodolfo Martín Villa, y en el que participaban catedráticos de Derecho Administrativo, altos funcionarios del Ministerio y técnicos del de Hacienda¹⁰.

En general el Proyecto incorporaba la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de régimen local, la dispersa legislación sectorial de los últimos años, y marcaba las delimitaciones entre las materias que debían ser reguladas por esta ley estatal y las que correspondían a las comunidades autónomas dotadas de competencias estatutarias en la materia. Lógicamente quedaban eliminados los controles sobre su actividad, remitiendo a los órganos judiciales los conflictos entre las corporaciones locales y las co-

10. Los administrativistas eran: Sebastián Martín-Retortillo, Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luis Cosculluela; José María Fernández Cuevas, subsecretario del Departamento; el secretario general técnico, Juan Junquera González; y el director general de Administración Local, Javier Soto Carmona. En la cuestión de las Haciendas locales participaron Alfonso Gota Losada, Jaime Trebolle y Vicente Querol Bellido. Ver Cosculluela y Orduña (1990: LVII).

munidades autónomas, aunque para obtener el reconocimiento de acceso al Tribunal Constitucional hubiese que esperar diecisiete años¹¹.

Las competencias municipales se distribuían en propias, compartidas y delegadas, ejerciendo las primeras en el marco de la legislación estatal y autonómica; las compartidas se remitían a la legislación sectorial, haciendo mención de su naturaleza, al tiempo que se establecía un régimen general para las competencias delegadas y transferidas. Aunque el Proyecto mermaba las competencias de las diputaciones en relación con leyes anteriores, fue calificado de provincialista por la doctrina, pues aún mantenía como competencias propias de las diputaciones diversas materias, que no serían tenidas en cuenta al aprobarse en 1985 la nueva ley, especificando solo la cooperación con los municipios y remitiendo su regulación a la legislación estatal y autonómica. Se hacía constar la necesidad de su vinculación a las comunidades autónomas, aspecto que sería tenido en cuenta, como vimos, en el Informe de García de Enterría.

La situación política no permitió que prosperase el Proyecto, primando una vez más la tramitación de los estatutos de autonomía frente al régimen local, que —no lo podemos ignorar— ocupaba en aquel momento un segundo plano en la organización territorial de España, al ser prioritarios la construcción y el cierre del Estado de las Autonomías. Una vez más hubo que esperar algún tiempo para que se dotase a los municipios y provincias españoles del necesario ordenamiento legal, acorde con el sistema de libertades públicas, autonomía y descentralización.

5. La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985

El nuevo Gobierno surgido de las urnas del 28 de octubre de 1982, que dieron la victoria al Partido Socialista, emprendió, después de aprobado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la redacción de un proyecto de ley presentado a las Cortes el 14 de marzo de 1984, con una respuesta realista a la situación de la Administración local española, y adaptado al modelo constitucional y al nuevo Estado de las Autonomías¹².

Ello suponía una urgente y reconocida necesidad de elaborar por el Estado un nuevo texto de régimen local a partir del artículo 149.1.18.^a, que comprendiese las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, y que afectaría a la Administración local con carácter básico, pues a

11. Orduña Rebollo (2003a: 677 y ss.).

12. Orduña Rebollo (2003a: 679).

la legislación estatal de régimen local es a la que correspondía directamente el desarrollo de la garantía constitucional para el establecimiento de un régimen único para todo el territorio nacional, definido por Parejo como “el denominador común normativo (STC 1/1982 de 28 de enero) de la pieza organizativa local de la construcción territorial del Estado”¹³.

En su texto se observaba una evidente influencia alemana en el tratamiento de la autonomía local, pero la estructura general de la Ley seguía algunas pautas del Proyecto de 1981, asumiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Hemos de indicar que previamente a la tramitación parlamentaria del Proyecto, este fue ampliamente analizado por la doctrina en un importante seminario organizado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado¹⁴.

5.1. El Proyecto de Ley de 1984

La redacción del Proyecto se llevó a cabo por un equipo presidido por el ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra-Salcedo, y formado por diversos administrativistas y expertos¹⁵. Una vez más el preámbulo de la Ley constituía una pieza jurídica de gran calidad científica y doctrinal. Constaba de dos partes, una de ellas histórica, redactada por el profesor Benjamín González Alonso, en la que surgió la anécdota al omitir este profesor toda referencia a la Ley Republicana de 1935 y a la legislación posterior a 1939, a causa de su escaso contenido autonómico, por debajo de los niveles marcados teóricamente en el Estatuto de Calvo Sotelo. Al editarse el anteproyecto oficial, una colaboración desconocida incluyó una equivocada referencia a la democrática y autonómica Ley Municipal de 1935 (sic), que al ser advertida por el que suscribe, totalmente de acuerdo con el profesor González Alonso, reintegró a su primitivo texto el preámbulo. En la segunda parte del mismo se resumía la filosofía del Proyecto, al que se incorporaban la doctrina alemana sobre la autonomía municipal y el contenido de las competencias de las entidades locales en el marco de un Estado constitucionalmente descentralizado, que corrió a cargo del profesor Luciano Parejo Alfonso.

Su tramitación tuvo una continuidad a lo largo de los doce meses siguientes, en los que se produjeron importantes debates que colaboraron a aclarar diversos aspectos del Proyecto, que fue objeto de diversas enmien-

13. Parejo Alfonso (1988: 135).

14. Instituto de Estudios Fiscales (1985).

15. Figuraban los profesores Luciano Parejo Alfonso, Francisco Sosa Wagner, Miguel Sánchez Morón, Mariano Benítez de Lugo y José Luis Fuertes.

das, pues todos los grupos políticos de la oposición las presentaron; incluso el Grupo centrista llegó a presentar el Proyecto de la UCD con textos alternativos. En cuanto a la Minoría Catalana, que no presentó texto alternativo, sí formuló una enmienda a la totalidad.

Resulta conveniente para ampliar la trayectoria de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, con casi cuarenta años de vigencia, comentar los contenidos del Proyecto de Ley presentado a las Cortes el 3 de abril de 1984, referido a las diputaciones provinciales y los cabildos. Desde esta perspectiva se podía apreciar que la futura legislación de régimen local debía coordinarse con la de las comunidades autónomas, que asumían competencias en la materia previstas en el artículo 148.1.2.^a de la CE-78, y también que existía un notable distanciamiento de todo lo legislado hasta entonces en la materia, incluidos proyectos postconstitucionales.

El artículo 4.º del Proyecto reconocía como entidades locales territoriales al municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos balear y canario, así como las entidades de ámbito inferior al municipal instituidas por las comunidades autónomas, de acuerdo con el artículo 43.º del Proyecto, e incluía a las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios. Posteriormente, en las enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos políticos, coincidieron mayoritariamente en el reconocimiento de las dos primeras.

Aunque posteriormente será objeto de matizaciones, en lo que se refiere a las diputaciones, el artículo 7.º se refería a la doble condición de las competencias de las entidades locales, que podían ser propias o atribuidas por delegación. Las propias se ejercerían en régimen de autonomía, bajo su responsabilidad, sin perjuicio de las facultades de coordinación que la Ley atribuía a la Administración del Estado o a las de las comunidades autónomas, contenidas en los artículos 54.º y 55.º.

Respecto a las competencias atribuidas, se ejercerían en los términos de la delegación, que debía respetar la potestad de autoorganización de las entidades locales. Sin perjuicio de lo anterior, las provincias y las islas podrían realizar los servicios propios de la Administración autonómica, de acuerdo con los estatutos de autonomía y la legislación de las comunidades autónomas (art. 8.º).

En el artículo 30.º del Proyecto se definía la provincia como una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines propios

o específicos. Entre ellos, garantizar los principios de solidaridad y de equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social, y especialmente la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado. Finalmente, residenciaba el gobierno y la administración de la provincia en la diputación, a la que correspondían ambas funciones.

