

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos y los planes provinciales de inversión para obras y servicios

por

FRANCISCO LOBATO BRIME

Doctor en Derecho

Secretario del Ayuntamiento de Consuegra (Toledo)

I. INTRODUCCIÓN

Hemos querido realizar el trabajo sobre este tema, por considerarlo de plena actualidad. Son numerosas las disposiciones dictadas sobre esta materia, algunas incluso ya han sido derogadas por otras posteriores, por lo que se precisa una rápida unificación de las mismas, realizada por norma de rango igual a aquélla donde se contienen los preceptos que se derogan, es decir, por Ley.

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos ha adquirido una gran importancia, como institución intermedia entre el Estado y el Municipio, al aumentar el número de miembros que la componen y al incrementarse también las atribuciones que para las mismas preveía la Ley de Régimen local con la propuesta a la Presidencia de las obras que se han de incluir en los planes provinciales y la administración de los créditos consignados para la realización de los mismos.

Hemos creído conveniente relacionar en el desarrollo del trabajo el estudio de estas Comisiones con los planes provincia-

les, debido a la extensión de las atribuciones de estas Comisiones a la administración de los planes provinciales de inversión para obras y servicios.

Se comienza realizando un estudio de dichas Comisiones, parangonándolas con instituciones extranjeras que podrían tener cierta similitud con las mismas. Posteriormente, se analiza la política de las subvenciones y los planes provinciales para obras y servicios de carácter eminentemente local. Pese a que tanto se hable de autonomía municipal, es difícilmente admisible la misma en los países del Continente europeo. Concretamente, con relación a España, las leyes desamortizadoras del siglo pasado, que si bien en parte tuvieron el acierto de poner en circulación la riqueza inmobiliaria, fueron en general funestas para el país por los procedimientos utilizados en su desarrollo. Concretamente, con relación a las Corporaciones locales, hundieron sus recursos de sostenimiento y muchos Municipios quedaron reducidos a la penuria al tener que deshacerse de sus principales fuentes de ingresos.

El legislador, en el transcurso del tiempo, ha ido habilitando distintos procedimientos con el fin de robustecer las Haciendas locales. Con la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 se empiezan a admitir distintos sistemas impositivos. Al pasar el tiempo, los arbitrios existentes se incrementan. En 1918 aparecen las contribuciones especiales. Pero a medida que estos ingresos van aumentando, se incrementan también las necesidades. Por eso es preciso crear nuevos procedimientos de ingreso para allegar los recursos indispensables con que poder atender a las necesidades municipales. El primer paso de carácter general lo da el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, con el llamado repartimiento general de utilidades: se repartía por medio de una Comisión o Junta el déficit que existiese en el presupuesto municipal entre los vecinos y residentes del Municipio. Este repartimiento vecinal tuvo, por motivos que no es del caso precisar aquí, mala acogida. La Ley de Bases de 17 de julio de 1945 crea el Fondo de Corporaciones locales y el de compensación provincial. Esta nueva fórmula consistía en establecer determinados recargos so-

bre contribuciones estatales, para compensar con ellos la supresión de ciertos arbitrios. Mas esta solución tampoco satisfizo, ya que muchos de los problemas continuaban insolubles. Es por la Ley de 3 de diciembre de 1953 cuando principalmente se pone en práctica el propósito del Gobierno, de acometer la reforma del régimen fiscal de los Ayuntamientos y Diputaciones mediante la implantación de una modalidad que, haciendo desaparecer el Fondo de Corporaciones locales y el de compensación provincial, dotará a tales entidades de unas Haciendas robustas, que les permitirá hacer frente a las obligaciones mínimas impuestas por la Ley de Régimen local y a las exigencias que las actuales necesidades de la convivencia social les plantean. Para este fin se crean nuevos arbitrios y la Base tercera instituye el recurso nivelador para Municipios de hasta 20.000 habitantes.

Se ve, por consiguiente, cómo al Gobierno le ha preocupado siempre, pero muy particularmente en el Régimen actual, el problema de sanear las Haciendas locales. Es evidente que nuestro legislador se ha encontrado con una situación de hecho a la que ha tenido que hacer frente. La solución radical hubiese sido la supresión de Municipios que no contasen con medios suficientes para atender a los servicios mínimos que nuestra legislación exige. Pero ha procedido con cautela —ya que otra solución hubiera chocado con intereses creados y hubiese sido muy difícil llevarla a la práctica—, tratando de atender y resolver los problemas locales, en cada momento, de la forma que ha creído más conveniente y prohibiendo la creación de nuevos Municipios, según dice el artículo 15 de la vigente Ley de Régimen local, cuando éstos no cuenten con riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan.

A ese anhelo de nuestro legislador por servir mejor a los intereses de las Provincias y Municipios responde la creación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, con el fin de tener un órgano eficaz que en algunos casos resuelva y siempre gestione y asesore sobre los diversos modos de ayuda posible a nuestros Municipios. Se amplían las facultades de estas Co-

misiones y se regulan los planes de inversión para obras de carácter eminentemente local, tratándose así de salvar el bache de la insuficiencia de nuestras Haciendas municipales.

II. LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos aparece, como es sabido, en la Base 40 de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945. Persiguese con la dotación a las Diputaciones de esta Comisión —se dice en el discurso que con tal motivo pronunció el entonces Ministro de la Gobernación—, «unir esfuerzos e intereses del Estado y Provincia, y ausentar trabas de fronteras y competencias, que tanto han embarazado nuestra vida administrativa» y además se quiere con su implantación, dándole matices de flexibilidad, «obtener la simplificación y eficacia de su funcionamiento». La Base 46 de la Ley antes citada nos da una enumeración de las atribuciones de esta Comisión, algunas de las cuales le han sido cercenadas, especialmente la materia de urbanismo, que al promulgarse la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pasa a ser competencia específica de las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

La creación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos está íntimamente ligada —como dice Simón Tobalina (1)— con la ampliación del campo tradicional de la competencia provincial, en virtud del nuevo principio de la cooperación provincial a los Servicios municipales. Decía el artículo 255 de la Ley de 16 de diciembre de 1950 que «la Provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos...». Esta cooperación se realizará indiscutiblemente a través de los dos organismos provinciales que señala el artícu-

(1) SIMÓN TOBALINA, J. L. DE: *En torno al cometido de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos*, «R. E. V. L.», pág. 209, año 1954.

