

NECESIDAD DE UNA «COMISION COORDINADORA PROVINCIAL»

353.2.075.31(46)

Por MANUEL PALLARES MORENO

Sumario: I. Introducción.—II. Posiciones doctrinales en torno a la revisión de nuestra división provincial.—III. El gobernador civil y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos como órganos periféricos provinciales.—1. El gobernador civil como jefe de la Administración Periférica provincial: Su misión coordinadora. A) La misión coordinadora positiva del gobernador civil. B) La misión coordinadora negativa del gobernador civil.—2. Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos: Su misión coordinadora a escala provincial.—IV. Necesidad de una «Comisión Coordinadora Provincial».

I. Introducción

EN nuestro Derecho sabemos que la Administración provincial se nos presenta con un doble carácter. En primer lugar, la provincia se nos presenta como una persona jurídica, como un ente, como un sujeto, con fines, órganos y medios propios; en este sentido, la provincia es Administración territorial autárquica distinta de la del Estado (1). En segundo lugar, la provincia se nos presenta como una mera división territorial del Estado, surgida ante la necesidad de hacer posible la acción estatal en todo el territorio nacional.

(1) Así ha sido estudiada recientemente por DE LA VALLINA VELARDE (VICENTE) en su obra *La provincia, entidad local, en España*. Oviedo, 1964.

En este último sentido, al frente de la provincia no se encuentran sus órganos propios, es decir, los órganos del ente-provincia (Diputación Provincial y su presidente, fundamentalmente), sino órganos de la Administración estatal, tales como el gobernador civil, la Comisión Provincial de Servicios técnicos y los distintos delegados de los ministerios y jefes de los servicios provinciales; los dos primeros, con carácter general, y los segundos, como órganos especializados en los distintos ramos de la Administración.

Esta dualidad en el carácter de la provincia se deduce del artículo 2.º de la ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, al establecer que «la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que *división territorial* de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional».

Recientemente, este doble carácter de nuestro ente local de segundo grado ha sido elevado a rango constitucional, y de forma expresa, en el artículo 45, II, de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, se establece que «la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que *división territorial de la Administración del Estado*».

Pues bien, de esta doble naturaleza nos interesa, fundamentalmente, la segunda; es decir, el estudio de la provincia como mera división territorial de la Administración del Estado.

Al frente de la provincia, en este último sentido, se encuentra el gobernador civil como órgano fundamental.

Hemos de advertir que fue con este segundo carácter como nació nuestra provincia, debido a la división que en 1833 realizó Javier de Burgos, y no va a ser hasta 1870, con la creación del presidente de la Diputación, cuando se va a vislumbrar la provincia como entidad de la Administración territorial autárquica, evolución que culminó con el Estatuto provincial de Calvo Sotelo de 1925.

A pesar del tiempo transcurrido desde 1833, aquella división provincial es la que continúa vigente, y no nos ha de extrañar las múltiples dificultades que han surgido como consecuencia de la misma.

Estas dificultades han ocasionado que la organización simple de nuestra Administración periférica se haya ido haciendo cada vez más compleja, y así, al lado del gobernador civil (antiguo subdelegado de Fomento) van a aparecer distintos órganos periféricos (Comisión Provincial de Servicios Técnicos, delegados de los distintos ministerios y jefes de los servicios provinciales).

Uno de ellos, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, ha surgido para coordinar la actividad de los múltiples delegados mi-

nisteriales; estos últimos han nacido como consecuencia de que la Administración pública ha evolucionado mucho desde 1833: de una Administración abstencionista, propia del siglo XIX, hemos pasado a una Administración conformadora del orden social (2). La Administración se ha complicado no sólo en su acción, sino también en su organización.

No basta ya el gobernador civil como «agente unitario», sino que va a ser preciso la aparición de otros órganos.

Sin embargo, la base física de nuestra Administración se mantiene intacta desde 1833, y la consecuencia va a ser que tal vez no se adapte la organización actual a la base sobre la que se ha montado.

La división provincial parece considerarse como algo definitivo, sin tener en cuenta que ya en 1833 el mismo Javier de Burgos no la consideraba definitiva, sino más bien provisional, y así, en el artículo 6.º del decreto de 30 de noviembre de 1833 se dice que «los subdelegados de Fomento harán demarcar los confines de sus provincias respectivas, reunirán todas las observaciones que se les dirijan sobre la agregación o separación de los pueblos que deban hacer o dejar de hacer parte de una provincia, y las trasladarán al Ministerio de nuestro cargo; e instruido en él un expediente general, me propondréis al cabo de un año *las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división.*»

II. Posiciones doctrinales en torno a la revisión de nuestra división provincial

Actualmente, nuestra doctrina propugna una revisión de la división provincial de 1833. En este sentido se expresa Gómez de la Serna (3), y Gascón y Marín (4), en 1942, nos dice que bastaría recordar esa fecha—1942—y que la división territorial es de 1833 para comprender que no hay más remedio que acometer ese problema. «Este problema de la división territorial—continúa Gascón y Marín—es por sí solo muy importante... [y] no habrá más remedio que abordarle.»

Los criterios inspiradores de la división de 1833 fueron, por una

(2) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*. Edición española, Madrid, 1958, pp. 96 a 120.

(3) GÓMEZ DE LA SERNA: «División de Provincias» en *RGLJ*, XXVII, 1865.

