

La provincia y su Diputación en el nuevo régimen local

Es añeja la polémica sobre la conveniencia de suprimir o mantener la entidad territorial denominada provincia. Los detractores de ésta postulan su supresión alegando, fundamentalmente, que se trata de una creación artificial ideada por las Cortes de Cádiz, en imitación servil del régimen administrativo francés, tan admirado por nuestros ingenuos legisladores doceañistas. Los defensores de dicha entidad sin discutir, en general, que la génesis de la misma esté más en la ley que en la naturaleza, arguyen que, al cabo de un siglo de vigencia, la provincia ha adquirido en nuestra patria carta de naturaleza y que vale más fortalecer y vigorizar esta circunscripción intermedia entre el Estado y los municipios que procurar su desaparición, la cual produciría, sin duda, un vacío no demasiado fácil de llenar. Existe —dice el señor Ruiz del Castillo— una tradición provincial y no se ve la ventaja de sustituirla con cualquier otro intento de división territorial.

Con gran sentido de la realidad la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio último, mantiene la organización provincial y la inyecta nueva savia y vigor. Pero al mismo tiempo que, desde la altura del poder, se proclama que la provincia es “una realidad que vive sobre el solar de España”, con la misma autoridad y desde el mismo alto sitio se reconoce “su descomposición presente por falta de medios económicos”. Escasas de éstos, en efecto, las Diputaciones Provinciales, sobre todo desde que, a partir de la supresión del impuesto de cédulas personales, quedó congelada la principal fuente de ingresos de que disponían, vienen arrastrando una vida lánguida que, en la mayor parte de los casos, se constriñe al cumplimiento de algunas atenciones benéficas, sin duda muy interesantes, y a la

construcción y conservación de una red mayor o menor de caminos vecinales.

La nueva ley se orienta, por lo que a esta materia se refiere, en el sentido de rectificar tan precaria situación y, con este plausible propósito, amplía la competencia de las Diputaciones Provinciales, aumenta sus obligaciones y servicios mínimos, concede los medios económicos necesarios para que tales ampliación y aumento no sean mero enunciado teórico y mejora la estructura y funcionamiento de sus órganos rectores.

De los dos aspectos que los tratadistas suelen distinguir en la provincia: el de circunscripción que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus fines, para la realización más eficaz de sus servicios, y el de entidad territorial con fines propios, es decir, el de órgano de intereses locales, importa éste a nuestro estudio y, dentro de él, nos interesa especialmente el examen de la relación entre la provincia —representada por su Diputación— y los municipios —representados por sus Ayuntamientos.

Desde que, con su actual carácter, adquiere existencia legal en 1812 hasta que se promulgan los Estatutos municipal y provincial, la provincia se configura en las leyes como una especie de superior jerárquico de los Ayuntamientos, sobre los que ejerce una verdadera tutela. Así resulta de la Constitución de Cádiz, en la que se desenvuelven con pormenor las atribuciones de las Diputaciones con relación a los Ayuntamientos. Y la ley de 1882 confirma esta supremacía de aquella sobre éstos. Recuérdese, en prueba de ello, el artículo 75 de la vieja ley cuando establece que corresponde a la Diputación como a superior jerárquico de los Ayuntamientos: 1.º Revisar los acuerdos de los Ayuntamientos con arreglo a lo que disponga la ley municipal. 2.º Encargar a cualquiera de sus Vocales que giré visitas de inspección a los Ayuntamientos, con el fin de enterarse del estado de sus servicios, cuentas y archivo. Y a este propósito y como curiosidad histórica recordaremos que en el viejo Reglamento de Régimen Interior de la Diputación de Madrid, se encomendaba a la Sección de Gobernación el estudio, entre otros, de los asuntos siguientes: autorización a los Ayuntamientos para litigar, examen y aprobación de ordenanzas municipales, expedientes de arbitraje de la Diputación para solventar deudas de los pueblos, enajenaciones y permutas de bienes municipales, expedientes sobre reforma y supresión de establecimientos benéficos municipales, transferencias de crédito e incidencias de contabilidad municipal, contratos municipa-