lo 211 de esta misma Ley: la Diputación y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos; pero el legislador, como nos indica el autor antes citado, no señala el criterio respecto al órgano específico a través del cual ha de realizarse la cooperación de que se trata. Es, posteriormente, el Decreto de 18 de diciembre de 1953, que desarrolla provisionalmente la Ley de Bases del día 3 del mismo mes y año, el que determina en el artículo 7.º que «para el desarrollo de la cooperación, redactarán las Diputaciones, por quinquenios, planes generales o parciales, por servicios o zonas, que se ejecutarán anualmente. Estos planes se expondrán directamente treinta días, para examen y reclamaciones, mediante anuncio inserto en el *Boletín Oficial* de la Provincia. Transcurrido dicho plazo, se someterán a estudio y resolución de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que funcionará en cada Provincia bajo la presidencia del Gobernador civil, y a la que se agregará el Jefe del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento». Por consiguiente, vemos que por este Decreto se encomienda a estas Comisiones un fin concreto: el estudio y resolución de los planes para el desarrollo de la cooperación provincial a los servicios municipales. El artículo 257 del texto refundido de 1955 indica que «para el desarrollo de la cooperación redactarán las Diputaciones, oídos los Ayuntamientos, planes bienales ordinarios, que se ejecutarán anualmente.

Las Diputaciones podrán asimismo redactar con carácter extraordinario planes de cooperación generales o parciales, por servicios o zonas, cuya financiación podrá realizarse mediante operaciones de crédito, afectando hasta un máximo del 25 por 100 de la consignación anual destinada a cooperación, y, en su caso, el rendimiento de los propios servicios.

Los planes se expondrán durante treinta días, para examen y reclamaciones, mediante anuncio inserto en el *Boletín Oficial* de la Provincia, y, transcurrido dicho plazo, se someterán a estudio de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, la que, con la preceptiva asistencia del Gobernador civil, resolve-

rá sobre las reclamaciones formuladas e informará sobre la procedencia de los mismos planes».

Además se ha de hacer constar que tanto la Ley de Régimen local de 1950, como el texto refundido de 24 de junio de 1955, recogen en el artículo 272 y siguientes las atribuciones de esta Comisión. Estas son: resolutorias, informativas y de orientación técnica, y las que la legislación vigente atribuye a la Comisión Provincial de Sanidad Local. Estas atribuciones se desarrollan en los artículos 177 a 186 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952.

El texto refundido de 24 de junio de 1955, al hablar en el artículo 237 de la composición de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, incluye un representante del Ministerio de Educación Nacional y el Jefe del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento. Vemos, por tanto, que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos se va ampliando y se perfila cada vez con más nitidez la diferenciación entre las funciones de la misma y la Diputación. El artículo 255 de la vigente Ley de Régimen local hace además una enumeración bastante completa de la preferencia a adoptar por la Diputación en la cooperación a la efectividad de los servicios municipales y de los medios utilizados en esta ayuda.

Mas, como dice Ortiz Díaz (2), «ninguno de estos textos legales referentes a la cooperación provincial, tocaba ni tenía por qué aludir al problema de la coordinación de los servicios estatales a nivel provincial». Pues, en definitiva, eran normas de ámbito local y no podrán, sin excederse de sus límites, regular las diversas formas de ayuda estatal a los Entes locales. Como ya indicaba Simón Tobalina (3): «un imperativo de eficacia y de buena organización administrativa, exige coordinar

(2) ORTIZ DÍAZ, J.: *Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial. El Decreto de 10 de octubre de 1958*, en «R. E. V. L.», página 485, año 1959.

(3) SIMÓN TOBALINA, J. L.: *La Provincia en el sistema de la Administración coordinada*, en «R. E. V. L.», pág. 547 y ss., año 1955.

la múltiple actividad desarrollada por diversos organismos de la Administración central, con fines de cooperación a los servicios municipales, con la que preceptivamente incumbe a la Provincia a través de su Diputación y de su Comisión Provincial de Servicios Técnicos. El sistema actual, con su proliferación de órganos, su diversidad de normas y su desordenada distribución de fondos, representa la más perfecta antítesis del sistema de la Administración coordinada». Este autor aboga por la adopción de dos clases de medidas en orden a una coordinación eficiente de los diversos órganos de la Administración pública española: supresión de organismos cuya existencia representa una duplicidad innecesaria y canalización de todas las ayudas a los Ayuntamientos a través de la Diputación y de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Estos dos puntos de vista han sido tenidos parcialmente en cuenta por nuestro legislador al dar estructuración a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y al hablar en la exposición de motivos de la Ley de Reforma Tributaria de 26 de diciembre de 1957 del deseo de lograr la más perfecta coordinación entre el Estado y las Corporaciones locales.

Las normas que modernamente han alterado la composición de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos son la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, el Decreto de la Presidencia de 13 de febrero de 1958, la Orden también de la Presidencia de 29 de marzo de 1958 y el Decreto de 10 de octubre de 1958. Se aumenta el número de componentes de la misma al incluir todos los representantes de los servicios estatales en la Provincia, incluso al Abogado del Estado Jefe como lo hace el Decreto últimamente citado. No se incrementa en la misma proporción el número de representantes locales, ya que sólo se alude como nuevos miembros a los Procuradores en Cortes que ostenten la representación de la Provincia y de sus Municipios, designándose expresamente en el último Decreto mencionado el Alcalde de la capital. Se ha de advertir también que la composición de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos goza en la actualidad de representantes de los más variados intereses,

puesto que existe una representación de ciertos organismos corporativos: Cámara de Comercio, Industria y Navegación, y Cajas de Ahorro radicadas en la Provincia, y de los que tienen una función política o social como el representante del Consejo Provincial del Movimiento, el Delegado Provincial de Sindicatos, y el de los Montepíos Laborales.