El Capítulo I del Proyecto, referido a la organización, comprendía los artículos 31.º a 34.º. Determinaba que en todas las diputaciones existirían el presidente, la comisión de gobierno y el pleno. Los demás órganos complementarios y auxiliares de los anteriores se establecerían y regularían por la propia diputación sin otro límite que el determinado por la presente ley. En el caso de que la corporación provincial no hiciera uso de esta potestad de autoorganización, las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podían establecer dicha organización provincial complementaria.

Al pleno, compuesto por el presidente y los diputados, le correspondían: la organización de la diputación; la aprobación de ordenanzas, de sus presupuestos —incluidas las modificaciones—, la provisional de las cuentas y la de los planes de carácter provincial; la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia; y el control y la fiscalización de la gestión de los demás órganos de la corporación.

También correspondían al pleno la aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajos reservados a funcionarios, las bases de las pruebas para la selección de personal y los concursos de provisión de dichos puestos, así como la determinación de la cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios, la separación del servicio de ellos, el número y régimen de los eventuales, y la ratificación del despido disciplinario del personal laboral, incluidas aquellas competencias que correspondiesen al pleno por exigir su aprobación un quorum especial; asimismo, las demás que le atribuyesen las leyes, y el ejercicio de otras competencias que la legislación del Estado o la de las comunidades autónomas asignasen a la diputación y que no estuviesen atribuidas a otros órganos.

El pleno podía acordar la moción de censura del presidente, en los mismos términos previstos en el artículo 21.º³, referido a los alcaldes, pudiendo ser candidato al cargo cualquiera de los diputados.

Al presidente le correspondía representar a la diputación, presidir los plenos, la comisión de gobierno o cualquier otro órgano de la corporación;

dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad correspondiese a la diputación; garantizar la gestión de los servicios propios de la comunidad autónoma cuya ejecución ordinaria estuviese encomendada por esta a aquella; disponer gastos dentro de los límites de su competencia, ordenar pagos y rendir cuentas; la jefatura de personal; la ejecución de acciones judiciales y administrativas en casos de urgencia; el planteamiento de conflictos de competencias con otras entidades locales y demás Administraciones públicas; así como las demás competencias que le atribuyesen las leyes.

La comisión de gobierno estaría integrada por el presidente y un número de diputados no superior al tercio de los legalmente existentes; serían nombrados por aquel, dando cuenta al pleno. A esta comisión le correspondía en primer lugar asistir al presidente en el ejercicio de sus competencias; ejercer las que pudiese delegarle este o cualquier otro órgano de la diputación, excluidas las siete primeras mencionadas, reservadas al pleno, y la moción de censura al presidente. Este podía delegar el ejercicio de determinadas competencias en los miembros de la comisión de gobierno, sin perjuicio de otras delegaciones especiales para cometidos específicos que pudiese realizar en favor de cualquier otro diputado, aunque no perteneciese a la comisión.

El Capítulo II, artículos 35.º y 36.º, se refería a las competencias propias de la diputación. Entre ellas: las que le atribuyesen, en este concepto, las leyes del Estado o de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública; la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada prevista en sus fines específicos y propios; la asistencia a la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los dotados de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

A los efectos de los dos primeros fines anteriores, la diputación aprobaría anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y los servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deberían participar todos los municipios de la provincia. Dicho plan debería contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, y podría financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acordasen las comunidades autónomas o el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. En todo caso la Administración autonómica aseguraba en su territorio la coordinación de

los diversos planes provinciales, previstos en sus respectivos estatutos. Por otro lado, el Estado podía adaptar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones para su utilización y empleo.

Una competencia de la diputación, muy reiterada por la doctrina, se refería a garantizar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a obtener la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos, mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación con los municipios.

Las comunidades autónomas podían delegar competencias en las diputaciones, así como encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en sus estatutos. En tal supuesto, las diputaciones actuarían con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las comunidades. Igualmente, el Estado, previa consulta e informe de la comunidad autónoma interesada, podía delegar en las diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial fuese el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios. Finalmente, el ejercicio por las diputaciones de las facultades delegadas se acomodaría a lo dispuesto en el artículo 26.º, referido a las delegaciones de ambas Administraciones superiores en los municipios.

El Capítulo III, artículos 37.º a 39.º, estaba dedicado a los regímenes especiales. En virtud del primero, los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservaban su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las disposiciones de la Ley que nos ocupa serían de aplicación con carácter supletorio.

Las comunidades autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumían las competencias, los medios y recursos que correspondían en el régimen ordinario a las diputaciones provinciales, con excepción de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en los términos de su propio Estatuto.

No obstante, en el archipiélago canario subsistían las mancomunidades provinciales interinsulares, exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Dichos órganos estaban integrados por los presidentes de los cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del cabildo de la isla en que se encontrase la capital de la provincia.

El Proyecto contenía, junto a la regulación de otras entidades locales, las disposiciones comunes a las mismas, relaciones interadministrativas, impugnación de actos y acuerdos, bienes, personal y Haciendas locales.

Por su importancia en el desarrollo de las funciones y actividades de las diputaciones hemos de mencionar, como órgano permanente de la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, a la Comisión Nacional de Administración Local, presidida por el ministro de Administración Territorial, y compuesta por igual número de representantes de las entidades locales y de la Administración del Estado. La designación de los primeros correspondía a la asociación municipalista con mayor implantación en el territorio nacional, o sea, la FEMP. En el mismo Título IX se incluía al Instituto de Estudios de Administración Local. En la disposición transitoria 4.^ª 1 y 2 se preveía que, en los cinco meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno aprobaría el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local, y en el mismo plazo el del IEAL.

Por último, la disposición transitoria 7.^a preveía que, desde la entrada en vigor de la Ley, quedaría disuelta la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, cuyos órganos, a partir de tal fecha, se limitarían a desempeñar las funciones transitorias indispensables, hasta que las disposiciones reglamentarias estableciesen las normas de liquidación de patrimonio, obligaciones y personal de la Mancomunidad.

5.2. La enmienda a la totalidad del CDS

Haremos referencia a varias de las enmiendas presentadas a la totalidad del Proyecto en la parte dispositiva referente a las diputaciones provinciales, fijando especialmente nuestra atención en la relación detallada de las competencias concretas de las diputaciones. Comienza el detalle por la enmienda presentada en nombre del partido CDS por el Sr. Rodríguez Sahagún¹⁶.

Al definir la provincia como agrupación de municipios, se incluía su consideración de una organización política y administrativa. Como órganos de la diputación, además del presidente y de los diputados, se incluían los demás unipersonales o colegiados que determinasen las leyes de las comunidades autónomas y los reglamentos de las respectivas corporaciones. Las competencias de estos órganos serían exclusivas e incluyentes. La legislación de las comunidades autónomas determinaría las atribuciones del presidente, el pleno y los demás órganos colegiados de la diputación, teniendo en cuenta los criterios señalados para el alcalde y el pleno municipal. La Administración pública provincial se regularía por las leyes de las bases a que se refiere el artículo 149.1.18.^a de la CE, y por las que en su desa-

16. Boletín Oficial de las Cortes Generales (en lo sucesivo BOCG), Serie A, n.º 97.

rollo y aplicación dictasen las comunidades autónomas, sin perjuicio de las determinaciones de la Ley de referencia.

En garantía del principio de autonomía provincial para la gestión de sus intereses, la provincia ordenaría sus competencias en los siguientes términos:

“1.- Promover toda clase de actividades, así como realizar y prestar cuantas obras y servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad provincial, en orden a un mejoramiento de la calidad de vida.