(4) GASCÓN Y MARÍN: *Administración provincial española. Sus problemas*. Madrid, 1942, pp. 29 y 30.

parte, la uniformidad de las unidades administrativas de tipo francés, y, por otra, el fomento, el «promover la prosperidad del país». Sin embargo, buenas en su tiempo, hoy aparecen inadecuadas por insuficientes en la mayoría de los casos. En este sentido, ya en el preámbulo del Estatuto provincial de 1925 podemos leer que «la consideración de la provincia como división territorial para los fines propios del Estado (que es lo que ahora nos interesa) no es de trascendencia suprema ni conserva todo su primitivo valor. El Estado ha ido dejándola de mano siempre que le convino, y por ello muchos de sus servidores se acomodan a otras circunscripciones más amplias». Esta exposición denota, de por sí, un hecho que iba en contra de lo que el propio decreto de 1833 establecía en su artículo 4.º, y era que la división provincial debería referirse a toda la actividad del Estado. Este mismo criterio es el establecido por el artículo 3.º de la vigente Ley de Régimen local, aunque ya más atenuado al establecer que la distribución de los servicios del Estado se acomodarán en lo posible a los límites de las provincias y de los municipios.

(La insuficiencia territorial de las actuales provincias es lo que ha motivado las divisiones territoriales especiales: aguas, minas, militar, académica, transportes, etc.)

Pero si la provincia es insuficiente, necesariamente ha de pensarse en unidades, unas veces constituidas por varias provincias y otras por parte de ellas. Naturalmente, esto desemboca fatalmente en la región, y de ello se lamentaba Pirala (5), al decir que «nuestra división actual no supo desasirse totalmente de la tradición histórica». Pero si se consigue superar el fantasma separatista, puede plantearse una nueva división sin prejuicios, yendo directamente a unidades administrativas más idóneas.

Favorablemente a una nueva redistribución geográfica de la Administración española se manifiesta también Cordero Torres (6), para quien la distribución actual del territorio español reposa sobre supuestos, todo lo «arraigados» que se diga, pero superados en su planteamiento y en su desarrollo por la inevitable evolución que suponen los cambios a que da lugar el paso del tiempo. «La trilogía Estado-provincia-municipio—sigue diciendo Cordero Torres—rezuma simplismo al par que uniformismo, ambos centralistas.»

(5) *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*. IX, 1880, pp. 37 y 55.

(6) CORDERO TORRES: *La redistribución geográfica de la Administración española*. Estudios homenaje a Jordana de Pozas, tomo III, vol. 2.º Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 11.

López Rodó (7) opina que las actuales estructuras provinciales no hay que destruirlas iconoclastícamente, pues la verdad es que, con razón o sin ella, son algo consustancial a la realidad administrativa del país. «El camino de la reforma —nos dice— puede orientarse a la creación de órganos intermedios poco numerosos, que engloben, sin hacerlas desaparecer, las unidades territoriales inferiores.»

Como vemos, López Rodó es partidario de que subsistan aún las provincias como entes, pero englobadas administrativamente en circunscripciones superiores, como serían las *regiones administrativas*.

El problema es muy complejo, pues no se trata exclusivamente de suprimir la provincia y adoptar la región, o de que subsista la provincia y a la par se cree la región, siquiera sea esta última como mera división administrativa, sino que implica un replanteamiento de toda nuestra Administración territorial y de las divisiones administrativas especiales.

En este sentido, Jordana de Pozas (8) examina las soluciones concretamente sugeridas para una previsible alteración de nuestra división territorial. Son las siguientes:

a) El posible municipio compuesto y la creación de una nueva unidad local primaria.

b) Posible creación de la comarca.

c) Creación de ciudades provinciales, exentas de pertenecer a una provincia territorial.

d) Establecimiento de la región, bien como entidad local supra-provincial o sustitutiva de la provincia, o bien como circunscripción exclusiva para los servicios del Estado.

Jordana de Pozas, en el análisis de estas posibles soluciones, parece mostrarse partidario de la región; sin embargo, considera que todavía es un tema delicado y políticamente peligroso el de la reforma de la división provincial y el del establecimiento de la *región como entidad local autónoma*.

A pesar de ello, como él mismo reconoce, nuestra provincia resulta a la vez grande y pequeña, dado su doble carácter. Y así, considerada como *ente* local, es grande en términos generales, y se ha demostrado que las provincias españolas excepcionalmente menores presentan un índice elevado de eficacia de sus servicios, debido al mayor contacto interinfluenciador, consecuencia de su proximidad, entre la Diputación Provincial y las autoridades municipales. En

(7) LÓPEZ RODÓ: *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*. Estudios Administrativos, Madrid, 1963, p. 109.

(8) JORDANA DE POZAS: «La previsible alteración de nuestra división territorial», en *REVL* núm. 155, pp. 650 y ss.

cambio, considerada como «mera división del territorio para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional» (LRL), es decir, como «división territorial de la Administración del Estado» (LOE 45-II), la provincia se ha quedado pequeña, consecuencia de las transformaciones socio-económicas que se han sucedido desde 1833. Y así, la circunscripción provincial ha sido atacada de derecho en el aspecto más débil de la misma, es decir, en cuanto división administrativa territorial de la Administración del Estado.

La realidad nos muestra que la Administración estatal ha superado ese uniformismo provincial en el desarrollo territorial de su cometido, creando las divisiones especiales, infra o supraprovinciales, aunque más numerosas estas últimas (confederaciones hidrográficas; división académica, minera, pesquera, etc.).