González Berenguer (4) considera totalmente fundada la crítica apoyada en la débil representación de las Corporaciones interesadas en esta Comisión, pues son sólo siete miembros locales entre un total de, por lo menos, veinticinco. Además, considera realmente elevado el número de componentes del Pleno para realizar un trabajo eficiente. No obstante, pensamos que como el trabajo técnico y de gestión lo han de realizar las Comisiones delegadas, que crea el artículo 54 del Decreto de 10 de octubre de 1958, no parece sea gran obstáculo la existencia del elevado número de componentes del Pleno. Bastaría con que estas Comisiones delegadas fuesen lo suficientemente eficientes y especializadas, para que la labor por ellas realizada fuese eficaz, reduciéndose entonces la tarea del Pleno a una mera aprobación. No sería tampoco gran dificultad la existencia de escasa representación local, si los representantes del Poder central conocen bien los problemas locales de la Provincia donde desempeñan sus funciones; esto, sin embargo, es tarea difícil, pues muchos delegados de la Administración central desempeñan allí por escaso tiempo su cometido; pero indudablemente cuantos menos intereses propios se tengan que defender, se actuará con más ecuanimidad y se cuidará de atender lo mejor posible a la realización del bien que afecta a la comunidad, en este caso provincial, haciéndose caso omiso de los intereses más o menos egoístas de aquellas poblaciones que por tener un representante en esta Comisión se creen con más derecho a lo que en principio debe de beneficiar por igual a todos.

En cuanto a su funcionamiento, se suprimen las ponencias

(4) GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: *Los planes provinciales de obras y servicios*, en «R. E. V. L.», pág. 702, año 1958.

de que hablaba el artículo 237 de la Ley de Régimen local y en su lugar se habla de Comisión permanente —artículo cuarto del Decreto de 13 de febrero de 1958— y de Comisiones delegadas —artículo 54 del Decreto de 10 de octubre de 1958—. Es evidente que se precisa una norma aclaratoria de estos extremos. Esperemos que sea la norma reglamentaria, a que alude el artículo últimamente mencionado, quien nos venga a aclarar estos puntos. Si bien sería de desear que por una ley se recogieran todas estas modificaciones, pues aunque estas normas a que antes hemos hecho mención se han dictado al amparo de la autorización que le concede al Gobierno la Ley de Presupuestos antes mencionada, es claro que al modificarse preceptos que vienen estatuidos por ley, ha de ser norma del mismo rango legal la que realice la modificación.

Sin embargo, en el Preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958 se viene a justificar esta postura que adoptan las disposiciones antes mencionadas al decir que «la escasa experiencia que del funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos se tiene, y en cuyas primicias la Administración se debate, ha hecho que el Decreto sea parco al señalar sus cometidos específicos».

Con relación a sus atribuciones, se les asignan funciones de coordinación, deliberantes y asesoras en relación con el Gobernador; de administración de fondos provinciales de inversión que el Estado u organismos paraestatales dediquen para subvencionar obras o servicios de interés local, de sustitución de otras Juntas o Comisiones de carácter estatal que existan en la Provincia, y de desempeño de las funciones que se les encomienden por acuerdo del Gobierno. Se excluyen expresamente de su competencia las siguientes materias: *a)* orden público; *b)* fiscales o tributarias; *c)* jurisdiccionales; *d)* militares, y *e)* medios de información.

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos viene de esta forma a asumir una misión importantísima, al ser Centro coordinador entre el Estado y los Entes locales en las tareas de des-concentración administrativa que aquél realiza a favor de esta

Administración periférica. Esta Comisión es el cauce por el que se coordina y debe discurrir a través de una gestión eficaz la ayuda económica y técnica de los organismos centrales a las obras y servicios provinciales y locales. Hoy es difícil mantener una postura netamente descentralizadora de las Entidades locales con relación al Estado. La vida moderna, debido a los avances que se han operado en todos los terrenos, tiende a unificar más que a desunir, y como dice García de Enterría (5), «cada vez es más claro que no es posible construir el círculo de competencias locales como un círculo absolutamente exento del Estado, y el municipalismo romántico que sigue pretendiéndolo es en esta hora el peor enemigo del régimen local, por presentar el sistema centralizador estricto una alternativa inaceptable».

En conclusión, podemos decir que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos exige una regulación adecuada por medio de una ley donde se recojan las modificaciones realizadas en la misma durante estos dos últimos años, introduciéndose, de acuerdo con su funcionamiento moderno y a la vista de lo que la realidad aconseje y la práctica exija, aquellas variaciones que se estimen oportunas para la buena marcha de esta institución. Se requiere precisar su campo de delimitaciones con la Diputación y concretar al máximo sus atribuciones.

III. ¿EXISTE EN EL EXTRANJERO INSTITUCIÓN ANÁLOGA A NUESTRA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS?

Es interesante ver qué ocurre en el Derecho extranjero con relación a la institución objeto de nuestro examen, para formarnos una idea mejor de la misma y ver cómo otros países han solucionado problemas análogos a los nuestros con instituciones más o menos similares.

Modernamente el Estado, como sabemos, tiende a aumentar al máximo su intervención y control. Nuestro siglo es neta-

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: Prólogo a la obra *Los Prefectos y la Francia provincial*, de B. CHAPMAN. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, pág. 23.

mente intervencionista. Por eso es natural que aún en aquellos países, como los anglosajones, que han gozado siempre de una mayor autonomía, el Estado cada vez tienda más a aumentar su influjo de penetración, principalmente en los asuntos referentes a subvenciones o a las diferentes ayudas estatales. Esta mayor intervención del Estado se canaliza en los distintos países de formas diversas, normalmente a través de los servicios periféricos.

Vamos a examinar instituciones que en algún aspecto guardan cierta similitud con nuestras Comisiones provinciales.

a) *Francia*.—En el país vecino existen como órganos esenciales del Departamento, el Prefecto y el Consejo general. El primero es asesorado por el Consejo de Prefectura, y el segundo por la Comisión departamental.

El Consejo general francés viene a asumir las funciones que entre nosotros desempeñan la Diputación y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. No es el caso señalar aquí su evolución histórica. Diremos tan sólo que las atribuciones de este Consejo general se pueden agrupar en los tres apartados siguientes (6): 1.º Al Consejo se le confía la gestión de ciertos asuntos del Estado. 2.º Tiene ciertas atribuciones en materia de tutela municipal, ya que se trata de un organismo descentralizado. 3.º Finalmente, y es lo esencial de su misión, el Consejo general es el encargado de la gestión de los asuntos del Departamento.

B. Chapman (7) dice que el Consejo general goza de amplísimos poderes formales contrapesados por consideraciones financieras y por deberes legales. Concretamente en los poderes de decisión se incluyen, según este autor, la adquisición, permuta, arrendamiento o venta de propiedades departamentales, el presupuesto departamental, la clasificación y construcción de

(6) DETTON, H.: *L'Administration régionale et locale en France*. París, 1953, página 30.