2.- Respecto a las siguientes materias, tendrá la Provincia especial y competente preferencia de dirección y ejecución, de acuerdo con la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

a) Diferentes sectores de la acción pública dentro de su ámbito territorial en los términos que por las leyes se le atribuyen.

b) Asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios.

c) Servicios y obras de carácter supramunicipal y en su caso supracomarcal.

d) Fomento y administración de los intereses provinciales según las características de cada uno de ellos.

3.- A los fines de asegurar la solidaridad intermunicipal en la Provincia, la Diputación confeccionaría, con audiencia de los Municipios, y aprobaría un programa anual de realización de obras y prestación de servicios, que podrá estar financiado por aportaciones de aquellos, la Provincia, las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado y que se regirá por criterios estrictamente objetivos”.

Las comunidades autónomas podían delegar competencias en las diputaciones, así como encomendarles la gestión de servicios propios. También la Administración del Estado, previa consulta con dichas comunidades, podía delegar en las corporaciones provinciales competencias de mera gestión. Tales competencias delegadas se regirían, una vez aceptadas por la diputación, por la Ley y el convenio que al efecto se pactase y aprobase.

5.3. La enmienda a la totalidad del Grupo Centrista

La enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Centrista¹⁷, al referirse a las contenidas en el Título II a las entidades provinciales, dedicaba el Capítulo I a las “Competencias provinciales y atribuciones de los órganos de la Diputación”. En la definición de la provincia, sin novedad respecto al proyecto, se incluía la referencia a que cualquier alteración de los términos provinciales debía ser aprobada por las Cortes Generales mediante una ley

17. BOCG, Serie A, n.º 97.

orgánica. Junto a los órganos de la diputación: presidente, pleno y comisión permanente, se admitía la posibilidad de crear una comisión de gobierno, cuyas competencias y funciones serían las mismas que las previstas para los ayuntamientos. En las diputaciones en que existiese esta comisión, no existiría la de gobierno.

Correspondían a las diputaciones, en su ámbito territorial y en el marco de lo establecido por la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, y en especial el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Asistencia jurídica, económica y técnica a todos los Municipios de la provincia y en especial a los pequeños municipios
- b) Ordenación del territorio, gestión urbanística y promoción de viviendas
- c) Construcción y conservación de la red viaria
- d) Fomento de la Agricultura, ganadería y riqueza forestal
- e) Fomento de la Industria
- f) Difusión de la cultura, creación y sostenimiento de bibliotecas y museos
- g) Protección del Patrimonio cultural, monumental e histórico-artístico
- h) Desarrollo del turismo
- i) Construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas
- j) Defensa del medio ambiente
- k) Creación y sostenimiento de establecimientos de asistencia social, sanidad e higiene
- l) Creación y sostenimiento de ferias, mercados, concursos y exposiciones
- m) Fundación de Cajas de Ahorro”.

Sin perjuicio de las competencias que esta ley atribuyese a las diputaciones, los estatutos de autonomía y la legislación de las comunidades autónomas podían asignarles competencias propias de las mismas, o delegarles su ejercicio. También las comunidades autónomas podían atribuir a la diputación la gestión ordinaria de los servicios de la Administración autónoma, dentro del territorio provincial. La diputación podía asumir por delegación o transferencia de la Administración del Estado cualquier actividad o servicio público de interés provincial.

El pleno de la diputación estaba constituido por el presidente y los diputados. El primero dirigía la Administración de aquella, y entre sus atribuciones le correspondían el nombramiento y la separación de los delegados, entre funcionarios de carrera de categoría superior al servicio de cualquier

Administración pública. Sus funciones serían las mismas que las previstas para los ayuntamientos.

5.4. La enmienda a la totalidad del Partido Popular

La enmienda a la totalidad del Grupo Parlamentario Popular¹⁸, la titulaba como texto alternativo, e incluía una extensa memoria en la que, al referirse a la provincia, insistía en que el rasgo más característico de la Ley era la protección de las competencias de la diputación. En dicho texto dedicaba el Título IV a la provincia.

Con un capítulo primero sobre la organización provincial, afirmaba que el gobierno y la administración de la provincia correspondían a la diputación, respondiendo dicha organización a las reglas que mencionaba. En todas las corporaciones habría un presidente y un pleno; este podría acordar la creación de una o varias comisiones, cuya composición política sería proporcional a la del pleno. Tales comisiones podían ser permanentes o temporales, y actuarían por delegación del pleno, para resolver los asuntos y expedientes encomendados por este. Se denominaría comisión de gobierno a aquella de carácter permanente, dotada de competencia general para conocer y resolver los asuntos que a tales efectos le delegase el pleno.

El resto de los órganos complementarios se establecería y regularía por las diputaciones sin otro límite que la organización determinada por la Ley que nos ocupa. No obstante, las leyes de régimen local de las comunidades autónomas podrían establecer una organización provincial complementaria que regiría en aquellas provincias que no hiciesen uso de su potestad de autoorganización.

Al pleno de la diputación, constituido por el presidente y los diputados, le correspondían las siguientes atribuciones:

- a) La organización de la Diputación
- b) La votación sobre la moción de censura al Presidente de la Diputación que se tramitaría y votaría con arreglo al artículo 25º
- c) La aprobación de los Reglamentos
- d) La aprobación y modificación de los Presupuestos, la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia y la aprobación provincial de las cuentas

18. BOCG, Serie A, n.º 97.

- e) La contratación de obras y servicios provinciales
- f) La aprobación de los Planes de carácter general
- g) La adquisición y disposición de bienes y derechos
- h) El control y la fiscalización de la gestión de los demás órganos de la Diputación
- i) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas
- j) La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, reservados a funcionarios, las pruebas para la selección de personal y los concursos de previsión de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias, el número y régimen de los funcionarios eventuales, la separación del servicio de los funcionarios y la ratificación del despido disciplinario del personal laboral”.

Las atribuciones que correspondían al presidente de la diputación eran las siguientes:

- “a) Convocar, presidir, suspender y levantar las sesiones de la Diputación dirigir las deliberaciones y decidir los empates con voto de calidad
- b) Presidir las Comisiones que se constituyan cuando concurriere a ellas
- c) Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la Diputación
- d) Velar porque los distintos órganos de la Administración provincial cumplan las Leyes y disposiciones que les afecten
- e) Acordar la ejecución de obras y servicios y contratar o conceder su realización cuando estas facultades no estén reservadas a la Diputación
- f) Representar a la Diputación y a los Establecimientos provinciales y conferir mandatos para ejercer dicha representación
- g) Ordenar la instrucción de expedientes disciplinarios y suspender preventivamente a los funcionarios provinciales
- h) Nombramiento, corrección y separación provisional del personal laboral
- i) Ordenar todos los pagos que se hagan con fondos provinciales y desarrollar la gestión económica conforme al Presupuesto aprobado
- j) Formar los Presupuestos ordinarios y extraordinarios y organizar los servicios de recaudación y depositaría
- k) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en casos de urgencia, dando cuenta a la Diputación en su primera sesión
- l) Rendir cuentas de las operaciones efectuadas en cada ejercicio económico”.

Las anteriores atribuciones del presidente, podía delegarlas en los diputados provinciales, para servicios o asuntos determinados; tales delegaciones se harían en función de la competencia especial e idónea de los diputados.

Para el cumplimiento de sus fines, las diputaciones ejercerían dos tipos de competencias propias y de la comunidad autónoma en cuyo territorio radica la provincia. Estas competencias propias serían exclusivas y de asistencia. Las de las comunidades autónomas que podían ser ejercidas por las diputaciones lo serían en cualquiera de los tres conceptos siguientes: transferencia, delegación y gestión ordinaria de servicios. Para el ejercicio de sus competencias, las corporaciones podían celebrar entre sí acuerdos o convenios tendentes al mejor cumplimiento de la presente ley.

