

LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL

Por GUILLERMO FERNANDEZ JULBEZ

Sumario: 1. Introducción: Problemática general.—2. Gestión y coordinación de competencias a nivel interministerial.—3. Gestión y coordinación de competencias a nivel intraministerial.—4. Gestión y coordinación de competencias a nivel de Administraciones Públicas.

1. Introducción: Problemática general

La concurrencia de diversas administraciones públicas—estatal, local e institucional—sobre un mismo marco territorial, ha de ofrecer casi necesariamente un invariable cuadro de problemas de gestión de los servicios y de reparto de competencias, en primer término, y de coordinación de órganos y funciones, en seguida. En el marco provincial los problemas de gestión y de coordinación se encuentran singularmente asociados.

Nuestra Administración pública provincial giró, en sus principios, fundamentalmente sobre la realidad de los municipios y la institución del Gobernador, bajo diversas denominaciones, representante

siempre del Gobierno y, en un primer momento, Administrador general de los intereses públicos en la provincia. Después, mientras se va perfilando la personalidad y, en continuo avatar, el campo de acción de un órgano local que representara genuinamente a los intereses provinciales —la Diputación— se escindió la unidad de la Administración del Estado en la provincia, desgajándose del Gobierno Civil, o, simplemente, apareciendo de nuevo cuño, numerosas oficinas técnicas y dependencias provinciales de los distintos Ministerios y Servicios del Estado. Cada uno de estos Servicios provinciales del Estado o Delegaciones, en la terminología más usual, adquirió, junto a su independencia orgánica en relación con el Gobierno Civil, un ámbito funcional específico, entendiéndose directamente con Madrid respecto del mismo, si bien sus competencias no pasaron de ser, en la mayoría de los casos, de mera propuesta o informe, permaneciendo las de decisión en los órganos centrales respectivos.

El fenómeno se produce en términos muy parecidos en todos aquellos países cuya Administración pública tiene un fondo de versión napoleónica, y en algunos —por ejemplo, en Francia— aún aparecen complicaciones secundarias: la Prefectura, concebida también en un principio como Centro de Administración General, se resiste a hacer dejación total de este su primitivo papel a las oficinas técnicas y continúa interviniendo en el curso de los asuntos entonces ya tramitados por las Delegaciones ministeriales, bien reservándose una parcela de su procedimiento, bien duplicando simplemente la tramitación del expediente; por otro lado, proliferan, junto a los servicios departamentales del Estado, otros estatales de carácter regional, que, de una parte, relacionan al Prefecto con Jefes de circunscripciones administrativas regionales, cuyas sedes se encuentran en Departamentos distintos y, en ocasiones, muy distantes, y, por otra, complican extraordinariamente el mapa administrativo del territorio, ya que estas circunscripciones supradepartamentales no son homogéneas: cada Servicio Regional de un Ministerio suele agrupar los Departamentos en forma diferente.

Es obvio que esta súbita complejidad alcanzada por la Administración pública en los últimos tiempos y el desarrollo pujante de la técnica, han originado en el marco provincial repercusiones muy acusadas en orden a la gestión y coordinación de las competencias públicas, estatales y locales. Por lo que respecta a estos dos aspectos, en nuestro país, intentamos resumir la situación en los siguientes puntos:

- 1.º Mientras el campo de acción de la actividad municipal se

mantiene prácticamente invariable, a través del tiempo, sobre la base de una capacidad genérica de «gobierno» y «administración de los intereses peculiares de los pueblos» y de competencias indiscutidamente municipales, en la Diputación Provincial se suceden los ensayos para fijar su caracterización como organismo representante de los intereses peculiares de la provincia. Dicho en otros términos, desde la perspectiva local, aparecen claros los intereses peculiarmente municipales y su calificación, pero no así los provinciales, cuya calificación en el plano legal suele obedecer más que a ninguna otra razón, a la coyuntura financiera en que la propia Ley sitúa a la Diputación.