La doctrina, sin embargo, aparte de que, como hemos visto, propugna una revisión de la división provincial, no se decide, lisa y llanamente, por aceptar como idóneas las actuales divisiones especiales, y así, Ortiz Díaz (9) se manifiesta en favor de una revisión de estas «divisiones especiales». Y el mismo Cordero Torres, a pesar de su punto de vista, dice que, admisible o censurable, la trilogía de 1833 hoy es una realidad que hay que tener en cuenta al intentar una nueva redistribución.

En realidad, existe la necesidad de estructurar a la Administración pública en formas no centralistas, sin perjuicio de la unidad sustancial de la nación, a través de un desmoronamiento de los poderes básicos y de las funciones rectoras del Estado, o de una ruptura de los vínculos esenciales entre los diferentes entes de la comunidad nacional. Se trata de lograr una adecuada descentralización y no una excentralización, como dice el profesor García Trevijano (10). Se puede reafirmar la unidad, pero sobre los pilares de la diversidad; diversidad que, aparte de ser real, puede ser muy fecunda.

Quizá el menos optimista respecto de una nueva redistribución territorial sea García de Enterría (11), que considera que, aunque desde un punto de vista económico, parece conveniente reestructurar la actual división territorial, «los pasos es preciso darlos hoja a hoja». «Entre una lejana utopía—estima García de Enterría—y una positiva realidad, mi elección será siempre por ésta.»

(9) ORTIZ DÍAZ: «Las divisiones territoriales y los gobernadores generales», en separata de DA núm. 20-21, 1959, p. 4.

(10) GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, p. 444.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales del régimen local*. Madrid, 1958, p. 38.

Ante esta necesidad de reestructurar la actual división territorial y esa prudencia preconizada también por la doctrina para acometerla, creemos que podría respetarse la provincia y al mismo tiempo ir dando vida a circunscripciones más amplias, estudiadas económica y sociológicamente cara al desarrollo, empresa que en España ha de durar muchos años.

En este sentido, nos parece muy apropiada la fórmula de De la Vallina (Vicente): la creación de la región gubernativa como punto de partida para la futura región autárquica (12), como paso en la provincia. A nosotros, sin embargo, no nos interesa esa futura autarquía de la región, sino la región como demarcación territorial de los servicios estatales, pudiendo, por tanto, seguir con su consideración de entes jurídicos las provincias. Si bien no se nos oculta qué esto no es tan fácil, pues en una futura división regional estudiada, económica y sociológicamente, no creemos que los límites provinciales actuales permanecerían inalterados.

El Plan de Desarrollo Económico y Social puede ser el revulsivo que haga que se replantee nuestra división periférica, a semejanza de lo que ha pasado en Francia.

En el país vecino encontramos el decreto número 251, de 14 de marzo de 1964, relativo a la organización de los servicios del Estado en las circunscripciones de acción regional, creándose el prefecto de la región, cuya misión consiste en poner en práctica la política del Gobierno relativa al desarrollo económico y a la ordenación del territorio de su circunscripción; además, controla y *coordina* (salvo la acción docente, impuestos, inspección de la legislación laboral y establecimientos de estadística) la actividad administrativa de los servicios civiles del Estado y de los establecimientos públicos que no tengan carácter nacional cuya acción se extienda a varios departamentos de la región. Asimismo se le transfieren los poderes de decisión de los jefes de servicios regionales de la Administración Civil del Estado relativos a la elaboración y puesta en marcha de los programas de equipo públicos resultantes de la ejecución del Plan. Puede conferir delegaciones de firma y de poderes excepcionalmente (13).

En nuestro Derecho positivo, el decreto de 10 de octubre de 1958 prevé los gobiernos civiles generales, cuya motivación puede en-

(12) DE LA VALLINA, VICENTE: *La provincia...* cit., p. 75.

(13) *Reformas en los departamentos y regiones de Francia*. Nota preliminar de José Luis Mellán. Publicaciones del Centro de F. y P. de Funcionarios. Madrid, 1964, pp. 40 y 55.

contrarse en la insuficiencia de la división provincial, remediando la estrechez de la provincia en algunos casos.

Ortiz Díaz pone de relieve las dificultades que a una buena coordinación plantea las actuales divisiones especiales, y, sin suprimirlas *a radice*, propone una revisión de las mismas fundamentalmente surgidas de decisiones y criterios unilaterales de los distintos ministerios, desprovistos de toda valoración de conjunto respecto de la totalidad de los demás servicios y divisiones administrativos.

Al reconsiderar estas «divisiones especiales», unas habría que suprimirlas, otras mantenerlas y otras simplemente revisarlas.

Creemos que se podrían estudiar cuatro o cinco divisiones especiales, las más importantes de tipo supraprovincial, y encuadrar ahí a los gobernadores generales previstos en el decreto de 10 de octubre de 1958, siguiendo la directriz de Ortiz Díaz (14), pero invertida, es decir, primero las divisiones especiales, bien estudiadas, y luego el gobernador general, que tendría como instrumento coordinador una «Comisión Coordinadora regional», reflejo de la provincial, que luego examinaremos.

III. El gobernador civil y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos como órganos periféricos provinciales

1. EL GOBERNADOR CIVIL COMO JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA PROVINCIAL: SU MISIÓN COORDINADORA

Desde sus orígenes, es apreciable la misión coordinadora que se encomienda al gobernador civil, destacando sobre todo a los subdelegados de Fomento, que fueron concebidos por la instrucción de 1833 como *agentes unitarios* de la acción administrativa que venía contenida en los 19 capítulos de la instrucción de Javier de Burgos (15).

