

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

ADMINISTRACION PROVINCIAL ESPAÑOLA

SUS PROBLEMAS

CONFERENCIAS PRONUNCIADAS
EN LA CATEDRA VALDECILLA
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

FOR

JOSE GASCON Y MARIN

CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
DIRECTOR DE PUBLICACIONES EN EL INSTITUTO
DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

MADRID

1 9 4 2





ADMINISTRACION PROVINCIAL ESPAÑOLA

SUS PROBLEMAS

CONFERENCIAS PRONUNCIADAS
EN LA CATEDRA VALDECILLA
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL

POR

JOSE GASCON Y MARIN

CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
DIRECTOR DE PUBLICACIONES EN EL INSTITUTO
DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

MADRID

1 9 4 2

DERECHOS RESERVADOS

EDY. PLUTARCO ALARCON, S. A. MADRID

CONFERENCIA PRIMERA

CONSIDERACIONES GENERALES

Administración general y local.—Unidad política y descentralización funcional.—Entidades intermedias territoriales e institucionales.—La provincia en la legislación española.—El régimen italiano.—El régimen francés.—Referencia a nuestra división territorial en provincias.—Autonomía, autarquía, desconcentración.—Problemas a examinar.

HAN de ser mis primeras palabras las de cumplimiento de un deber moral, el de rendir el debido homenaje a la personalidad que fundó esta Cátedra, al Marqués de Valdecilla, gracias a cuya generosidad, a la construcción al lado del antiguo edificio de la Universidad del denominado "Pabellón Valdecilla", pudimos ensanchar el radio de nuestra acción docente, modificar métodos científicos, todo ello en beneficio del buen nombre de nuestra querida Universidad y en bien de nuestros queridos

alumnos. Al tener el honor, por corresponder este año ocupar la Cátedra Valdecilla a la Facultad de Derecho, de iniciar estas explicaciones, yo rindo el debido homenaje a aquel preclaro varón, que, simplemente a la menor indicación que recibió del entonces Rector de esta Universidad, el Dr. Carracido, nos hizo entrega, a mí juntamente con el Secretario entonces de la Universidad, Sr. Castro, de la cantidad que nos permitía, no solamente realizar la obra material, sino aquello que perdura más, que es la creación de esta Cátedra, con dotación para ella. Y cumplido este deber, entro de lleno en la iniciación del desarrollo del curso que, como se ha anunciado, va a versar sobre la *Administración provincial española: sus problemas*.

Si nos atenemos al significado etimológico de la palabra "provincia", advertimos enseguida que, prescindiendo de diversidad de criterios, incluso en este significado, es lo cierto que al derivarlo del latín *pro*, *provin*, señor, dominio, y su subfijo *cia*, tendremos una enunciación de dominio, una potestad de señor, una calificación de parte de un todo, como los autores indican, "una de las grandes divisiones de un territorio o Estado sujeta por lo común a una autoridad administrativa".

Si nos fijamos en la significación que se da a la palabra provincia, en otros órdenes, por ejemplo, el orden religioso, advertimos que tiene la denominación de provincia el conjunto de casas o conventos religiosos que ocupan un determinado territorio, que en el orden pu-

ramente administrativo la provincia aparece como un elemento de división territorial que, en significado que no cabe olvidar, de naturaleza judicial, eran antiguos Juzgados de los Alcaldes de Corte para conocer de los pleitos; y que en un sentido político, para no omitir ninguno de los que tienen importancia, con referencia a esta denominación, no en nuestro continente, pero sí en continente americano, el término provincia refiérese a parte de las porciones del territorio de un Estado que se rige por leyes propias, aunque estén sometidas, naturalmente, a un Gobierno denominado central, que es la significación característica, por ejemplo, en la Argentina, del término provincia, muy equivalente al de regiones políticas, al de verdaderos estados particulares en un Estado de tipo federal (1).

Del significado etimológico conviene retener la significación de parte de un todo y la idea de dominio, de señor, significación ésta hoy recogida por la generalidad de los escritores, recogida cuando examinan los tratadistas de Derecho administrativo o de Derecho público en general, al tratar de las organizaciones político-administrativas, de las distintas entidades territoria-

(1) Bielsa, *Derecho Administrativo*, tom. II, pág. 509. Las provincias son en sentido lato verdaderos Estados (y en el lenguaje legal y doctrinario *Estados particulares*, pero en unidad política y constituyendo el Estado Nacional). Las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia y dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto en la Constitución nacional (art. 106 en relación con el art. 5.º)

Con referencia a las provincias, aunque su poder político y administrativo suele comprenderse bajo la rúbrica de «soberanía» provincial, no puede hablarse en rigor sino de *autonomía*.

les y de los diversos poderes territoriales intermedios entre el Estado y Municipios. Mas no es sólo la provincia la entidad intermedia, pues coexistiendo con ella o sustituyéndola, existe la región, unas veces como elemento territorial puramente administrativo, otras como en la Constitución de 1931, como región autónoma político-administrativa.

Dada la significación legalista de nuestras provincias, singularmente en el siglo XIX, no ha de extrañar que hubiera partidarios del sistema regional y que en el Diccionario de la Administración española, del señor Martínez Alcubilla, en su primera edición, se hiciera alusión a la distribución del territorio nacional en amplias demarcaciones donde el Gobierno supremo de la Nación ejercía su autoridad y los centros regionales administran sus intereses propios, constituyendo grave problema, no decidido aún de manera definitiva en el orden doctrinal, y ocasionando numerosos peligros susceptibles de comprometer la unidad inmutable de la Patria o de esterilizar ante la extensión absorbente del Poder central la libre acción de los organismos locales que bien conducida podría ser provechosa y fecunda.

Aludir a amplias demarcaciones en que el Gobierno supremo ejerce su autoridad, y a centros regionales que administran intereses propios, nos sitúa ante el problema básico que existe en la materia de Administración intermedia, el de saber qué debe dominar: si una administración de intereses propios de carácter provincial-re-

gional—indicaba el señor Martínez Alcubilla—, o, por el contrario, ha de dominar el poder del Gobierno supremo de la Nación, ejerciendo su autoridad por todo el territorio, siendo el organismo intermedio órgano para la administración y régimen de fines del Estado.

Esta misma idea de poder regional pero con distintos matices, aparece en Hauriou. El poder regional se muestra, según este escritor, como un conjunto de agentes del Estado repartidos por el territorio, representando cada uno de ellos en esa porción del territorio al Poder central; una representación de la unidad de competencia, en Francia los Prefectos, en nosotros diríamos los Gobernadores civiles, otros como agentes de servicio de los distintos Ministerios, organismos de la Administración central que están repartidos en el país, pero que están especializados cada uno en un orden determinado de actividad, por ejemplo, actividad de orden militar, actividad de orden financiero, actividad en orden al servicio de obras públicas, y así vemos en nosotros, empleando nuestra terminología, las Capitanías Generales, en lo militar; los Jefes de División, los que antes se denominaban Jefes de Cuerpo de Ejército; los Delegados de Hacienda, en lo fiscal; los Ingenieros Jefes de Obras públicas, los Jefes de los servicios mineros, los Jefes de las Divisiones Hidrológicas, los Rectores Jefes de Distritos universitarios en lo docente, etc.; es decir, que vemos que va apareciendo en el complejo del organismo administrativo de un Estado, ofreciendo, de un lado, la

existencia de una administración general, de unos servicios generales distribuidos por todo el territorio, con organismos propios centrales unos de ellos, con organismos desconcentrados, pero de carácter de administración central, dependientes, directa y jerárquicamente, de los que radican en el centro otros, y al lado de esta serie jerárquica de órganos y de funcionarios centrales, otros que representan determinadas entidades territoriales en cuyo territorio se localiza determinada necesidad, en cuyo territorio se localiza la satisfacción de esas necesidades de carácter circunscrito territorialmente, mostrándose esferas distintas de administración general con órganos centrales unos y desconcentrados otros, y administración local, con sus matices bien conocidos de todos, ya de tipo regional, ya de tipo provincial, ya la típicamente municipal.

Con razón Hauriou dice que no hay que confundir el poder regional del Estado con las administraciones desconcentradas.

En los escritores italianos puede verse cómo al hablar de las relaciones entre la Administración general y las Administraciones que llaman locales, afirman que el Estado presupone siempre la existencia de un centro en el cual elabora el Estado mismo su acción y los organismos locales ejercitan acción, unas veces en asuntos propios, otras como órganos de la llamada administración directa del Estado. Cuanto mayor es la intensidad, cuanto más amplia y más vasta es la acción del Estado, tanto más fuerte es toda la armazón, todo el esqueleto, toda la

armadura ósea que ha de constituir base y asiento de los distintos organismos, arterias, venas y músculos que constituyen el organismo general de la Administración local, de cada una de las entidades locales y del Estado en general. La existencia de ese centro de unidad es conexa—dice Brunialti— a la idea de centro político, y en este escritor se ve bien claramente la diferencia que hay entre el estudio político de este problema y el estudio meramente administrativo, diferencia que nos lleva, desde luego, a establecer la que existe entre una centralización política y una descentralización administrativa; entre la posibilidad de hablar de un Estado centralizado políticamente y en el cual exista o una descentralización orgánica, con reconocimiento de la autonomía de la entidad local, o pura y simplemente la modalidad que ahora se da en los nuevos regímenes políticos, de, como consecuencia de la intensificación de la unidad política, una nueva descentralización funcional, una verdadera desconcentración para la actuación; motivando tal fenómeno que en lugar de hablar de autonomía de las entidades locales, se hable de autarquía de esas entidades para reconocer su existencia, incluso su carácter natural, como sucede con los Municipios en la Ley italiana y en la alemana, pero para negar el *self government* y reducirlo a la administración propia, para huir de la terminología inglesa y seguir utilizando más bien la terminología alemana, que distingue perfectamente la “administración propia” del “gobierno propio”.