les, etc., etc. Con razón pudo hablarse en el notable preámbulo que precede al Estatuto provincial de la plaga de ingerencias y extralimitaciones en la vida municipal que se perpetraba por y a través de las Diputaciones. En la magna obra de "Calvo Sotelo" pierde la Diputación este carácter y si, hasta entónces, "los Ayuntamientos eran como menores de edad tutelados por la Diputación, en adelante serán fuerza prima y alma mater y la Diputación institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales". Y tan cara era al insigne estadista esta liberación de los Ayuntamientos de la tutela de las Diputaciones, que en el articulado de la ley llega a permitir a los municipios de la provincia la modificación de la estructura orgánica de la Diputación y aún la supresión de ésta, mediante el régimen de carta intermunicipal; atrevida innovación que no llegó a traducirse en hechos.

La ley de julio del presente año adopta una posición en cierto modo intermedia y desde luego muy razonable y conforme con la realidad administrativa de nuestro tiempo. Ni la Diputación ejerce funciones jerárquicas sobre los Ayuntamientos ni éstos tienen en su mano la posibilidad de suprimir aquélla. Más bien la Diputación es institución inmovible destinada a realizar los fines que a la provincia corresponde cumplir en orden al más adecuado servicio de los intereses locales de dicha circunscripción, o como dice, en expresión breve y afortunada, la base 38 de las Ley de Bases, corresponde a la Diputación "la administración de los intereses peculiares de la provincia". Sigue constituyendo principal misión de la provincia complementar la acción de los municipios, pero no es ajena a la ley la idea de tutela cuando la relación se establece entre la provincia y los pequeños municipios, como lo prueba la base 46 al establecer entre las atribuciones de la Comisión de Servicios técnicos (que habrá en toda Diputación según la base 40) la de aprobar los planes de urbanización, las Ordenanzas de construcción de viviendas y los proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial que hubieren formado los Ayuntamientos de municipios menores de 50.000 habitantes. Esta misión tutelar de la Diputación fué paladinamente expresada por don Blas Pérez al presentar el proyecto a las Cortes.

* * *

Si el órgano representativo de la provincia es la Diputación, fácilmente se comprende la gran importancia que reviste la cuestión

relativa a la organización de esta Corporación. Así se reconocía en la exposición de motivos del Estatuto provincial. Piedra básica de dicha organización era en la ley de Calvo Sotelo la reducción del número de Diputados de la que se esperaba una gran utilidad "porque la misión asignada a las Corporaciones provinciales requiere pocos, pero celosos administradores".

En la ley de 1882 el número de Diputados llegaba en alguna provincia hasta cuarenta y cuatro; en el Estatuto no excedía en ningún caso de dieciocho. En la ley de julio último pervive análogo criterio en cuanto al número, pero se introducen innovaciones fundamentales respecto a la misión y facultades que se asignan a dichos Diputados y al sistema de designación de los mismos.

En la ley provincial de 1882 se partía de la distinción entre la Diputación Provincial y la Comisión Provincial. Esta distinción persiste en el Estatuto de 1925 con las denominaciones de Diputación en pleno y Comisión Provincial Permanente, siquiera con un carácter un poco diferente al ponerse dicha distinción en relación con la de Diputados directos y Diputados corporativos.

En la Ley de Bases recientemente promulgada desaparece la Comisión Permanente, siquiera con un carácter un poco diferente al ponerse dicha distinción en relación con la de Diputados directos y Diputados corporativos.

Asimismo desaparecen las atribuciones que antes se conferían a dar una mayor agilidad al mando de la Corporación Provincial, fué propugnada por la Diputación de Madrid al emitir el informe solicitado por la Dirección General de Administración Local en 1942 y por el Secretario de aquélla, don Filiberto López, en su Memoria del mismo año.

* * *

El cargo de Presidente de la Diputación ofrece en la Ley de Bases de 17 de julio una triple novedad relacionada con la naturaleza, la forma de nombramiento y la duración del cargo respectivamente.