Esta misión coordinadora continúa hasta el real decreto de 3 de noviembre de 1833, con el que se produce la crisis de nuestra coordinación periférica, pues el gobernador civil va a ver mermadas las facultades que ejercía en los distintos ramos de la Administración pública en favor de los Cuerpos Especiales (16), a los que se le en-

(14) ORTIZ DÍAZ: *Las divisiones territoriales...*, cit., p. 18.

(15) Véase MESA-MOLES: *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946, p. 40.

(16) «Es cierto que precisamente por la debilidad del sistema general funcional se ha ido durante toda la segunda mitad del siglo XIX y durante

comiendan facultades de decisión, dados sus conocimientos específicos y con el fin de mantener alejadas de la política las cuestiones puramente administrativas (17).

Como reacción a este debilitamiento de la figura del gobernador como órgano coordinador, aparece la regulación actual del mismo en el decreto de 10 de octubre de 1958, que va a concebir al gobernador, «más que como una jefatura honorífica sobre los distintos servicios estatales, como titular de facultades efectivas, de modo que ningún órgano delegado, aunque dependiente de un ministerio, actúe de modo inconveniente o inconexo, con el fin de garantizar la coordinación de las distintas actividades de la Administración provincial».

Pues bien, a pesar de esta declaración de la exposición de motivos del decreto de gobernadores, la gran misión que en el orden administrativo le había fijado Javier de Burgos, ha pasado a ser acompañada *sin* la necesaria *coordinación* y conexión con los intereses generales por los delegados provinciales de los distintos ministerios (18).

Sin embargo, aunque esto sea una realidad, *de iure*, el gobernador civil aparece en el decreto con una fundamental misión coordinadora, que, siguiendo la terminología utilizada por Chenot (19), podemos dividirla en coordinación positiva y coordinación negativa.

A) *La misión coordinadora positiva del gobernador civil.*—Ortiz Díaz (19 bis) distingue como fases de la coordinación las siguientes: 1) Una fase de «previsión», que tiende, por una parte, a impedir que los efectos de las interferencias, duplicidades, despilfarros, etc., se presenten en el futuro (coordinación negativa), y, por otra, tiende a propulsar la actuación administrativa, con el fin de que la misma marche al unisono y converja hacia los mismos fines (coordinación

todo el siglo xx poniendo el énfasis reconstructivo sobre los *Cuerpos especiales* concebidos y planeados para atender servicios concretos; pero esto no sólo ha supuesto cubrir el gran vacío existente, salvo quizá en cuanto a capacitación de ciertas escalas técnicas, sino que ha venido a constituir por su parte..., uno de los defectos más graves de nuestro sistema» (GARCÍA DE ENTERRÍA: «La organización y sus agentes», en *La Administración Española*, p. 205).

(17) PÉREZ DE LA CANAL: *Notas sobre la evolución del régimen legal de los gobernadores civiles, 1812-1958*. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964, pp. 90 y ss.

(18) ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho administrativo*. Editorial Tecnos, Madrid, 1965, p. 266.

(19) *Organisation économique de l'Etat*. Paris, 1951, p. 96.

(19 bis) ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*. Publicaciones del Instituto García Oviedo. Facultad de Derecho, Universidad de Sevilla, pp. 39 y ss.

positiva), y 2) Una fase de corrección de desajustes o coordinación represiva en la que predomina el aspecto negativo y tiene por finalidad adoptar las medidas necesarias para conseguir los objetivos de la coordinación: unidad, economía, celeridad y eficacia.

Son manifestaciones de la misma las siguientes atribuciones:

a) Cuidar de aplicar, circular, ejecutar y hacer que se cumplan en la provincia de su mando las disposiciones de *general observancia* y las que al efecto les comunique el *Gobierno* (art. 17).

b) La resolución de aquellas cuestiones que no estén específicamente atribuidas al delegado de un departamento ministerial (artículo 13-1).

c) La tutela e inspección de las corporaciones, asociaciones e instituciones de carácter público (art. 13-2).

d) El impulso, fiscalización y orientación, conforme a las directrices de los ministerios respectivos, de *todos* los servicios y delegaciones de los órganos de la Administración Central civil, de modo especial en las materias a que se refieren los artículos 25 a 34 de este decreto (art. 13-3).

Quizá sea este apartado el que compendia toda la misión coordinadora que el gobernador civil está llamado a realizar.

Por «impulso» hay que entender la acción constante del gobernador civil para provocar y fomentar el bienestar social en la provincia mediante el estímulo de todos los servicios (20).

La «fiscalización» creemos que integra el contenido de la coordinación negativa, por lo que nos referiremos a ella posteriormente.

En cuanto a la «orientación», López-Nieto (21), siguiendo a Ranelletti (22), nos dice que la orientación significa asegurar la unidad de dirección política en el desenvolvimiento de los distintos servicios que conciernen al Estado. Y es que el gobernador es el delegado permanente del Gobierno en la provincia (art. 13), y debe, por tanto, significar en ella lo que el Gobierno en la nación: la unidad y la coordinación (23).

Esta orientación puede facilitarla el gobernador civil al Gobierno a través de la Memoria que anualmente elevará al mismo, expresando

(20) LÓPEZ-NIETO Y MALLO: «La acción coordinadora de los gobernadores civiles», en *DA* núm. 60, pp. 9 y ss.

