

**LEGISLACIÓN, FUNCIONES Y DOCUMENTOS DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL.
APUNTES METODOLÓGICOS PARA UNA TESIS.**

CARMEN MOLINA TABODA
Archivo y Biblioteca de la
Excma. Diputación Provincial de La Coruña

RESUMEN

Trataremos de diseñar con este trabajo los principios legislativos que estructuran la organización de la Administración local, lo que en definitiva habrá de contribuir a la tipificación y normalización de sus fuentes documentales.

La gestión de la Administración local siempre ha estado sometida a las influencias políticas del momento, y en el campo concreto de sus archivos no podemos olvidar que la posesión de información significa poder. Todos y cuantos partidos o tendencias políticas han pasado por la reciente historia de España, se ocuparon de modificar, para perfeccionar a su gusto, las instituciones locales, matizando sus facultades a través del marco de su funcionamiento.

1. TEORIA DE LA HISTORIA. HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES

La historia de las instituciones políticas y administrativas describe la evolución del sistema de normas jurídico públicas que regulan la estructura y funcionamiento de la constitución política a través de sus instituciones fundamentales. La historia de las instituciones políticas y administrativas es la historia del derecho público o, si se prefiere en versión británica, la historia constitucional. Estudia el aspecto formal y jurídico de la constitución política, conforme a la realidad social y económica determinante.

La investigación institucional requiere necesariamente la combinación del método histórico y el jurídico. La ciencia histórica precisa del auxilio del punto de vista jurídico-dogmático.

Los estudios históricos de la Constitución político-social de España se inician en la época moderna, como parte integrante de la historia del derecho español. En el s. XVI, ciertos tratadistas en temas de derecho público afrontan el estudio de las instituciones que les son contemporáneas, a través de sus antecedentes más o menos inmediatos (1).

2. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO LOCAL. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA PROVINCIA

En nuestro tiempo y en todos los países, las Administraciones públicas son un factor político de primera magnitud, e instrumento indispensable de la política económica y social fuertemente condicionada por la demanda de seguridad de la población (2).

Resulta indudable la conexión temática y estructural de la política y la administración. Los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado, la Administración local, son elementos de garantía y armonización de los intereses contrapuestos de los administrados y las administraciones, e incluso de las propias administraciones entre sí (3).

El Régimen local constituye una instancia clave del régimen político, su evolución es paralela a la de nuestra historia constitucional, a pesar de que su aplicación práctica dependa de concretas técnicas administrativas (4).

Durante la época franquista la Administración local se provincializó. Hoy, tras la LBRL de 1985, se ha municipalizado. El municipio es la «entidad local básica de la organización territorial del Estado» (art. 11 LBRL, 1985). La Provincia ha perdido su carácter básico. Es una «entidad local territorial determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines» (art. 141 Constitución y art. 31 LBRL, 1985). La necesidad y generalidad de la Provincia no implica la necesidad y generalidad de la Diputación Provincial, no pasa de ser una agrupación

(1) G. de VALDEAVELLANO, L. *Curso de Historia de las Instituciones*. Madrid. Revista de Occidente, 1975.

(2) BAENA DEL ALCAZAR. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid. Técno, 1985.

(3) LLISSET BORREL, F. *Manual de Derecho Local*. Madrid. Abella, 1986.

(4) MARTÍN RETORTILO, S. «Presupuestos constitucionales de la Función Administrativa en el Derecho positivo español», *Revista de Administración Pública*. 26 (1958).

de estructuras territoriales básicas, una entidad local de segundo grado (5).

España se encuentra entre los países con una minuciosa regulación del Procedimiento administrativo. No debe confundirse con el expediente administrativo que representa su materialización. Los principios informadores del Procedimiento administrativo son la tendencia a la unidad, la preocupación por la eficacia administrativa, el antiformalismo y el interés por la garantía de los administradores (6).

La Ley de 19 de octubre de 1889 intentó la regulación uniforme del procedimiento de tramitación de los expedientes en los diferentes departamentos de la Administración. Supuso un salto decisivo en la evolución del Derecho público español, y ostenta la virtud de haberse adelantado a sus homónimas de los otros países.

Esta Ley trata de reunir la norma de procedimiento en un texto único de múltiple aplicación a todos los sectores administrativos. Respeto la especialidad de determinadas materias cuyas peculiaridades precisan de un procedimiento diferente del ordinario, tras el que la Ley se aplicará supletoriamente (es decir, LBRL de 1985 y T.Ref. del 86).