En cuanto a las competencias exclusivas para la gestión de los intereses respectivos de su provincia, las diputaciones ostentarían las siguientes:

- a) Promoción de viviendas
- b) Construcción y conservación de la red viaria provincial
- c) Fomento de la agricultura, ganadería y riqueza forestal
- d) Fomento de la Industria
- e) Difusión de la cultura, creación y sostenimiento de bibliotecas y museos
- f) Fomento del Turismo
- g) Construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas
- h) Creación y sostenimiento de establecimientos de asistencia social, sanidad e higiene
- i) Organización y sostenimiento de mercados, concursos y exposiciones
- j) Coordinación de los servicios municipales de las Comarcas”.

Como competencia propia las diputaciones tendrían la de prestar asistencia técnica, jurídica y económica a todos los municipios de la provincia, y especialmente a los que no tuviesen capacidad suficiente para la realización de los servicios legalmente exigidos, con el fin de garantizar su prestación. A estos efectos las fórmulas de cooperación podrían ser: orientación económica y técnica; ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos; subvenciones a fondo perdido; ejecución total de obras e instalaciones de servicios; anticipos económicos de carácter integrable; y cualesquiera otras que se pactasen entre la diputación y los ayuntamientos interesados.

Para el desarrollo de la cooperación, las diputaciones, oídos los ayuntamientos, redactarían planes bianuales ordinarios que se ejecutarían anualmente. También las diputaciones podrían redactar planes de cooperación, generales o parciales, por servicios o zonas, cuya financiación podría realizarse mediante operaciones de crédito, afectando hasta un máximo del 25 % de la consignación anual destinada a cooperación.

Las competencias de la respectiva comunidad autónoma que, por transferencia, delegación o régimen de gestión ordinaria de servicios, ejerciese la diputación, se ajustarían a lo dispuesto en la ley de la comunidad, de conformidad con lo establecido en los estatutos de autonomía y en la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983. En ningún caso se obligaría a una diputación a ejercer tales competencias, sin haber puesto previamente a su disposición los medios materiales y personales necesarios para su ejercicio. La transferencia, delegación, etc., encomendada, debía ser aceptada por la diputación, que no podía negarse al ejercicio de la competencia, si se le garantizaba la suficiencia de medios mencionados anteriormente.

Un Capítulo III dedicado a los regímenes especiales de los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, a las comunidades autónomas uniprovinciales, referido a Baleares y el caso de Navarra con sus peculiaridades forales deducidas de la Ley Paccionada de 1841, no aportaba mayores diferencias con otros textos.

El Título V estaba dedicado a las islas. En primer lugar los consejos insulares de las Islas Baleares, que, además de las facultades ejecutivas y de gestión que les correspondían de acuerdo con su estatuto de autonomía en las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, en cuanto a corporaciones locales asumían las competencias de las diputaciones provinciales, siéndoles de aplicación las normas de la Ley que nos ocupa, reguladoras de su organización y funcionamiento.

En lo que se refería a las mancomunidades provinciales del archipiélago canario, tendrían las competencias y el régimen de organización y funcionamiento establecidos para las diputaciones provinciales en la Ley. El ejercicio de estas competencias solo lo sería en cuanto afectase a los asuntos de interés general de la provincia a la que representaban. Su régimen de financiación sería el análogo al de las diputaciones que regía en todo el territorio nacional.

Se reconocía a los cabildos como la Administración propia de la isla en el archipiélago canario. Constituían el Gobierno peculiar de cada isla como corporación administrativa y representación legal en el territorio al que se extendía su acción. En cuanto a las funciones y atribuciones de los cabildos, como asuntos de su facultad y exclusiva competencia, les correspondía regir, administrar y desarrollar los intereses peculiares de las respectivas islas, con arreglo y sujeción a las leyes, reglamentos y demás disposiciones dictadas para su ejecución por el Estado o la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias:

- a) Creación y conservación de servicios que tuviesen por fin la mejora de la calidad de vida de la isla y el desarrollo de sus intereses sociales, culturales y económicos, entre ellos, creación y mantenimiento de establecimientos de beneficencia y educación, caminos vecinales, Canals de riego, balsas y toda clase de obras públicas de interés general para la isla, así como la realización de actos culturales, concursos, exposiciones y desarrollo del turismo, industria, comercio y servicios.
- b) Administración de los bienes, fincas y servicios que pertenezcan a la isla y recaudación de tasas e impuestos establecidos para la realización de servicios y obras de carácter insular.
- c) Nombramiento y separación de todos los funcionarios y personal laboral que pertenezcan a su plantilla.
- d) Capacidad jurídica para contratar y obligarse, establecer y explotar obras o servicios públicos, adquirir, reclamar y poseer bienes de todas clases y ejercer las acciones jurídicas necesarias en defensa de los mismos.
- e) Creación y mantenimiento de establecimientos de enseñanza de todo tipo.
- f) Mancomunar con los Municipios que así lo acuerden la creación y realización de servicios supramunicipales”.

Además, las atribuciones a las diputaciones provinciales, en cuanto fuese propio y peculiar de cada una de las islas. Respecto a las delegaciones, tendrían las funciones delegadas a que hace referencia el Estatuto de Autonomía de Canarias, incluidas las del Estado de conformidad con la legislación que se estableciese, y las funciones propias como órgano de gobierno insular que se desarrollasen por aplicación del artículo 32.º del Estatuto de Autonomía de Canarias. Finalmente, regirían para los cabildos las normas de organización que se estableciesen en esta ley para las diputaciones.

5.5. La enmienda a la totalidad del Partido Comunista

El Grupo Parlamentario Comunista presentó su enmienda a la totalidad¹⁹, dedicando a la provincia el Título III. En el capítulo referente a la organización preveía que el gobierno y la administración de la provincia correspondían a la diputación u a otra corporación de carácter representativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 141.º2 de la Constitución. Las leyes de las comunidades autónomas establecerían uno u otro modelo de gobierno. Con referencia a las comunidades autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra, asumían las competencias, medios y recursos que correspondían en régimen ordinario a las diputaciones provinciales. Excepto la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que lo haría en los términos de su estatuto de autonomía.

19. BOCG, Serie A, n.º 97.

Cuando el gobierno y la administración de la provincia fuesen ostentados por la diputación, esta dispondría en todas ellas de los siguientes órganos: presidente y pleno, así como los órganos que acordase crear la propia diputación, conforme a lo que dispusieran las leyes de las comunidades autónomas. Dichas leyes coordinarían las competencias de las diputaciones que afectasen al interés de la comunidad. Dicha coordinación podía afectar a competencias, medios y recursos que correspondiesen al régimen ordinario de las diputaciones provinciales.

Las competencias que ejercería el órgano de gobierno de la provincia serían las siguientes:

- a) Las atribuidas por las Leyes de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.
- b) La coordinación, desde la perspectiva de los intereses provinciales, de la actividad de los municipios con la administración de la Comunidad Autónoma.
- c) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menos capacidad económica y de gestión.
- d) En general el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia”.

Al pleno de la diputación, constituido por el presidente y los diputados, le correspondía:

- a) La organización de la Diputación.
- b) La aprobación de Ordenanzas.
- c) La aprobación, modificación y liquidación de los Presupuestos.
- d) El control y la fiscalización de los demás órganos de la Diputación.
- e) La aprobación de las plantillas de personal y el sistema de provisión de puestos de trabajo, así como la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y la ratificación del despido del personal laboral.
- f) El ejercicio de aquellas otras competencias que la legislación de las Comunidades Autónomas asignasen a la Diputación y no estuviesen atribuidas a otros órganos”.

Eran competencias del presidente de la diputación:

- a) Representar a la Diputación
- b) Presidir las sesiones del Pleno y cualquier otro órgano de la Diputación
- c) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad o ejercicio corresponda a la Diputación provincia
- d) Aprobar y ordenar los gastos y pagos
- e) La jefatura superior del personal de la Corporación”.