En nuestros escritores podemos advertir cómo esta relación entre lo general y lo particular, entre el Estado y entidades locales, tenía que ser base del sistema jurídico administrativo estudiado por ellos. Y para referirnos a un autor clásico, por ejemplo, a Colmeiro, podré recordar que, según él, en todos los Estados hay una vida general común y otra particular o local, que la Administración debe amparar y defender la primera, subordinando los intereses comunes a la idea de unidad, pero que reglas más vulgares, de la prudencia, las altas razones de vida pública, exigen que el Poder central propenda a moderar la actividad libre y espontánea de estos modestos grupos de población guardándose de extinguirlos o sofocarlos.

Si es un hecho cierto que en la satisfacción de las necesidades de carácter público en todos los Estados existen dos modalidades: la de satisfacción por modos generales derivados de la acción de órganos centrales, bien radicados en el centro, central, bien desconcentrados en cada una de las partes del territorio, pero íntimamente ligados con carácter de órgano central en cada uno de los puntos periféricos en que actúan, y de otro la administración de esas entidades territoriales, que tienen una personalidad propia, que tienen necesidad de estar netamente localizadas en el territorio a que alcanza la jurisdicción de sus autoridades, el primer problema que se planteará, evidentemente, es saber cuáles sean esas entidades, qué número de ellas existe o deben existir.

cuál debe ser su relación con la entidad superior denominada Estado, en qué situación de orden jerárquico, de dependencia han de encontrarse unos funcionarios centrales y otros funcionarios locales, reconocida la personalidad de cada una de esas entidades distintas; en qué situación, en qué grado ha de colocarse cada uno, cual sea su relación de dependencia o independencia respecto de la autoridad superior del Estado. En una palabra: el primer problema que existe cuando se trata del estudio de la administración local, es determinación de la naturaleza y número de entidades locales, y el segundo, el de determinar la condición que ha de reconocerse por la ley a cada una de esas entidades, determinación que se traducirá, bien en el reconocimiento de un régimen de autonomía, autonomía en sentido de gobierno propio, significado inglés, bien en el sentido alemán, de simplemente administración propia, bien no de autonomía, sino simplemente de una esfera autárquica, de un círculo en que existan servicios propios, especiales de esas entidades autárquicas, pero sin autonomía orgánica, sino con una descentralización meramente funcional, distinta de la denominada descentralización orgánica de fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

¿Cómo está planteado en nuestro país este problema? Hablar actualmente de administración provincial en España, de sus problemas, obliga a partir, necesariamente, como base para el estudio de ellos, de la situación legal en que hoy nos encontramos, de la consideración

legal que tiene la provincia en la legislación vigente en España, para hacer referencia después a sus antecedentes y para, finalmente, al terminar estas disertaciones, y como consecuencia del estudio realizado, examinar lo que puede derivarse, señalando orientaciones para la reforma del régimen local español.

Para fijar el carácter de la provincia en nuestra vida administrativa hay un documento de gran interés: la exposición de motivos del Real Decreto-ley aprobatorio del Estatuto provincial de 1925, en el que se afirma muy claramente el carácter de la institución provincial. El Municipio y el Estado—dícese—, son dos entidades territoriales político-administrativas que se encuentran en el inicio y en la meta de toda organización nacional. Son el punto final de la línea que une entre sí las diversas actividades públicas de una sociedad político-estatal. En el tipo de la Ciudad-Estado, que ya no existe, era necesario pensar en círculos intermedios de vida pública, pero se agrega: en el tipo de Estado nacional que hoy impera—el hoy era 1925—no cabe prescindir de Entidades territoriales intermedias entre el mismo Estado—todo y cumbre—y los Municipios—célula y base.

Esta afirmación inicial de la exposición de motivos del Estatuto provincial, lleva a que convenga refrescar un poco la memoria de todos, recordando cómo en los años 24 y 25 se establecían en España distintos tipos de instituciones de administración local, y de cómo,

con naturaleza distinta, no era sólo el principio y el fin, la cumbre y la base, sino que, además de dos entidades territoriales, provincia y municipio, admitía el legislador de esas fechas otras entidades, unas territoriales, otras, digámoslo claramente, meramente institucionales. Porque fundiendo, como hay que fundir a efectos de un Código de Administración local, los dos Estatutos, el municipal y el provincial, de 1924 y 1925, tendremos todas las siguientes categorías de entidades de Administración local en España: la Entidad municipal menor, el Municipio, las Mancomunidades municipales para servicios comunales o comarcales, las Agrupaciones forzosas de Municipios para servicios que no sean de la exclusiva competencia municipal; muy discutida su existencia legal por la Real Orden de 31 de mayo de 1837, pero admitidas por la Ley de 1877 y explícitamente reconocidas en el Estatuto de 1924; otra agrupación muy interesante, delineada por el Estatuto provincial, fué la de Municipios constituyendo Mancomunidades, Asociaciones u organismos similares para sustituir la Diputación provincial por otro u otros organismos, para alterar su estructura orgánica, administrativa y económica.

Distinta de esta posible agrupación intermunicipal, es la de Diputaciones provinciales, no para sustituir Diputaciones, no para cambiar política y administrativamente la organización prevista por la ley, sino, siguiendo el tipo normal de mancomunidad, para constituir mancomunidades de servicios, instituciones que nada tienen

de carácter territorial, sino que son meramente institucionales y, finalmente, el Estatuto llegaba a admitir la organización de las regiones, no como mancomunidad provincial al modo del Decreto de mancomunidades provinciales anteriores a esta reforma, no como entidad meramente institucional de servicio, sino como verdaderas regiones, como verdaderas entidades territoriales surgidas de iniciativa municipal.

Convendrá insistir un poco en esta diferenciación entre la entidad territorial y la institucional, entre la entidad con generalidad de fines, sociedad total que actúa en un determinado territorio, y la que por instituirse para fin o fines concretos, previamente delimitados, sólo en relación con ellos tiene existencia y personalidad, porque constantemente en el desarrollo del problema relativo a la Administración local, la diferencia entre la entidad territorial y la entidad institucional es esencial, es básica, sobre todo en España, donde conviene no olvidar que todo el problema de las llamadas Mancomunidades provinciales giró en derredor, no simplemente del aspecto netamente administrativo de servicio, sino en derredor de un aspecto más político que administrativo, de reconocimiento y resurgimiento de nuevas entidades territoriales con propia personalidad, personalidad a la que unos daban carácter estrictamente administrativo análogo al de la provincia, y otros, en cambio, le daban el carácter político de regiones, de verdaderos Estados particulares en Estado federal. Los nacionalistas

deseaban la región, no administrativamente, sino políticamente; su nexa con el Estado español hubiera sido la forma federativa: la región a modo de provincias en Estados federales, a modo de regiones, verdaderos Estados particulares en un Estado federal. Por eso, cuando se habla de organizar la Administración local, habrá que diferenciar una entidad local menor, que tiene su personalidad y su territorio, pero encajada en otra superior, el Municipio; la entidad municipal territorial, con reconocimiento de su personalidad, por su origen y por lo que históricamente viene significando el Municipio, la Provincia y también entidad territorial, y de haberse mantenido el Libro III del Estatuto provincial, la Región. Desaparecida la aplicación del Libro III del Estatuto provincial de las regiones, como entidades administrativas en España, queda en la legislación vigente el Municipio, elemento básico del Estado, elemento cumbre, siguiendo el plan de exposición de motivos del Estatuto provincial, y entre una y otro la Provincia.

Ahora bien: ¿cómo está considerada actualmente la provincia? La provincia aparece definida en su origen legal. En próxima disertación haré una síntesis de la evolución histórica de la provincia en España. Me limitaré ahora a anticipar que la tesis generalmente admitida es, no sólo el origen legal, sino la consideración legal de la provincia, negándole carácter natural. Únicamente a partir de 1870, se hace referencia a que la convivencia dentro de un orden provincial había ido creando un

ambiente provincial, y no podía ya decirse que la provincia fuera algo artificioso en España. Lo cierto es que cuando se ha ido a la reforma de las leyes de Administración provincial, ningún Gobierno se ha atrevido a decir que se suprimían provincias; al contrario, se afirmaba su subsistencia en número, denominación y capitalidad, y lo único que se ha hecho, fué resolver el problema de Canarias, dividiendo en dos provincias el archipiélago, y después, con relación a nuestras posesiones de soberanía en África, para su incorporación cívico-administrativa con uniformiad en el Estado español proyectar darles carácter de provincia, pensándose en la Norteafricana, pero supresión de provincias en modo alguno; mantenimiento de la misma división territorial, prohibición de cambiar la capitalidad si no es por medio de una ley, y, a lo sumo, tolerar, mediante expediente, el que pudiera cambiar la dependencia de un término municipal de una a otra provincia. Fácil es advertir, dice el Estatuto provincial, el origen legal, puramente legal que las provincias tienen en nuestro derecho constituido.

Admite el legislador este carácter legal, y en la exposición de motivos del Estatuto provincial de de 1925, puede leerse:

“Fácil es advertir por lo expuesto, el origen legal, puramente legal, de las provincias en nuestro derecho constituido. Fruto del legislador, nacieron con detrimento de una cuasi milenaria división en reinos que

vivificó gran parte de la Historia de España. Sin duda, por esto no les faltaron detractores desde los primeros tiempos. Ya en 1837, Donoso Cortés las calificó de funestísimas para España, abogando porque las Cortes las silenciasen en la ley fundamental de la Nación. Y bien pronto hubieron de unirse a las diatribas sugeridas por su origen las inspiradas en la labor de sus órganos rectores. Las Diputaciones, en efecto, salvo honrosas excepciones, forzadas a vivir en penuria económica lamentable, sólo abordaron con amplitud la tarea política. Esclavos de ella, trocáronse de protectores en verdugos de la vida municipal, y sirvieron de refugio a desafortunadas pasiones oligárquicas y diseminaron la gangrena del caciquismo en los más apartados rincones y lugares del país. No es de extrañar, por tanto, que en torno a las Diputaciones se haya producido en muchas provincias una atmósfera mefítica, vigorosamente pasional y hostil."