Se precisan así, por tanto, las directrices de las garantías jurídicas que el Estado debe a los administrados. No funcionan como meros enunciados programáticos, sino que son verdaderas normas jurídicas que habilitan a la Administración para adoptar cuantas medidas sean precisas a la impulsión de la economía, celeridad y eficacia de los servicios; a través, por ejemplo, de la normalización de documentos. El propósito sería el de poner fin a la multiplicidad de expedientes que se exigían para la resolución completa de un sólo asunto, con el claro menoscabo para la unidad de la Administración. Tal era el caso de las actividades de los administrados condicionadas por sucesivas autorizaciones, licencias o aprobaciones administrativas, interesadas simultáneamente de varios centros o departamentos.

Como fin de todo ello, se impone la unidad del expediente o su resolución por quien tenga la competencia más específica.

La iniciación, ordenación, instrucción y terminación, más que fases o momentos preceptivos de un procedimiento, son los tipos de actuaciones que se han de dar o no, según la propia naturaleza del procedimiento en cuestión, dotado así de la agilidad y eficacia que demanda una Administración moderna (7). Vemos así, como los principios del Procedimiento administrativo, la economía, la celeridad y eficacia, se sostienen sobre avanzadas técnicas de normalización documental y racionalización del trabajo burocrático (8).

El trámite procedimental constituye la esencia misma del Procedimiento administrativo, a través de grupos de actos homogéneos. La «ordenación» (art. 67 y sig. LPA) es el motor del Procedimiento administrativo, una infraestructura continua de soporte. Se inicia con el subgrupo de actos de iniciación, impulsado por actuaciones que posibiliten su marcha, a instancia de parte o bien

(5) LLISSET BORREL, F. *Op. cit.*

(6) ENTRENA CUESTA, R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Técno, 1987.

(6) ENTRENA CUESTA, R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Técno, 1987.

(7) *LEGISLACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA*. 9ª ed. Madrid. Civitas, 1987.

(8) MOLINA TABOADA, C. «El Archivo: Asistencia de gestión en la Administración local». En: *Jornadas de Archivos*. La Coruña, 1987.

de oficio. Los actos de iniciación abren las oportunidades y los espacios de tiempo precisos a las actividades del Procedimiento (art. 74). Los actos de constancia van plasmando en el papel los sucesivos pasos dados, para revisar su actuación. Ahora bien, frente a la simplificación de la escrituración de ciertos trámites (9) puesta en práctica en el Procedimiento administrativo, en el Procedimiento judicial nada se hace que no se escriba, garantía de transparencia y orden.

A continuación se desarrolla el Procedimiento garantizando los derechos de los interesados con la exposición e información de las resoluciones que les afecten, pudiendo presentar las alegaciones y recusaciones pertinentes. En la «instrucción» (art. 81 y sig. LPA) la Administración desarrollará de oficio o a petición de los interesados los actos encaminados a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos precisos a la resolución. La alegación introduce en el Procedimiento elementos de derecho y razonamientos de hecho claves para la decisión final. Tanto la Administración como los interesados pueden introducir los datos precisos en el tiempo habilitado para ello. En el periodo de prueba se justifica y verifica todo ello, bien con carácter personal (confesión, testifical o pericial) o instrumental (documental o de reconocimiento). En fin, se desarrolla el procedimiento administrativo con la sucesión de los informes y dictámenes que se estimen necesarios por parte del jefe de la Sección correspondiente, de la Comisión informativa requerida, o incluso de Secretario, entre otros.

La «conclusión» del Procedimiento (art. 91 y sig. LPA) llega con la audiencia y vista, como garantía, previa a la propuesta de resolución, para con los derechos e intereses de los administrados. La ejecución de los decretos y acuerdos, optará por la comunicación y notificación íntegra de la resolución a los interesados (10).

3. HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. HISTORIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: EL TERRITORIO. LA POLÍTICA. LAS LEYES

Hasta 1812, el sistema de organización territorial local del norte peninsular se complicó en una extensa red de jurisdicciones superpuestas. La fórmula liberal, que trató de conciliar el control de la Administración del Estado con los órganos representativos locales, agrupó bastante artificialmente y sólo en nuestra provincia algo más de trescientos ayuntamientos (11).

