

Nueva Organización Provincial

La ley de Bases de Régimen Local, aprobada por las Cortes en julio último, sancionada y promulgada inmediatamente, comprende tanto lo referente a la administración municipal, como a la provincial.

No contiene la ley definición del Municipio, ni de la provincia, pero aparecen ambas entidades locales dibujadas a través de las diversas bases; el Municipio como entidad natural con fines propios que cumplir dentro del Estado; la Provincia como entidad que poco a poco a través de un siglo ha ido adquiriendo carta de naturaleza, siendo natural que el legislador reconozca su existencia. El Ministro de la Gobernación declaró en las Cortes que “la provincia es ya, quiéranlo o no sus detractores, una realidad que vive sobre el solar de España por haberse en ellas creado contacto de intereses espirituales y materiales”. Mantiene la Base 34 las actuales provincias, sin excluir naturalmente variación de límites.

Puede considerarse la Provincia como mera agrupación de Municipios o como circunscripción estatal o como entidad administrativa con fines propios que cumplir. Su carácter de entidad intermedia entre Estado y Municipio explica que para unos sea mera agrupación de entidades municipales, llegando como lo hacía el Estatuto provincial de 1925 a permitir que los Municipios pudieran actuar modificando la vida provincial, sus organismos, y que para otros domine el ser circunscripción para fines estatales, quedando en cierto modo desvanecida la razón de ser de la entidad provincial para cumplir fines propios de una esfera local diversa de la municipal y estatal.

No es en la nueva ley mera asociación de Municipios, ni mera circunscripción del Estado. Se le reconoce amplia esfera propia (Base 41) para el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, naturalmente con subordinación a las leyes; se le asignan funciones en orden a la esfera municipal (Base 43) y se busca a través de la Comisión de servicios técnicos (Base 40) “unir esfuerzos e intereses del Estado y provincia y ausentar trabas de fronteras y competencias que tanto han embarazado nuestra vida administrativa” —discurso del Ministro.

Ampliase la competencia de las Diputaciones provinciales en razón al triple aspecto indicado de la Provincia. La Base 41, tras el principio genérico indicado respecto al fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, señala especialmente su competencia en materia de vías de comunicación, producción de energía eléctrica, obras hidráulicas, fomento de la agricultura, ganadería, industria, riqueza forestal, establecimientos de Beneficencia, Sanidad e Higiene, instituciones de política social, difusión de cultura y otras análogas, y adiciona lo relativo a prestaciones a Municipios y ejecución de obras o prestación de servicios y ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal, que fueren delegadas por el Gobierno, lo que constituyen novedad de la ley.

Llamó el Ministro la atención en las Cortes “sobre 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”, “convirtiéndose en propulsora de sus pueblos económicamente débiles, estimulando el desarrollo de los servicios municipales “no sólo con aportaciones económicas sino preparando por medio de sus funcionarios y organismos técnicos los proyectos y presupuestos necesarios”.

Aparte los servicios hospitalarios y de hogar infantil, y de ancianos y desvalidos e Instituto de maternología, figuran en la Base 42 como obligaciones mínimas, las de caminos vecinales, las de instalar servicios de alumbrado eléctrico, tomar a su cargo, en ciertos casos, el servicio contra incendios. Fija la Base 43 cuál pueda ser la aportación municipal que corresponda a su capacidad de crédito, el resto que gravitará sobre el presupuesto provincial, pudien-

do ser compensado con el crédito que se consigne en el presupuesto del Ministerio de la Gobernación. Atribúyese a la Comisión de Servicios técnicos, por la Base 26, formar para Municipios que carezcan de personal técnico los planes de urbanización, ordenanzas de construcción y vivienda, proyectos y presupuestos de instalación de servicios municipales obligatorios determinados en la Base 12 abastecimiento de aguas, pavimentación, cementerios, limpieza, desinsectación y desinfección, botiquín de urgencia, asistencia médico-farmacéutica a desvalidos, inspección sanitaria de alimentos y bebidas y fomento de la vivienda higiénica, a los que en los de más de 5.000 habitantes se adicionan el abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, baños públicos, matadero, mercado, servicio contra incendios, campos escolares de deporte y parques públicos.