2.º En el terreno de la Administración del Estado en la provincia, se sitúan, al margen del Gobierno Civil, que representa a la unidad de la Administración en el territorio, diversas Delegaciones y Jefaturas de Servicio que actúan más que como asesorías técnicas del Gobernador, como organismos que resuelven e invierten o preparan la resolución e inversión por las Autoridades centrales, de los asuntos y créditos correspondientes a la competencia y presupuesto de sus respectivos Ministerios.

3.º Con la finalidad de hacer frente al problema de la gestión de las competencias públicas y de la coordinación de la actividad desarrollada por la Administración pública, a nivel provincial, se han adoptado diversas fórmulas, que pasamos a examinar a continuación.

2. Gestión y coordinación de competencias, a nivel interministerial

El documento legal más importante en orden a los problemas de gestión y de coordinación de los servicios desarrollados en la provincia por los distintos Delegados ministeriales, viene constituido por el Decreto de 10 de octubre de 1958, llamado Estatuto de Gobernadores Civiles. Sus rasgos esenciales en orden a la gestión de servicios, podrían concretarse del siguiente modo:

a) El Gobernador civil viene configurado, en el aspecto político, como representante y delegado permanente del Gobierno de la nación, en la provincia. La representación de cada uno de los Ministerios correspondientes a sus respectivos delegados es de carácter fundamentalmente técnico, y en este sentido se respeta en el Decreto sin otra intervención o condicionamiento que el que pueda derivarse de una desviación de las directrices ministeriales (política administrativa) o circunstancias políticas del momento (v. art. 13, facultad de suspensión de las resoluciones de los Delegados de Servicios).

b) En el plano administrativo, el Gobernador es la primera autoridad de la provincia, en su doble carácter de Jefe de la Administración provincial (local) y de todos los servicios públicos de su provincia.

c) En este doble carácter, corresponde al Gobernador impulsar, fiscalizar y orientar la actividad de todos los Servicios y Delegaciones de los Organos de la Administración Central Civil en la provincia.

d) Además de estas funciones generales de dirección política y de administración superior, el Gobernador civil ha de ser el depositario de las siguientes competencias:

1.^a La resolución de todas las cuestiones que el Decreto y cualesquiera otras disposiciones le encomienden (competencia propia) (artículo 13, 1).

2.^a La resolución de cualquier asunto que no esté específicamente atribuido al Delegado de un Departamento ministerial (art. 13-1) (competencia general y residual).

3.^a Las competencias correspondientes a un determinado Departamento ministerial que se le asignen por el Consejo de Ministros (competencia desconcentrada o delegada).

e) Paralelamente al fortalecimiento y de la figura del Gobernador civil, el Decreto se preocupa del perfeccionamiento del Cuerpo Técnico de Administración Civil de la Gobernación, que en el anonimato del servicio venía ofreciendo a la institución una eficaz asistencia, a través de estrecha colaboración diaria.

En cuanto a los medios de coordinación de la actividad desarrollada por el Estado a nivel provincial, se arbitran, fundamentalmente, en el Decreto, los siguientes:

a) Información: Las Corporaciones, Asociaciones e Instituciones de carácter público y los Delegados ministeriales deberán comunicar al Gobernador:

1.º Los acuerdos y resoluciones que adopten, cuando el Gobernador así lo haya dispuesto, con carácter general para determinadas materias o con referencia a un expediente concreto.

2.º Las sanciones que se impongan, en todo caso.

3.º Las inspecciones que se giren a los propios Organismos, con carácter previo.

4.º Los créditos que les hayan sido asignados, su inversión e incidencias.

b) Suspensión: El Gobernador se halla facultado para suspender:

1.º Los acuerdos y sanciones adoptados por los respectivos Organismos.