(21) LÓPEZ-NIETO Y MALLO: *La acción...*, cit., p. 14.

(22) RANELLETTI: *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico*. Milán, 1945, parte IV, p. 73.

(23) «Es de la competencia del Consejo de Ministro: 1. Aprobar el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los departamentos ministeriales» (art. 10 LRJAE).

en ella la gestión por él mismo realizada, proponiendo las medidas que, a su juicio, puedan contribuir al fomento de los intereses de la provincia y mejoramiento de los servicios que en ella radiquen (artículo 20).

Esta es una *orientación* que pudiéramos llamar *instrumental para el Gobierno* (de abajo arriba), que es al fin y al cabo el que ha de aprobar el plan general de actuación del mismo y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los departamentos ministeriales (art. 10, 1, ley de Régimen Jurídico de la Administración Española).

Pero hay otra, de arriba abajo, que es a la que creemos se refiere concretamente el apartado 3º del artículo 13, es decir, aquella que tiende a que «la realización de un programa decidido y acordado por el Gobierno no sea esterilizado por la acción u omisión individual de autoridades y funcionarios, deseosos de asegurarse éxitos personales o dificultado por querellas o inconexiones del servicio (24).

e) El gobernador civil es el jefe de todos los servicios públicos de su provincia, y en tal concepto deberá poner en conocimiento del ministro del ramo a que aquellos pertenezcan cualquier anomalía que en los mismos aprecie, al objeto de que, con su superior autoridad y competencia, adopte las medidas que estime de rigor (art. 15).

Este es el momento de la coordinación que Torres Martínez, refiriéndose a la política económica (25) llama «correctora de desajustes», que tiene lugar en la ejecución propiamente dicha de la actividad administrativa, «sobre la marcha», frente a la coordinación considerada en la fase de «previsión» (26).

f) Dirigirse a las autoridades civiles del territorio de su mando, transmitiendo las quejas que ante ellos se formulen y pidiendo, con relación a las mismas, y *en nombre del Gobierno*, las informaciones que estime precisas (27).

g) Vigilar la actuación y los servicios de las autoridades y corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales (artículo 36, 2). Es lo que Ranelletti, refiriéndose a los prefectos italianos,

(24) ORTIZ DÍAZ: «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial», en *REVL* núm. 106, p. 493.

(25) TORRES MARTÍNEZ: *Teoría y práctica de la política económica*. Madrid, 1955, pp. 24 y 25.

(26) ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación...*, *cit.*, pp. 39 y ss.

(27) «Las comunicaciones relacionadas con el servicio, pidiendo datos a distintos organismos de la Administración pública en el orden civil que el gobernador dirija, se encabezarán con la fórmula siguiente: "De orden del presidente del Gobierno, comunico a..." o "Intereso de..."» (art. 19 del decreto de 10 de octubre de 1958).

considera como «vigilancia sobre la marcha (andamento) de todas las públicas administraciones» (28).

B) *La misión coordinadora negativa del gobernador civil.*—Esta es la modalidad de la coordinación que tiende a evitar los efectos neutrales o a veces asimétricos de la acción administrativa, cuando sean contradictorias o no homogéneas las distintas medidas administrativas puestas en juego.

Ortiz Díaz (29), siguiendo a Chenot (30), la denomina «coordinación de técnica negativa».

En el decreto de 1958 son manifestaciones de este tipo de coordinación las siguientes:

a) El gobernador civil, en un plazo de tres días, podrá suspender los acuerdos o resoluciones de los delegados o representantes de los departamentos ministeriales, dando cuenta de la suspensión a la entidad o funcionario que las adopte y al ministerio del ramo competente (art. 13) (31).

b) El gobernador civil podrá suspender los actos y acuerdos de las corporaciones locales (art. 36, 3) en los casos siguientes regulados por la ley de Régimen local, siempre que la suspensión no hubiese sido decretada por el presidente de la Corporación (art. 364, 1, LRL):

a') Cuando los acuerdos recaigan en asuntos que, según las leyes, no sean de su competencia.

b') Cuando constituyan delito.

c') Cuando sean contrarios al orden público (art. 362 LRL).

d') Cuando constituyan infracción manifiesta de las leyes (artículo 118 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) (32).

(28) *Corso di istituzioni...*, cit., p. 74.

(29) «Unidad y coordinación...», cit., *REVL.* p. 493.

(30) CHENOT: *Organisation économique de l'Etat*. Paris, 1951, p. 96.

(31) «Si el ministerio confirma el acuerdo del gobernador, se entenderá revocada la resolución, considerándose tal conformidad tácitamente prestada cuando en el plazo de un mes no manifestase su discrepancia. En caso de disenso, el ministerio correspondiente dentro del plazo marcado pondrá en conocimiento del gobernador su disconformidad, levantándose la suspensión por éste decretada. De tal acuerdo se dará traslado al ministro de la Gobernación. A los efectos previstos en este artículo, ninguno de los acuerdos susceptibles de suspensión serán ejecutivos hasta que transcurran cinco días, contados desde el siguiente al de la fecha de su adopción.

En materia de Administración local, la suspensión de los acuerdos de las corporaciones, llevada a cabo por el gobernador, se registrará por su legislación privativa» (art. 13 del decreto de 10 de octubre de 1958).