En lo que se refiere a los regímenes especiales no había modificaciones de las contenidas al principio del texto sobre los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. En cuanto a los cabildos y consejos insulares, asumían las competencias de las Diputaciones provinciales y, además, las que les correspondiesen de acuerdo con los respectivos estatutos de autonomía.

6. La aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

Dada la mayoría del Partido Socialista en ambas Cámaras, fueron rechazadas todas las enmiendas a la totalidad. Posteriormente el Proyecto fue objeto de numerosas enmiendas que también fueron rechazadas en su mayoría. Las materias de tales enmiendas correspondían a cuestiones de organización municipal, diputaciones provinciales, funcionarios y Haciendas locales. Los debates se iniciaron el 12 de junio de 1984 con el discurso de presentación del Proyecto por parte del ministro Tomás de la Quadra-Salcedo²⁰.

En el Senado fueron aceptadas e introducidas algunas enmiendas al Proyecto, el cual volvió al Congreso, y en el pleno del día 14 de marzo de 1985 el ministro De la Quadra-Salcedo intervino para fijar la posición definitiva, destacando la obligación impuesta por el artículo 2, tanto al legislador estatal como al autonómico, de asegurar a las corporaciones locales su derecho a participar en todos los asuntos que afectasen a sus intereses; la regulación de la comisión de gobierno; la judicialización de las relaciones de conflicto con las entidades locales; las soluciones a la cuestión provincial, y el procedimiento de selección de funcionarios con habilitación nacional²¹.

Finalmente, el texto se aprobó como Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local el 2 de abril de 1985. La Ley, de acuerdo con la nueva concepción de la organización territorial, supuso una aportación novedosa al ordenamiento, en la que no se agota la materia ni se cumple plenamente la actuación legislativa para todo el Estado, limitándose a la regulación de los aspectos básicos, estableciendo un nuevo sistema para todo el territorio nacional que permitió los desarrollos particulares en las comunidades autónomas con capacidad para ello. Pero en tanto ese desarrollo no concluyese alcanzando a todo el territorio nacional, a través del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (Texto Refundido de las Disposiciones Locales Vigen-

20. DSC n.º 133, pp. 6058-6064. Al que seguirían los discursos en defensa de sus enmiendas a la totalidad de los señores Aznar López (DSC, 133, pp. 6064-6067); Monforte Arregui (DSC, 133, pp. 6067-6071); Comis Martí (DSC, 133, pp. 6072-6075); Rodríguez Sahagún (DSC, 136, pp. 6129-6132); Ortiz González (DSC, 136, pp. 6133-6136); Pérez Royo (DSC, 136, pp. 6137-6139); y Fajardo Spínola (DSC, 136, pp. 6139-6144).

21. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, DSC, n.º 187, pp. 8610-8613.

tes en materia de Régimen Local), se ponía en marcha la actualización del resto del régimen local no innovado por la ley.

En la Ley 7/1985, de 2 de abril, se evitó la definición completa del sistema desde una sola clave, en favor de cualquiera de los componentes de la organización territorial del Estado: interés nacional, autonómico o local, por lo que se aceptó la diversidad propia de dicho ordenamiento, erigido como un criterio de solución legal²².

La estructura y tipología de las entidades locales quedó definida en el artículo 3 de LRBRL, que distingue entre entidades locales territoriales y entidades locales. Entre las primeras están: el municipio, la provincia, y la isla en los archipiélagos balear y canario. Gozan de la condición de entidades locales: las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas también por las comunidades autónomas, de acuerdo en el primer caso con el artículo 45 de LRBRL y en el segundo con dicha norma y los estatutos de autonomía respectivos. Por último, disfrutaban de la misma condición las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios²³.

A propósito de esta ordenación hemos de tener en cuenta, una vez más, que las provincias en el caso de Navarra, Cantabria, La Rioja, Madrid, Asturias y Murcia, constituidas como comunidades autónomas uniprovinciales, mantienen su territorio y límites, así como su consideración de circunscripción electoral, pero la diputación provincial, su órgano de gobierno, fue sustituido por los órganos de las comunidades autónomas, esto es, legislativo y ejecutivo, además del Tribunal Superior de Justicia con sus funciones judiciales.

El Título III está dedicado a la provincia; en el artículo 31, además de las definiciones conocidas, se determina, con lo reiterado anteriormente, que los fines propios y específicos de la provincia son los de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, en particular para asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado.

22. Parejo Alfonso (1988: 187).

23. Martín Mateo (1987).

De acuerdo con el criterio seguido, incluiremos en pie de página algunas de las adiciones contenidas en el Real Decreto Legislativo 781/1986²⁴.

6.1. La organización de las provincias

La Ley determina que la organización provincial dispondrá de un presidente, los vicepresidentes, la comisión provincial y el pleno, existente en todas las diputaciones. A este le correspondía²⁵:

- a) La organización de la Diputación.
- b) La aprobación de Ordenanzas.
- c) La aprobación y modificación de los presupuestos, la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia y la aprobación provisional de las cuentas.
- d) La aprobación de los planes de carácter provincial.
- e) El control y la fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno.
- f) La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal, cuantía de las retribuciones complementarias de los funcionarios, número y régimen de personal laboral, separación del servicio de los funcionarios y ratificación del despido del personal laboral.
- g) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
- h) La enajenación del patrimonio.
- i) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas.
- j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas.
- k) Aquellas atribuciones que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial”.

24. “Capítulo I. Disposiciones generales. Art. 25. El Territorio de la Nación española se divide en cincuenta provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente. 2. Sólo mediante Ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias. Cualquier alteración de sus límites requerirá Ley Orgánica”.

25. El art. 28 del Texto Refundido incluía: la creación, modificación y disolución de organismos provinciales; informar en los expedientes de fusión, agregación o segregación de municipios; la adquisición de bienes y derechos, y la concesión de quita y espera; la contratación de obras y suministros, cuando su cuantía excediese del 5 % de los recursos ordinarios o hubiesen de durar más de un año; la provincialización de servicios; la aprobación de planes generales de carreteras y el establecimiento de servicios de comunicaciones provinciales y de suministro de energía eléctrica.

Al presidente de la diputación le correspondían en todo caso²⁶:

- a) Dirigir el gobierno y la administración de la Provincia.
- b) Representar a la Diputación.
- c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, la Comisión de gobierno y cualquier otro órgano de la Diputación.
- d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad o ejercicio corresponde a la Diputación Provincial.
- e) Asegurar la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma cuya gestión ordinaria esté encomendada por ésta a la Diputación.
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, ordenar pagos y rendir cuentas.
- g) La jefatura superior del personal de la Corporación.
- h) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- i) Contratar obras y servicios siempre que su cuantía no exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto ni del 50 por 100 del límite general aplicable a la contratación directa, con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- j) Ordenar la publicación y ejecución y hacer cumplir los acuerdos de la Diputación”.

La comisión de gobierno estaba integrada por el presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, previa comunicación al pleno. Entre sus funciones estaban la de asistir al presidente en el ejercicio de sus funciones, y las que este u otro órgano provincial le delegase. Se preveían las delegaciones especiales que para cometidos específicos pudiese realizar el presidente en favor de cualesquiera diputados, aunque no perteneciesen a la comisión. En los casos de sustitución del presidente, esta recaería en los vicepresidentes, por el orden de su nombramiento, siendo libremente designados por este entre los miembros de la comisión de gobierno.

6.2. Competencias de las diputaciones

El ejercicio de las competencias corresponde al modelo de Estado autonómico. Inicialmente el artículo 2 de la LRBRL atribuye a las entidades locales las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de cada entidad

26. El art. 29 del Texto Refundido incluía: todas las facultades en materia de personal que no tuviese atribuidas el pleno; presidir las subastas y adjudicar provisionalmente el remate; el desarrollo de la gestión económica conforme al presupuesto aprobado.

local, pero se remite a las leyes básicas del Estado, previstas constitucionalmente, la determinación de las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en la materia que regulen. Por tanto, lo primero es la atribución expresa de las competencias, pues solo en defecto de la misma entrará en juego —dice Parejo— el título competencial residual de la Administración autonómica²⁷.