2.º Las obras civiles que realicen el Estado y los Organismos públicos en la provincia, en caso de urgente necesidad.

c) **Desconcentración:** La transferencia de competencias correspondientes a diversos Ministerios en favor del Gobernador civil, prevista en el Decreto, significa igualmente un eficaz instrumento de coordinación. Así se ha entendido en Francia, en donde, con base a tales propósitos, se configura al Gobernador como único posible depositario de competencias centrales de decisión, en el Departamento (art. 3.º del Decreto de la República francesa de 14 de marzo de 1964).

d) **Integración:** Sin perjuicio de referirnos más adelante con algún detalle a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, conviene resaltar aquí que el Decreto de 10 de octubre de 1958, desarrollado en este punto por el de 8 de mayo de 1961, procedió a disolver numerosas Juntas y Comisiones de carácter estatal existentes en las provincias, y a integrar sus respectivas funciones en la Comisión de Servicios Técnicos, articulando en el seno de la misma, el segundo de los Decretos citados, las correspondientes Comisiones Delegadas que asumirían dichos cometidos.

Cierto que el Decreto de Gobernadores no ha podido ver cumplidas, en su aplicación, todas las esperanzas que en el mismo se cifraron; cierto que en diversos planos el Decreto se ha encontrado con el escollo invariable de objeciones y críticas. Pero el Decreto ha conseguido, por encima de todo esto, incuestionablemente, crear un clima esperanzadoramente nuevo en la Administración provincial, un Gobierno Civil más eficaz y progresivamente dirigente en la provincia, y, hasta nos atreveríamos a decir, una nueva figura de Gobernador civil. Por otra parte, muchas de las previsiones del Decreto, hechas o no realidad después, parecen hallar eco en las recientes reformas de los Servicios del Estado en el Departamento llevadas a cabo en Francia, en donde, finalmente, se ha reintegrado al Prefecto, representante del Gobierno, la titularidad de todas las competencias de decisión que ostentaban los Jefes de los Servicios Departamentales, asegurándose, pues, de nuevo la unidad de la Administración del Estado en el Departamento sobre la base sólida de la institución prefectoral y del Ministerio del Interior.

3. Gestión y coordinación de competencias a nivel intraministerial

Como secuela del problema examinado en el apartado anterior, ocurre que cada Ministerio o Servicio Central mantiene, a nivel provincial o regional, salvo algunas excepciones, varias Oficinas o De-

pendencias. En algún caso, éstas se aproximan a la decena por un solo Ministerio y, en ocasiones, las circunscripciones administrativas delimitadas a tales efectos no se ajustan al marco provincial. Tal situación postularía una doble operación: refundir, en lo posible, las diversas Oficinas de un propio Organismo Central, con miras a facilitar la unidad de acción y dirección de este último en el territorio y la coordinación interministerial que corresponde al Gobernador civil, y armonizar las diversas circunscripciones administrativas con la superficie provincial, o con territorios supraprovinciales homogéneos. A tales finalidades responde el precepto contenido en el artículo 3 de la Ley de Régimen Local: «La distribución de los servicios del Estado se acomodará en lo posible a los límites de las provincias y de los municipios, de forma que sus territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden»; y la Ley de Desarrollo Económico y Social que en su disposición final segunda «faculta al Gobierno para integrar, en Delegaciones territoriales unificadas, todos los servicios y dependencias periféricas de los Departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del Ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen».

4. Gestión y coordinación de competencias a nivel de Administraciones públicas

Por lo que respecta a las competencias provinciales y municipales, hemos expuesto más arriba cuál es a nuestro juicio la situación imperante. En el orden de la gestión municipal, la mayoría de los países registran el propio acontecimiento. Nos referimos a la subvención: las competencias municipales, perfectamente delimitadas en su atribución, como tales, no pueden ser ejercidas por los municipios por falta de recursos económicos. El Estado ha escogido el camino de suplirlos a través de subvenciones. Aun en países como Inglaterra, en donde el reparto de los quehaceres públicos no se opera del Centro a la periferia, sino a través de una fórmula territorial de *self government*, se produce el fenómeno subvencional allí con significativas consecuencias centralizadoras.