(32) «En los casos en que los presidentes de las corporaciones locales o gobernadores civiles suspendan los acuerdos de aquéllas por infracción manifiesta de las leyes, darán traslado de la suspensión a la sala de lo Contencioso-

Finalmente, para terminar este apartado, hemos de decir que el gobernador civil, en su misión coordinadora, cuenta con un valiosísimo instrumento que, debidamente retocado, como posteriormente veremos, puede institucionalizar adecuadamente la coordinación periférica. Nos estamos refiriendo a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que, aunque luego estudiaremos con detalle su evolución, naturaleza y funciones, nos basta ahora señalar como la considera el artículo 52 del decreto de gobernadores; este artículo nos dice: «Como órgano deliberante de colaboración inmediata con el gobernador civil, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de la Diputación tendrá la finalidad de *coordinar la actividad desconcentrada* que dentro de la provincia realice la Administración central, sin perjuicio de aquellos otros objetivos que le atribuye la legislación vigente.»

2. LAS COMISIONES PROVINCIALES DE SERVICIOS TÉCNICOS: SU MISIÓN COORDINADORA A ESCALA PROVINCIAL

Son éstos unos organismos que aún no están terminados en su evolución, y así, recientemente, el decreto de la Presidencia del Gobierno de 6 de diciembre de 1967, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión de Rentas y Precios a efectos de lo dispuesto en el decreto-ley de 27 de noviembre de 1967, determina que en cada una de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos se constituya una Comisión Delegada de Precios, presidida por el gobernador civil de la provincia e integrada por los vocales que establece la orden de 25 de marzo de 1986 (BOE del día 27).

Hagamos un apretado resumen de su evolución y misión coordinadora:

A) En el régimen local las comisiones aparecen reguladas como un órgano de la Diputación, de la Administración provincial autárquica, que funcionará en pleno, y en ponencias, con funciones informativas, resolutorias y de orientación técnica. Su carácter coordinador fue expuesto por el entonces ministro de la Gobernación, Pérez González, en el discurso de presentación a las Cortes del proyecto de

administrativo de la Audiencia Territorial respectiva en el plazo de tres días.» El procedimiento es sumamente sencillo. La ley procura que todos aquellos que tengan interés en el mantenimiento o anulación deduzcan las alegaciones que estimen procedentes, sin admitir una fase de prueba ni un trámite especial de conclusiones, escrito u oral (vista), como ocurre en el proceso ordinario. Esta simplicidad es una consecuencia de su fundamento: evitar la incertidumbre acerca de la validez de un acto cuya ejecución se ha suspendido por el presidente de la corporación o por el gobernador civil.

ley de Bases del régimen local, al decir que la finalidad perseguida con la creación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos no era otra sino la de unir esfuerzos e intereses del Estado y la provincia, ausentando trabas de fronteras y competencias que tanto han embarazado nuestra vida administrativa.

La ley del Suelo va a representar un duro golpe para estas comisiones, en cuanto que sus funciones más importantes, las resolutorias, van a pasar a la Comisión Provincial de Urbanismo (33).

B) A partir de la ley de Presupuestos de 1957 se producen cambios que estimamos decisivos en la evolución de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

- Aparecen presididas *siempre* por el gobernador civil.
- Aparece una comisión permanente y cuantas comisiones de trabajo se estimen oportunas.
- Se les encomienda la gestión de los planes provinciales de obras y servicios, despertando del letargo en que les había sumido la ley del Suelo.

Consecuencia de estas transformaciones es que las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos se van a convertir en un órgano que, desgajándose de la Diputación, se va a ir integrando en la Administración estatal por las siguientes razones:

- Su presidente lo es el gobernador civil.
- El número de miembros pertenecientes a la Administración estatal excede con mucho a los de la Administración local.
- Los planes provinciales propuestos por las comisiones tienen que ser aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno correspondiente.
- Existe un Servicio Central de Planes Provinciales que acentúa este carácter.
- Finalmente, el decreto de 11 de febrero de 1965 permite recurso de alzada, que estimamos propio, contra las resoluciones de las comisiones en materia de planes provinciales ante la Presidencia del Gobierno. Y el recurso de alzada propio se da entre órganos unidos por la jerarquía y ésta entre órganos de una mera persona jurídica, de un mismo ente (34).

C) En el decreto de gobernadores, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos se configuran como el instrumento más idóneo

(33) Disposición transitoria 2.ª de la ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

(34) GONZÁLEZ PÉREZ: *Procedimiento administrativo*. Publicaciones Abella, Madrid, 1964, pp. 811 y 812.

para coordinar la actividad desconcentrada que ejercen los distintos órganos estatales en el ámbito provincial. Sin embargo, como esta fundamental misión coordinadora lo va a ser sin perjuicio de las demás (las del régimen local, las relativas a planes provinciales y las que paulatinamente se le van atribuyendo), nos vamos a encontrar con un órgano sobrecargado, y, como consecuencia, su idoneidad como instrumento del que se ha de servir el gobernador civil para realizar su misión coordinadora va a dejar mucho que desear.

En cuanto a su funcionamiento, lo más destacable son las Comisiones Delegadas, criticables por su excesiva composición, superior con mucho a la del Pleno.

En este decreto, pese a que formalmente se considera en las comisiones como un órgano de la Diputación, sin embargo, su carácter de órgano local de la Administración central es potente, configurándose como un órgano:

- Coordinador.
- Colegiado.
- Deliberante.
- Consultivo.
- *Staff*.
- De gestión.

D) La cuarta fase en la evolución de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos está representada por el impacto que en las mismas va a representar el Plan de Desarrollo Económico y Social.