La razón estriba en que bajo la organización social del espacio entre el Cantábrico y el Duero de la España medieval, ya existieron comprobadas dificultades de jerarquización de las antiguas unidades homólogas. Las aldeas, parroquias y anteiglesias medievales, nunca rendidas a las ciudades, cristali-

(9) MOLINA TABOADA, C. *Op. cit.*

(10) LA HUERGA FIDALGO, C. de. «Seminario de aplicación práctica del Derecho. Área de Derecho Administrativo» Desarrollado en: U.N.E.D. Centro de La Coruña, Curso 1987-88.

(11) BARREIRO FERNÁNDEZ, J.R. «Historia de la Administración». Conferencia en: Curso de Archivos Administrativos a cargo de la Universidad de Santiago y la Xunta de Galicia. Santiago, 1987.

zaron en la red de municipios más numerosos y minúsculos de España (12).

El máximo error de la legislación española de Régimen local es su uniformidad. La diferencia más significativa del territorio de Galicia es el asentamiento disperso de la población, llegando eso a suponer el 50% de las entidades de población de España. Los antiguos cotos y jurisdicciones en que se dividía el territorio subsistieron pesadamente hasta que en 1836 los nuevos ayuntamientos constitucionales reunieron por procedimientos circunstanciales o caciquiles las parroquias precisas. Mientras en Castilla cada ayuntamiento constaba de un sólo pueblo o entidad, en Galicia fue preciso reunir varios para alcanzar la fórmula de «un ayuntamiento por cada mil habitantes» (13).

El Régimen local es un producto cultural de los países occidentales, en los que tanto democracia como eficacia gestora son valores político-administrativos esenciales (14). La dinámica del municipio, desde el romano hasta el constitucional coincide con los grandes periodos de la historia de España. El modelo municipal gaditano trataría de conciliar formalmente la tradición de los fueros con la nueva ideología revolucionaria (15). La Provincia no nace como Administración local, sino sólo como división del Estado liberal para el mejor cumplimiento de sus fines. Habremos de esperar los años 1924 y 25 para que municipios y provincia vean reconocida su categoría de estructuras locales típicas, con intereses peculiares propios y fines totales. Veamos pues, cómo Régimen local y Régimen político han evolucionado a la par, vertebrados por idénticos principios (16).

La caótica organización territorial del Antiguo Régimen legó al liberalismo decimonónico nueve reinos, dos principados, dieciseis corregimientos, dos provincias y hasta otros tantos territorios insulares. Tras antecedentes modélicos como la división departamental francesa o las demarcaciones norteamericanas, se impondrá el racionalismo de la división territorial proporcionada a una justa administración. La parcelación de los viejos reinos favorecerá su unidad (17).

Los orígenes de la organización provincial, aún pudiendo remontarse a las Juntas del Reino del s. XVII, apuntan por un claro matiz revolucionario. Son los años de la Guerra de independencia cuando se suceden la Junta Superior, la Junta Superior de Subsidios, Armamento y Defensa del Reino y la Diputación Provincial única de Galicia, con objeto esta, de la racionalización institucional y la promoción de la prosperidad. Sobrepasado el paréntesis absolutista, en 1820 se inaugura la segunda Diputación Provincial única, cuyas finalidades se concentran en el fomento de la riqueza, la educación y el fisco. Destacan en ella figuras como Puentre, Lastre y Loriga.

Y así, con el constitucionalismo de los albores del s. XIX (18), se inicia

(12) PORTELA SILVA, E. «Organización social del espacio en la España medieval». Curso de Doctorado en: Programa de Economía y Sociedad en los s. XI al XX. Universidad de Santiago. Tercer Ciclo, 1988.

(13) FARIÑA JAMARDO, X. «A organización territorial local de Galicia». *Revista de Administración Gallega*, 2 (1986).

(14) LLISET BORREL, F. *Op. cit.*

(15) SACRISTAN Y MARTINEZ, A. *Municipalidades de Castilla y León*. Madrid, I.E.A.L., 1981.

(16) *NUEVO REGIMEN LOCAL*. Madrid. M. de Admón. Territorial. I.E.A.L., 1986.

(17) BENEYTO PEREZ, J. *Historia de la Administración española e hispanoamericana*. Madrid, Aguilar, 1958.