Pero el autor del Estatuto provincial estimaba que merced al municipal, emancipados totalmente de las Diputaciones provinciales, los Ayuntamientos no podrían retoñar la plaga de ingerencias y extralimitaciones en la vida municipal perpetradas con, de, por, desde y a través y mediante las Diputaciones y, sobre todo, las Comisiones provinciales.

También se alude a la consideración de la provincia como división territorial para los fines propios del Estado, pero este aspecto no se le consideraba de "trascen-

dencia suprema ni—dícese—conserva todo su primitivo valor”, ya que “el Estado ha ido dejándola de mano siempre que le convino y, por ello, muchos de sus servicios se acomodan más a otras circunscripciones más amplias, como el militar, el universitario, alguno de Fomento, etc.”. Lo provincial en estos casos está constituido por lo regional.

Quiero señalar este hecho, porque uno de los problemas que habrá que tratar también inicialmente es el de la subsistencia de las provincias o el de su agrupación en regiones. ¿Regiones?, ¿provincias?; es un problema básico en el estudio de la Administración provincial.

Consideración legal de la provincia. La consideración legal de la provincia despréndese de la indicación que contiene el artículo primero del Estatuto: “Para la administración y régimen de los fines del Estado y, en su caso, de los de carácter local que no sean municipales, el territorio de la nación española se divide en provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios”. La provincia, pues, existe por y para el Estado y para fines de carácter local, que rebasan la acción municipal, superando estos fines en extensión, en entidad y coste a los meramente municipales, fines y servicios que se consideran para complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal.

Por ello, no puede criticarse a los escritores españoles que definen la provincia como comunidad de Municipios, afirmación no compartida siempre por escritores extranjeros para otros países, en los que la provincia es también entidad territorial intermedia entre Municipio y Estado.

Esta noción, este concepto legal de la provincia, con vendrá completarlo con referencias a la distinta condición que han tenido las provincias españolas, a las desigualdades existentes entre ellas, a la diferenciación entre el régimen provincial de nuestro país, el régimen italiano y el régimen francés.

En Italia, durante bastante tiempo, han existido cuatro distintas clases de circunscripciones administrativas: la provincia, el circondario, el mandamento y el municipio. La Ley vigente, texto único 17 de marzo de 1934, las reduce a dos, pues su artículo 17 dispone que el reino se divide en provincias y municipios.

Los mandamentos eran sobre todo circunscripciones de carácter judicial y de ciertos servicios financieros. Su supresión no constituye prácticamente una verdadera reforma.

El circondario suponía división de la provincia, regida ésta por el Prefecto, y aquél lo estaba por el Subprefecto, con funciones sobre todo relativas al Orden público y a servicios y atribuciones más bien de carácter informativo y de ejecución, siendo escasas las de resolución. La supresión se realizó en parte en 21 de oc-

tubre de 1926, para 94 circunscripciones, y en 2 de enero de 1927 para el resto, pasando al Prefecto las atribuciones que ejercían los Subprefectos y al Cuestor las que tenían en materia de seguridad pública. Zanobini hace constar cómo no pocos de los circondarios suprimidos fueron separados de las provincias de que formaban parte y elevados a circunscripciones provinciales. El mismo autor alude a la identidad territorial y demográfica que existe entre las dos entidades subsistentes, entre las dos circunscripciones autárquicas fundamentales: el Municipio, producto espontáneo de las condiciones geográficas y demográficas, núcleo inicial de otros organismos superiores, y que en algún período en Italia había adquirido forma autónoma que se avecinaba mucho a la soberanía; en cambio, la provincia se consideraba en el pasado como arbitraria y artificial, sin correspondencia a la realidad natural, sin suficiente tradición histórica, por lo que no faltaron quienes propusieran la sustitución de la provincia por la región, de más clara individualidad geográfica e histórica, sustitución que ha tropezado siempre con los peligros que la división regional podía ofrecer para la unidad política del Estado, pero agrega el autor mencionado, que no falta una visión histórica de la provincia, cuyo territorio corresponde casi siempre al de circunscripciones propias con nombres diversos del antiguo Estado italiano: "divisiones", en el Piamonte; "compartimentos", en la Toscana; "delegaciones", en el Estado Pontificio; "provincias", en el rei-

no de Nápoles. Pero conviene indicar que la actuación de amplio descentramiento que había existido tras los Decretos de 1923 y las reformas en materia sanitaria y de seguridad pública, con la autarquía territorial, con la atribución de nuevas competencias a municipios y a provincias, con la extensión institucional reconocida a los consorcios y a nuevos entes públicos, debe destacarse, como lo hacen los escritores italianos actuales, la abolición del sistema electivo, la intensificación de la independencia jerárquica de las autoridades locales respecto del Gobierno central, de lo que Zanobini deduce que el resultado de la actividad reformadora en esta materia, puede resumirse en la fórmula sintética de que tal actividad "ha instaurado un sistema de considerable descentramiento funcional, combinado con una fuerte y rigurosa centralización orgánica, queriendo con ello hacer compatible el sistema de descentramiento con la unidad de dirección política, base indispensable de todo ordenamiento y característica peculiar del ordenamiento fascista".

En Francia no es fácil decir hoy qué es lo que va a subsistir. La anormal situación del vecino Estado, el comenzarse a poner en práctica principios de una revolución nacional en la zona no ocupada, hace que hoy se vuelva a hablar de provincias en Francia en lugar de Departamentos, de que hayan surgido los Prefectos regionales y de que la raíz básica de la división territorial formalista, legalista, de la época de la revolución

mantenida en la época de Napoleón con sus 89 Departamentos—más los 3 de Argelia; los 362 arrondissement—suprimidos 106—los 3.024 cantones y los 38.004 Municipios para un territorio casi igual al territorio español. Los 505.720 kilómetros cuadrados del territorio español se enfrentan con 551.500 kilómetros cuadrados de territorio francés. La diferencia es que mientras nuestro censo llega a 25 millones, en cifras redondas, de habitantes, el censo francés de 1931, alcanza la cifra de 41.835.000 habitantes; pero no hay proporcionalidad en el número de entidades, porque frente a los 9.260 Municipios españoles, son 38.000 los Municipios franceses. Francia no se siente satisfecha con el régimen de divisiones de entidades territoriales de la tercera República. Se advierte que existe actualmente una tendencia de centralización, una tendencia de unificación, de concentración de poderes. Quizá las circunstancias extraordinarias de la guerra han impuesto más que nunca esto.

Existía en Francia una tendencia en el orden económico, favorable al regionalismo, pero el regionalismo en Francia, salvo en muy contadas zonas, puede decirse que en el N. O. de Francia, es únicamente donde había algunos atisbos de ello, no podía hablarse de regionalismo político; la unidad política de Francia se defendía y mantenía desde la esfera del Gobierno, pero actualmente, quizá las circunstancias extraordinarias de la guerra han hecho el que se haya dado el fenómeno, muy

curioso en épocas anormales, de un cierto cantonalismo, que en unas ocasiones se llama como se llamó en España no hace muchos años, de "términos municipales" y en otras "cantonalismo provincial". Francia ha sustituido, en el orden de abastecimientos, a la autoridad del Prefecto la autoridad de un Subprefecto, el Prefecto regional, que tiene autoridad superior en varios Departamentos sobre la del Prefecto normal. Pero lo más interesante es que en Francia se ha querido caminar, en la reforma que se está operando en el vecino Estado, hacia la idea del restablecimiento de las antiguas provincias, provincias que tienen más bien un carácter, dentro de nuestra terminología, de regiones que de provincias, provincias en las que el lenguaje corriente anterior a la época revolucionaria, lo único que hacía era el tratar de oponer la provincia a la Corte o a la Villa de París. Lo provinciano y lo cortesano, una oposición de carácter social, de diferencia del lugar en que se actuaba, provincias que tienen una extensión muy distinta, porque había algunas minúsculas, otras circunscripciones de una amplitud bastante importante. Así se van iniciando en algunos de los trabajos franceses que tengo a la vista, la diferencia de unas a otras provincias, con el señalamiento de un rasgo común a la provincia nuestra antes de la reforma operada por nuestra Constitución del año 12, a saber: el de la existencia de autoridades que ejercían poder judicial y al mismo tiempo función administrativa, porque no habrá que olvidar, cuando

tratemos de las autoridades de carácter provincial, la influencia del principio de separación de poderes en la organización política y administrativa del Estado a fines del siglo XVIII y principios del XIX, transformando las antiguas circunscripciones del siglo XVIII. En Francia se ve que la tendencia se define como concentrada y descentralizada a la vez, no de mantenimiento puro y simple de la vuelta de las antiguas provincias francesas, sino de una adaptación de las antiguas divisiones de carácter político o geográfico, geopolítico, a la situación actual de Francia; de una concentración del poder para la afirmación del principio de unidad, y al mismo tiempo, en virtud de otra consideración muy característica, reflejada en la legislación del Estado nacional español, derivada de la amplitud de funciones del Estado contemporáneo, de la intervención en virtud de la economía dirigida, que exige un aumento de servicios, un aumento de órganos considerable en las administraciones públicas, que hace imposible mantener la centralización geográfica y requiere una descentralización funcional.

Por eso se dice por el mariscal Pétain que se va a una reforma que concentre y desconcentre a la vez, términos que parecen antagónicos, opuestos, y que, sin embargo, son perfectamente compatibles.

¿Por qué? Porque como vamos a ver al tratar de los problemas de autonomía y de descentralización, hay que diferenciar categorías, y en ellos observaremos que es

perfectamente compatible una centralización de tipo político con una descentralización o desconcentración de tipo netamente administrativo funcional.