(7) CHAPMAN, B.: *Los Prefectos y la Francia provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959. pág. 294.

carreteras departamentales, la vigilancia de caminos intermunicipales, obras públicas financiadas por el Departamento, concesiones para la utilización u organización de servicios de interés departamental, representación judicial en pleitos en que esté implicado el Departamento, la organización de servicios de beneficencia sostenidos por el Departamento, y el arbitraje entre Municipios cuando están en desacuerdo entre ellos. Tiene además una competencia general para tratar cualquier asunto de interés departamental que someta a su atención el Prefecto o la Comisión departamental. También tiene poderes para acudir directamente al Ministro si lo desea y puede aprobar mociones sobre materias de interés económico general.

Dice Detton en la obra antes citada que, sin embargo, en lo que concierne a los asuntos del Estado en el Departamento, la atribuciones del Consejo son mínimas. No obstante, en lo que atañe a ciertas subvenciones, debe solicitarse su dictamen por la autoridad gubernamental encargada de tomar la decisión.

La actividad principal del Consejo general la constituye la gestión de asuntos del Departamento. El artículo 46 de la Ley de 10 de agosto de 1871 condensa en una frase corta sus amplias atribuciones: «El Consejo general delibera y estatuye sobre todos los asuntos de interés departamental». Estamos, a juicio del autor últimamente citado, en presencia de un verdadero Consejo de Administración de la colectividad autónoma departamental.

La Comisión departamental es una emanación del Consejo general, siendo a la vez auxiliar de éste y órgano de vigilancia del Prefecto (8). Surge con el fin de lograr la más amplia descentralización, al asumir parte de las atribuciones que anteriormente pertenecían al Prefecto, y como órgano eficaz de preparación de las deliberaciones del Consejo general.

En resumen, podemos decir que en Francia estos dos órga-

(8) LAUBADÈRE, A. DE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1953, página 116.

nos colegiados del Departamento: Consejo general y Comisión departamental, responden en su creación y composición a los principios democráticos que inspiran su régimen político y al deseo de lograr en lo posible la máxima descentralización. Sin embargo, no podemos pasar inadvertido que el 26 de septiembre de 1953 se aprobaron una serie de Decretos para evitar muchos de los abusos de la Administración periférica. En la Introducción de estos Decretos, dice Chapman (ob. cit., pág. 237), «el Gobierno declaraba rotundamente que el Prefecto era el único representante legal de la autoridad central en el Departamento y el Delegado personal de todos los Ministros. Se recordaba a los jefes de los servicios periféricos de los Ministerios en el Departamento, que estaban bajo la autoridad del Prefecto en todas las materias de Administración general. Aunque conservaban su iniciativa y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones técnicas, y aunque tenían poderes para disponer de los fondos públicos en el curso ordinario de sus funciones, sólo al Prefecto correspondía controlar los fondos concedidos por el Estado al Departamento para gastos discrecionales, fondos de ayuda y subvenciones». Por consiguiente, aún en un país esencialmente democrático como Francia, existe la tendencia, convertida como antes hemos visto en realidad, de centralizar, a través de un Delegado estatal como es el Prefecto, todos los diversos órganos que viven en el Estado. Esa tendencia centralizadora se advierte en los países modernos, pese a que por doquier se hable de descentralización. El Estado tiende no a descentralizar, sino a desconcentrar actividades, pues de ésta se puede hablar y no de aquélla cuando quedan en manos de representantes del Estado tan amplios poderes.

Por tanto, poniendo en parangón nuestra Comisión Provincial de Servicios Técnicos con el Consejo general del Departamento francés, podemos decir que aunque son instituciones con algunos cometidos idénticos, muchos más amplios en éste que en aquélla, sin embargo, hemos de advertir que difieren en que la gestión y control de las ayudas y subvenciones del Estado se confían en Francia al Prefecto, mientras que en España co-

responde su administración, en ayuda estatal para planes provinciales, a las Comisiones provinciales, de acuerdo con su nueva estructuración.

b) *Bélgica*.—En este país las personas públicas territoriales son dos: Provincia y Municipio. Dos ideas fundamentales al decir de Pierre Wigny (9) presiden la organización general de estos organismos. La primera es que la descentralización que ellas realizan se justifica principalmente por consideraciones políticas. La segunda es que la unidad del Estado exige que la acción de estas personas públicas territoriales no infrinja las leyes generales del Reino y no lesione el interés general.

Las personas públicas territoriales son, pues, a la vez políticas y subordinadas. Estos dos caracteres influyen sobre su estructura y su modo de funcionar.

Las instituciones provinciales y municipales en Bélgica están compuestas por personas nombradas por elección. El órgano colegiado de la Provincia es el Consejo provincial. La Ley provincial (arts. 44 y 45) precisa la duración mínima de sus sesiones. Su competencia se limita en principio a regir en unión del Gobernador de la Provincia los intereses de la misma. Sin embargo, estas autoridades provinciales pueden, como consecuencia de medidas desconcentradoras, cumplir tareas de interés general. Mas en este caso desempeñarán tales funciones en nombre y por cuenta de la autoridad central. Por esta causa el Consejo provincial da su dictamen sobre asuntos de interés general (Ley provincial, arts. 123 y 83).

Por consiguiente, esta última misión del Consejo provincial en Bélgica es similar a una importante tarea que entre nosotros se asigna a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Sin embargo, dicho Consejo difiere sensiblemente de nuestra Comisión, ya que aquél se nombra por elección y esta es de designación autoritaria y compuesta, más que por representantes de los Entes locales, por representantes del Estado.

(9) WIGNY, P.: *Droit administratif*, Bruselas, 1953, pág. 126 y ss.

c) *Italia*.—La circunscripción general más importante en el ordenamiento italiano es la Provincia; en ella se encuentra reproducida en menor proporción toda la Administración del Estado. Existe en la misma un órgano con competencia general, el Prefecto, que representa al Gobierno y puede adoptar en caso de necesidad las medidas que crea oportunas. Principalmente, le están atribuidas funciones de seguridad pública y control de la Administración local.