El modelo de competencias compartidas característico del Estado autonómico se determina en el artículo 7, que las califica como propias, que solo podrán ser determinadas por la Ley, ejercidas en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones públicas, o como competencias atribuidas, que se ejercen en los términos de delegación y en las que pueden aparecer técnicas de dirección o control, respetando la potestad de autoorganización de la entidad local. De nuevo en el artículo 10 se vuelve a hablar de coordinación de las competencias con las restantes Administraciones públicas, salvaguardando la autonomía de las entidades locales.

Por último, en el Capítulo II del Título III, artículos 36 a 38, se detallan las competencias provinciales que podían ser ejercidas en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, teniendo en cuenta que solo la Ley determinaría las competencias municipales en las materias enunciadas, de acuerdo con los principios fijados en el artículo 2. Estas eran:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31²⁸.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”.

Para llevar a buen fin lo dispuesto en los dos primeros epígrafes, la diputación debía aprobar anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya redacción participarían los municipios de la provincia. El plan debía contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de la distribución de fondos, y podría financiarse con medios propios de las diputaciones, las aportaciones

27. Parejo Alfonso (1988: 205).

28. Principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales.

municipales y las subvenciones que acordasen la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos.

Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos, la comunidad autónoma aseguraría en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales, según lo previsto en el artículo 59 de la Ley²⁹. De cualquier forma, el Estado y la comunidad autónoma podían adaptar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilidad y empleo.

Se cierran estas competencias propias de las diputaciones con la de asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos, mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación con los municipios.

Inspirada en el Informe de García de Enterría, la Ley reconocía la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen delegar competencias en las diputaciones, así como encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos respectivos. En tal supuesto, las diputaciones actuarían con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las comunidades. Igualmente, el Estado, previa consulta e informe con la comunidad autónoma interesada, podía delegar en las diputaciones competencias de mera ejecución, cuando el ámbito provincial fuese el más idóneo para la prestación del correspondiente servicio.

Finalmente, la Ley se refería a que las previsiones establecidas para las diputaciones en este capítulo, así como en los restantes de la misma, serían de aplicación a otras corporaciones de carácter representativo a las que correspondiesen el gobierno y la administración de la provincia.

6.3. La Hacienda provincial

Las Haciendas locales están reguladas en el Título VIII de la Ley, referida con carácter general a todas las entidades locales, bajo el principio de que serían dotadas de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines. Estas Haciendas locales se nutrían, además de sus tributos propios, y de las

29. La coordinación se realizaría mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública.

participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las comunidades autónomas, de aquellos otros recursos que previniese la Ley.

Cuestión tan primordial como la recaudación constituye un argumento de gran valor para la actividad de las diputaciones; dada la configuración territorial española, con más de 8000 municipios, la mayoría de menos de 1000 habitantes, y con comunidades autónomas como la de Castilla y León, con casi 2500, resultaría imposible para esos municipios, apenas dotados de una infraestructura administrativa, muchos dotados de un secretario que acumula en su actividad tres y hasta cuatro pueblos, recaudar cualquier tipo de tasas, contribuciones especiales o recargos sobre impuestos, por lo que la previsión legal para tales fines la contemplamos a continuación. Lo mismo puede decirse de la ejecución de los planes provinciales o múltiples aspectos de la gestión cotidiana.

La referencia expresa a la Hacienda provincial la vamos a encontrar en el Texto Refundido, Título VIII, Capítulo IV: “De los ingresos provinciales”, arts. 396 a 411, constituidos por: ingresos de derecho privado; tasas; contribuciones especiales; recargos sobre impuestos municipales y participaciones en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas; subvenciones y otros ingresos de derecho público; ingresos procedentes de operaciones de crédito; tributos con fines no fiscales y multas.

Tendrían la consideración de ingresos de derecho privado los frutos, rentas o intereses de bienes y derechos de cualquier clase; los rendimientos, ingresos, participaciones y beneficios líquidos procedentes de centros, establecimientos, bienes, actividades y servicios; donaciones, herencias, legados y auxilios de cualquier índole, aceptados por la diputación. Se determinaba la prevención, con los ingresos derivados de la enajenación o gravámenes de bienes o de derechos que tuviesen la condición de patrimoniales, de que no podían ser destinados a la financiación de gastos corrientes, salvo que se tratase de parcelas sobrantes de vía pública provinciales no edificables.

Las diputaciones podían establecer tasas por la utilización privativa o por el aprovechamiento especial de bienes o instalaciones de uso público provincial; y por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia provincial, que beneficiasen especialmente a personas determinadas o les afectasen de modo particular. En los artículos 401 y 402 consta la amplia relación de utilizaciones privativas, aprovechamientos especiales, servicios o actividades objeto de la imposición de tasas.

La sección cuarta, dedicada a las contribuciones especiales, facultaba a las diputaciones provinciales para establecer contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de servicios provinciales. El aumento del valor de determinadas fincas como consecuencia de tales obras o servicios tendría, a estos efectos, la consideración de beneficio especial.

Podrían imponerse contribuciones especiales para las siguientes obras y servicios:

- a) Establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios.
- b) Construcción de embalses, canales y otras obras para la irrigación de fincas.
- c) Obras de captación, embalse, depósito, conducción y depuración de aguas para el abastecimiento.
- d) Estaciones depuradoras de aguas residuales y colectores generales.
- e) Desmonte, terraplenado y construcción de muros de contención.
- f) Obras de desecación y saneamiento, de defensa de terrenos contra avenidas e inundaciones, así como la regulación y desviación de cursos de agua.
- g) Construcción y conservación de caminos, vías locales y comarcales.
- h) Cuando por delegación de obras o servicios de competencia municipal ejecuten algunas de las comprendidas en el artículo 231.1".

Los recargos y participaciones provinciales en ingresos del Estado, de comunidades autónomas y de municipios, se regulaban en los artículos 409 y 410. En virtud del primero se aplicaría un recargo provincial del 40 % sobre las cuotas de licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales y artistas. El mencionado recargo correspondería a las diputaciones y los cabildos insulares en cuyo territorio se ejerciese la profesión, industria, comercio, arte o actividad gravada.

Las diputaciones provinciales y los cabildos insulares participarían en los tributos del Estado, no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas, a través de las correspondientes consignaciones en los Presupuestos Generales del Estado. Dicha participación se establecería por el Ministerio de Hacienda entre las corporaciones indicadas, en proporción al número de habitantes de derecho de la respectiva provincia o isla.

Para los regímenes especiales, la participación de las diputaciones forales del País Vasco se regiría por lo previsto en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, de aprobación del Concierto Económico. Para determinar la cantidad a percibir por los cabildos insulares de las provincias de Santa Cruz de Tenerife y

las Palmas, se seguiría el mismo criterio establecido para los municipios del archipiélago en relación con el Fondo Nacional de Cooperación Municipal. Los ayuntamientos de Ceuta y Melilla participarían en la distribución como si se tratase de diputaciones provinciales y en función del número de habitantes de derecho de los municipios respectivos.

7. El desarrollo de la Ley 7/1985, de 2 de abril

Promulgada la Ley 7/1985 se aprobaron diversas normas que afectaban parcialmente al régimen local, principalmente las relacionadas con las comunidades autónomas, las diputaciones y los municipios, la regulación de las entidades inframunicipales o aspectos de las competencias contenidas en el artículo 148.1.2 de la CE.

