

LAS JUNTAS COORDINADORAS DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION DE CEUTA Y MELILLA

Sumario: 1. Introducción.—2. Carácter de estos Organos colegiados.—3. Composición y atribuciones. — 4. Funcionamiento. — 5. Analogía con las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos.—6. Conclusión.

1. Introducción

La Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955 para el régimen económico y financiero de Ceuta y Melilla contiene, entre otros muchos aspectos, uno de gran importancia que creo constituye el antecedente legislativo en donde se asigna por primera vez a un Organó colegiado, la misión de coordinar la actividad de los Servicios periféricos de la Administración del Estado.

Este matiz se deduce del párrafo III, base novena, de la Ley antes citada, al señalar que: «en cada uno de los territorios de Ceuta y Melilla existirá una Junta Coordi-

nadora de los Servicios de la Administración, siendo Vocales natos: el Alcalde de la ciudad, los Delegados o Jefes representativos de los diversos Ministerios o Servicios de la Administración Central...»; es claro, pues, que el deseo del legislador ha sido agrupar a todos los Jefes de las distintas representaciones Ministeriales en aquellos territorios, incluidos los Alcaldes como representantes de la Administración Municipal, con el fin de aunar esfuerzos y dirigir la gestión, a un mismo nivel, de las funciones a cada uno encomendadas.

Esta particularidad de las Juntas Coordinadoras es independiente del

carácter que además tienen de Juntas de Obras de Servicios de los respectivos Puertos que les asigna la base novena en su párrafo IV, pues no puede pensarse que éste da contenido al párrafo III y que tales Juntas sólo fueron creadas para suplir el cometido de las de Obras y Servicios, ni para la revalorización económica de aquella Soberanía, como se desprende de las atribuciones que se encomiendan a las Juntas Coordinadoras en las disposiciones transitorias de esta Ley, sino que su finalidad y contenido es, pues, trivalente. Interpretación no sólo legal, sino también práctica, y en tal sentido así vienen funcionando. Coordinan la agilidad desconexa de los Servicios de la Administración Central allí representados, ordenan su economía y ejercen los cometidos de las Juntas de Obras y Servicios de los Puertos de Ceuta y Melilla.

Es necesario destacar el matiz singular que ofrece la actividad de la Administración del Estado en aquella Soberanía. Sólo un conocimiento adecuado de aquellos territorios, de sus características geográficas, geopolíticas, demográficas, etcétera, nos llevan al convencimiento de que la gestión de la función pública allí ha de requerir en todo momento una atención especial del Poder Central, como así viene ocurriendo últimamente.

Es cierto que ambos territorios de Soberanía carecen de provincia. Ceuta tiene una extensión de 19 kilómetros cuadrados y Melilla 12 kilómetros cuadrados. En ellos concurren diversos aspectos que les dan una relevancia particular y al margen de sus extensiones territoriales. Ambas ciudades son fronteras, desgajadas sólo materialmente del terri-

torio peninsular por el Estrecho de Gibraltar. Tienen una población española alrededor de 68.000 y 80.000 habitantes, respectivamente, coexistiendo con éstas unas pequeñísimas minorías de otras nacionalidades y razas, las que profesan diversidad de religiones. Todo lo cual confiere a Ceuta y a Melilla unas peculiaridades poco comunes que no se dan, desde luego, en otra parte del territorio nacional y que, en todo momento, hay que tener presente pues, influyen unas y otras de manera sensible en sus aspectos social, económico, político e incluso administrativo.

El Gobernador general de los Territorios de Soberanía Española en el Norte de África es el representante permanente del Gobierno de la nación en aquella Soberanía. El Decreto de 23 de septiembre de 1946 había vinculado a la Alta Comisaría de España en Marruecos el Gobierno General. A raíz de la independencia de aquel país pierde aquella unión por desaparecer la Alta Comisaría. El Gobierno General, como es natural, subsiste por cuanto su jurisdicción siempre y sólo se ha extendido a los Territorios de Soberanía Española en el Norte de África, constituidos por Ceuta, Melilla, islas Chafarinas, Peñón de Vélez de la Gomera y Peñón de Alhucemas, territorios cuya naturaleza política y jurídica siempre ha sido distinta de la que integraban los del Protectorado.

La Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, aparte de su significación económica, contiene una normativa de carácter orgánico y funcional del cargo de Gobernador general. Robustece sus atribuciones y cometidos no sólo en lo gubernativo, sino que le encomienda otros, aprobar los presupuestos municipales, de

los respectivos Ayuntamientos, además de funciones económicas, razón por lo que dicha Ley creó el cargo de Administrador general, que si bien sus atribuciones de carácter financiero y económico no han podido ser desarrolladas en la forma prevista por el legislador por haber variado las circunstancias que motivaron la promulgación de aquella Ley, sin embargo, en el orden práctico, aquel puesto ha sido de una tremenda efectividad para encauzar los cometidos que las circunstancias aconsejaron a partir del año 1957.

La Ley que comentamos, en su base novena, asigna al Gobernador general de los Territorios de Soberanía en el Norte de África, cargo vinculado al Jefe del Ejército de aquella jurisdicción territorial, la representación del poder central, atribuyéndole, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación, las facultades de los Gobernadores civiles de las provincias ampliadas en todas aquellas que la Administración Central del Estado le confiere y de las que se deriven de la aplicación de la presente Ley y disposiciones complementarias.

No obstante la claridad de la norma, es curioso resaltar que el nombramiento de aquella autoridad no se hace a propuesta del Ministerio de la Gobernación, como ocurre en el supuesto de los Gobernadores civiles peninsulares e insulares de la forma establecida en la LRL y en el Decreto de Gobernadores. Parece lógico que si la Ley de Bases que comentamos confiere al Gobernador general de aquellos Territorios bajo la *dependencia* del Ministerio de la Gobernación las facultades de los Gobernadores civiles de las provincias, debería ser el titular de este Depar-

tamento Ministerial el que propusiera al Jefe del Estado su nombramiento.

Cuanto sostenemos no lo contradice la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, que no contiene precepto alguno relativo a la mecánica del nombramiento del Gobernador general, y si bien sólo dice que éste se relacionará con el Gobierno de la nación a través de la Presidencia del Gobierno para mantener, en todo caso, la unidad de criterio y la acción coordinadora de todos los organismos estatales, lo cual, desde un punto de vista procedimental, no es muy ortodoxo, la LPA, tres años después no iba a tolerar en beneficio de la agilidad y eficacia de la gestión administrativa la existencia de órganos intermedios, ordenando que las comunicaciones deben realizarse directamente a los órganos administrativos correspondientes. Vemos, pues, que se trata de un precepto relativo a cómo debe actuar el Gobernador general, pero no a su nombramiento, que en la práctica se realiza interviniendo sólo la Presidencia del Gobierno. Creemos, en todo caso, que su designación fuera a propuesta de los Ministros Subsecretario de la Presidencia y del de la Gobernación, aunque lo más simple y adecuado es que sólo intervenga este último.

Además del Gobernador general existe el cargo de Administrador general, creado por la Ley ya mencionada en su base novena, párrafo II. Cargo sin precedentes en nuestro ordenamiento administrativo, que aparte de sus funciones de orden económico tiene otras gubernativas, las que competían a los Delegados gubernativos de Ceuta y Melilla, desaparecidos por imperativo de esta

Ley de Bases, correspondiéndole, además, las facultades que el Gobernador general no retiene y que desempeña directamente.

Aquí se pone de manifiesto otro de los interesantes aspectos de este texto legal, y que sólo dos y tres años después iba a recoger la LRJ y la LPA en los preceptos que respectivamente dedican a la delegación de facultades. Aspecto que tanta polémica ha suscitado en la doctrina, originando abundante bibliografía.

La Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Régimen Económico y Financiero de Ceuta y Melilla, de manera contundente, reconoce la existencia de las peculiaridades que concurren en aquellos Territorios que no afectan a su desvinculación con la Península, todo lo contrario, sino a la calificación *sui generis* de sus aspectos orgánico, económico, financiero y funcional, entre otros, de la actividad que a nivel periférico, la Administración Central desarrolla en aquella Soberanía.

2. Carácter de estos órganos colegiados

Las Juntas Coordinadoras de los Servicios de la Administración Central de Ceuta y Melilla tienen unos caracteres contenidos en la Ley de Bases citada y en las disposiciones posteriores que sustentaron aquellas Juntas Coordinadoras.