(18) Constitución de 1812, Título VI, Gobierno interior de los pueblos y de las provincias.

el proceso de surgimiento y consolidación de las Diputaciones Provinciales. Bajo la apariencia de mero instrumento de la organización administrativa, se inmiscuye en la sucesión de configuraciones del poder político en plena transición entre la caída del Antiguo Régimen y su sustitución por el orden liberal (19). Como algo natural en algo más de ciento cincuenta años de existencia, la Diputación Provincial como institución y corporación ha sufrido constantes y profundas transformaciones en su status legislativo o marco legal de actuación (20).

El periodo inicial abarca desde 1835 hasta la superación del ciclo revolucionario. Serán los años de ensayo liberal, plenos de efervescencia política. La segunda parte comprenderá fundamentalmente la Restauración borbónica, y con ella algo más de medio siglo de tranquilidad que servirá de incentivo a un cierto desenvolvimiento económico y la diversificación de las actividades provinciales. Finaliza este periodo con la sucesión convulsa de los críticos años veinte y treinta de nuestro siglo. Tras un largo periodo en que apenas varió la constitución orgánica provincial, se suceden bruscos cambios de régimen político que llenan de inestabilidad el panorama administrativo.

La Constitución de 1812 prometía una «división más conveniente del territorio español». La Provincia había surgido en España como solución del problema político-administrativo de la división territorial nacional. Habrán de transcurrir más de veinte años hasta que se haga posible y casi medio siglo para que llegue a fortalecerse (21).

La promulgación de la Ley Fundamental de Diputaciones Provinciales es una de las realizaciones del Ministerio de Mendizábal, de matiz eminentemente progresista, junto con las más famosas por discutidas leyes desamortizadas. Sus atribuciones se marcan por decreto, el 25 de septiembre de 1835, tomando como modelo las ordenanzas del trienio liberal, emanadas de la Constitución de 1812. La ley estaba compuesta de 28 artículos. Entre otras, la Diputación Provincial tendría las atribuciones de señalar y distribuir las contribuciones estatales, repartir entre sus partidos los gastos presupuestarios, reclutar los mozos del ejército, examinar las cuentas de los pueblos, sus presupuestos y calibrar sus imprevistos, suministrar censos de estadísticas al Gobierno, sostener las milicias nacionales, administrar los servicios de bagajes, promover la Instrucción pública y la Beneficencia (22), etc. (23).

Así como las primeras Diputaciones Provinciales de 1822 se vieron totalmente mediatizadas por el poder militar e inoperantes sin recursos económi-

(19) GONZALEZ MARINÁS, P. *Las Diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*. La Coruña. Diputación Provincial, 1978.

(20) FARIÑA JARMARDO, X. y PEREIRA FIGUEROA, M. *A Deputación de Pontevedra 1836-1986*. Pontevedra. Diputación Provincial, 1986.

(21) MORENO NIETO, L. *Historia de la Diputación Provincial de Toledo*. Toledo. Diputación Provincial, 1986.

(22) Hasta la instalación de la Diputación Provincial, las Casas de Beneficencia estaban a cargo de los ayuntamientos o de instituciones religiosas. La Ley Fundamental de Diputaciones de 1835 (art. 2, apart. 16) les asigna la intervención y administración de los Establecimientos de Beneficencia de su provincia. Serán interesantes y especialmente jugosos los pleitos coruñeses entre la Junta Municipal de Beneficencia y su sucesora Provincial.

(23) LLADONOSA PUJOL, J. *Historia de la Diputación Provincial de Lérida*. Lérida. Diputación Provincial, 1974.

cos, y a pesar de que su reconstitución definitiva, en 1835, se inscribe en pleno estallido carlista y bajo la fiebre desamortizante, podemos decir que entonces queda superada la precariedad del primer tercio del s. XIX. La Diputación Provincial de La Coruña queda definitivamente instalada el 21 de noviembre de 1835. Consecuencia de ello será la dinamización de las resoluciones administrativas, políticas y económicas, diversificando sus puntos de atención (24).

La traducción política de este fenómeno trasciende los límites locales. Las Diputaciones Provinciales se convierten de esta forma en piezas políticas que actúan como baluarte del progresismo, constituyendo un auténtico poder dentro del Estado. Cuando hacia 1840 se pretenda echar el freno al avance liberal, la clave la dará el control del Gobierno local, a través del agente centralizador por excelencia: el Gobernador Civil (25).

