

# MEMORIA DE TRABAJOS REALIZADOS EN 1951 POR EL SERVICIO FORESTAL

Durante 1951 se continuó el cultivo en los ocho viveros centrales con que cuenta el Servicio Forestal de la Diputación, aumentándose su superficie de acuerdo con los medios disponibles. Se ha proporcionado planta a un número elevadísimo de Ayuntamientos, de acuerdo con la misión tutelar que, respecto a ellos, le corresponde a la Corporación provincial, a gran



Inauguración del Coto Forestal de Meco (Foto Leal)

número de Entidades oficiales y benéficas, a particulares y a diferentes dependencias y secciones de la propia Diputación.

Se prosiguieron los trabajos de repoblación en los doce montes afectos al Consorcio que existe con el Patrimonio Forestal del Estado, destacándose la labor en el monte «Las Sierras», del término de Garganta de los Montes, por haberse iniciado su restauración en la campaña 1950-51, que comenzó en noviembre del pasado año.

Se crearon durante este ejercicio los Cotos forestales de previsión escolar «Carlos Ruiz» en Meco y «Argimiro Torrecilla» en Griñón, pensándose instalar, en diciembre o enero próximos, uno en Buitrago y otro en el partido de San Lorenzo del Escorial.

Citaremos como especies más intensamente empleadas en estos trabajos, los pinos silvestre, negral, piñonero y carrasco, y el ciprés arizónica, entre las coníferas, y los olmos, moreras, acacias y chopos, entre las frondosas.

Se dió en el Colegio de San Fernando el V Curso de capacitación forestal de obreros de la Región centro, curso que, como los anteriores, ha estado a cargo de profesores de la Escuela especial de Ingenieros de Montes.

Se inició la publicación de folletos de carácter técnico divulgador con los trabajos titulados *Estudio de las especies más aptas y la forma de repoblación más adecuada para la restauración arbórea de la provincia de Madrid* y *Estudio de las plagas más importantes que ata-*

can a las repoblaciones realizadas en la provincia de Madrid y medios para combatirlas, debidos a los actuales Ingenieros señores Pita Carpenter, Serrano, Narbona y Torrent Guasp.

El Servicio de Guardería piscícola, del que tan necesitados están los ríos de la provincia, se intensificó con el Guarda y Sobreguarda, pensándose, en el próximo año, comenzar la repoblación de algunas zonas de ríos de la Sierra con alevines de trucha.

Los trabajos de repoblación, en general, fueron mucho más satisfactorios que en años anteriores, y en especial que en 1950, en el que la sequía ocasionó cuantiosos perjuicios.



1. Ejemplares de pino negral en la Dehesa de Majadahonda.—2. Repoblación de pino negral en Santa María de la Alameda.—3. Zona repoblada en la Dehesa de «El Sotillo».—4. Ejemplar de cedro en el Vivero de «El Sotillo».

# Pasado estéril y vigencia fructífera de las Diputaciones Provinciales

La supresión de la Comisión Permanente - vivero caciquil - y  
la creación de la fecunda Comisión de Servicios Técnicos

"Derecho Local de España", inestimable auxiliar para el estudio de la Administración Local

He aquí un libro de máxima utilidad. Se titula: *Derecho Local de España*. Su autor, don Elías Barros Martínez. De su competencia en este ramo son testimonio irrecusable los títulos del señor Barros, en la actualidad Secretario de Administración Local de primera categoría, Abogado en ejercicio, Letrado-Asesor del Ayuntamiento de Vigo.

*Derecho Local de España* constituye un volumen de más de mil trescientas páginas, donde, como reza el subtítulo, están vivos y sencillamente expuestos, para conocimiento y comprensión de todos, la doctrina, la legislación, la jurisprudencia e incluso los formularios de que puede servirse la colectividad o la individualidad en el supuesto de que alguna de las disposiciones atraiga perjuicio sobre su particular interés.