Junto al Prefecto existe en cada Prefectura órganos consultivos: el Consejo de Prefectura y el Consejo Provincial de Sanidad; ambos son presididos por el Prefecto y compuestos, el primero, por Consejeros de la misma Prefectura en número no superior a tres, y el segundo por personas competentes en materia sanitaria. Este emite dictámenes facultativos y obligatorios, y además de órganos de la Administración activa es órgano jurisdiccional en materia de cuentas y de exigencia de responsabilidad contable a los gestores de los Entes locales.

Particularmente interesante es, a juicio de A. de Valles (10), la Junta Provincial Administrativa. Es un órgano colegial compuesto en su mayor parte por funcionarios de la Prefectura con funciones administrativas y jurisdiccionales. Mas no se trata de un simple órgano auxiliar de la Prefectura, ya que actúa de manera plenamente autónoma y con funciones propias (11).

Quizá sea Italia el país en que sus órganos provinciales de carácter colegiado se asemejen menos a los españoles, ya que no encontramos ninguno con características, ni siquiera similares, a nuestra Comisión Provincial de Servicios Técnicos, siendo las funciones que realizan alguno de dichos órganos más próximas a las que caen dentro de la competencia de nuestras Diputaciones.

Estamos, pues, en condiciones de responder a la pregunta con que encabezábamos este apartado. No existe en el extran-

(10) VALLES, A. DE: *Elementi di Diritto amministrativo*, segunda edición, Padua, 1951, pág. 79.

(11) SANDULLI, A. M.: *Manuale di Diritto amministrativo*, Nápoles, 1962, página 1946.

jero institución similar a nuestra Comisión Provincial de Servicios Técnicos, aunque, como más arriba se ha visto, alguno de los órganos colegiados de carácter local ejerzan funciones en cierta forma análogas a nuestras Comisiones provinciales. Ello no quiere decir que exista una mayor descentralización, sino que es el mismo Poder central el que desde arriba ejerce las funciones que le competen, sin que exista esa desconcentración que en forma amplia se persigue en nuestro país, pudiéndose crear incluso Comisiones comarcales con el fin de lograr la mejor satisfacción de los intereses de la Nación. Pues como dice Esmein, «el poder público y el gobierno no existen más que en interés de todos los miembros que componen la Nación» (12). Si de esta forma se da mejor satisfacción a los intereses del individuo dentro de la comunidad nacional, es digno de encomio el sistema seguido.

IV. LA POLÍTICA DE LAS SUBVENCIONES Y LOS PLANES PROVINCIALES

1. *Política de las subvenciones*

La política de las subvenciones responde hoy en día al esfuerzo por resolver el problema de la repartición de cargas entre el presupuesto del Estado y el de las Entidades locales. Desde tiempos antiguos ha existido la subvención. No obstante, su máximo relieve lo ha adquirido en tiempos recientes. Evoluciona en importancia a medida que se avanza en las distintas fases del desarrollo del Derecho administrativo. En principio tuvo una estricta finalidad de policía, más tarde la técnica de las subvenciones adquiere un extraordinario desarrollo con el sistema de fomento administrativo, y llega a su apogeo con la extensión considerable del concepto de interés general y de la noción de servicio público. La noción de servicio público ha

(12) Cita tomada de RIPERT, G.: *Le déclin du Droit*, París, 1949.

entrado en crisis al traspasar los límites de su cuadro tradicional, dando origen a los servicios públicos industriales, económicos y sociales.

De esta forma se puede afirmar con J. Boulouis (13) que la práctica de las subvenciones es esencialmente centralizadora por un doble motivo: su acción uniformada y la participación cada vez más acusada del Poder central. Hoy en día, dice este autor, el Leviatán político surge en un nuevo Leviatán económico, al ser el poder financiero uno de los atributos esenciales en la actualidad de la personalidad, pues como dice un viejo refrán, quien paga manda. Ya decía Alexis de Tocqueville en su correspondencia con Gobineau, que sólo hay una manera de conservar intacta la personalidad, y ésta es no tener necesidad de dinero.

Las subvenciones, dada su importancia y el auge considerable de las mismas, han abierto a las Haciendas locales caminos insospechados, al cubrir el déficit de las mismas y realizar obras que con los medios que contaban nunca hubiesen podido hacerse. En todos los países ha aumentado nominal y realmente la ayuda del Estado en los Entes locales. En algunos países este incremento ha supuesto más del duplo en el espacio de diez o quince años.

La subvención es una de las ayudas que puede prestar el Estado a los Entes periféricos. Es ayuda pecuniaria otorgada por la autoridad competente con cargo al correspondiente presupuesto. Por eso Duez y Debeyre (14) dicen al hablar de las obras subvencionadas que se rigen por los dos principios siguientes: 1.º Licitud de la subvención para estimular toda obra, de carácter no lucrativo, que persiga un fin de interés general; por ejemplo: ayuda a las escuelas primitivas privadas. Mas no es necesario que la obra persiga un fin desinteresado; basta con que satisfaga una necesidad de interés general. 2) Carácter normal-

(13) BOULOUIS, J.: *Essai sur la politique des subventions administratives*, París, 1951, pág. 9.

(14) DUEZ, P. y DEBEYRE, G.: *Traité de Droit administratif*, París, 1952. páginas 597 y ss.

mente precario de la subvención. La Administración puede comprometerse a realizar una subvención un determinado número de años, pero nunca perpetuamente.

El fin de la subvención puede obedecer según Villar Palasí (15): *a*) al motivo general de fomento, de ayuda para cubrir insuficiencias en la actividad económica de los particulares; *b*) a fines de indemnización y compensación, como sucede en los casos en que se utiliza la subvención como técnica del precio político; *c*) a fines de integración política y de coordinación de órganos públicos desconcentrados (subvención-intervención); *d*) con finalidad de premio por actividades pasadas, y *e*) a fines de flexibilidad del gasto (subvención-dotación, subvención-transferencia y subvención-consignación).

Las subvenciones pueden adoptar formas muy variadas. Waline (16), distingue, junto a la entrega de una cantidad de dinero, la garantía de un préstamo realizado por particulares; el préstamo a un interés inferior al normal; subvenciones en especie; ayuda con el producto obtenido como consecuencia de la recaudación de ciertas tasas; inversión a fondo perdido; primas a la exportación; suscripción por el Estado de una parte del capital de una empresa privada, etc.