A partir de entonces, con la implantación de un liberalismo moderado, predominante en la escena política decimonónica, las Diputaciones Provinciales se consolidan. Variarán sus postulados al compás de la evolución política condicionante, y servirán sus intereses. Con este marco, no desarrollarán tanto funciones representativas como de administración y fomento (26).

La década moderada traerá junto con los primeros planes de carreteras, una disminución sensible de facultades. Con el Real Decreto del 1 de enero de 1845 quedan constituidos los Consejos Provinciales, tribunales de fiscalización administrativa, modelo del Estado autoritario concebido por Narvaez y González Bravo. A través de las noticias de los B.O.P. vemos como disminuyen las actividades de los diputados, su función se reduce a las más simples gestiones administrativas (27).

Se disuelve la Milicia Nacional, baluarte progresista de la Ley de 1835. La Diputación habrá de conformarse con la administración, más que la disposición, del Presupuesto Provincial y se entretendrá confeccionando revisiones y cupos de quintos y soldados, recaudando arbitrios, construyendo caminos y puentes, prestando asistencia benéfica y sanitaria e interesándose en aspectos culturales, bibliotecas y museos.

Tras el brevísimo paréntesis del bienio progresista, una nueva etapa moderada que dura doce años restablece el Consejo Provincial y vuelven a enmudecer las Diputaciones.

Prueba de ello la obtenemos a través de la Ley de presupuestos y contabilidad provincial, de 20 de septiembre de 1865. Pormenoriza los gastos e ingresos, la formación y aprobación de los presupuestos, su ejecución y la rendición de cuentas. El Reglamento para su ejecución, en su capítulo I de gastos, los clasifica en tres secciones. La primera contendrá los obligatorios (Administración Provincial, Servicios Generales, Obras Públicas, Cargas, Instrucción Pública, Corrección Pública e imprevistos); la segunda atenderá los voluntarios (Fundación y construcción de nuevos establecimientos, Carreteras, Obras diversas y otros gastos); por último, las obligaciones pendientes de pago del pre-

(24) VAAMONDE VARELA, M. «Los albores de la Diputación Provincial de La Coruña». *Revista La Coruña*, 1986.

(25) VAAMONDE VARELA, M. «La Jornada del 18 de enero en La Coruña». *Revista La Coruña*, 1987.

(26) GONZALEZ MARIÑAS, P. *Op. cit.*

(27) LLADONOSA PUJOL, J. *Op. cit.*

supuesto anterior (28).

Uno de los más acuciantes problemas de las administraciones provinciales ha sido constantemente la cuantía de sus presupuestos. Insuficientes por exiguos las más de las veces, hubieron de adaptarse a la diversa y contradictoria sucesión de decretos gubernativos que jalonan la historia de la Administración local contemporánea.

En el modelo progresista de Régimen local del que la Constitución de 1856 es el antecedente más inmediato de la legislación local posterior a 1868. Se aboga por el establecimiento de los «negocios de interés peculiar de las respectivas provincias». Con ello quedaría corregida la tendencia centralizadora, pero bajo el constante modelo de uniformidad y subordinación jerárquica (29).

Con la Revolución de septiembre de 1868 queda nuevamente abolido el Consejo Provincial, Decreto 13 de octubre. Se sucederán el Decreto Ley de 21 de octubre de 1868 de Organización y atribuciones de las Diputaciones, la Ley de 20 de agosto de 1870, la de 16 de diciembre de 1876 y la de 29 de agosto de 1882.

En un primer momento se crea la Comisión Provincial Permanente y se organizan cuatro comisiones con un Diputado provincial al frente de cada una: Comisión de Personal, que además de lo que indica su nombre, se encarga de las elecciones, de la Milicia nacional, de los alojamientos y bagajes; Comisión de Hacienda y Obras; Comisión de Relaciones con la Administración local y Comisión de Gobierno Provincial, a cargo de la Instrucción, la Beneficencia y el Fomento de la riqueza Provincial.

Liquidado el paréntesis del sexenio revolucionario se inicia la Restauración, y con ella el diseño canovista de un sistema oligárquico y caciquil. El marco constitucional y legal es exactamente el opuesto a un régimen parlamentario. En lugar de ser el Gobierno quien dependa de las Cortes, son estas las subyugadas al gobierno que convoca las elecciones, al amparo del sistema legal conectado con la Constitución (Ley electoral, Leyes provincial y municipal supercentralistas, Sistema judicial, etc.) (30).