La naturaleza jurídica de la subvención está hoy sobre el tapete. No es este el lugar ni esta la pluma para ahondar en el problema. Sí dejamos constancia de una observación: cuando la subvención se presenta como simple ayuda del Estado a un municipio, bien genérica, bien para una obra o servicio determinado, sin más implicaciones en cuanto al control de los fondos, naturaleza de los proce-

dimientos a seguir (contratación, ejecución, pago de las obras, etc.), nos estamos moviendo dentro del campo de la acción de fomento que corresponde a la Administración estatal. Por el contrario, cuando a través de la subvención y a causa de la misma, han de producirse derogaciones o sustituciones de la normativa municipal—por ejemplo, de la que regula la contratación local—, o cuando las subvenciones van acompañadas de condiciones, controles, requisitos y exigencias diversas—que pueden oscilar desde la planificación de su inversión verificada a escala nacional hasta los meros mecanismos contables para su pago, posponiéndolo, por ejemplo, a cualquiera otra aportación—, parece como si nos alejáramos de la acción de fomento para adentrarnos en un campo nuevo que tienen efectivamente algo de paccional, como un contrato innominado. Por esa vía, los términos de la propia gestión de los servicios parecen invertirse: más que ante planes locales de obras y servicios, subvencionados por el Estado, nos parece estar ante planes estatales de obras de interés local, realizados con aportación municipal. Por esta vía, además, puede quedar afectada la hacienda municipal, pues, terminada la obra o servicio, al municipio incumbe su conservación o funcionamiento.

El problema de la gestión de las competencias municipales no es otro, pues, en lo fundamental, que el de las Haciendas locales. Las Leyes de Régimen Local han arbitrado sucesivamente diversas fórmulas para el potenciamiento de la gestión municipal, unas veces buscando directamente el fortalecimiento de la Hacienda local, otras permitiendo regímenes y sistemas especiales—como el de Carta Económica, prácticamente inédito el día de hoy—y también a través de procedimientos indirectos, cuales pueden ser el de la asociación o mancomunidad de Ayuntamientos para la realización de servicios determinados y la cooperación de la Diputación Provincial a los servicios mínimos obligatorios de los municipios. En todas estas fórmulas palpita el esfuerzo y la voluntad del Estado por salvar la propia existencia de una mayoría de municipios de población ínfima y decreciente, de escasísimos recursos y de nulas posibilidades, problema este que, si bien queda así soslayado, ha jugado y juega como trasfondo inevitable de toda reforma llevada a cabo emprender en el régimen local.

En Francia se ensaya hoy con éxito, según parece, la fórmula de la Mancomunidad de Municipios de vocación indeterminada o general. Los Municipios conservan su propia personalidad y hacienda, pero se mancomunan voluntariamente para la realización no ya sólo de un determinado servicio—la especialidad del fin es lo que califica a nuestras mancomunidades intermunicipales como instituciones públicas, sino para una pluralidad de finalidades indeterminadas a priori.

Esta fórmula que ofrece la ventaja de no llegar a la fusión de municipios, rebasando el concepto tradicional de mancomunidad, se ve allí favorecido por el Estado a través del señalamiento de preferencias en las subvenciones a favor de las nuevas mancomunidades generales.

Por lo que respecta a la Diputación Provincial, como quedó apuntado al principio, el problema es muy otro. Se trataría en primer término de decantar los intereses peculiarmente provinciales, desde el punto de vista local, para sobre ello articular los dispositivos hacendísticos convenientes.

Ultimamente se ha hablado de la provincialización del régimen local, de llevar sobre la Diputación el acento de toda la Administración pública en la provincia. La fórmula, que se ofrecía como seducción mejor que la representada por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, tiene su pie en la propia Ley de Régimen Local, artículo 243. La Diputación podía asumir el ejercicio de competencias estatales en la provincia, la gestión de servicios del Estado, permaneciendo en éste la titularidad de los mismos. Las Delegaciones del Estado en el territorio provincial asumirían el control técnico de la gestión de la Diputación y el financiero de los recursos que se hubieran puesto a disposición de la misma, en vista del traspaso de obligaciones. En esta fórmula, pues, se aborda más que la cuestión de la calificación y gestión de competencias genuinamente provinciales—supramunicipales pero de carácter de interés local—, todo el problema de la Administración periférica del Estado.