Francia, ante ese número considerable de organismos territoriales, busca disminuir en lo posible la división del Poder; evitar que el Gobierno central no llegue directamente a todos los puntos del territorio con aquella intensidad que conviene. Quizá haya visto los inconvenientes graves que ha tenido el atribuir un excesivo poder a los Alcaldes, incluso en materia de policía del orden público, en merma del poder del Estado. Por eso, sin duda, se ha creído en el país vecino que debía haber una diferenciación y establecerse un Prefecto, que llamaremos político, que va a ser el Prefecto regional, y un Prefecto administrativo, que va a ser el encargado en cada uno de los Departamentos del ejercicio de las funciones administrativas de los diversos servicios. De esta manera resultará posible el que subsistan los Departamentos y el que revivan antiguas provincias; que haya Prefectos regionales en número reducido con acción político-administrativa y Prefectos departamentales con función de orden administrativo.

Y en España, ¿cómo se nos muestra externamente la organización provincial? Con una variedad grandísima, porque si nos fijamos, por ejemplo, en la densidad de población, cuyo tipo medio es el de 47 habitantes por kilómetro cuadrado, según los datos del Censo de 1930, veremos que, como la de Barcelona, con la

densidad de 234, Madrid 172, Guipúzcoa 160, Vizcaya 224, Pontevedra con 129, son muy superiores a la cifra media, y, en cambio, hay otras con cifras inferiores a tal media de 47, por ejemplo: la de Soria, con 15,14; Guadalajara, con 16,73; Huesca, con 16,4, o sea, con muy mínima densidad de población. Cosa análoga acontece con la extensión territorial: veinticinco provincias tienen extensión inferior a diez mil kilómetros cuadrados; Alava tiene sólo 3.045, y Guipúzcoa 1.885; en cambio, en las restantes de más de diez mil, hallamos la de Ciudad Real, con 19.741 y la de Badajoz con 21.647.

Por la situación geográfica, advertimos que hay catorce provincias litorales marítimas; tres, casi litorales; muy próximas al mar, siete; centrales, una, Madrid; próximas al centro, cinco. En una palabra, treinta provincias que tienen caracteres bien diversos entre sí, diversidad que se advierte también en sus medios de comunicación, porque, establecido el Circuito de Firmes Especiales, se da el caso curioso de que, en razón al trazado geométrico de ese Circuito, por ejemplo, de Madrid a Valencia no tropieza el viajero con ninguna capital de provincia. Para ir a Murcia, con una: Albacete; para ir a Granada, con Jaén; para ir a Cádiz, con dos: Córdoba y Sevilla; para ir a Badajoz, con una: Toledo; para ir a la frontera portuguesa, con Avila y Salamanca; para ir a Cáceres, con ninguna; a Santander, con una: Burgos; a San Sebastián, Burgos y Vitoria;

para llegar a Barcelona, con Zaragoza y Lérida como capitales de provincia.

Si fuéramos a establecer la distancia a que se encuentran las distintas provincias del lugar en que radica el Poder central del Estado, nos hallaríamos, natural y obligadamente, con diferencias tan esenciales como capitales de España que están a cincuenta y siete kilómetros de Madrid y otras a más de seiscientos kilómetros del sitio en que residen los organismos centrales.

Claro que a estos datos—de verdadera importancia—habría que agregar otros muchos si hubiera de referirme más que al problema de que voy a ocuparme en estas disertaciones, al no menos importantísimo de la división territorial, problema al que parece hay un cierto temor en abordar, sin recordar que estamos en 1942 y que la división territorial es de 1833. Bastaría recordar estas fechas para comprender que no hay más remedio que acometer ese problema, independientemente de que se mantenga o no el número actual de provincias españolas y de que se resuelvan o no problemas que en algunas de ellas existen, por ejemplo, el de la capitalidad. Porque otro detalle que podríamos mencionar en un estudio de esta índole sobre las provincias de nuestra Patria nos daría como resultado el muy curioso de que mientras hay capitales de provincia con 15, 16, 14 y hasta 13 mil habitantes, existen poblaciones que no son capitales de provincia con 32, 38, 44, 72, 60, 78, 102.000 habitantes, y que existan casos en que

en una misma provincia haya poblaciones con algunos más habitantes que la propia capital, según los datos registrados en el último Censo.

Este problema de la división territorial es por sí solo muy importante, y me limitaré a sentar como elemento primario de lo que en sucesivos días haya de decir, que no habrá más remedio que abordarle, porque en el año 1833 España no tenía el número de kilómetros de carreteras de primer orden que existe hoy; no tenía el número de ferrocarriles que existe hoy; no existían las actuales líneas telegráficas, ni el servicio telefónico, ni el automóvil, ni la aviación, ni la "radio". En una palabra: que los medios materiales para el ejercicio del Poder y para que éste pudiese llegar con la prontitud que es necesaria para el recto ejercicio de la acción administrativa, eran de condiciones completamente diversas de las actuales. Ello sólo bastaría para que hubiera que examinar seriamente la rectificación de la división territorial española.

Mas hay que partir en nuestro estudio de la provincia tal como existe hoy, como entidad más que reconocida por el legislador, creada por el legislador; de que la provincia es una entidad territorial administrativa intermedia entre el Municipio y el Estado, e inmediatamente surge el siguiente problema: si la provincia es circunscripción superior al Municipio, ¿va a ser su órgano, la Diputación provincial, un superior jerárquico de los Ayuntamientos?

La generalidad resuelve fácilmente el problema con la afirmativa. No es de extrañar, porque durante el período en que se ha ido formando técnica, científicamente, el Derecho administrativo español, el legislador daba este carácter a la provincia: la Diputación era superior jerárquico de los Ayuntamientos.

Pero si recordamos lo que don Antonio Maura dijo de las Diputaciones (frases que llevaban como consecuencia natural la supresión de un organismo que tanto daño causaba por los abusos que los políticos partidistas realizaban desde ella, en lugar de ejercitar la recta administración de los intereses que les estaban encomendados), veremos que en el Estatuto provincial la provincia deja de ser un superior jerárquico de los Ayuntamientos; tan deja de serlo, que la provincia, en cierto modo como comunidad de municipios, puede resultar influida en su organización por una acción extra-provincial, por una acción infraprovincial, por una acción municipal, puesto que el Estatuto admitió en su artículo 6.º la posibilidad de llegar a la Carta intermunicipal, lo que venía a colocar en cierto modo muy su-peditada la organización provincial al poder político municipal.

Así, pues, examinemos la provincia sin preocuparnos ahora de si es comunidad de municipios y de si sus órganos son o no superiores a los del Municipio, limitándonos a este concepto: la provincia es única y exclusiva-

mente una circunscripción, una entidad territorial intermedia entre Municipio y Estado.

Ahora bien: ¿cuál ha de ser su posición? ¿Cómo ha de situarse esta entidad?

Actualmente, en el orden administrativo, el problema fundamental orgánico se traduce en lo jerárquico y en la división territorial. De la división territorial ya he indicado sucintamente mi criterio. En lo que se refiere al aspecto de jerárquico—más amplio que el de jerarquía de funcionarios, el de la organización centralizada o descentralizada de la provincia—, conviene señalar los distintos grados, matices y formas que reviste este problema de administración local en los momentos actuales.

¿Cómo venía estando planteado este problema? Este problema venía planteándose en una lucha entre centralización y descentralización. La descentralización, por ejemplo, en Francia, tenía más bien carácter de desconcentración que de propia descentralización, pero cuando se notaba la influencia de las doctrinas y de la terminología inglesa y aparecía el término "self government", como equivalente a la autonomía, entonces no había que diferenciar más que entre autonomía y soberanía.

Soberano, digámoslo poco científicamente quizá, pero concretamente, es el que tiene el poder de hacer la ley y no tiene órgano superior que se la imponga.

No eran soberanos los Municipios, porque no se daban ellos a sí mismos la ley. La ley se la daba el Es-

tado, que dictó el Estatuto municipal. Y aun en los casos de Carta municipal, ésta no podía rebasar los límites y los caracteres fundamentales señalados en el propio Estatuto.

Así, pues, aun a base del criterio de gobierno propio, había que entender la palabra gobierno, no en el sentido jurídico, ni siquiera en el político, sino en el administrativo.

La autonomía significaba reconocimiento de la personalidad de la entidad. La entidad se daba a sí misma los órganos para su administración, y esos órganos tenían autoridad para adoptar resoluciones ejecutivas. Todas las contiendas que surgiesen respecto al alcance de esas resoluciones o decisiones, debían ser resueltas dentro de la misma esfera de la Administración local; no actuaba una intervención jerárquica, sino una fiscalización jurisdiccional con órganos propios.

Y así vino el Estatuto municipal, la ley de más amplia autonomía municipal dictada después de 1812 en España.

Criterio de la misma: autonómico, con gran amplitud en la competencia de la esfera municipal.

Esto no es extraño, pues la esfera propia se ha admitido por las leyes: en las centralizadoras y en descentralizadoras. ¿Por qué? Porque el Municipio es entidad local total, y las entidades totales pueden actuar en todos los órdenes de la vida. Aparte de esta competencia amplia por un carácter total, en la esfera propia de sus

servicios, el Municipio se designaba sus propios administradores.

El Estatuto municipal partía, no del sufragio universal directo, ni sólo del sufragio individual, sino del corporativo; pero, al fin y al cabo, fuere individual o corporativo, se designaba por elección, incluso a los Alcaldes.

Valor de las decisiones adoptadas: causaban estado. Sólo en casos excepcionales hacía falta una intervención superior, pero esa intervención se sustituía por el referéndum en aquellos casos en que, según la Ley del 77, se exigía la aprobación por el Gobierno.