En primer término ha cambiado radicalmente el carácter o naturaleza del cargo de Presidente. En la vieja ley del 82 aparece éste desdibujado y casi borrado por completo desde el momento en que era al Gobernador Civil a quien correspondía presidir la Diputación con voz y voto en sus tareas deliberantes, ejecutar en todo caso sus acuerdos y suspender éstos indefinidamente. En el Estatuto de 1925

la Presidencia de la Corporación provincial adquiere verdadera substancia y se eleva a su titular a un mayor rango desde el momento en que se llama a presidir siempre la Corporación sin compatir esta facultad con el Gobernador Civil y se le confieren una serie de atribuciones que se mencionan en la larga enumeración contenida en el artículo 125. La ingerencia gubernativa se confina —como se dice en su exposición de motivos— en el mínimo rincón de un caso de necesidad agudo extremado e imperioso. En la Ley de Bases última si bien se torna al viejo sistema, con criterio a nuestro juicio discutible, de erigir al Gobernador Civil en Presidente nato de la Diputación provincial, en cambio se configura la naturaleza del cargo de Presidente en forma que hace de éste un verdadero Presidente-Gerente al que se confieren cuantas facultades de gobierno y administración de los intereses peculiares de la provincia no estén atribuidas de modo expreso a la Diputación en pleno (Base 45). Puede suscitar alguna confusión la circunstancia de que la Base 37 conceda al Gobernador Civil la facultad de presidir con voto la Diputación y la Comisión provincial de Servicios Técnicos mientras que la base 45 atribuye este derecho al Presidente de la Diputación y otro tanto cabe decir respecto a la conclusión de que es el Presidente quien convoca las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Diputación y que el Gobernador Civil sólo puede hacer esta convocatoria con carácter extraordinario, correspondiendo al Presidente presidir las sesiones, salvo cuando asista a éstas el Gobernador Civil, en cuyo caso ocupará éste la Presidencia. Convendría que en la ley articulada se aclarase esto perfectamente.

En cuanto a la forma de nombramiento, en la ley provincial de 1882 la Diputación elegía “de su seno un Presidente” (art. 51). En el Estatuto de 1925 el Presidente se designaba por votación de todos los Diputados directos y corporativos, pero el nombramiento sólo podía recaer en uno de los primeros (art. 85). En la nueva ley y a tenor de su base 39 el Presidente de la Diputación será nombrado por el Ministro de la Gobernación, debiendo reunir las condiciones exigidas en la base 6.^a para ser Alcalde: ser español, mayor de 25 años y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad.

Por lo que se refiere a la duración, en el régimen de últimos del pasado siglo, el cargo de Presidente se ejercía “hasta la renovación” (art. 51) que se hacía por mitad cada dos años (art. 57). En el Estatuto el mandato de Presidente duraba seis años (art. 85). En la

ley de este año la duración del cargo es indefinida, pues, respecto de ella no encontramos otra declaración que la contenida en la base 39, cuando dice que “el Presidente de la Diputación será... separado por el Ministro de la Gobernación”, debiendo interpretarse este precepto en el sentido de que, por tratarse de un cargo de la confianza del Ministro de la Gobernación, corresponde al titular de este Departamento la facultad discrecional de nombrar y separar a los Presidentes de las Diputaciones, de la misma manera que por el Gobierno y a propuesta del Ministro de la Gobernación se nombran y separan los Gobernadores Civiles (Base 35). Hasta qué punto sea acertada la medida de vincular el nombramiento y separación de los Presidentes de Diputaciones al arbitrio del Ministro, nos lo dirá la realidad, aunque bueno es observar que si bien en las leyes españolas no hay precedente de este criterio, en la práctica y desde el año 1923 viene observándose así, pues todos los Presidentes de Diputaciones han sido nombrados y separados gubernamentalmente y sin sujeción a previa norma.

* * *

La composición de las Diputaciones provinciales ha variado de forma fundamental. En la ley de 1882 todos los diputados tenían el mismo origen; el sufragio universal, y la misma representación: la de los electores de la provincia agrupados en distritos electorales cada uno de los cuales resultaba de la agrupación de dos partidos judiciales y enviaba a la Corporación provincial cuatro Diputados. El sufragio universal se consideraba en aquella época la panacea para resolver todos los problemas de representación política, sin duda porque erróneamente se identificaban las ideas de representación y elección.