La tendencia del Estado a la centralización persistente de los medios de ejecución, como ya advirtió Maurice Hauriou (17), hace que las subvenciones del Estado a las colectividades locales ocupen hoy en día un lugar considerable en los presupuestos de dichas Entidades.

Corroborando lo dicho anteriormente, dice Laubadère (18), que cada vez con más intensidad el Estado debe venir en ayuda de las colectividades locales. Según este autor esta asistencia

(15) VILLAR PALASÍ, J. L.: *Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político*, «R. A. P.» núm. 14, año 1954, pág. 72 y ss.

(16) WALINE, M.: *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1951, página 304.

(17) *Précis de Droit administratif et de Droit public*, décima edic., Paris 1921, página 115. Cita de la obra de Jean BOULOUIS.

(18) LAUBADÈRE, A. DE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1953, página 97.

ha revestido formas técnicas que han evolucionado. El primitivo sistema en Francia fué el de un «fondo común» a repartir entre dichas Entidades ; se suprime en 1941. Posteriormente, se adopta el sistema de «subvención única» por la Ley francesa de 14 de septiembre de 1941. Más tarde, por Ley de 31 de diciembre de 1945, se sigue el sistema de la «subvención especial de equilibrio». Además es preciso añadir diversas subvenciones particulares y los avances de tesorería. Sin embargo, como dice el autor últimamente citado, existe en los últimos años una tendencia hacia una limitación del procedimiento de subvenciones, ya que fatalmente esta ayuda financiera del Estado acarrea una disminución de la autonomía de las colectividades locales, no sólo por el hecho de la dependencia en que, con relación al Estado, se coloca dicha Entidad a causa de la ayuda, sino que por este motivo el legislador ha reformado la tutela del Poder central sobre la gestión financiera de las autoridades locales. Por esta causa, con relación al país vecino, dice Rolland (19) que son numerosos los escritos y discursos que afirman el cuidado por el mejor desenvolvimiento de las libertades locales ; sin embargo, en la realidad el desarrollo de las subvenciones tiende prácticamente a disminuir la libertad de movimiento de las Entidades locales. A juicio de este autor existe una grave contradicción entre ese movimiento autonomista de los Entes locales y la política de subvenciones que tiende a suprimirlo. El Estado tiene también sus límites y no puede, basándose en una política de ayuda, invadir terrenos propios del individuo, la familia, o los Entes locales. Es necesario entre todos una colaboración lo más estrecha posible para realizar de mutuo acuerdo el objetivo común. Pero es necesario, entre las diversas instituciones, guardar los límites precisos.

Hoy en día el autoritarismo del Derecho público invade cuanto toca. Pero es preciso no exagerar esta intervención, que tiene también sus límites. Como dice Blaevonet : «la vida tiene sus exigencias y no se violan impunemente ciertas leyes que tiene la na-

(19) ROLLAND, L. : *Préface* a la obra antes citada de Jean BOULOUIS, pág. IX.

turaliza humana ; las instituciones no pueden vivir sin un mínimo de libertad, sucumbirían bajo el peso de un fuerte intervencionismo» (20).

La política de las subvenciones estatales y su mayor o menor importancia es, en definitiva, un reflejo de la lucha entre el individuo y el Estado, entre el liberalismo y el socialismo (21).

En España se han utilizado diversos procedimientos para atender a la ayuda de las Entidades locales. Unas veces el Estado y la Provincia proporcionan a los Municipios ayuda financiera y asistencia técnica para la efectividad de los servicios mínimos obligatorios (art. 106, L. R. L.); otras veces obtienen los Entes locales subvenciones, auxilios y donativos para atender a necesidades de carácter extraordinario. Se prevé también la posibilidad en los Municipios de hasta 20.000 habitantes de cubrir el déficit preventivo a cargo de la respectiva Diputación mediante el recurso especial de nivelación de presupuestos (art. 573, L. R. L.). Además, el artículo 255 y siguientes de la Ley de Régimen local regulan ampliamente la cooperación provincial a los servicios municipales. Considera el Reglamento de Haciendas locales (arts. 1 y 147) la subvención como un recurso de la Hacienda municipal y provincial. En el Reglamento de Servicios, al regularse en el título segundo la acción de fomento, se estudian únicamente las subvenciones a cargo de Corporaciones locales, indicándose las condiciones para concederlas, debiéndose actuar siempre con un criterio restrictivo (artículo 180 del Reglamento de Haciendas locales). Mas como dice Villar Palasí (obra citada, pág. 58), las técnicas de fomento son entre sí convertibles. En definitiva, implican una única finalidad que puede conseguirse mediante la aplicación de una serie de medios distintos. De esta forma, como dice este último autor, se pueden otorgar al beneficiario junto a subvenciones y primas, exenciones tributarias, servicios técnicos prestados gra-

(20) BLAEVOET, Ch.: *Le mirage de l'autonomie des organismes gérant des services publics industriels et commerciaux*, 1949, pág. 179.

(21) ARMENGAUD: *Le proposition de loi... relative aux activités industrielles de l'Etat*, «Droit Social», enero 1951, núm. 1.

tuitamente por la Administración al beneficiario, privilegios administrativos para el cobro de créditos, garantía para préstamos, etc.

En el presupuesto español, con arreglo a la nueva estructuración del mismo se consignan, en las distintas Secciones, un capítulo intitulado subvenciones, auxilios y participaciones en ingresos.

Nuestra época, por ser intervencionista, es esencialmente planificadora. Se hacen planes para mejorar, incrementando la producción y elevando el nivel de vida, las distintas regiones, comarcas, provincias y pueblos de España. Es el Poder central quien lleva a cabo esta planificación, y ayuda o subvenciona en su totalidad las obras a realizar; esto es laudable, pues en principio toda actividad de fomento es provechosa para el país. En estos días la prensa nos habla extensamente de trabajos de colonización en diversos lugares de España, y concretamente en Coruña y Tierra de Campos. Por otra parte, a partir del Decreto de 13 de febrero de 1958, se han dictado numerosas disposiciones tendentes a regular los planes de inversión para obras y servicios provinciales y locales de los que hablaremos, para terminar, en el próximo epígrafe. No obstante, hemos de hacer constar que de acuerdo con el artículo 1.º, núm. 2, de la Orden de la Presidencia del Gobierno, de 29 de marzo de 1958, no se incluirán en estos planes las obras o servicios que hubieran sido objeto de planes nacionales aprobados por el Gobierno, tales como los de construcciones escolares, grandes polígonos de urbanismo, colonización de grandes zonas, o de interés social y concentración parcelaria, que se ejecutarán de conformidad a lo preceptuado en las disposiciones especiales.