El Plan de Desarrollo va a dar lugar a una «Administración de misión», siguiendo la expresión utilizada por el profesor Ortiz Díaz (35), que en unos casos—capitales de provincia donde se han localizado polos de promoción o de desarrollo—no va a hacer necesaria la creación de órganos *ad hoc*, y que en otros—desarrollo del Campo de Gibraltar—va a hacer surgir un órgano especial para esta Administración de misión—la Comisión Comarcal de Servicios Técnicos del Campo de Gibraltar—, ya que el órgano de Administración de gestión—la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Cádiz—no se estimó suficiente.

En cuanto a su organización, lo más destacable es la aparición del gerente, que, designado por la Presidencia del Gobierno, acentúa el carácter estatal de estas comisiones.

(35) ORTIZ DÍAZ: «El desarrollo económico regional, la Administración de misión y las diputaciones provinciales», en *RAP* núm. 50, pp. 9 a 26.

IV. Necesidad de una «comisión coordinadora provincial»

Tratamos ahora de justificar la necesidad de un órgano que realmente sirva de instrumento adecuado al gobernador civil para que la coordinación periférica en nuestra patria sea una realidad.

De lo expuesto hemos creído demostrar cómo la actual Comisión Provincial de Servicios Técnicos no puede desempeñar eficazmente esta misión por las siguientes razones:

1.^a Se le encomienda tal función coordinadora sin perjuicio de las anteriores, y, como consecuencia, dado que ya tenían importantes cometidos (las funciones de régimen local, las gestiones provinciales), más las que posteriormente se le unen (gestión de polos de promoción y de desarrollo industrial, calificación de industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, zonas y centros de interés turístico, etc.), poco tiempo le va a quedar a la comisión para realizarla.

2.^a ¿Cómo va a coordinar un órgano local, por lo menos *de iure*, la actividad de los órganos desconcentrados estatales?

Particularmente nos parece un retroceso en la misión coordinadora que el decreto de gobernadores encomienda a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, la nueva redacción aparecida en el *Boletín Oficial del Estado* del 9 de diciembre de 1958, que es la vigente, respecto de la de 10 de noviembre del mismo año, y es que en ésta se decía que *existirá* una Comisión Provincial de Servicios Técnicos con la *finalidad principal de coordinar*... El verbo existir venía expresado en futuro, lo que implicaba la creación de un nuevo órgano, como en realidad debía de ser, dado que el cometido que se le encomendaba era importante y desconocido hasta entonces. En segundo lugar, no aparecía su vinculación, siquiera sea formal, a la Diputación; finalmente, su misión coordinadora aparecía destacada como «la principal» y no simplemente una más.

Parece que la segunda redacción, la vigente, vino motivada porque tradicionalmente la Comisión Provincial de Servicios Técnicos se ha configurado como un órgano de la Diputación.

Pero, a nuestro juicio, no era necesario mantener el nombre. Si aparecía un nuevo órgano ¿por qué tenía que ser precisamente la Comisión Provincial de Servicios Técnicos si sus funciones no eran ya simplemente las tradicionales? ¿Por qué no llamarle, por ejemplo, «Comisión Coordinadora Provincial», y que la vieja Comisión Provincial de Servicios Técnicos siguiera con sus funciones tradicionales?

Pues bien, esa Comisión Coordinadora Provincial que propugnamos tendría una doble misión: por una parte, la coordinación de la actividad desconcentrada de la Administración central y paraestatal a

nivel provincial (coordinación interna), y por otra, la coordinación de la actividad estatal con la de los entes locales (coordinación externa).

Para lograr el primer objetivo creemos que es preciso resolver antes determinados problemas:

En *primer lugar*, la actividad paraestatal a nivel provincial no debe escapar a la acción coordinadora del órgano que propugnamos, pues en último extremo esa Administración institucional hay que referirla a la del Estado, como pone de manifiesto la exposición de motivos de la ley de Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958 (36).

En *segundo lugar*, la multiplicidad de delegados y jefes de servicios, que dependientes de un mismo Ministerio se extienden en el ámbito provincial, dificulta enormemente la coordinación periférica, por lo que creemos que ésta debe venir precedida por una coordinación que pudiéramos llamar de primer grado entre todas las delegaciones y servicios de un mismo Ministerio. Después, el delegado o representante único de tal ministerio sería el que formaría parte del órgano coordinador propuesto.

Recientemente, el decreto de 27 de noviembre de 1967 ha dado un paso decisivo en este sentido al ordenar en su artículo 16 que los servicios y organismos de ámbito provincial de cada departamento ministerial se integrarán en una delegación provincial única.

Otro problema a resolver sería el de las llamadas divisiones especiales, íntimamente relacionado con el de nuestra división provincial, tan criticada y defendida a la vez por nuestra doctrina. Ante esta necesidad de reestructurar la actual división territorial, y esa prudencia preconizada también por la doctrina para acometerla, creemos que podía respetarse la provincia y, al mismo tiempo, ir dando vida a circunscripciones más amplias, estudiadas económica y sociológicamente, que pudieran servir de base a divisiones supraprovinciales.

A esa posible Comisión Coordinadora Provincial encomendábamos también la coordinación externa, es decir, la coordinación de la acción estatal con la de los entes locales, y es que hoy es imposible que las funciones estatales y las locales estén totalmente divididas; la idea de una separación absoluta entre el Estado y los entes locales ha sido totalmente superada, y, como estima nuestra doctrina, hoy día

(36) «... toda Administración pública cabe referirla en último término a la del Estado...» (exposición de motivos de la ley de Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958).

no puede hablarse de competencias exclusivas y excluyentes entre las distintas ruedas administrativas (37).