Su autor ha querido hacer, y lo ha logrado plenamente en *Derecho Local de España*, una obra de consulta, de orientación en materia tan destacada como es la Administración Local española. Hasta ahora esta materia, cuya importancia subrayamos, se hallaba sin ordenar, estaba desparramada en un océano de leyes, decretos, órdenes, circulares, etc., etc., sin relación o refundición, sin cohesión que la convirtiera en cuerpo vivo, con vivencia inasequible a la generalidad de los españoles, envueltos por esa maraña, en la cual se señalaba con flecha poco visible el camino que había de seguirse, para salirle inmediatamente al paso una nueva disposición desconocida que había hecho torcer la señal hacia otro lado.

La oportunidad de esta recopilación del señor Barros, tan minuciosa y preciada, está patente en el hecho de haberse publicado recientemente la nueva ley de Régimen Local. Para su estudio, ninguna base mejor ni más clara y sencilla que este volumen, en el que se escruta toda la trama de esta legislación tan trascendente y se glosan y apostillan sus artículos.

Lleva *Derecho Local de España* con facilidad al conocimiento más exacto de las normas orgánicas y económicas de la administración municipal y provincial y los medios convenientes para la debida eficacia del fin perseguido por la Ley.

Difícil es conseguir en esta materia el ánimo de conectar la doctrina, el concepto teórico, con la aplicación práctica. Para esto es menester que quien acometa la empresa, ardua en sí, posea hondos conocimientos de los principios que inspiran la norma legal y una gran experiencia de las vicisitudes de su contacto o contraste con la realidad. Es también imprescindible conseguir una exposición diáfana y, a

ser posible, amena, que aligere a la obra del peso de su contenido abstracto, tan peculiar de los tratados del Derecho administrativo.

Pero aquellas circunstancias a que aludimos al principio y hay que reconocer en el autor de *Derecho Local de España*, se revelan aquí en seguida como natural consecuencia de la preparación y capacitación del señor Barros, familiarizado con esta rama de la Administración por la posición que ocupa y los cargos que actualmente desempeña. Se halla, pues, en posesión de conocimientos técnicos y prácticos lo suficientemente amplios para exponer y ahondar con agudeza en cuantos problemas tiene planteados la comunidad.

Insistimos en que el señor Barros ha logrado una obra meritoria al proponerse llevar a cabo una valiosa obra de consulta de innegable interés para Ayuntamientos y Diputaciones y profesionales del Derecho. Como ha logrado también poner al alcance de todos los no versados en estas cuestiones un libro, por el cual puede cualquiera percatarse sin gran esfuerzo de la dimensión de sus derechos y obligaciones para con el Ayuntamiento y la Diputación y de los medios que la ley pone en sus manos para oponerse a las supuestas o existentes extralimitaciones de estos organismos.

\* \* \*

El carácter de nuestra revista nos incita a transcribir el libro segundo de *Derecho Local de España*, parte en la cual el autor se refiere concretamente a la vida orgánica, a la gestión eficaz de las Diputaciones provinciales dentro de su órbita amplia y llena de cometidos trascendentes para la vida nacional, y más aún para el espacio vital de su jurisdicción determinada por las leyes.

Este libro segundo del volumen del señor Barros lleva por títulos:

«Organización y administración de las provincias.—De las provincias y de la organización provincial.—Del territorio y de la división provincial.»

Como dato curioso y que creemos han de estimar nuestros lectores, vamos a empezar por recoger lo que el autor llama «Ideas preliminares», y en las cuales se hallan los avatares de los organismos provinciales desde su iniciación, hace ya cerca de siglo y medio, hasta nuestros días.