Los aspectos más interesantes son los siguientes:

- Coordinar la actividad desconexa de los Servicios de la Administración Central, con el mismo carácter que el Decreto de 10 de octubre de 1958, tres años

después asignaría a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de coordinar la actividad desconcentrada en la provincia.

- Gestionar e impulsar las subvenciones que el Estado creara en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1958 y confiara a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.
- Actuar con el carácter de Juntas de Obras y Servicios de los Puertos respectivos; y
- Ordenar y dirigir la política de revalorización económica de aquellos Territorios.

Estas son las facetas y cometidos de las Juntas Coordinadoras, que en lo que se refiere a la ordenación de la actividad desconexa de los entes estatales periféricos, puede estimarse constituyen un anticipo de las funciones que con este mismo carácter iba a confiar, tres años después, el Estatuto de Gobernadores a las CFST.

Uno de los cometidos específicos de las Juntas Coordinadoras era el de absorber el arbitrio municipal *ad valorem* y crear en su lugar unas tarifas también *ad valorem* sobre la importación de toda clase de mercaderías.

La faceta anteriormente señalada no ha podido ser desarrollada en la práctica, por cuanto las disposiciones finales de esta Ley de Bases, si bien preveían que en el plazo de un año debían desarrollarse las citadas bases y confeccionar las Juntas Coordinadoras las tarifas *ad valorem*, las cuales tenía que elevar el Gobernador general a aprobación del Consejo de Ministros, no han podido materializarse por razones de todos conocidas.

3. Composición y atribuciones

La representación de los diversos Departamentos ministeriales en Ceuta y Melilla suele ser, en general, al mismo nivel que en las provincias, pero con las características peculiares que la orografía de aquellos territorios imponen.

Decíamos que Ceuta y Melilla carecen de territorio provincial; pero, sin embargo, dadas las peculiaridades que allí concurren, la representación de la Administración Central es en términos generales a nivel provincial. Contados Departamentos o Servicios los tienen de carácter singular: así, existen Subdelegaciones de Hacienda, en lugar de Delegaciones, que es la unidad tipo periférico del Ministerio de Hacienda. La Jefatura Central de Tráfico, por imperativo de la Orden de 8 de agosto de 1963, que reestructuró aquel Organismo autónomo, suprimió las Jefaturas Provinciales que allí tenía establecidas quedando, en su lugar, unidades de nivel local. La representación del Ministerio de la Vivienda, tras haber pasado por una situación anómala, primero se creó la Delegación de la Vivienda de las Plazas y Provincias Africanas, con cabecera en Santa Cruz de Tenerife; después, la actividad de aquel Ministerio, en lo que se refiere a Ceuta y Melilla, ha quedado desunida de las Provincias Africanas con dos Delegaciones, una en cada ciudad, que dependen, respectivamente, de las provinciales de Cádiz y Málaga.

Por otro lado, el Ministerio de Comercio tiene una representación a nivel regional constituida por la Delegación Regional de Comercio de las Plazas de Soberanía, con sede en Ceuta, y una Delegación en Melilla.

Salvo estas singularidades, de coexistir junto a unidades de rango provincial otras superiores como la Delegación Regional de Comercio con otras inferiores, las Subdelegaciones de Hacienda, Delegaciones Locales de la Vivienda, las demás tienen rango provincial.

La composición de las Juntas Coordinadoras guardan cierta identidad con las de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, pues sus Vocales, como los de éstas, son funcionarios técnicos de la Administración del Estado.

Estos Organos colegiados están presididos por el Administrador general, como expresamente determina el párrafo V de la base novena de la Ley de 22 de diciembre de 1955.

La citada disposición legal determina, asimismo, que en cada una de las Juntas Coordinadoras habrá un Vicepresidente, nombrado por el Gobernador general entre los Vocales, nombramiento que por disposición de esta autoridad ha recaído en los Alcaldes, con la particularidad existente en la de Melilla, que de no encontrarse allí el Administrador general, reside en Ceuta, su lugar lo ocupa el Alcalde en su calidad de Vicepresidente.

Los demás Vocales natos son: unos, los Delegados o Jefes representativos de los diversos Ministerios o Servicios de la Administración Central; otros, los representantes de las Cámaras Oficiales, además de aquellas personas que por su significación destacada en ciertas actividades se estima preciso adscribir.