Algo varió el sistema en el Estatuto provincial, pues si bien los Diputados directos —que formaban la Comisión provincial permanente— eran elegidos por sufragio universal, en su modalidad del sistema proporcional, al lado de ellos se establecían los llamados Diputados corporativos, designados por los Ayuntamientos de la provincia y que, con los Diputados directos, integraban el pleno. En la exposición de motivos se afirmaba, en justificación de este criterio, que “Municipio y Ayuntamiento son cosas distintas y puede entenderse que el primero irá a la Diputación por medio de los Diputados directos, ya que el Municipio es cuna de ciudadanos, y que el se-

gundo en cambio irá por medio de los corporativos, que serán individuos salidos de su seno”.

La ley de 17 de julio establece un sistema corporativo puro, pues, sólo lleva a la Diputación representantes de Corporaciones territoriales (Ayuntamientos y de Entidades institucionales de carácter económico, cultural o profesional) radicantes en la provincia. Así, la base 38 expresa que por cada partido judicial, habrá un Diputado, que será elegido por Compromisarios de los Ayuntamientos de la demarcación entre sus Alcaldes y Concejales. Cuando se trate de un partido judicial, cuya capital lo sea a la vez de provincia y tenga dicha capital una población superior a cien mil habitantes, los Compromisarios de un Ayuntamiento elegirán, de entre los Concejales del mismo, un representante más por cada quinientos mil habitantes o fracción de quinientos mil. Para completar la Diputación, las Entidades económicas culturales o profesionales radicantes en la provincia, determinadas reglamentariamente, elegirán un número de Diputados que no exceda de la mitad del de representantes de partidos judiciales de entre una lista de candidatos propuesta por el Gobernador civil, en número triple, por lo menos, del de las vacantes que hayan de ser cubiertas. Quizá hubiera sido preferible reconocer, sin cortapisas a las Corporaciones y Entidades que se mencionan el derecho a elegir sus representantes. De todos modos la orientación de la Ley en este aspecto de composición de las Diputaciones, es algo que se aproxima a lo perfecto.

* * *

Novedad fundamental del nuevo régimen provincial es la creación de la Comisión de servicios técnicos que, entre otras funciones, asumirá las atribuidas por la Legislación vigente a la Comisión provincial de Sanidad Local. Forman parte de ella el Presidente y el Secretario de la Corporación, cada uno con su propio carácter y puede asistir a sus sesiones el Gobernador Civil a quien corresponderá en este caso la Presidencia y, junto con los expresados, integran dicha Comisión los representantes en provincias de los servicios centrales: Delegado de Hacienda, Ingeniero-Jefe de Obras Públicas, Jefe provincial de Sanidad, etc. En el discurso de presentación a las Cortes del proyecto de ley por don Blas Pérez, se expresa que la finalidad perseguida con la creación de dicha Comisión no es otra sino la de “unir esfuerzos e intereses de Estado y Provincia, y au-

sentar trabas de fronteras y competencias que tanto han embarazado nuestra vida administrativa". Las atribuciones de la Comisión de servicios técnicos se detallan en la base 46 y se relacionan sobre todo con el gran papel que a las Diputaciones se les asigna en lo que se refiere a ejercer la tutela efectiva sobre los pequeños pueblos que radiquen en la provincia. Son dichas atribuciones, en síntesis, las siguientes: Aprobar planes de urbanización, ordenanzas de construcción de viviendas y proyectos de ensanche y urbanización y saneamiento; formar dichos planes y los proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios; e informar los planes de obras y servicios de que haya de conocer la Diputación y cualesquiera otros asuntos de carácter técnico que se estime pertinente.

* * *

Todas las interesantes innovaciones introducidas por la nueva ley en el régimen provincial serían ineficaces si, al propio tiempo, no se hubiera acometido, como con gran acierto se ha hecho, el problema de dotar suficientemente las haciendas provinciales. No hemos de ocuparnos de ello aquí por haber sido abordado esta cuestión en esta misma revista por eminentes especialistas. De la feliz conjunción de los fines que se atribuyen a la provincia y su Diputación y de los medios que se conceden a ésta para realizarlos, esperamos grandes bienes para los Municipios, para las Provincias y para la Nación entera.

JUAN LUIS DE SIMÓN TOBALINA