Leamos al señor Barros:

«La famosa y discutida Constitución de 1812, elaborada por las turbulentas Cortes de Cádiz, dió vida

a las Diputaciones provinciales, como órganos encargados de promover la prosperidad de las Provincias, que dicha Ley fundamental concibió en su actual estructura políticoadministrativa. Pero la creación era artificiosa, porque no contaba la Provincia con la solera histórica y etnográfica de las regiones españolas, ni con la sustantividad del Municipio, y por eso las Diputaciones, acometidas de un raquitismo inicial, crecieron endebles, agitadas por turbios vientos de la política y vituperadas por todos los sectores de la opinión, sin que las ocho Leyes que desde su nacimiento hasta nuestro ..... se dictaron para paliar su precaria vida lograran imprimirles vigor ni eficiencia. De ellas dijo ya Donoso Cortés que «eran funestísimas para España», abogando por que las Cortes las silenciases en la ley Constitucional, y don Antonio Maura las calificó, en 1902, de «haz de caciquismo» y «dogal que tienen al cuello los Municipios». Su total supresión o radical reforma fué punto obligado de los programas de todos los Gobiernos que se sucedieron a fines del siglo pasado y principios del que corre, sin que, no obstante, tal unánime propósito se consumara, porque el menudeo de las crisis ministeriales fué para ello impedimento.

Conferida en el mes de septiembre de 1923 la gobernación del Estado al Directorio militar, presidido por el General Primo de Rivera, y desaparecidas las causas que obstaban la realización de la idea, se convirtió inmediatamente en realidad la vieja aspiración de la reforma del Régimen Local, promulgándose en los primeros días del mes de marzo de 1924 esa obra meritísima llamada Estatuto Municipal, que al atribuir a los Ayuntamientos amplia competencia para conocer en materia hasta entonces reservada a las Provincias y facilitar su comunidad para acometerla, llevaba implícita en sus preceptos descentralizadores los gérmenes extintivos de las Diputaciones. ¿Por qué no se realizó, sin embargo, definitivamente la supresión? La explicación es ésta: tan pronto los prohombres catalanes se percataron del propósito del Gobierno, comenzaron a contrarrestarlo con razonamientos y alegaciones. En esta labor colaboraban también las Diputaciones vascas, temerosas de perder sus fueros y privilegios. En el Gobierno se habían establecido, como consecuencia, dos tendencias: una que defendía la total supresión, y otra que propugnaba la radical reforma. La pugna, que en un principio se había planteado en el terreno puramente doctrinal, llegó a adquirir señalados caracteres políticos, y en los dos meses que duró la discusión, más de una vez circularon por la capital de España rumores de cambios en el Directorio. Mientras tanto, la ley Provincial de 1882, severamente mutilada e inadaptable, amparaba con dificultad la vida indecisa y lánguida de las Diputaciones.

Pero ahuyentáronse al fin las dificultades y suspicacias que se oponían a la aprobación de la ley Orgánica Provincial, y en 20 de marzo de 1925 fué promulgado el Estatuto Provincial, a cuya exposición se llevaron, no sabemos si como justificación de la obra o como expresión de transigencia o despecho, las si-

guientes palabras: «... forzadas a vivir las Diputaciones, salvo honrosas excepciones, en penuria económica lamentable, sólo abordaron con interés la tarea política; esclavos de ella, trocáronse de tutores en verdugos de la vida municipal y sirvieron de refugio a desaforadas pasiones oligárquicas y disemaron la gangrena del caciquismo en los más apartados rincones y lugares del país».

El Estatuto Provincial, que sólo rigió en toda su integridad hasta el año 1911, tuvo la virtud de transformar la faz de las Diputaciones provinciales, las que, aprovechando el predominio de la finalidad administrativa sobre la política, que caracterizó a los años que siguieron a su publicación, se convirtieron en órganos activos y eficientes de las Provincias, consideradas éstas no como delimitación de servicios estatales, sino como circunscripción territorial de vida local. Los montes se cubrieron de extensas masas forestales; vías de comunicación surcaron el territorio jurisdiccional, alcanzando pueblos sumidos en el aislamiento; se impulsaron los servicios benéficos y sanitarios, dotándolos de establecimientos, material y personal adecuados; se crearon instituciones de crédito popular; se establecieron granjas y campos de experimentación para protección y desarrollo de la agricultura y de la ganadería, y se fomentaron, en fin, los intereses morales y materiales de las Provincias, algunas de las cuales ofrecen hoy un estado floreciente y de lisonjeras perspectivas.