2. Planes de inversión para obras y servicios provinciales y locales

En cumplimiento del artículo dieciséis de la Ley de Presupuestos entonces vigente, se dicta el Decreto de 13 de febrero de 1958, para regular la tramitación de los planes de obras y

servicios de carácter predominantemente local o provincial. En el artículo antes citado se establecen las directrices para la elaboración, financiación y desarrollo de los planes provinciales, disponiéndose una estrecha colaboración y ayuda de la Administración central a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en la confección y ejecución de dichos planes.

No vamos a parar nuestra atención en el estudio de las normas dadas para el desarrollo de estos planes. Indicaremos a grandes rasgos algunos de los preceptos más característicos. Por lo demás, el tema ha sido estudiado con detalle en esta REVISTA por González Berenguer en el trabajo antes citado.

Las principales disposiciones que regulan esta materia son el Decreto de 13 de febrero de 1958, la Orden para su ejecución de 29 de marzo de 1958 y la Orden de 2 de abril de 1959, que da normas sobre contratación, intervención y ordenación de pagos y gastos de las obras y servicios incluidos en los planes provinciales aprobados por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

El objeto de los planes provinciales y comarcales es, según el Decreto, las obras o servicios de carácter eminentemente provincial o local que precisen para su ejecución la colaboración económica del Estado o de organismos paraestatales. Se excluyen, como hemos dicho antes, los planes nacionales para realizar objetivos concretos: construcción de escuelas, urbanización y colonización. Para realizar estos planes de interés nacional hay en los respectivos Ministerios órganos adecuados, a veces de rango elevado, como ocurre con la Gerencia de Urbanización.

En estos planes provinciales se comprenderán especialmente las obras que se refieran al abastecimiento de aguas y saneamiento, electrificación, comunicaciones, pequeños regadíos, centros sanitarios, culturales, religiosos, de asistencia social y mercados.

Se prohíbe, además, la concesión de toda clase de ayudas económicas para obras que no figuren previamente en el plan provincial. Se quiere, por tanto, canalizar estas subvenciones

que con independencia se venían concediendo por los distintos Ministerios.

Son las Comisiones provinciales o comarcales de Servicios Técnicos las que además de las funciones previstas en la Ley de Régimen local, tienen como misión la justificación y propuesta de las obras que hayan de incluirse en los planes provinciales o comarcales. Estas Comisiones elevarán a la Presidencia del Gobierno antes del día 1 de septiembre de cada año y con relación al siguiente ejercicio, las propuestas de las obras y servicios cuya ejecución precise la ayuda del Estado u organismos paraestatales.

Recibidas en la Presidencia del Gobierno las propuestas de las Comisiones de Servicios Técnicos, por la Sección de Planes provinciales de dicha Presidencia se estudiarán y se propondrá el orden de prioridad de las obras a realizar, de acuerdo con los índices establecidos. Los planes se elevan a la Comisión delegada correspondiente para su aprobación. Los acuerdos que adopte esta Comisión delegada del Gobierno se comunicarán a las Secciones de Contabilidad de los Ministerios interesados, para que por los mismos sean asignados a cada Comisión provincial o comarcal de Servicios Técnicos los créditos correspondientes, de acuerdo con lo comunicado antes de 15 de enero sobre los créditos que deberían administrar estas Comisiones.

La aprobación de un plan por la Comisión delegada del Gobierno a que corresponda implicará la declaración de utilidad pública.

La Orden de 2 de abril de 1959 dice además que los acuerdos de la Comisión delegada de Asuntos económicos, aprobando los planes sometidos a la misma, serán comunicados también por la Presidencia del Gobierno a las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, a la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas y a las Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda respectivas. Estas comunicaciones contendrán el detalle de las obras aprobadas y de los créditos y aportaciones comprometidos para su financiación. Si el crédito del Es-

tado comprende más de una anualidad, figurará el correspondiente a cada año.

La Comisión delegada de Asuntos económicos puede encomendar la ejecución de determinadas obras a la Administración central con arreglo a lo previsto en el artículo 6 de la Orden de 29 de marzo de 1958.

La Presidencia del Gobierno, a propuesta razonada de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y previo acuerdo con el Ministerio de Hacienda, podrá acordar la ejecución de las obras por las Corporaciones locales cuando concurren algunos de los requisitos siguientes (Orden 2 de abril de 1959, núm. 4):

a) Que la aportación económica de la Corporación interesada sea superior en cuantía a la del Estado y disponga de medios técnicos, personales y materiales suficientes para la ejecución de la obra.

b) Que se trate de una obra en que la «prestación personal» se utilice en cuantía apreciable.

c) Que la obra incluida en el plan sea continuación o terminación de una empezada por la Corporación local.

Pese a que la Orden de 21 de julio de 1958 parecía abrir un cauce hacia una más amplia intervención de las Corporaciones locales en la ejecución de los planes, la Orden de 2 de abril de 1959 es bastante restrictiva y los casos que cita son aquellos en que hay una participación mayoritaria de medios de los propios organismos locales o que la uniformidad en la continuación de las obras aconseje que sea la misma Corporación que venía realizándolas, quien las finalice.

Con relación a las obras encomendadas a la Administración central, la tramitación de los expedientes y aprobación de los proyectos sobre las mismas, así como su contratación y ejecución, se sujetarán a las normas establecidas para cada Ministerio.

La Comisión Provincial de Servicios Técnicos se ajustará, para la ordenación de los gastos y contratación de las obras o servicios a su cargo, a los preceptos del capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911.

La Corporación local ejecutará la obra con arreglo a la legislación de Régimen local, y una vez efectuada la contratación, comunicará a la Comisión provincial el importe exacto por el que ha sido adjudicada y plazos en los que deberá ejecutarse, así como el importe definitivo de la aportación estatal, una vez deducido de la misma el porcentaje correspondiente a la baja en subasta.

Contratada la obra o servicio, las Comisiones provinciales remitirán a la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, por conducto de las Delegaciones de Hacienda, comunicación en la que se haga constar el importe exacto de las adjudicaciones.