7.1. Disolución de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común

La disposición transitoria 9.^a de la Ley 7/1985 disponía que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, el Gobierno, por un real decreto, procedería a disolver la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común, estableciendo lo necesario para la liquidación del patrimonio, obligaciones y personal de la misma. La institución creada, como vimos, por Real Decreto de 25 de junio de 1928, en el marco del Estatuto Provincial de 1925, superó el período republicano, la guerra civil y el autoritarismo dictatorial del general Franco; al fin de este, con la llegada de las libertades públicas, por Real Decreto de 8 de febrero de 1977, se reformó su reglamento. Ubicada en el Instituto de Estudios de Administración Local, sobrevivió 61 años, pero en 1986 existían la FEMP, los organismos de cooperación intermunicipal, y principalmente la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que había dispuesto su disolución.

Esta se materializó por el Real Decreto 1145/1986, de 6 de junio, al establecer el activo y pasivo patrimonial de la entidad y las obligaciones y derechos resultantes. Con el fin de proceder a la afectación definitiva de los anteriores, se constituiría una Comisión Liquidadora integrada por el director general de Cooperación Local del Ministerio de Administración Territorial, un representante de la Intervención General de la Administración del Estado, designado por el Ministerio de Economía y Hacienda, y dos presidentes de diputación. La presidencia de esta comisión recaería sobre el director de Cooperación Local, que designaría como secretario a un funcionario de carrera de nivel superior.

La Comisión Liquidadora procedería a la liquidación de los derechos y obligaciones de la Mancomunidad, asumiendo para ello la administración de su patrimonio, fijando el plazo máximo de un año para el procedimien-

to de liquidación de la Mancomunidad. La Administración del Estado se subrogaría en la titularidad de los bienes, derechos y obligaciones resultantes, después de que el Gobierno aprobase, a propuesta del Ministerio de Administración Territorial, previo informe de la Intervención General y de la Dirección General de Patrimonio del Estado, las cuentas de liquidación y la propuesta de subrogación, elaboradas por la Comisión Liquidadora.

Las disposiciones adicionales preveían la constitución de una cuenta en el Banco de España denominada remanente de la liquidación de la Mancomunidad, en la que se ingresarían todos los fondos de la entidad y los que resultasen de su administración y liquidación. El personal laboral a su servicio se incorporaría a la plantilla laboral del Ministerio de Administración Territorial o de sus organismos autónomos. Finalmente, concluido todo el procedimiento de liquidación, la documentación de la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común y la de la Comisión Liquidadora se depositarían en el Archivo General de dicho ministerio.

7.2. Algunos aspectos del desarrollo reglamentario de la Ley

Además del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local de 1986, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, al que nos hemos referido en diversas ocasiones, especialmente al considerar la cuestión de las Haciendas locales, hemos de mencionar que, entre ese año y 1994, el Gobierno aprobó los reglamentos de régimen local: Población y Demarcación Territorial (RD 1690/1986 de 11 del VII); Registro de Entidades Locales (RD 382/1986 de 10 del II); Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (RD 2586/1986 de 28 del XI); Bienes (RD 1372/1986 de 13 del VI); Funcionarios con habilitación de carácter nacional (RD 1174/1987 de 18 del IX); Provisión de puestos de trabajo a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RD 1732/1994 de 29 del VII).

7.3. Desarrollos autonómicos del régimen local

Debemos incluir diversas normas de régimen local de las comunidades autónomas, que afectaban a municipios, provincias, entidades inframunicipales o aspectos de las competencias contenidas en el artículo 143.1.2 de la Constitución. Ante su amplitud, nos limitaremos a mencionar la normativa general o aquellos casos de cierta trascendencia, reservándonos un detalle más amplio respecto a Castilla y León y Cataluña. Siguiendo con la relación aproximada, tenemos: Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; Ley 6/1986, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña, complementada con la Ley 7/1987, de

4 de abril, que supuso la desaparición de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, y días más tarde la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que incluía el régimen municipal de Barcelona, aunque este se vio regulado específicamente por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprobó la Carta Municipal de Barcelona.

Continuando con las normas autonómicas que afectaban a la generalidad del régimen local, tenemos: Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de Murcia; Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra; Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja; Ley 5/1977, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; Ley 9/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de Madrid.

8. Las diputaciones en la legislación local de Cataluña y Castilla y León

8.1. La Ley Municipal de Cataluña

Con una anticipación de 10 días el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales. Recordemos que tal concepto de provisionalidad se deducía del propósito de convertir el territorio catalán en una comunidad autónoma uniprovincial, recuperando la organización anterior a la división provincial de 1833, ahora con el encaje constitucional y posteriormente subdivida en veguerías y comarcas.

La organización territorial de Cataluña quedó determinada en el Título Primero, “Disposiciones generales”, de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Se refiere el artículo 1 a que los municipios y las comarcas son los entes locales en los que se organiza territorialmente la Generalidad de Cataluña. Seguidamente, en el artículo 2 consta que también tienen la condición de entes locales de Cataluña la provincia, las entidades municipales descentralizadas, las entidades metropolitanas y las mancomunidades de municipios. El artículo 3 determina que el municipio, la comarca y la provincia tienen naturaleza territorial y gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El Título VII de la Ley, artículos 84 a 90, estaba dedicado a la provincia, a la que reconocía como entidad local, formada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Su gobierno y administración correspondía a las

respectivas diputaciones como corporaciones de carácter representativo. Seguidamente consideraba que, cuando Cataluña se constituyese como comunidad autónoma uniprovincial, la Generalidad asumiría su gobierno y administración, así como las competencias, los medios y los recursos que les correspondiesen.

Formaban parte de la organización provincial el presidente, los vicepresidentes, la comisión de gobierno y el pleno; se incluía como órgano de la provincia a la comisión especial de cuentas, y, como órganos complementarios, a las comisiones de estudio, informe o consulta, y cualquier otro establecido por la diputación.

El pleno de la diputación estaba constituido por el presidente y los demás miembros de la corporación. La comisión de gobierno estaba integrada por el presidente y un número de miembros no superior a la tercera parte de los existentes, que serían nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta de ello al pleno. Al presidente, a la comisión y al pleno, les correspondían las atribuciones que determinase la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El presidente podía delegar el ejercicio de sus atribuciones en los miembros de la comisión de gobierno, sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para encargos específicos, pudiese realizar en cualquier miembro de la corporación, aunque no perteneciese a la comisión de gobierno. Los vicepresidentes, designados libremente por el presidente entre los miembros de dicha comisión, le sustituirían, por su orden de nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

Las competencias propias de las diputaciones serían las que les atribuyesen las leyes, y en cualquier caso les correspondían:

- a) Coordinar los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia.
- b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los que tengan menos capacidad económica y de gestión.
- c) Prestar servicios públicos de carácter supracomarcal.
- d) Fomentar y administrar los intereses peculiares de la provincia”.

Para el ejercicio de las funciones de coordinación y cooperación económica en las obras y los servicios de competencia municipal, y para la atribución de competencias administrativas previstas en el apartado anterior 2, c) y d), se aplicaría lo dispuesto por la Ley de Régimen Provisional

de las Competencias de las Diputaciones Provinciales. Dichas corporaciones ejercerían las funciones de asistencia y cooperación jurídica y técnica mediante:

- a) La orientación y el asesoramiento jurídico, económico y técnico.
- b) La asistencia administrativa.
- c) Las ayudas técnicas en la redacción de estudios y proyectos.
- d) Cualquier otra fórmula análoga que determine la propia Diputación Provincial".