La Ley que comentamos mantiene abierto el camino para la eficacia de la administración de las Diputaciones provinciales, ya que regula en términos parecidos al Estatuto el desenvolvimiento de su actividad. Las modificaciones que en relación a aquel texto legal se introducen en el presente se dirigen, como hemos de ver en el transcurso de este libro segundo, a beneficiar la eficiencia de dichas Corporaciones, ya que van encaminadas a lograrla orillando complejidades burocráticas en la gestión.»

\* \* \*

Expuestas estas «Ideas preliminares», se estampan en el libro los artículos 203 al 207 de la Ley, en los cuales se señala la división territorial de España en cincuenta provincias, formadas por agrupación de Municipios, cuyos límites no podrán ser variados sino mediante Ley, y alude a la fusión de Ayuntamientos y a que éstos no podrán sumarse, si pertenecen a una provincia de régimen común, a otra de régimen foral en el orden económicoadministrativo.

Por su cuenta, el autor aclara:

«La actual estructuración del territorio español en provincias fué llevada a cabo por Real decreto de 30 de noviembre de 1633, que dividió el de la Península e islas adyacentes en cuarenta y nueve provincias, a las que se asignaron los nombres de las capitales respectivas, excepto Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que continuaron conservando las denominaciones que entonces tenían.

El número de provincias es hoy de cincuenta, pues

el Real decreto-ley de 21 de septiembre de 1927 dividió el Archipiélago canario, que antes constituía una sola provincia, en dos, con las denominaciones también de sus respectivas capitales: Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas.

Las provincias están integradas por Municipios, y la división se hizo teniendo en cuenta límites naturales, jurisdicciones administrativas, vías de comunicación, conveniencias y necesidades de los pueblos. No son, por tanto, las Provincias entidades naturales, sino circunscripciones territoriales trazadas artificiosamente para la mejor organización de los servicios políticos, económicos, administrativos y judiciales del Estado, pudiendo por ello ser objeto de rectificaciones o reformas, tanto en su número como en su delimitación.

La Ley de 2 de agosto de 1882 y el artículo 2.º del Estatuto Provincial de 1925 dispusieron la invariabilidad, salvo casos excepcionales, de los límites y capitales de las Provincias; pero el mismo artículo estatutario dispuso que en plazo de dos años el Gobierno podría modificar la división territorial provincial vigente, a fin de acomodar los límites de las provincias a las necesidades y medios de comunicación entonces existentes.

Las provincias constituyen en la esfera administrativa un organismo intermedio entre el Municipio y el Estado, creado originariamente para los fines de éste; pero se le ha impreso también el carácter de circunscripción territorial de vida local, esto es, Entidades con actividades propias e independientes de las del Estado, llamadas a satisfacer determinadas necesidades y a cumplir determinados servicios privados del territorio de su jurisdicción, y cuya satisfacción no atribuye la Ley ni al Estado ni al Municipio, aunque cualquiera de ellos pudiera atenderlos; aquél, por sí solo, como órgano superior susceptible de aplicar su actividad a todo el territorio nacional; éste, mancomunadamente, formando asociación entre sí para la realización de los servicios supramunicipales. Pues bien, en este aspecto de circunscripción de vida local es en el que esta Ley regula la Provincia.

El artículo 205 prevé la posibilidad de que, a pesar de la prohibición de alterar los límites interprovinciales, a no ser en virtud de una Ley, pueden llevarse a cabo modificaciones en los mismos como consecuencia de alteración de términos municipales limítrofes y pertenecientes a distinta jurisdicción provincial. Análoga disposición contenían el artículo 3.º de la Ley de 29 de agosto de 1882 y el 2.º del Estatuto Provincial, y la jurisprudencia vino declarando que no era necesaria la medida gubernativa cuando la alteración de los límites provinciales se hace por acuerdo conforme de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales interesadas, pues en este caso podía adoptarse la resolución del expediente por el Poder ejecutivo; pero si no existe conformidad entre ambos organismos acerca del deslinde jurisdiccional de los términos municipales y, por tanto, de los límites interprovinciales, entonces sólo podía llevarse a cabo mediante

una Ley. (Sentencias de 31 de diciembre de 1904 y 3 de octubre de 1945.)»