Fiscalización: la jurisdiccional; nada de fiscalización gubernativa. En casos excepcionales, por incompetencia, cabía el declarar la nulidad con referencia incluso al poder del Tribunal Contencioso provincial; pero en los demás casos, borrado todo lo antiguo de la intervención del gobernador representante del Gobierno, borrada la función del alcalde delegado del gobernador para imponerse a la voluntad del Ayuntamiento, la fiscalización se realizaba de la manera que dejo expuesta.

Criterio para la administración provincial en el Estatuto provincial: el mismo.

A la provincia, a pesar de su carácter distinto del Municipio, a pesar de ser una entidad por y para el Estado, se la reconoce personalidad, y, como consecuencia de ese reconocimiento, se admitía la organización autonómica de ella.

Designación por procedimiento distinto del anterior —ya lo veremos en su día— de los administradores, pero designación de la propia esfera.

Funcionamiento de la Corporación como organismo con facultades propias, y régimen jurisdiccional para las revisiones de los acuerdos; pero no es ya la provincia, superior jerárquico de los Ayuntamientos.

En una palabra, cabía hablar de autonomía de entidades locales, dado el régimen de los Estatutos provincial y municipal, que admitieran la descentralización orgánica.

Pero si anteriormente el problema estaba planteado entre centralización y autonomía, y la autonomía era descentralización orgánica, actualmente, ¿cómo se plantea este problema?

Convendrá hacer una referencia a las distintas clases de centralización y descentralización, al aspecto jurídico, al aspecto político, al social, al netamente administrativo, jerárquico y al funcional.

Al aspecto jurídico, porque según que pueda darse a sí misma la ley, habrá gobierno propio o no lo habrá, y porque puede mantenerse régimen de uniformidad o variedad de legislación civil o administrativa.

Al aspecto político, porque políticamente no puede hablarse de tal descentralización en régimen unitario, porque ello implicaría el reconocimiento de una entidad local como Estado particular, y no se ha llegado en España a reconocer tal carácter, salvo en el Estatuto catalán.

Para las provincias y para los municipios no ha habido régimen federal ni siquiera cuando el Estatuto provincial admitía la existencia de las Regiones de índole administrativa.

Descentralización de carácter administrativo ya es otra cosa. La descentralización administrativa puede ser verdadera descentralización o mera desconcentración. Verdadera descentralización, cuando se reconocen atribuciones propias a las autoridades de carácter local. Desconcentración, cuando el Poder central no ordena desde el centro todos los asuntos, sino que desparrama funcionarios suyos por todo el territorio y les encarga de la actuación, a título de funcionarios suyos, en servicios de naturaleza central aunque distribuidos y esparcidos por el territorio.

La descentralización funcional es la forma contemporánea que tiene en los nuevos regímenes políticos la descentralización administrativa, y a que se alude en el preámbulo de alguna de las disposiciones dictadas recientemente por el Gobierno nacional; ejemplo, la Ley de 15 de noviembre de 1940; en las que, teniendo en cuenta que cuanto mayor sea la unidad política, cuanto mayor sea la absorción del Poder y más progresiva la conexión de la economía nacional con el Estado "se lleva a la Administración moderna mayor caudal de funciones de volumen superior al que se dió bajo el liberalismo. El deseo de eficacia de los servicios, la misma naturaleza de las funciones, tienden a buscar cauces di-

ferentes de los propios del viejo Derecho Administrativo". "La *descentralización funcional*, la *autonomía de los servicios*, compensan el desarrollo de la Administración."

Y como todo no ha de actuarse naturalmente en el centro, sino desconcentradamente, surge, de un lado, la distribución por el territorio nacional de órganos propios del Poder central, desconcentración funcionarista, y de otro, la creación de organismos en los que se desconcentran funcionalmente los servicios, aun en la misma esfera de material localización de la Administración central.

Pero no hay gobierno propio, no se dan a sí mismos su regla jurídica. Esta la dicta el Poder central. La intervención está ejercida directamente por el Poder central. No hay siempre una fiscalización de orden contencioso-administrativo. Lo que hay es que, para evitar la congestión que resultaría del ejercicio del poder administrativo por los órganos centrales y desde el centro, existe una desconcentración de órganos y hay un desmenuzamiento de las funciones que se atribuyen específicamente a cada uno de los órganos, en unos casos órganos individuales y en otros colegiados que toman en ocasiones forma institucional, forma corporativa.

La característica de esta nueva modalidad administrativa es precisamente la importancia que tiene el elemento institucional, no territorial, no con carácter de entidad local para todos los fines de la vida, sino, singu-

larmente, reconocida su personalidad, para un solo fin, para un solo servicio u orden de actividad. De ahí la diferencia entre la entidad institucional y la territorial. De ahí la nueva forma de descentralización administrativa, que es precisamente esta: la de descentralización funcional, en la que no hay disminución en lo más mínimo de la centralización política, no hay ruptura alguna de la unidad del poder político, no hay abandono ninguno del cuidado que las autoridades del centro tienen de la totalidad de intereses de la comunidad como tal comunidad; y, sin embargo, se reconoce que hay una esfera local de administración que puede tener dos matices: uno, de administración directa por órganos propios de las entidades territoriales que reconoce el Estado y a los que les asigna y señala una esfera autárquica, un círculo de competencia específica, y otro, la esfera que se reserva el propio Estado, en la que no hay autarquía, sino sencillamente que el Estado delega funciones suyas en determinados funcionarios suyos para que legalmente, sobre la parte del territorio que interesa, realicen la función y presten el servicio.

Así, pues, hoy nos encontraremos con que al hablar de las relaciones existentes entre la Administración general del Estado y las distintas Administraciones locales; al plantear el problema de centralización y descentralización, convendrá diferenciar: centralización política, que puede existir y se robustece hoy en todos los Estados lo mismo en los llamados totalitarios que en los de-

nombrados liberales, centralización política que implica la unidad en el ejercicio del poder superior del Estado, que implica el reconocimiento de la existencia de intereses de comunidad nacional política y la administración de carácter local, que puede responder bien al sistema autonómico, bien al de mera desconcentración, administración indirecta del Estado o administración directa de las entidades territoriales localizadas que el Estado reconoce en su legislación.

Así creo que conviene plantear el problema, para terminar con estas preguntas:

Al hablar del número de entidades que pueden existir, sea de descentralización orgánica, sea meramente funcional la que debe predominar, ¿deberá haber sólo dos entidades territoriales, o convendrá que haya más?

¿Cuál debe ser la naturaleza de estas entidades y su personalidad?

¿Cuál su organización?

¿Cuál el enlace que tenga la entidad intermedia, de un lado con el Estado y de otro con el Municipio?

Las respuestas que doy a estas preguntas, son las siguientes:

Mi opinión es contraria a la multiplicación de entidades territoriales. Cuanto menor número exista más se simplifica el mecanismo administrativo, menor desgaste, menor roce existirá en su funcionamiento. Municipio, provincias o regiones y Estado; no hace falta más.

¿Cuál la naturaleza? Evidentemente, no cabe equipa-

rar la naturaleza de la esfera provincial a la de la esfera municipal, porque hasta ahora ha venido sosteniéndose con perfecta unanimidad que el Municipio era una entidad natural reconocida por el legislador.

Respecto de las provincias, respecto de las regiones, las opiniones han sido muy divergentes. La unanimidad no ha existido. ¿Deben existir? Sí. ¿Es lógico que existan? También la respuesta debe ser afirmativa.

Entre el Municipio y el Estado, es natural que, dada la intensidad de la acción administrativa, haya un organismo intermedio; es natural que los mismos intereses comunes de los municipios determinen la existencia de un organismo en grado superior a ellos que realice funciones de orden administrativo.

¿Debe ser reconocida la personalidad de esas entidades territoriales? La respuesta de que parto es también la afirmativa.

¿Cómo deben estar enlazadas? Ese es el problema, porque de cómo sea su enlace con el Estado y con los municipios; de que el sistema sea de autonomía en el sentido de descentralización orgánica o meramente de descentralización administrativa, simplemente funcional, esto es, en unos casos autonomía, en otros simple autarquía, varía radicalmente la solución que haya de darse al problema de la organización, al problema de su competencia y al modo del funcionamiento de los servicios.