En realidad, circunscribiéndonos al ámbito local, la presencia de la Diputación—órgano local— en la provincia ha de tener como presupuesto la existencia de funciones locales de carácter inter o supramunicipal. En tal sentido creemos que la legislación vigente del régimen local ha enfocado certeramente la cuestión. Así ha llevado el acento de la competencia provincial singularmente sobre:

a) Determinados establecimientos y servicios que por sus características o volumen exceden del ámbito y posibilidades municipales, aunque no de su competencia originaria (funciones supramunicipales).

b) La cooperación de la provincia a los servicios municipales, a través de fórmulas sucesivas de compensación, nivelación y subvención (funciones intermunicipales).

Cierto que parte de estos cometidos superiores o comunes a los Ayuntamientos de una provincia, han sido confiados no a la Diputación, representante de los mismos, sino a otros Organismos y singularmente a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Nos referimos a determinadas funciones resolutorias y de asistencia técnica e informe confiadas a estas últimas en relación con los planes muni-

cipales de obras y servicios y más especialmente a las planificaciones y administración de todas las inversiones que para obras y servicios de interés local dedican el Estado o los Organismos paraestatales, pero con ello entramos en la cuestión de la coordinación de las diversas administraciones públicas a nivel provincial y en la problemática de las CPST.

Quizá el rasgo fundamental de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos venga caracterizado por la circunstancia de que las mismas hayan ofrecido en su funcionamiento, de espaldas al problema doctrinal de su calificación jurídica y a las críticas diversas que se han formulado contra estos Organismos, una eficacia estimable.

En la Comisión Provincial de Servicios Técnicos se han querido ver fundamentalmente dos cosas: en un primer momento, que coincide con el de su creación, un nuevo Servicio de la Diputación Provincial con funciones de ayuda y asistencia técnica a las Corporaciones locales; aquí los funcionarios del Estado formaban parte de la Comisión, no tanto para coordinar la actividad de la Administración local con la desarrollada por el Estado a nivel provincial, como para prestar su concurso y asistencia, a través de la Diputación Provincial, a los municipios de la provincia. Después, y más concretamente desde el Decreto de Gobernadores civiles, la Comisión se ha convertido en un Organismo de coordinación de la actividad estatal en la provincia, determinando esta nueva configuración una composición de la Comisión marcadamente estatal. A caballo de estos dos aspectos, campean otras configuraciones de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, ya como administradoras de los fondos que el Estado destina a subvencionar obras y servicios de interés local, ya como Oficina gestora de las competencias de este carácter correspondientes a las Juntas y Organismos estatales en la provincia disueltos, ya como centro de tramitación de los expedientes relativos a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, ya finalmente como impulsora y ejecutora del Plan de Desarrollo Económico y Social.

El papel preponderante de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, no obstante la encrucijada funcional que acabamos de exponer, parece perfilarse esencialmente hacia la coordinación de toda la actividad desarrollada por la Administración pública en el marco provincial. En definitiva, el resto de las funciones hoy correspondientes a las Comisiones—asistencia técnica de las Corporaciones locales, competencias gestoras de carácter estatal, etc.—tienen perfecto encaje o en la Diputación Provincial o en el Gobierno Civil o Jefe de los Servicios Estatales correspondientes. Lo propio puede decirse de la

planificación y administración de las inversiones estatales para obras y servicios de interés local; el verdadero papel de la Comisión Provincial puede estar más arriba: en la coordinación de estos planes de interés local con otros estatales o paraestatales de obras y servicios.

5. Conclusiones

Esta ha sido la exposición, a grandes rasgos, de los perfiles más sobresalientes de la Administración pública provincial, en la hora presente. La problemática que los mismos suscitan es objeto del máximo interés por parte de los organismos competentes de la Administración y de los estudiosos del Derecho administrativo y de la Teoría de la Organización.

Sin duda que el momento actual puede ser crucial para la reordenación de la Administración del territorio ante el activo papel que ha de jugar la provincia, como unidad política y administrativa, en el desarrollo económico y social de la nación.