Supone esta actividad provincial un posible mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural, una acción tutelar beneficiosa para los Municipios débiles económicamente, un medio de modificar profundamente las condiciones de pequeños núcleos de población que no pueden por sí dotarse de servicios necesarios, una realización de verdadera política social que, unida al fomento de intereses de la producción e intensificación de la cultura, modifique ventajosamente un gran sector de la vida nacional.

Organos para la administración de los intereses peculiares de la provincia son, según la Base 38, la Diputación provincial y su Presidente.

La Diputación estará integrada por el Presidente y los Diputados provinciales. El Presidente será nombrado y separado por el Ministro de la Gobernación (Base 39) y los Diputados, uno por cada partido judicial elegido entre Alcaldes y Concejales por compromisarios de los Ayuntamientos, y otros en número de la mitad del anterior por las Corporaciones y entidades económicas culturales o profesionales de la provincia, de entre lista de candidatos propuesta por el Gobernador civil en número, al menos, triple del de vacantes. La renovación se hará por mitad cada tres años.

Es novedad el disponer —Base 40— que en toda Diputación haya una “Comisión de Servicios técnicos” presidida por el de la Diputación, y de la que formarán parte el Delegado de Hacienda,

los Ingenieros Jefes de los diversos servicios del Estado, técnicos representantes del Instituto de la Vivienda, Direcciones de Arquitectura y Regiones Devastadas, un Ingeniero, un Arquitecto, un representante de servicios técnicos de Sindicatos y el Secretario de la Corporación. Si a las Diputaciones puede delegarse ejecución de obras, servicios o funciones administrativos de carácter estatal —Base 41— y la Comisión de Servicios técnicos ha de actuar en servicios municipales obligatorios —Base 46— es evidente que la actuación técnica ha de dominar la futura vida provincial, que, cual organismo intermedio, la provincia, su actividad habrá de ser de fructífero enlace entre las tres grandes esferas administrativas de nuestra Nación: la estatal, la municipal y la provincial.

No era la materia provincial de las que más habían atraído la atención de nuestros escritores, pero no habían faltado los que, al estudiar los problemas de organización administrativa sin descuidar ni lo municipal, evidente básico, ni lo regional, se habían fijado en la realidad de la vida provincial, en que, lo que creó el legislador, hace poco más de un siglo, había arraigado socialmente, en que los males atribuidos, no siempre sin razón, a la actuación de las Corporaciones provinciales, podían tener remedio legal, comenzado a ponerlo al separar las incidencias de quintas y las electorales municipales de las Comisiones provinciales y al orientar la Hacienda provincial por senderos distintos del tan combatido contingente provincial.

Para acción eficaz en obras y servicios tiene que dominar la técnica sobre la política, sobre todo, sobre la política partidista, y pensando en ello y en que en lo administrativo hay no sólo función de gobierno, sino actuación de empresa, bien acusadas en las modernas administraciones, ha de satisfacer a los que venimos deseándolo, que si la ley tardó en admitir en lo comunal la municipalización de servicios, acción directa de empresa municipal, ahora figuren en la ley las palabras: “industrialización y provincialización de servicios”, y que al hablar del Presidente de la Diputación, el Ministro lo califique de Presidente-Gerente buscando mayor eficacia para la gestión.

La acción es obra de uno, la deliberación, el consejo, de varios.

Lo ejecutivo corresponde al Presidente, órgano de acción, se ensayará con el Gerente provincial, sistema que rinde servicios en Norte América y que, al menos, en grandes capitales convendría ensayar su aplicación con el sistema de Carta, incluso desdoblado orgánicamente la Alcaldía en personas distintas: una, Presidente de la Corporación, Delegado del Gobierno, otra, Jefe de los Servicios, verdadero Gerente municipal, desdoblamiento que existe en las empresas privadas y que en París ha sido ensayado con la actuación de los Prefectos del Sena y de Policía y el Presidente del Consejo Municipal.