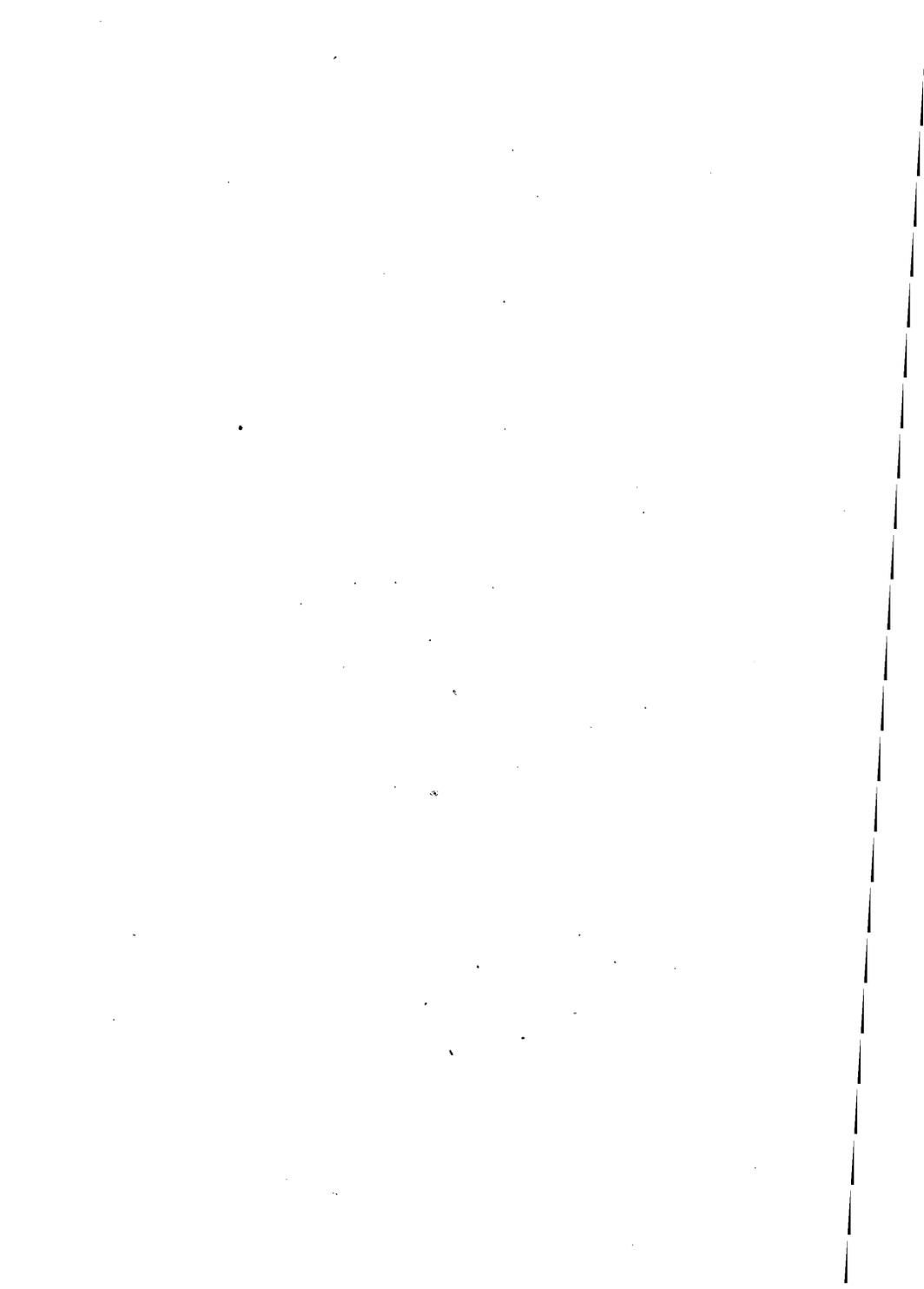
Con estas indicaciones creo que hay ya una orienta-

ción para los problemas esenciales que he de tratar en las sucesivas disertaciones, en las que necesariamente tendré que referirme—como se hace en el programa de este Cursillo—a la naturaleza de la provincia, a su desenvolvimiento histórico, a cómo se llegó en el día de hoy a su funcionamiento y a su vida, a cuáles son sus elementos de organización, a cuál sea el carácter de esos organismos, la naturaleza propia y su finalidad; a cómo debe verificarse la fiscalización: si administrativa, gubernativa o jurisdiccionalmente; a cuáles deben ser sus medios financieros, porque hablar de autonomía, de autarquía, sin que la autonomía y la autarquía se reflejen en ese orden, sería sencillamente eludir el problema.

Y, por último, después de realizado este estudio, meramente objetivo, cual corresponde al lugar que ocupo, venir a pensar un poco en el interés general de España, que a todos tiene que preocuparnos y preguntar:

¿Cuál debe ser en el día de mañana la organización de este régimen provincial?

Ante la transformación que ha sufrido el Estado, no manteniéndose la estructuración anterior, ¿cabría modificar la organización del Estatuto provincial y en qué sentido? Esta habrá de ser la finalidad de estas disertaciones, en las que modestamente trataré de exponer modesto fruto del estudio y de la experiencia.



CONFERENCIA SEGUNDA

NATURALEZA DE LA PROVINCIA. ¿PROVINCIA O REGION?

Antecedentes históricos.—La Provincia como institución del Estado.—La Provincia comunidad de Municipios.—La Región.—El movimiento regionalista.

EN la disertación anterior señalaba cómo para el examen de los problemas referentes a la administración provincial había necesidad de sentar criterio respecto al problema de la centralización o descentralización, de la autonomía o de la autarquía, de la centralización del poder político y su compatibilidad con la descentralización funcional; de cómo precisamente en los Estados contemporáneos de régimen totalitario, de sistema autoritario, este aspecto del problema a que aludo era importantísimo para sentar las bases referentes a la organización de

las administraciones llamadas locales, porque, en efecto, no puede dudarse de la aspiración claramente manifestada en los nuevos regímenes, que es el mantenimiento, el robustecimiento de la unidad política y de que, al intensificarse las funciones, los servicios administrativos, hay que tratar de examinar cómo puede irse a una descentralización de carácter funcional, sin que haya riesgo para la existencia de la unidad política.

Es evidente que el problema de la centralización o descentralización puede ser examinado desde puntos de vista distintos, porque el problema genérico de la centralización o descentralización, puede estudiarse, bien enfocado hacia el reconocimiento de la personalidad de las entidades locales o bien en un simple problema de aspecto jerárquico de funcionarios, de una desconcentración funcional en la realización de servicios públicos. En el primer caso, de un reconocimiento por el legislador de las entidades locales y naturales que existan dentro del Estado, y en el segundo aspecto, de una mera división territorial funcionarista en las demarcaciones que sean, por ejemplo, municipal, provincial, regional, distritos, según el criterio que domine en la legislación, pero encaminado todo ello directamente a la mejor distribución de las funciones conducentes a la realización de los distintos servicios públicos. Y evidentemente que, al enfocar el problema de administración local, variará todo, según que se examine el problema desde el punto de vista del reconocimiento de la personalidad de anti-

dades que se consideran como naturales o que se enfoque a cómo el Estado puede distribuir sus servicios por el territorio y cómo puede utilizar los servicios de las organizaciones administrativas naturales que existan en su territorio. Cuando se quiere concretar el problema a la organización provincial, el primer punto a estudiar será el de la índole de la provincia, saber si tiene carácter legal o natural, si es circunscripción del y para el Estado o si es verdadera entidad local con fines propios. Si la provincia se muestra como entidad intermedia entre Municipios y el Estado, si en grado jerárquico de entidades, si en grado de extensión territorial de las varias entidades territoriales bajo la provincia existe el Municipio de menor extensión de territorio, la provincia es entidad superior, y sus autoridades son o han de ser superiores jerárquicos de los Ayuntamientos, como ya indicaba en anterior disertación, que, en un cierto momento, lo han sido las Diputaciones de los Ayuntamientos españoles, o, por el contrario, van a ser los Municipios los que, por su carácter natural, reconocido por el legislador, dominen, y la provincia se considere como una mera agrupación de Municipios, a punto tal que, como señalé que sucedía en el Estatuto Provincial de 1924, los Municipios pueden llegar incluso—como se prescribe en el artículo 6.º del mismo—a que los Ayuntamientos de una misma provincia podrán acordar la modificación del régimen provincial que establece la ley, bien

sustituyendo la Diputación por otra u otro organismo, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica.

¿Es que la provincia surge por la necesidad municipal de agruparse, de que existan consorcios de Municipios, Sindicatos municipales, mancomunidades municipales o, por el contrario, la provincia existe porque es una necesidad, porque el Estado ha subdividido su territorio en provincias o en regiones para la realización de sus servicios públicos? Lleva esto a la necesidad de determinar cuál sea la situación que ha tenido y tiene hoy la provincia en España, enlazando la disertación de hoy con el final de la anterior.

Históricamente, en España, ya en la época romana se advertía cómo durante la República la provincia significaba un territorio conquistado, era una Península sometida directamente al dominio de Roma. "La metrópoli—se indica en cualquier Diccionario enciclopédico, por ejemplo: el Espasa, al hacer referencia a la significación que tiene el término provincia—enviaba personalmente un Gobernador; éste publicaba su edicto, señalaba las líneas generales de su programa; más tarde, Adriano publicó el edicto denominado "Perpetuo", para dar cierta uniforme regularidad al derecho provincial." Es evidente que había, primero, una referencia en lo provincial a los Magistrados que tenían un imperium, que se les denominó después Gobernadores y después el término se aplicó al territorio que era gobernado por esos

Magistrados. El Imperio modifica el derecho, la situación de estas provincias, de estas grandes circunscripciones territoriales y surgen en esta modificación profunda imperial las provincias denominadas imperiales y las provincias senatoriales. Había un Procónsul imperial, y al frente de cada una de ellas un General, con plena autoridad civil y militar.

En España, considerada como provincia romana, surgió la división en Citerior y Ulterior. Sigue la distinción de las cuatro grandes provincias peninsulares que todavía tienen expresión en la denominación de regiones o provincias españolas: la Tarraconense, la Bética; la Lusitana, la Cartaginense, agregándose después Galicia, la Tingitana y Baleares; unas, con el carácter de provincias imperiales; otras, con el carácter—como la Bética—de provincias senatoriales.

En la época de la Reconquista aparece la división del territorio en Reinos, en Principados, en Condados y en Señoríos.

Se alude por escritor tan conocido en materias administrativas cual Alcubilla, que la situación que tenían estas grandes circunscripciones era tal, que Juan Nicasio Gallego puede decir con verdad: "Pasad, pasad provincias, que parecéis naciones." La historia legal de España no arroja completa luz en lo que se refiere al sistema de administración provincial, escribe Colmeiro. Se alude en todos los libros de historia general del derecho a

antecedentes históricos de las instituciones administrativas, a que en los primeros siglos de Monarquía existían Magistrados con el título de Duques y de Condes en ciudades que se consideraban como capitales de comarca, que ejercían una autoridad política, una autoridad civil y militar que ejercían jurisdicción; la mezcla entre lo ejecutivo y lo judicial es elemento dominante. Hubo condados: Castilla, Portugal y Barcelona se erigen en Estados soberanos.