Materia muy necesitada de esta coordinación es todo el régimen de subvenciones que la Administración estatal concede a los entes locales, donde puede decirse que existe una verdadera confusión. Algún sector de nuestra doctrina lo ha considerado anárquico (38). Una centralización del régimen de subvenciones a través de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, con la experiencia que tiene desde 1958, lo consideramos muy conveniente.

La organización de esa posible Comisión Coordinadora Provincial estimamos que debe ser simple.

Para la coordinación interna proponemos la siguiente:

Como presidente, el gobernador civil, y como vocales, todos los delegados de los ministerios civiles, doce como máximo, ya que se excluirían los tres militares y el de Asuntos Exteriores; el abogado del Estado jefe, el jefe del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales; el alcalde de la capital y el presidente de la Diputación; *secretario*, el del Gobierno Civil, en todo caso.

Para la coordinación externa, la misma composición se vería incrementada con los alcaldes de las distintas cabezas de partido o comarcas naturales. Estas deberían realizar una labor coordinadora previa con los alcaldes de su demarcación y llevar ya unificado su programa a la «Comisión Coordinadora Provincial».

Estos alcaldes no serían superiores jerárquicamente a los demás de su demarcación, sino que serían un *primus inter pares*, con la exclusiva misión, como diferente de la de los demás, de unificar los criterios y aspiraciones de los municipios integrados en el partido y de esta forma llevar un criterio unificado a la «Comisión Coordinadora Provincial».

En esta segunda misión coordinadora de la «Comisión Coordinadora Provincial», como decíamos, tiene fundamental importancia el encauzamiento unitario y adecuado de las ayudas estatales a los entes locales. Para esto sería necesario que la «Comisión Coordinadora Provincial» conociera, a través de la información prestada por el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, el estado de necesidades de los municipios de la provincia, estado de necesidades que debería ser realizado y seleccionadas tales necesidades

(37) GARCÍA TREVIJANO: «Titularidad y afectación en el ordenamiento jurídico español», en *RAP* núm. 29, pp. 57 y ss.

(38) ORTIZ DÍAZ: «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial. El decreto de 10 de octubre de 1958», en *REVL* número 106, p. 486.

teniendo en cuenta los objetivos señalados por el Plan de Desarrollo en relación con las obras y servicios de las corporaciones locales, es decir, *sociales* (dotando a los municipios y provincias de los servicios mínimos) y *económicos* (promoviendo el desarrollo regional no directamente mediante la creación de industrias, sino indirectamente, creando condiciones favorables para hacer posible la instalación de las mismas) (39). Con vistas a lograr una coordinación en este sentido, ya el decreto de 13 de febrero de 1958, en su artículo 15, establecía que:

«1. Por el Ministerio de la Gobernación y por el de Hacienda se hará uso de las facultades que le corresponden con arreglo a la legislación del régimen local, a fin de que en la aplicación de los recursos de las diputaciones y ayuntamientos *se actúe en línea de coordinación* con los planes a que se refiere el presente decreto y, en general, con la política nacional de inversiones, obras y servicios.

2. A tal fin, por el Ministerio de la Gobernación se remitirá a la Presidencia del Gobierno, antes del 1 de febrero de cada año, la relación de obras y servicios que se proyectan realizar en el mismo ejercicio, con cargo exclusivamente a los fondos de los ayuntamientos y diputaciones, o por aquéllos con subvención de éstas, dentro o al margen de los planes de cooperación provincial, y asimismo de cuantas subvenciones se consignen en los presupuestos de unas y otras para obras, organismos o servicios de cualquier alcance.»

Entonces, la tradicional Comisión Provincial de Servicios Técnicos ¿cómo habría de configurarse? Pues tal como fue concebida por el régimen local, como un órgano exclusivamente local con misiones de asistencia técnica a los entes locales, por una parte, y de coordinación de los entes locales entre sí, de otra.

Y es que también dentro del ámbito exclusivamente local, provincial y municipal se plantean problemas de coordinación que es preciso intentar solucionar.

Para lograr esta coordinación debe existir un órgano de naturaleza puramente local que la asegure; tal es la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, tal como viene regulada en el régimen local.

Concebimos, pues, ahora a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos como un órgano de asistencia técnica y coordinación respecto de la actividad de la provincia y de los municipios de la misma.

La asistencia técnica ya venía establecida por la ley de Régimen local, muy reducida, desde luego, por la ley del Régimen del Suelo

(39) PALLARÉS MORENO: «Las llamadas *economías modernas* y los planes provinciales de obras y servicios», en *REVL* núm. 148, p. 546.

y Ordenación Urbana; pero esta Comisión podía ocuparse de la redacción de proyectos técnicos para obras y servicios de los entes locales, que tan necesitados están de esta asistencia.

La misión coordinadora de los municipios de la provincia entre sí ya viene prevista a través de la intervención de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en la constitución de mancomunidades voluntarias y agrupaciones forzosas (40).

Y, finalmente, la coordinación entre provincia y municipio podría llevarse a cabo a través de la cooperación provincial a los servicios municipales (41).

(40) Véase el artículo 58, 2, del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las entidades locales de 17 de mayo de 1952.

(41) Véanse los artículos 253 a 258 LRL, y 156 a 182 del Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955.