## REGIMEN DE EXCEPCION

Los artículos 208 al 210 de la Ley están recogidos inmediatamente, y el señor Barros apostilla así estas disposiciones referentes a la provincia de Alava, a la de Navarra y al archipiélago canario:

«Las Provincias Vascongadas y Navarra venían disfrutando desde hace muchísimos años de determinada autonomía económica y administrativa, independencia que, nacida de privilegios forales, fué mantenida casi de modo constante hasta nuestros días. Pero no sólo en el aspecto administrativo y económico gozaban dichas provincias de régimen excepcional, sino que también en materia civil contaban con instituciones privativas que el Código Civil respetó al dar a sus preceptos carácter de Derecho supletorio del foral». «Se entiende por régimen foral—según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo—el establecido en las provincias y territorios españoles que no haya sido derogado o modificado por Leyes o disposiciones de carácter general obligatorio.»

El Estatuto Provincial de 1925 estableció en sus disposiciones transitorias que las Diputaciones vascongadas conservarían las facultades que les concedía su régimen especial de concierto económico con el Estado en lo que difieran de tal texto legal, no siéndoles aplicables los preceptos del mismo que entrañaran alteración en el entonces vigente régimen tributario.

En cumplimiento del Real decreto-ley de 9 de junio de 1925 se aprobó, por Decreto-ley de 24 de diciembre de 1927, un nuevo concierto económico con las Diputaciones de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, cuya duración fué fijada en veinticinco años a partir de 1.º de enero de dicho año. En aquel Decreto se estableció que quedaban subsistentes las facultades que en el orden económico y administrativo reconoció a tales Diputaciones el artículo 15 del Real decreto de 13 de diciembre de 1906.

Con respecto a Navarra, la disposición décimosegunda del mismo Estatuto Provincial mandó que la Diputación foral de esta provincia conservarían el régimen y la organización establecidos en la Ley de 18 de agosto de 1841. El artículo 8.º de esta Ley dispone que habrá en Navarra una Diputación compuesta de siete individuos, nombrados por las cinco merindades, esto es, uno por cada una de las tres de menor población y dos por las de Pamplona y Estella, que la tienen mayor, pudiendo hacerse en ésta la variación consiguiente si se alterasen los partidos judiciales de la provincia. «La Diputación Provincial—añade el artículo 9.º—, en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos decimales, arbitrios, propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercía el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino y, además, las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuviereñ las otras Diputaciones de la Monarquía.» «La Diputación Provincial de Navarra será presidida por la autoridad superior política, nombrada por el Gobierno»

(artículo 11). «La Vicepresidencia corresponderá al Vocal decano» (art. 12).

Las disposiciones de la ley Municipal de 1935 regían en Alava, Guipúzcoa, Vizcaya e Islas Canarias, en cuanto no se opusieran a lo que se hallaba establecido en el régimen peculiar vigente en esas Provincias.

Dejado sin efecto por Ley de 23 de junio de 1937 el régimen especial concertado que regía en las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, resulta que los preceptos de esta Ley regirán en todas las Provincias de España, con las excepciones que se consignan en los artículos precedentes para Alava, Navarra y Archipiélago canario. (Véase el artículo 228, núms. 3, 4 y 5, sobre constitución de estas Diputaciones y Cabildos.)

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LAS PROVINCIAS

El artículo 211 de la Ley dispone :

«El Gobernador civil, la Diputación Provincial, el Presidente de la Diputación y la Comisión provincial de Servicios técnicos son los órganos de gobierno y administración de la Provincia, cada uno con las atribuciones que esta Ley señala.»