Hay que tener en cuenta la significación especial que en el orden social y político tiene la época del feudalismo, y recordar, siguiendo al mismo escritor, cómo a partir de Alfonso VII se van introduciendo títulos y oficios parecidos a los de la época romana. Los Cónsules eran Gobernadores políticos y militares de provincias: en las de Asturias, Galicia, León, Castilla y otras. La institución de los Adelantados y de los Merinos, en la época de Fernando III, son equivalentes a los denominados Presidentes de las provincias romanas. Las facultades eran también de orden judicial, de orden político, administrativo y militar. Nacen más tarde los Corregidores, a su vez con arreglo a las disposiciones de las Cortes de Alcalá de 1348, intervienen en la administración de justicia y en el gobierno de los pueblos. La política de los Reyes Católicos para favorecer la unidad nacional cambia los Corregidores por Asistentes; primeramente, instituídos por un período brevísimo de un año; después, prorrogándose su oficio o enviándolos como

Jefes o Gobernadores ya por tiempo indefinido. Su autoridad era muy grande, muy diversa en jurisdicción civil, en jurisdicción criminal, en lo político y en lo administrativo, fundamentalmente en lo económico. Las materias que se citan, relejendo la Instrucción de Corregidores de 1788, Novísima Recopilación, Ley, 23, Título XI, L.º 7. son las de abastos, cárceles, pósitos, hospitales, hospicios, pesca, montes y riegos, artes y oficios, pesas y medidas, policía de seguridad, caminos, puentes, calzadas, reparto y cobranza de tributos propios y arbitrarios.

He querido leer esta enumeración porque en seguida viene a la memoria el texto de las materias que nuestra Constitución del 12 atribuyó al gobierno y administración de las provincias y lo que la misma Constitución atribuye al gobierno y administración de los pueblos. Se ve cómo en la denominación genérica de lo económico se englobaban materias que no son todas ellas económicas, pero que entran en la competencia de nuestras administraciones locales del siglo XIX.

Los Corregidores de los Reyes Católicos eran a la vez delegados del Rey y los únicos administradores de los pueblos. Felipe V creó Intendentes de Ejército con la mira ya de separar la administración de justicia de la causa pública y de mejorar el gobierno económico de las ciudades, de las villas y de los lugares. Colmeiro alude a esta modificación, pero agrega que la reforma no se llevó completamente a cabo puesto que quedaba a mer-

ced del Monarca unir o separar los cargos de Intendentes y de Corregidores. Los Intendentes no debían poseer atribuciones judiciales. Se va viendo cómo se inicia la aplicación del principio de separación funcional entre lo judicial y lo ejecutivo, de lo ejecutivo no judicial y de lo ejecutivo judicial. Fernando VI creó en octubre del año 1749 los Intendentes Corregidores, autoridad provincial a la que iban unidas funciones de justicia, de hacienda y de guerra. Se separan los dos cargos en el año 1776. Y fué más tarde, en la Constitución de 1812, en la que, por aplicación del principio de división de poderes, al frente de las provincias se sitúan autoridades administrativas. En orden a la estructuración administrativa territorial se van conservando los límites señalados por las antiguas nacionalidades. Hasta fines del siglo XVIII no se piensa en una modificación de estructura territorial. La división que se hace entonces es una división del territorio en nueve Reinos: Andalucía, Aragón, Galicia, Granada, Jaén, Murcia, Valencia y Navarra; los Principados de Asturias y Cataluña, y el Señorío de Vizcaya. Y en seguida se mencionan 16 provincias de Castilla: Avila, Burgos, Zamora, Ciudad Real, Cuéncia, Extremadura, Guadalajara, León, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, León, Toro y Valladolid, con las exentas de Alava y Guipúzcoa, y las Islas Baleares y Canarias. Así llegamos—con un número en la división territorial inferior al que domina en el siglo XIX, a 49 provincias, hoy 50, y próximas a au-

mentar su número probablemente a 51 ó 52 por la adscripción como territorios de orden provincial de la soberanía de las plazas de Africa—al artículo 10 de la Constitución denominada de Cádiz: la de 1812.

El artículo 10 de la Constitución de Cádiz mantiene las anteriores demarcaciones. Habla expresamente de Aragón, de Asturias, de Castilla la Vieja y la Nueva, de Cataluña, de Córdoba, de Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, las provincias Vascongadas, Sevilla, Valencia, Islas Baleares y Canarias, con las demás posesiones de Africa. Es de advertir que la Constitución del 12 indicaba en el preámbulo, en el discurso preliminar, que nada ofrecía en el proyecto que no estuviera del modo más auténtico y solemne consignado en los diferentes cuerpos de la legislación española, citándose expresamente en tal párrafo la referencia a la tradición y método económico y administrativo de las provincias. Criticaba el régimen de confiar el gobierno superior de las provincias al cuidado de Jefes políticos y militares, y dirección de las Audiencias bajo el nombre de acuerdos del Tribunal, y creía que, separadas las funciones judiciales del régimen económico de las provincias, debían quedar confiadas a cuerpos directamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito. El artículo 10, al tratar del territorio de las Españas, mencionaba la demarcación a que he aludido, y el artículo 11 indicaba que

se haría una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitieran.

No había, pues, un criterio de orden constitucional para una nueva división territorial. Se indicaba que eran necesarias circunstancias políticas en la Nación que permitieran abordar este problema que los representantes estimaban como fundamental. Se trataba de que el gobierno de las provincias residiera en el Jefe Superior nombrado por el Rey y en una Diputación Provincial presidida por el Jefe Superior. El predominio del Jefe Superior daba a la provincia carácter de circunscripción dependiente del Estado. El número de provincias varió, con arreglo a las disposiciones del año 13, a las disposiciones del 22 y al llegar a la división territorial de noviembre de 1933.

Es de advertir que al hacer el estudio histórico de la legislación provincial en próxima conferencia, habré de aludir a los criterios que ya se expusieron en las Cortes de Cádiz respecto al régimen provincial y a las consideraciones, muy interesantes muchas de ellas, que figuran en la exposición de motivos de los distintos proyectos de organización provincial del siglo XIX y es la discusión habida en la Cámara en ese mismo año. Me limito ahora a sentar los principios consignados en la Constitución del 12 y dejar el examen y desarrollo histórico de la legislación provincial, a partir de 1812, para próxima disertación, para abordar el problema que consi-

dero básico y de necesario examen: el de la significación de la provincia española, de su posición respecto del Estado y del Municipio, y el de si la división provincial debe hacerse a base de las provincias o a base de las regiones.

¿Por qué hablo de regiones al mismo tiempo que de la provincia? Porque es un hecho que el término región se ha utilizado mucho por los escritores de Derecho administrativo en España en el siglo XIX; porque, aun antes de reconocerse por el legislador que la provincia había tomado carta de naturaleza en España y había arraigado la institución creada legalmente a poco de 1833, año en que se traza la hoy actual división territorial, en 1847 existe ya una división territorial en regiones, proyectada por D. Patricio de la Escosura, dividiendo el territorio español en 11 regiones; en el año 1884 hay otra división regional del territorio, proyectada por el Sr. Moret, una organización del régimen local a base de regiones, en 15 regiones; que en 1891 se vuelve a formular un proyecto de administración local (Silvela-Sánchez Toca) con esferas regional, provincial y municipal; 11 regiones, más las dos de Baleares y Canarias, y que se inicia coetáneamente a este proyecto del año 91 un movimiento en España que merece el nombre de movimiento regionalista; movimiento regionalista al que no hay más remedio que hacer alusión para ver cuál ha sido el ambiente en que se han ido desarro-

llando los distintos proyectos de reforma de la legislación provincial desde la Ley de 1882 que rige hasta el 1925, en que se publicó el Estatuto Provincial.

Ya en la disertación anterior indiqué que la provincia en España, en el Estatuto Provincial todavía hoy vigente, se define como institución para la administración y régimen de los fines del Estado, y en su caso, secundariamente, de los de carácter local que no sean municipales. El territorio de la Nación española se divide en provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa intermedia entre el Estado y los Municipios. Ahora bien, ¿la provincia en España tiene el carácter de una mera agrupación de Municipios? Como comunidad de ellos la considera uno de los Profesores de Derecho administrativo en su "Tratado de Derecho administrativo", mi compañero el Sr. García Oviedo. "La provincia es una comunidad de Municipios, sitos en un determinado territorio, para el cumplimiento de los fines interlocales." Sin embargo, si examinamos el artículo 6.º, a que he aludido antes, del Estatuto Provincial, en un cierto sentido podría sostenerse que el texto legal del derecho positivo abona el criterio del Sr. García Oviedo, porque si los Ayuntamientos pueden acordar la modificación del régimen provincial, es porque el legislador reconoce que hay un interés en la agrupación, en la comunidad de Municipios. Pero como en el mismo Estatuto Provincial, según veremos más tarde, el punto relativo a la organi-

zación provincial en el Derecho vigente y sus modificaciones posibles contiene elementos muy distintos, porque el artículo 1.º, que parece que es el fundamental, no le da el carácter de agrupación de Municipios, sino, por el contrario, de administración y régimen de fines del Estado, y en su caso, no como lo básico y fundamental de los de carácter legal, el territorio se divide en provincias como circunscripción intermedia entre el Estado y el Municipio, surge la pregunta: ¿Es que con arreglo al artículo 1.º no cabe sostener que la provincia es una circunscripción por y para el Estado, más bien que fundamentalmente una comunidad de Municipios? Este problema tiene también que examinarse teniendo en cuenta que el propio Estatuto Provincial admitía la mancomunidad de Municipios y las mancomunidades provinciales. Habría, según el Estatuto, dos clases de mancomunidades: unas, mancomunidades meramente municipales, para fines o servicios de la competencia municipal, y otras, mancomunidades de Municipios, para fines y servicios extramunicipales. No es fácil el establecer bien claramente la conveniencia de constituir unas y otras con su distinta naturaleza, a no ser que se tenga en cuenta que en la mancomunidad netamente municipal no hay ningún aspecto político, no hay ninguna intervención de Municipios que varíe la organización local; no hay más que el derecho que tiene toda persona física o moral de asociarse con otra persona física o moral para obtener las ventajas que el ejercicio de la asociación da

para la realización de ciertos fines, y, en cambio, cuando se agrupan Municipios para modificar el régimen de organización de una entidad superior, ahí ya no es una función meramente administrativa la que se realiza, porque se puede modificar el régimen provincial sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos administrativos y económicos o alterar su estructura. Este es aspecto netamente político en la organización provincial, y en este caso se daría este hecho: hasta la publicación del Estatuto Provincial, la Diputación era superior jerárquico del Ayuntamiento, y al publicarse el Estatuto Provincial, la Diputación depende de la voluntad de los Ayuntamientos, porque incluso su existencia depende del poder de éstos para modificar el régimen y suprimir la Diputación y sustituirla por otro organismo. Con arreglo al criterio de la Ley del 82, es un poco difícil hablar de que la provincia fuera una comunidad de Municipios existente en un determinado territorio para el cumplimiento de fines interlocales, porque más que esto es una circunscripción creada por el Estado para facilitar el ejercicio de sus funciones de orden de gobierno y de orden administrativo. En cambio, con arreglo al criterio que supone el artículo 6.º del Estatuto Provincial, evidentemente la provincia resultaría un organismo subordinado a la voluntad y a la decisión municipal.