Al redactarse el articulado de la Ley, es preceptivo que ésta determine las normas de funcionamiento de la Comisión de Servicios técnicos, y dada la amplitud de funciones que se le asignan por la Base 46 en el articulado, se deberá puntualizar su enlace con los otros órganos provinciales y locales, así como con los del Estado, favoreciendo en todo lo posible la descentralización a que se aspira y que en su aspecto orgánico funcional podrá descongestionar la administración central.

La Ley de Bases, como era obligado, trata de los Gobernadores civiles y de su intervención en la Administración local. En lo que afecta a lo provincial, se le considera como Presidente nato de la Diputación y Comisión de Servicios, con voto cuando asista a sus sesiones, debiendo vigilar la actuación y servicios de las Autoridades y Corporación, para que sus actos se ajusten a las leyes. El Gobernador, representante del Gobierno, estará asistido, en el ejercicio de sus funciones, por la Diputación provincial y asesoramiento del Jefe de la Abogacía del Estado y representantes de los distintos servicios de la Administración Central, completándose así el enlace entre el Delegado general civil del Gobierno en la provincia, los Jefes de servicios estatales y la Corporación provincial.

En cuanto a la prestación de servicios, la Base 47 admite para lo provincial, tanto el arrendamiento, la concesión o la Empresa mixta, como la gestión directa en servicios de transporte, energía eléctrica y cualesquiera otros que autorice el Gobierno con audiencia del Consejo del Estado, servicios que, conforme a la Base 18, podrán prestarse por gestión directa, con o sin órgano especial de

administración, en forma de Empresa privada y en régimen de Empresa mixta, por concurso o mediante participación de particulares en el capital por suscripción de acciones.

Habrà, pues, campo amplio para la actividad provincial, sobre todo si, como es de esperar, la nueva Hacienda, constituida por la Ley de Bases, les ofrece recursos económicos, incrementando los actuales con el fondo de compensación. No serán Corporaciones que se limitan, casi exclusivamente, a los servicios benéfico-sanitarios. La actividad en otros órdenes, realizada por muchas de ellas, podrá intensificarse, pero sobre todo, de un lado, el Estado, merced a la colaboración de la Comisión de servicios técnicos y de sus Jefes de servicios estatales en la provincia, podrá realizar obra coordinadora al propio tiempo que descentralizadora, y, de otro, los Municipios, ansiosos de mejorar sus servicios, encontrarán apoyo, auxilio que, sin merma de su personalidad, la fortalezca.

Al ampliar la competencia era natural que se ampliase la responsabilidad. La provincia, como entidad local, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa por actos u omisiones de los funcionarios en el ejercicio de su función, responderá civilmente —Base 62— de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroge la actuación de sus órganos de gobierno o de sus funcionarios, en la esfera de sus atribuciones respectivas, directa o subsidiariamente, según los casos. Previa a la interposición de la acción civil, ha de haber sido declarada, por sentencia firme, la infracción legal de que se derive la responsabilidad. Admite la ley la responsabilidad de la Administración, responsabilidad directa, completando con ello el régimen de seguridad jurídica de los administrados, régimen jurídico que culmina continuando la obra del Estatuto municipal, unificándolo en materia de administración local, admitiendo, no sólo el recurso subjetivo de plena jurisdicción por lesión de derecho administrativo del reclamante —Base 59—, sino el de anulación por incompetencia, vicio de forma o violación de leyes o disposiciones legales, siempre que el recurrente tenga interés directo, base que mejora el régimen actual, no sólo por unificar lo relativo a asuntos municipales y provinciales, sino por remediar defectos y dudas ofrecidos por el régimen en vigor.

J. GASCÓN Y MARÍN.