El comentario es éste :

«El artículo que comentamos introduce una profunda reforma en el régimen provincial al hacer desaparecer como órgano de la administración de la Provincia a la Comisión provincial, que venía a ser el cuerpo permanente de las Diputaciones con facultades resolutivas y asesoras. Todas aquellas materias que no estaban expresamente atribuidas a las Diputaciones Provinciales en pleno eran resueltas por la Comisión provincial, la cual podía dividirse en ponencias permanentes con el número y con la composición que determinara. Buena prueba de la labor que a las Comisiones provinciales incumbía era la de que mientras el órgano plenario de la Diputación debía celebrar necesariamente dos períodos de sesiones, uno en el primer semestre económico y otro en el segundo, la Comisión provincial debía reunirse al menos una vez cada quince días. Pues bien, la Ley que estudiamos prescinde de la Comisión provincial permanente, en cuyas funciones de administración le sustituye el Presidente de la Diputación.

Nos referiremos con más amplitud a esta interesante cuestión cuando tratemos de los artículos 220 a 225. Otras de las novedades contenidas en esta Ley, respecto al régimen provincial, es la creación de la Comisión provincial de Servicios técnicos, que con el Gobernador civil, la Diputación y el Presidente comparten la administración de la Provincia. La trascendencia que esta Comisión reviste para la administración local, tanto en su aspecto provincial como en el municipal, requiere que tratemos de ella con más detenimiento, y lo haremos al examinar los artículos 237 al 241.»

## AUTORIDAD PROVINCIAL

En los artículos de la Ley correspondientes a establecer la categoría del Gobernador civil, primera autoridad de la Provincia, como representante del Gobierno y Delegado permanente del Poder central (artículos 212 al 219), se señala cómo ha de ser nombrado y separado del cargo por decreto acordado en Consejo de ministros a propuesta del de la Gobernación, de quien los Gobernadores dependen directamente. Señala también las condiciones que ha de reunir quien ostente tal cargo, incompatibilidades, etc., etc.

La glosa a estos artículos se desarrolla así por el autor del libro :

«Dejamos dicho que el objeto de esta Ley es regular la Provincia, no como un órgano más del engranaje administrativo estatal, sino como una Entidad local, como elemento integrado por derechos e intereses privativos que se desenvuelven dentro de un territorio delimitado al efecto, y desde tal punto de vista, pues no otro corresponde en realidad al Derecho local, no nos explicamos cómo se comprenden en esta misma regulación, lo mismo que ya lo hicieron el Estatuto Provincial de 1925 y la Ley de 1882, preceptos o normas sobre condiciones, nombramiento y funciones de los Gobernadores civiles, porque, a juzgar por dicha inclusión, parece que los Gobernadores son autoridades dependientes de la Administración local, miembros de la misma, cuando la realidad es que su función es fundamentalmente la de representante del Gobierno en las Provincias, autoridad políticoadministrativa al servicio del Estado, funcionario de la Administración central, aunque en ejercicio de esa misma función cuente con determinadas atribuciones respecto a la Administración local.

El artículo 212 declara de modo concreto que el Gobernador civil es la primera autoridad de la Provincia como representante del Gobierno y Delegado permanente del Poder central, y le corresponden las funciones y facultades inherentes a este carácter representativo. Pues bien, si éste es el carácter del Gobernador civil por propia determinación de la Ley, ¿cómo es posible que se lleven a una ordenación de régimen puramente local preceptos relacionados con las condiciones, nombramiento y atribuciones de uno de los más caracterizados funcionarios de la Administración central?

No importa que se confieran a los Gobernadores civiles determinadas funciones de superioridad e injerencia en las Entidades locales; también los Delegados de Hacienda están revestidos de análogas funciones en las cuestiones de carácter económico de dichas Entidades y, sin embargo, a nadie se le ocurrió hasta ahora regular en una Ley de Administración local el nombramiento de estos funcionarios, ni sus atribuciones de carácter general. Las Corporaciones locales, ya sean Ayuntamientos o Diputaciones, tienen una actividad propia, peculiar, que de ordinario puede desenvolverse autónomamente dentro de los límites de su jurisdicción territorial; pero tienen también cometidos que trascienden de lo puramente local para integrarse en las actividades del propio Estado, a las que