La Ley orgánica Provincial canovista establece los siguientes negociados y secciones administrativas: Personal y elecciones; Hacienda; Presupuestos, bienes e inspección; Beneficencia, sanidad e instrucción pública; Obras Públicas, minas, montes, aguas; Reemplazos de las Fuerzas Públicas; Archivos y Bibliotecas, Registros (31).

La Ley 29 de agosto de 1882 para el régimen y administración de las provincias, en su capítulo VI, de Competencia y atribuciones de las Diputaciones Provinciales, artículo 74, dice que Corresponde exclusivamente a las Diputaciones Provinciales la administración de los intereses peculiares de las provincias respectivas... en particular cuanto se refiere a los objetos siguientes: «1.º Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los

(28) MARTINEZ ALCUBILLA, M. *Diccionario de la Administración española*. vol. VIII. Madrid. Admón. Augusto Figueroa, 1919.

(29) LLISSET BORREL, F. *Op. cit.*

(30) SOLE TURA, J. y AJA, Eliseo. *Constituciones y periodos constitucionales en España. (1808-1936)*. Madrid, S. XXI, 1983.

(31) MOLINA TABOADA, C. «Archivos, Administración e Historia». *Boletín Untia*. Seminario de Estudios Marifans. 3 (1987).

habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de Beneficencia o Instrucción, caminos, canales y toda clase de Obras Públicas de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de Fomento. 2.º Administración de los fondos de la provincia y su inversión conforme al Presupuesto aprobado. 3.º Custodia y conservación de los Bienes, acciones y derechos que pertenezcan a la provincia o a establecimientos que de ella dependan. 4.º Personal...» (32).

El Real Decreto 14 de agosto de 1893, declara suprimida la Sección de Fomento. En el artículo 2.º dice que «los diferentes asuntos que hoy se tramitan por las diferentes secciones, se despacharán en lo sucesivo por los Ingenieros jefes de los ramos a que correspondan, tratándose de Obras Públicas, Montes o Minas; por los servicios de las Comisiones provinciales de agricultura, industria y comercio, los referentes a la dirección de ese nombre; por los servicios de las Juntas provinciales de Instrucción Pública, los que a esta se refieran; por los funcionarios que en las provincias están al frente de los servicios dependientes del Instituto Geográfico y Estadístico, cuanto con estos se relacione; y ultimamente, por los Secretarios de los Gobernadores de la Provincia, todos los de índole indeterminada» (33).

Entramos en la recta final del s. XIX. El dilema hasta entonces discurrió entre el centralismo y la descentralización (34). Entrados en la última década, el problema ya no está en la disyuntiva, sino en la reforma de un Régimen local que se ha ido constriñendo. Tras el desastre colonial, la disquisición asume tintes regeneracionistas. En el s. XX ya, la cuestión regional abrirá una nueva brecha en el sistema político (35).

La actitud crítica frente al Régimen local toca su caracter doctrinal, el de la práctica legislativa e incluso el declaradamente político. Junto a la tendencia descentralizadora de los herederos del Krausismo, también presente en el resto del pensamiento jurídico contemporáneo, las críticas de caracter técnico abundan en el caracter artificial de provincias y municipios; en la identidad de la legislación para todos, sin marcar clases, tamaños o condiciones; en la omnipotencia del Gobernador Civil; en la insuficiencia del sistema hacendístico, etc. Pero el problema no residía unicamente en las características básicas de la legislación, sino y sobre todo, en que era impracticable. Y lo peor que le puede ocurrir a una legislación es que no se corresponda con la realidad.

Los liberales tomarán la iniciativa de los primeros proyectos de reforma, en la etapa final del s. XIX, aún cuando el tema no había sido tomado como el gran mito del partido conservador de la época regeneracionista. En Silvela, Maura y hasta en Calvo Sotelo, encontramos la concepción política optimista de reconocer un sustrato de potencial vida local, reprimida bajo la legislación liberal centralizante (36).

La discusión sobre el Régimen local, la más larga y enconada de la Res-

(32) MARTINEZ ALCUBILLA, M. *Op. cit.*

(33) MARTINEZ ALCUBILLA, M. *Op. cit.*

(34) BENEYTO PÉREZ, J. *Op. cit.*

(35) TUSELL GOMEZ, J. *La Reforma de la Administración local en en España (1900-1936)*. Madrid. I. Nal. de Admón. Pública, 1987.