Los pagos de las obras o servicios se efectuarán por las Delegaciones o Subdelegaciones de Hacienda, de acuerdo con las correspondientes certificaciones y en los porcentajes previamente determinados a cargo del Estado, Entidades paraestatales y Corporaciones locales.

Ultimada la ejecución de la obra, efectuada la recepción provisional y practicada la liquidación total, se expedirá la correspondiente certificación. A la orden de pago de esta última certificación, se acompañará, además, copia autorizada del acta de recepción de la obra.

Los Delegados o Subdelegados de Hacienda, una vez intervenida la citada documentación por el Interventor de la Dependencia, expedirán el oportuno mandamiento de pago con aplicación al crédito asignado y dentro de la cuantía disponible y de la consignación para cada período.

Las Delegaciones de Hacienda darán cuenta mensualmente a la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, de la utilización de las consignaciones asignadas a las mismas.

Estas son *a grosso modo* las normas que rigen los modernos planes provinciales.

La cooperación provincial se coordina con estos planes y supletoriamente la Diputaciones atienden con ellas a llenar las

lagunas que puedan surgir por escasez de medios económicos o por falta de asistencia técnica.

Es importante tener en cuenta que al margen de estos planes provinciales, el legislador tiene especial interés en que cada vez sea mayor la contribución de las Diputaciones a la cooperación y asistencia a las Entidades municipales. Así, aparte de una más detallada regulación de esta institución en la moderna Ley de Régimen local (arts. 255-259), el Reglamento de Servicios dedica el título IV a la cooperación provincial a los servicios municipales (arts. 156-182). A su vez el Decreto 623/1960, de 7 de abril, por el que se aprueba el ordenamiento de la Administración local para su aplicación en las Provincias ecuatoriales de Fernando Póo y Río Muni, establece en el artículo 67 una Comisión en la Diputación provincial para preparación y estudio de los asuntos de cooperación y asistencia a Entidades municipales. Esta Comisión no la preveía nuestra Ley de Régimen local. Posteriormente, en dicho Decreto se dedica un capítulo a regular esta materia y se concreta la asistencia en la ayuda económica o envío de personal administrativo o técnico.

Vemos, por consiguiente, que hay una gran preocupación en nuestro legislador por ayudar lo más posible a mejorar el nivel de vida de nuestros pueblos y Provincias. Se dan normas unificadoras con el fin de lograr una mejor distribución de los créditos entre las distintas Provincias. Se trata de evitar favoritismos y anomalías en la distribución de los créditos consignados. Es de esperar que a todas luces la eficacia sea mucho mayor de esta forma y que las normas en gran parte utópicas que se contienen en el artículo 102 y siguientes de la Ley de Régimen local sean pronto una realidad efectiva en nuestros pequeños Municipios, especialmente en lo referente a la electrificación, agua potable y mejora de los medios de comunicación.

V. CONCLUSIÓN

Hemos visto en el desarrollo del trabajo la importancia creciente que han adquirido las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Sería conveniente que nuestro legislador, por medio de una norma con rango de ley, puntualizase la composición y el cometido exacto de estas Comisiones, tanto cuando actúan en Pleno como en Comisión delegada. Es evidente que al amparo de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 se han ido dictando por el Gobierno una serie de disposiciones que en parte exceden de las facultades que le otorga el artículo 16 de dicha Ley. Se podría incluso pensar hasta qué punto puede una Ley de Presupuestos introducir modificaciones de tal entidad, pues como dice Marcos y Marcos (22), uno de los principios de la Contabilidad, y concretamente de la Contabilidad preventiva, es que no deberán incorporarse al presupuesto disposiciones ajenas a lo que deba ser su estricto contenido. Es evidente que dicha disposición sobrepasa su contenido al permitir la modificación de dicha Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

Por eso pensamos que será necesario, visto el desarrollo práctico de los planes provinciales y el desenvolvimiento de las nuevas Comisiones, dictar una norma con rango de ley, que recoja las reformas que al amparo de la Ley de Presupuestos se han ido introduciendo en nuestra legislación local y aquellas otras que la experiencia aconseje.

Con la atribución a las Comisiones provinciales de la Administración de los créditos consignados para la realización de dichos planes, se viene a realizar una actividad desconcentradora, no descentralizadora, ya que la Administración central a través del Ministerio de Hacienda mantiene las riendas del

(22) MARCOS Y MARCOS, J. J.: *Apuntes de Organización, Contabilidad y Procedimiento de la Hacienda y de las Empresas públicas*, Madrid, 1960.

poder. Esta desconcentración puede ser sumamente provechosa si se logra sacar de ella todo el partido posible, ya que da mucha más agilidad a la máquina burocrática del Estado y, al tener un organismo intermedio como elemento informador y gestor, se logra actuar por el Poder central con un conocimiento mejor de la realidad.

En principio no es criticable que se planee desde el centro, siempre que se oiga a los interesados; por eso quizá sea conveniente una mayor participación de los órganos locales en la preparación y realización de estos planes. Es posible que en muchos casos no sea aconsejable seguir sus iniciativas, pues es preciso ir contra la rutina, contra la visión miope y partidista de los problemas, que siempre se da cuando son los propios interesados quienes han de resolver. No obstante, por ser los Entes locales quienes en principio pueden actuar con más conocimiento de causa, debe oírseles siempre y tener en cuenta su parecer cuando les guíen móviles objetivos.

Nos parece bien esta actividad desconcentradora que realiza el Estado en pro de las Comisiones provinciales. Estas, sin intereses creados y próximos a las realidades objetivas, podrán actuar con conocimiento de causa y, por tanto, con eficacia en los informes que han de emitir. No obstante, sería una pena que el excesivo número de sus componentes anulase gran parte de su eficacia, aunque creemos que ésta puede radicar más en las Comisiones delegadas. De su buena marcha depende el que se logren los objetivos que nuestro legislador ha querido al crear y encauzar estos planes provinciales. Nuestras Comisiones provinciales no tienen institución plenamente similar en el extranjero. De su pleno desarrollo y buen funcionamiento dependerá el mejoramiento efectivo de nuestra Nación. Se logrará, además, encauzar, con un sentido más real y positivo, las distintas ayudas y subvenciones que el Estado, los Entes paraestatales y las Provincias dedican a obras y servicios a nivel local.