La composición queda, pues, integrada en la forma siguiente:

- Presidente: El Administrador general.

- Vicepresidente: El Alcalde.
- Vocales: Comandante Militar de Marina.

Subdelegado de Hacienda.

Ingeniero Jefe de Obras Públicas.

Delegado de Trabajo.

Delegado Regional de Comercio.

Subdelegado de la Vivienda.

Jefe Provincial de Sanidad.

Jefe del Servicio de Ganadería.

Interventor del Registro del Puerto Franco.

Delegado Sindical.

Presidente de la Cámara Oficial de Comercio.

Secretario de la Cámara Oficial de Comercio.

Representante de la Comandancia General.

Presidente de la Cámara de la Propiedad.

Interventor de Hacienda.

Representante Obrero Sindical.

- Secretario: El Abogado del Estado.

Las atribuciones de carácter coordinador de la actividad desconcentrada de la Administración en aquella Soberanía no vienen enumeradas en la Ley de Bases, pero claramente se deducen de la finalidad de su creación. Lograr una acción de conjunto, conseguir una panorámica total de los cometidos a realizar por todas y cada una de las unidades administrativas allí existentes para que las acciones no se entorpezcan, los objetivos sean acometidos y encauzados debidamente por el Gobernador general, a través de su Presidente, el Administrador general, a quien compete el impulso, dirección y planificación de su actividad.

Las facultades y cometidos como Juntas de Obras y Servicios de los respectivos Puertos no ofrecen ninguna particularidad, salvo que ac-

túan de Secretarios los Secretarios contadores y que su cometido y composición entre de lleno en la normativa vigente de la Ley de Juntas de Obras y Servicios de Puertos y Reglamento para su aplicación.

El aspecto más sugestivo de las Juntas Coordinadoras y que mayormente han contribuido al éxito de las mismas es el carácter que les dió la Orden de la Presidencia del Gobierno de 29 de marzo de 1958, que en su artículo 5.º señala que a las expresadas Juntas de los Servicios de Administración de Ceuta y Melilla les competen las funciones que el artículo 5.º del Decreto de 13 de febrero de 1958 había confiado a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Estos órganos tan certeramente creados por la Ley de Bases de 1955 iban a desempeñar un relevante papel en la transformación y desarrollo de aquellos Territorios de Soberanía. Por su conducto y debido a su acción coordinadora, se han canalizado la mayor parte de las obras y servicios públicos que el Estado allí ha financiado desde 1958, lo que ha permitido realizar sensibles mejoras de urbanización, ensanches, construcción de viviendas, alcantarillados, colectores, etc., sin que los esfuerzos de la acción de los distintos Ministerios se desfasaran ni interfirieran, sino que gracias a la acción conjunta de todos, a través de estos entes, se ha podido atender las necesidades más urgentes, establecer una prelación de aquéllas, programarlas e ir cubriendo las más perentorias.

4. Su funcionamiento

El texto legal que venimos comentando no contiene normas rela-

tivas al funcionamiento de estos Organos colegiados. Esta laguna procedimental se suple, a partir de 1958, con las disposiciones del título I, capítulo II, artículos 9 a 15, de la LPA. Esta normativa es aplicable según dispone el artículo 1.º, base 1.ª, de la Ley de 12 de diciembre de 1955 al señalar que en los territorios nacionales de Ceuta y Melilla y sus dependencias de plena e inalienable soberanía española se regirán por las leyes generales de la nación, salvo lo establecido en la presente o en disposiciones especiales.

Los párrafos IV, V y VI de la base 9.ª de la Ley Especial de aquellos territorios, reguladores de las Juntas Coordinadoras, aluden a su creación, a su carácter, a su composición, pero nada dicen respecto a su funcionamiento, por cuanto al ser la LPA una Ley general de la nación en base a lo que se acaba de exponer, es evidente que aquella debe regular todo lo relativo a la actuación y funcionamiento de las Juntas Coordinadoras.