(36) TUSELL GOMEZ, J. *Op. cit.*

tauración, acaparó las grandes pasiones políticas.

Desde el fracaso del proyecto de Maura, en 1907, se inicia la catalanización de la reforma administrativa local. Será durante la dictadura de Primo de Rivera, cuando se elabore la más nítida expresión de la legislación conservadora en materia de reforma de la Administración local, que al tiempo puede ser un modelo de autonomía y democracia. Con ella se intentó resolver el abismo demoledor abierto entre la teoría y la práctica política que amenazó de muerte al régimen restauracionista.

El Estatuto Provincial de 1925 configura definitivamente a la provincia como entidad local, al margen de su consideración como circunscripción administrativa del Estado. Se invertirán los términos de relación entre provincia y municipio. Desaparece la tutela de aquella, ya que la entidad primaria y célula básica radica en el municipio, mientras la provincia es la institución contingente, no inexcusable, estimuladora de la actividad municipal. Las competencias de Beneficencia, Sanidad, Cultura o Comunicaciones, son idénticas, la diferencia de matiz incide en el ámbito, los espacios y costes de aplicación.

La legislación republicana no se caracterizó por ser precisamente innovadora. El Régimen local de la República se instaura en virtud del Decreto Ley 15 de abril de 1931, dejando subsistentes gran parte de los preceptos legales de los Estatutos de Calvo Sotelo y sus Reglamentos. Ello prueba como, paradójicamente, la Dictadura supuso un avance de la democracia local en la historia de la Administración (37).

El Régimen local franquista fue objeto de una Ley de Bases en 1945, articulada en 1955 y refundida con otra del 53, en 1955. En los años sesenta se fraguarán importantes proyectos de reforma, conducentes al Estatuto de Bases de Régimen local, sólo parcialmente articulado en 1976 y 1977. Los principios generales de orientación fueron un férreo centralismo político y administrativo, la tutela del Servicio de Inspección y asesoramiento de las corporaciones locales, y la representación corporativa, familiar, sindical y de entidades (38). Franco entregó a los falangistas más responsabilidades en los entes locales que en la Administración central, justificado en la ideología de la formación política única, en la importancia de las células básicas familiar, municipal y sindical (39).

4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL A TRAVÉS DE SUS ARCHIVOS. LAS ACTIVIDADES Y LOS DOCUMENTOS. ADMINISTRATIVISTAS Y ARCHIVEROS

Las Diputaciones provinciales, lo hemos visto ya, llevan ciento cincuenta años como agentes institucionales de redistribución compensatoria de los recursos de las entidades locales. Constituyen un modelo de vertebración institucional y de articulación de los poderes públicos de las diferentes funciones administrativas que operan sobre el territorio.

Las atenciones provinciales son de marcado carácter municipal, pero ex-

(37) BAENA DEL ALCAZAR. *Op. cit.*

(38) LLISET BORREL, F. *Op. cit.*

(39) BAENA DEL ALCAZAR. *Op. cit.*

ceden sus límites y rebasan sus posibilidades económicas. Tal es el caso de la Asistencia social y sanitaria, las Comunicaciones, el Fomento de la riqueza provincial y la Difusión cultural.

Las Diputaciones provinciales se concibieron en Cádiz como entidades de fines propios, con independencia de ser utilizadas por el Estado como circunscripción en provecho de sus servicios. La Constitución de 1812, las consideró los superiores jerárquicos de los municipios, prerrogativa que subsiste hasta el Estatuto Provincial de 1925. Los Ayuntamientos contribuían a las necesidades de las Diputaciones por medio del Contingente Provincial. Aún en el mencionado Estatuto Provincial aparece la aportación municipal forzosa, y ello a pesar de que la competencia provincial hubiese sido asumida por los ayuntamientos y se arbitrase por primera vez una Hacienda provincial relativamente densa, concediéndosele el derecho a practicar las recaudaciones de Contribuciones e impuestos del Estado (40).