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 89 que nos ocupa, y del Título III de la Ley de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, estas podían cooperar también en la efectividad de los servicios municipales mediante el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas de las que podían beneficiarse los municipios y comarcas. También correspondía a las corporaciones provinciales garantizar el ejercicio efectivo de las funciones públicas necesarias, previstas en el artículo 92.3 de la LRBRL, referidas a su reserva a los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

El artículo 90 regulaba diversos aspectos de las relaciones entre las diputaciones y las comarcas. Las funciones de asistencia y cooperación municipal se ejercerían especialmente para el establecimiento y la prestación de los servicios mínimos, sin perjuicio de las que correspondían también a la comarca, de acuerdo con la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña. Dichas funciones podían cumplirse también en favor de la comarca si esta ejerciese competencias municipales. De acuerdo con lo previsto en la Ley, siguiendo los criterios de coordinación, las diputaciones y los consejos comarcales podían establecer, por medio de convenios, los mecanismos de apoyo para que la comarca pudiese desplegar la competencia que le atribuía la referida Ley de Organización Comarcal en materia de asistencia y cooperación y de ejercicio de las funciones públicas necesarias en el ámbito municipal.

Años después, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, aprobó el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Ha experimentado varias actualizaciones, la última publicada el 15 de junio de 2011. La provincia, su organización, competencias y relaciones con otras Administraciones, están contenidas en los artículos 87 a 93.

8.2. La Ley de Régimen Local de Castilla y León

En la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, pese a su número y la importancia vital para los municipios de menor población, casi el 90 % del total, encontramos la figura de la provincia distribuida por su articulado, sin una sección específica ni unas referencias independientes del resto de la Ley. Esta afirmación se quiebra en el artículo 5, que reconoce a la provincia como una entidad local determinada por la agrupación de municipios, dotada de personalidad jurídica propia y autonomía plena para la gestión de sus intereses.

Su gobierno y administración están encomendados a la respectiva diputación. Pero recuerda que es el ámbito territorial ordinario para el cumplimiento de las actividades de la Comunidad, sin perjuicio de que esta pueda establecer otros que resulten adecuados. Los fines básicos de la provincia son los de garantizar la prestación integral y adecuada en el territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y colaborar en la actividad de coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

A lo largo del articulado aparece la diputación provincial como institución en la que puede iniciarse un procedimiento; este es el caso de la creación y supresión de municipios o la alteración de sus términos (art. 16).

En los casos del fomento de fusiones e incorporaciones de municipios de población inferior a 20 000 habitantes, la cooperación económica local que la Comunidad de Castilla y León dedique al plan de obras de las diputaciones, quedará condicionada a que una parte vaya destinada al nuevo municipio surgido de la fusión (art. 18.2).

La prestación homogénea de servicios mínimos es un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las diputaciones provinciales, así como la coordinación y las ayudas de la Comunidad Autónoma (art. 21.4). Cuando esta Administración dispense temporalmente a los ayuntamientos de la obligación de prestar determinados servicios mínimos, basada en determinadas circunstancias, está previsto que en el procedimiento que se instruya se dé audiencia a la diputación provincial (art. 22.2).

El cambio de denominación de un municipio, iniciado por acuerdo de su ayuntamiento, será sometido a información pública e informe de la diputación provincial (art. 24.2).

La creación de mancomunidades está sujeta a una detallada tramitación en cuanto a la constitución de la misma y sus estatutos, cuyo proyecto será sometido a información pública durante un mes; simultáneamente se recabará informe de la diputación o las diputaciones provinciales interesadas, que, de no emitirse en el plazo de un mes, se entenderá favorable al proyecto (art. 35.2). La modificación de los estatutos de la mancomunidad será sometida a información pública e informe favorable de la diputación o las diputaciones interesadas y de la consejería competente en materia de Administración local (art. 38.1).

El Capítulo IV, dedicado a otras entidades asociativas, se refiere a la creación, modificación o supresión de entidades metropolitanas, que se llevará a cabo mediante una ley específica, previa audiencia de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones interesadas (art. 45.2).

Para el ejercicio de las competencias propias de las entidades locales menores, se determinará reglamentariamente el régimen de colaboración de la Comunidad Autónoma con las diputaciones provinciales, para que estas pongan en marcha un servicio de gestión del patrimonio de dichas entidades (art. 51.4). Previamente a su constitución deberá oírse al ayuntamiento y a la diputación interesados (art. 52.2.e). Los conflictos de competencias suscitados entre entidades locales menores de un mismo municipio serán resueltos por su ayuntamiento. En los demás casos resolverá la consejería competente en materia de Administración local, previo informe de los ayuntamientos y diputaciones provinciales afectados (art. 65). Cuando estas entidades realicen obras y presten servicios por delegación del municipio y su coste no pueda ser financiado por ambos, la Administración de la Comunidad y las respectivas diputaciones promoverán la aplicación por el municipio de los principios de cohesión territorial y solidaridad, en el marco del artículo 43.3 del Estatuto de Autonomía. Finalmente, para la elaboración y aprobación de su presupuesto, contarán con el asesoramiento jurídico adecuado del secretario del ayuntamiento o del servicio establecido por la diputación (art. 70.2).

En los casos en que los municipios deseen acogerse al régimen de concejo abierto, además de la decisión mayoritaria de todos los vecinos y del acuerdo favorable de dos tercios del pleno del ayuntamiento, para ser aprobado por la Comunidad Autónoma se requerirá el informe de la diputación correspondiente (art. 73.1).

La Administración autonómica podrá encomendar la realización de actividades de carácter material, técnico o de gestión de servicios a las entidades

locales, acompañando la dotación y los medios económicos correspondientes. Cuando la encomienda de gestión se lleve a cabo en las diputaciones o en los municipios de más de 20 000 habitantes, deberá realizarse conjuntamente a todos ellos (art. 83.4). La anterior transferencia o delegación de competencias podrá realizarse a favor de diputaciones provinciales (art. 84.1.a). Dichas transferencias y delegaciones competenciales en favor de las diputaciones deberán realizarse conjuntamente a todas ellas (art. 85.1). No obstante, cuando la naturaleza o las características del servicio lo requieran, la transferencia o delegación se limitará a una diputación provincial determinada (art. 85.2). Con carácter general, la entidad local que reciba las funciones transferidas queda obligada a presentar anualmente a la Administración autonómica una memoria de la gestión del año anterior del servicio transferido, incluyendo niveles y calidad de su prestación (art. 88.1). A la recíproca, mediante convenio, las diputaciones provinciales podrán encomendar la gestión de servicios propios a la Administración regional, especialmente en materia de conservación de carreteras, centros sanitarios o sociales (art. 101).

Para asegurar la coherencia de actuación de las distintas Administraciones públicas, la Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las entidades locales, muy especialmente de las diputaciones, cuando las actividades o los servicios trasciendan el interés propio de las mismas, incidan o condicionen de forma relevante los intereses de la Comunidad o condicionen la programación o planificación de la misma en materias de su competencia, y en los casos en que los servicios sean concurrentes o complementarios (art. 104). La Junta de Castilla y León, previo informe del Consejo de Cooperación Local, establecerá, mediante decreto, los objetivos y prioridades a que deban ajustarse las diputaciones provinciales en la elaboración y aplicación de sus respectivos planes. La Comunidad Autónoma podrá otorgar subvenciones con cargo a su presupuesto, condicionadas al cumplimiento de los objetivos y prioridades establecidos en la citada norma (art. 108.2 y 3).

Finalmente, la disposición adicional segunda dispone que, tras los estudios correspondientes y con audiencia de las entidades locales o instituciones interesadas, se elaborarán por la consejería competente en materia de Administración local planes generales de viabilidad municipal que garanticen la prestación de los servicios mínimos, la efectiva autonomía municipal y la capacidad suficiente para el cumplimiento de sus fines; asimismo, prevé que las diputaciones provinciales participarán en la formación de los mencionados planes.

Del articulado se deduce la gran importancia que adquieren las nueve diputaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pese a difumi-

nar a lo largo del texto legal su actividad, funciones y competencias. En síntesis, su nómina aproximada sería: información en múltiples expedientes de la actuación municipal, mancomunidades, concejo abierto y entidades locales menores; funciones asistenciales y de cooperación; audiencia previa de las corporaciones provinciales en diversos trámites; asesoramiento jurídico; competencias delegadas; formación de planes; etc.