La Orden de la Presidencia del Gobierno de 29 de marzo de 1958, que atribuye a estas Juntas los cometidos de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos para los fines que a éstas encomendó el Decreto de 13 de febrero de 1958, alude a una Comisión Permanente sin que la Ley Orgánica de creación de las Juntas Coordinadoras la mencione. Señala que la Comisión Permanente estará integrada:

- Presidente: el Administrador general.
- Vicepresidente: el Alcalde.
- Vocales: el Subdelegado de Hacienda y los que designe el Gobernador general.

— Secretario: el de la Junta Coordinadora de los Servicios de la Administración.

De cuanto antecede se infiera que las Juntas Coordinadoras funcionan en Pleno y en Permanente, competiendo a ésta sólo lo relacionado con la gestión de los Planes Provinciales y al Pleno los otros cometidos que le atribuye la Ley Orgánica de su creación.

Actúan, pues, constituyendo una sola unidad integrada por la totalidad de sus miembros en los que se centra, bajo las orientaciones de su Presidente, el Administrador general, el conjunto de facultades de atribuciones que le confiere la vigente normativa.

5. Analogía con las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos

Estas Juntas Coordinadoras tienen varios aspectos que inciden con los de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Sin carácter exhaustivo citaremos los siguientes:

- Sus miembros son, entre otros, los Jefes de los Servicios Técnicos estatales.
- Otros, los de las Juntas Coordinadoras, se adscriben dada su significación destacada y por sus peculiares conocimientos en determinadas actividades, si bien difieren de los que con el mismo carácter pueden incorporarse a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, ya que los de las Juntas Coordinadoras son Vocales Permanentes y no ocasionales, como señala el artículo 55 del Estatuto de Gobernadores al facultar a estas autoridades para que puedan reque-

rir la cooperación o asistencia a las CPST de cualquier persona y cuyo parecer estime oportuno oír por razón de la materia objeto de la deliberación.

- Las Juntas Coordinadoras tienen, por Resolución de la Presidencia de Gobierno y como consecuencia del Decreto de 8 de mayo de 1961, las mismas Comisiones Delegadas que la citada disposición legal creara para las CPST. Estas son:
 - asuntos económicos;
 - transportes y comunicaciones;
 - acción cultural.
 - sanidad;
 - asuntos sociales.
- La Comisión Permanente de las Juntas Coordinadoras administra los fondos de obras y servicios de los Planes Provinciales, cometido asignado por el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1958 a las CPST y que para las Juntas Coordinadoras atribuyó la Orden de la Presidencia de Gobierno de 26 de marzo de 1958.
- La misma asistencia técnica que a las CPST aportan los funcionarios del Estado que las integran, se da en las Juntas Coordinadoras por estar constituidas en su mayoría por funcionarios también estatales.

6. Conclusiones

Hemos querido reflejar la importancia que las Juntas Coordinadoras, en el ejercicio de la función pública, tienen en nuestros Territorios de Soberanía Española. Si bien

es verdad que el matiz principal de la Ley de Bases de 22 de diciembre, reflejado en su base 7.^a y en las disposiciones finales 2.^a y 3.^a, no ha podido desarrollarse, sin embargo han servido para realizar la acción de los Planes Provinciales en Ceuta y en Melilla.

Es interesantísimo destacar que no sólo se ha logrado una acción de conjunto de los servicios periféricos de la Administración Central, sino que ésta ha coadyuvado con la Municipal a realizar funciones que tradicionalmente se encomiendan a los entes locales y que por falta de medios económicos difícilmente podían emprender. El Alcalde de aquellas ciudades, al formar parte de las Juntas Coordinadoras, constituye una aportación de vanguardia en la cooperación de la Administración Central con la Local.

Los esfuerzos que la Administración del Estado, a través de sus entes periféricos, ha realizado a partir de 1956 en aquella Soberanía con encomiable espíritu de colaboración y de acción conjunta, es digno de tener en cuenta como experiencia y aportación a la reforma administrativa. El lazo que les ha unido ha sido sin duda las Juntas Coordinadoras.

Las subvenciones de los Planes Provinciales han constituido para Ceuta y Melilla una realidad viva, gracias a la acción de las Juntas Coordinadoras, a la previsión del legislador y quizá un poco también a que se ha actuado con amplitud de miras y gran previsión asignando a estos órganos los cometidos que precisaba la magna empresa del Estado contenida en el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1958.—ADOLFO ELICES HUECAS.