Uno de los avances más significativos por eficiente de la legislación de Régimen local ha sido la institución de Cooperación provincial a los servicios municipales, por la Ley de Bases de 1945. Por una parte incide en el medio rural de los pequeños municipios, por otro, actúa de revulsivo en el lánguido discurrir de las actividades provinciales tradicionales. Prueba del aumento de la actividad experimentada la otorga el Registro de entrada de documentación a tramitar, que se duplicó desde el año de su creación, 1954. Los medios se arbitraron a través de la Ley de Bases de Reforma de las Haciendas locales, de diciembre de 1953, que concibió la creación del Arbitrio sobre la Riqueza provincial. Todo esto supuso que las Diputaciones provinciales dejaran de ser un mero órgano político-administrativo, para pasar a constituirse en órgano político-fiscal y técnico, viendo crecidos sus ingresos en correlación a las nuevas funciones ejercidas, hasta el punto de haber sido precisa la creación de la Inspección de Rentas y Exacciones (41).

En los años ochenta, el sistema de Planes Provinciales se convierte en un instrumento de eficaz colaboración de la Administración Central y las Corporaciones locales, con el fin de dotar a las más pequeñas entidades locales de los servicios primarios y fundamentales. El sistema de Planes Provinciales de Obras y Servicios abarca tres grandes campos de actividades: los Planes de ámbito Provincial, los de extensión Comarcal (Comarcas de Acción Especial), y las actividades en régimen de Acción Comunitaria (42).

Los recientes programas de inversión de la Excma. Diputación Provincial de La Coruña, delatan con claridad el campo de extensión de sus actividades. Destacan, en orden y cuantía, el Plan Provincial de Obras y Servicios y el Plan Provincial de Comarcas de Acción Especial. Le siguen en importancia la Dotación de infraestructuras en las zonas productoras de Energía eléctrica y, naturalmente, la Red Provincial de Carreteras, las actividades del Sector Primario, la Promoción cultural y deportiva y la Asistencia social y sanitaria. La

(40) ABELLAN, Carmelo. *Tratado práctico de la Administración española*. Vol. I. Estructura y actividades. Madrid. I.E.A.L., 1971.

(41) ABELLAN, Carmelo. *Op. cit.*

(42) PLANES PROVINCIALES. 1981. Madrid. M. A. Territorial. Dirección General de Corporaciones locales, 1981.

clasificación funcional de los gastos y atenciones básicos de la Institución provincial es definitoria. Cerca de la mitad se destinan al conjunto de las Actividades Sociales y para la Comunidad (43).

En administraciones de este calibre, el Secretario elabora por sí o a través de otros, actas, informes, oficios, solicitudes, etc. Todos cuantos hacen documentos dependen de él. Así pues, el Secretario ejerce un auténtico «señorío en el reino de los documentos». El Libro de Actas es uno de los medios más antiguos de conservar ordenadamente la información de un ente colegiado. Aparece justamente en el momento histórico en el que se aminora la publicidad, base de la tradición oral, cuando el Regimiento o Cabildo sucede al régimen de Concejo abierto. El Estado de Derecho obliga a escribir más, para que los procedimientos ofrezcan mayores garantías. El Secretario ya no se contentará entonces sólo con los Libros de Actas; se plantea el problema del Archivo, hasta, el momento limitado a unos cuantos documentos importantes custodiados en su propio despacho (44).

Las administraciones contemporáneas afrontan el tema de los archivos por medio de la comparación exhaustiva de los costes del servicio y sus beneficios. El Archivo es un servicio general de la Administración local, necesario para su funcionamiento. Pero, el Archivo además es un servicio finalista, que termina absorbiendo toda la documentación administrativa, reservada en principio al servicio de la propia Administración, extendiendo su utilidad al doble papel de servicio interno y externo (45).

Concluimos. La documentación es el reflejo escrito de la gestión, a cada clase de gestión responden unas clases de documentos determinados. El principio de clasificación de documentos tiene que derivar del de organización de las instituciones locales, de sus funciones y atribuciones. Hemos intentado, en definitiva, lograr una aproximación a la historia de la gestión, a través del derecho local y su traslado en funciones y documentos.

(43) *MEMORIAS DE GESTION*. Excma. Diputación Provincial de La Coruña. La Coruña. Imp. Provincial, 1984-1986.

(44) PEDRO Y SANGIL, X. de. *Administración local y sociedad. Perspectiva desde el rol de Secretario*. Madrid. I.E.A.L., 1971.

(45) UNDINA ABELLO, A.M. y GASOL Y ALMENDROS, J.M. «Problemas prácticos de los Archivos Históricos de las Corporaciones locales». En: *Seminarios y Simposios de investigación. 1974. Conclusiones*. Madrid. I.E.A.L., 1975.