Este problema del carácter de la provincia ha sido estudiado, como era natural, por tratadistas extranjeros,

y para referirme a una de las últimas obras publicadas, en que se refleja ya la legislación de nuevo régimen autoritario, citaré a Zanobini.

Zanobini se pregunta: "La provincia está definida por algunos como ente compuesto de varios Municipios o como resultante de la asociación o reunión de ellos. ¿Es acertado este criterio?" Y responde este autor: "No. El Municipio, como ente, no entra a formar parte de la provincia; no son los Municipios los elementos de ella; no tienen en ella la posición que tienen en un consorcio. La provincia es un ente territorial cuyos elementos naturales son los mismos que constituyen una pluralidad de Municipios." Es decir, la idea de la provincia está delineada como algo superior, territorialmente, al Municipio; como algo distinto al Municipio, a una mera agrupación de Municipios para fines de orden municipal.

El Sr. Royo, en nosotros, examina lo que es la provincia y la presenta como circunscripción del Estado, como algo ficticio, de existencia más legal que natural. En cambio, presenta la región como algo que naturalmente se distingue por sus caracteres especiales.

Teniendo en cuenta el criterio de expresión clara de que D. Antonio Royo ha dado muestras en su larga carrera y en sus muchos trabajos, no ha de extrañar que acuda, para expresar su idea, a la comparación con el organismo humano. Y así, basado en lo físico, dicese región lumbar; por carácter geográfico: región montañosa, región marítima, y por sus indicaciones geográficas:

región gallega, región vasca, región castellana, región andaluza. Da por supuesto que la región lleva dentro de ella la idea de un todo al que se pertenece; añadiendo que esta pertenencia puede tener dos sentidos: uno, el de formar parte, en reunión de otras, de un todo a quien integra (región); otro, el de ser un todo superior al que se pertenece (la provincia).

El Sr. Royo, al diferenciar la provincia y la región, sostiene el carácter legal, artificioso, ficticio—dice—de aquélla; en cambio, la región expresa algo que naturalmente se destaque por sus caracteres especiales. Se diferencia por la consideración económica, geográfica, física y política. La región, con arreglo a este criterio, se presenta como algo superior a la provincia, pudiendo estudiarse bien como una serie de elementos anteriores a la formación de las nacionalidades contemporáneas (en la Historia de España se da este fenómeno) o bien como un elemento nuevo de administración de los Estados contemporáneos para hacer práctica la tendencia descentralizadora. La Nación puede dividirse en regiones para hacer fácil la aplicación del criterio descentralizador.

Ahora bien, este criterio descentralizador puede tener significación política o una significación puramente burocrática, netamente administrativa, en el sentido más estricto, científicamente hablando, de desconcentración; y es evidente que no es lo mismo hablar de la autonomía orgánica regional, de *self government* regional, que

hablar de una división del territorio en regiones para la realización de los servicios del Estado.

Estas dos direcciones a que alude el Sr. Royo se ven claramente reflejadas en la historia que el movimiento regionalista ha tenido en España.

En efecto, si examinamos la significación de este elemento regionalista en España, advertimos que durante un gran período del siglo XIX no se habla de región más que en proyectos de Ley como los de los Sres. Escosura, Moret, Silvela y Sánchez Toca, o con una aplicación, no muy admisible, como se hacía en el proyecto del Sr. Romero Robledo, en que la región era una agrupación de Municipios, tenía más bien carácter comarcal que carácter regional. Pero el espíritu público, indiferente ante la institución administrativa de la región, iba suscitando el movimiento regionalista.

En 1885 los catalanes presentan al Rey, al Jefe del Estado, una exposición en que la palabra regionalismo era expresión sintética de una reforma descentralizadora.

El Sr. Sánchez de Toca, en su libro "Regionalismo", dice que reflejaba un pensamiento en aquel entonces falto de madurez, tanto que, para explicarle, se aludía por los expositores a la organización de España a la manera de Inglaterra, Austria y Alemania; no advirtiendo, indica el Sr. Sánchez Toca, con mucha razón, que cada una de estas tres naciones, en su soberanía como Estados, respondían a criterios políticos de Gobierno muy distintos. La palabra región no tenía en aquel entonces

propia virtualidad para conmover a las muchedumbres. En el fondo había un movimiento de naturaleza económica. No hay que olvidar que en el siglo XIX ha existido el régimen de concierto económico en determinadas provincias españolas y que Cataluña aspiraba a obtenerle en forma parecida al que existía en Navarra y en las provincias Vascongadas.

El programa denominado de Manresa no se formuló hasta el año 1892 y el movimiento no avanzó prácticamente hasta 1898, en que se solicita concretamente el concierto económico. En ese momento crítico para la Historia de España, en aquellos años en que España sufre su desastre colonial, y en los momentos—como sucede tras toda tragedia de carácter nacional—en que se despiertan ansias de renovación, de restauración, de restablecimiento incluso de la propia dignidad nacional, no ha de extrañar que en nuestro país hubiera un movimiento favorable a una renovación de instituciones administrativas en el Estado español.

En aquel entonces dominaba más la reforma económico-administrativa que la política; había habido modalidades de reforma política como la que implicaba la Ley del sufragio universal de 1890; pero tenía mayor importancia, atraían más al espíritu público la reforma de carácter económico, la organización del presupuesto, las economías a introducir en el mismo, la reorganización de los servicios públicos; y los movimientos de las Cámaras de Comercio y Agrícolas, fun-

didias en lo que se denominó de la "Unión nacional", tenían estas aspiraciones.

En aquel entonces no podía sostenerse que hubiera peligro ninguno de carácter político en la tendencia llamada regionalista. Era un sentimentalismo, era algo de carácter literario. Pero bueno será recordar que, incluso hombres preclaros en el campo de la literatura, que podíamos llamar regional, no utilizaban el dialecto regionalista, sino el idioma patrio; es evidente que grandes figuras del campo filosófico, pertenecientes a la región, escribían en el idioma patrio. En una palabra: no se había envenenado la atmósfera como se envenenó años después, cuando se planteó el problema del regionalismo en España, no con carácter netamente de descentralización administrativa, sino con aspiración netamente política, como se refleja en la discusión en el Congreso, en 1916, al Mensaje de la Corona con ocasión de una de las enmiendas formuladas al proyecto de contestación a dicho Mensaje.

Conviene recordar cómo se había planteado en España este problema regional antes del momento del desastre colonial y qué ocurrió tras él.

En el proyecto del año 1891, debido a los señores Silvela y Sánchez de Toca, proyecto amplio, verdadero nuevo Código de Administración local, en que se establecían los Gobiernos regionales, los Gobiernos provinciales y, naturalmente, la Administración municipal, se decía: "La región es para nosotros el único elemento

en cuyo seno puede operarse la fecundación de restaurar centros naturales de libertades administrativas; de revivir organismos que respondan, ante todo, a esas grandes entidades provinciales no creadas sólo por Decreto o ficción, sino nacidas de secreto enlace por la Geografía. Lo único que puede servir de asiento para que las provincias adquieran su natural agrupación, y lo único que puede permitir el deslinde y la separación de la unidad política y la independencia administrativa, objeto principal de toda obra de verdadera descentralización, es la creación de lo que llamaremos los Gobiernos regionales." Las capitalidades de esos Gobiernos dependerían directamente de los Gobernadores regionales y de las Comisiones ejecutivas de la región, que harían en ella las veces de Diputaciones Provinciales.

En aquel entonces los gobernantes, lejos de pregonar doctrinas regionalistas, parece que dejaron traslucir, como apunta en la obra a que antes he aludido el señor Sánchez de Toca, que hubieran preferido no haber mentado jamás al regionalismo, porque, evidentemente, las aspiraciones de carácter regionalista constituyeron graves dificultades políticas a los Gobiernos posteriores al momento a que aludo.

La realidad interna de ese regionalismo no figura cifrada en amores doctrinales por instituciones muertas, sino que parece representar una protesta contra lo que se consideró centralismo exagerado de la Administración española.

Macías Picavea, en su obra *El problema nacional*, decía que reflejaba un sentimiento interno, denso, muy profundo, de odio invencible de las regiones contra el bárbaro poder que las avasalla, fuerza centrífuga, hondísimo divorcio, energía repulsiva que las lanza muy lejos de aquel poder oprimente. Su hostilidad simbolízase en el nombre que representa el centro desde donde aquel poder se ejerce: Madrid.

El señor Maura, en su discurso en el Congreso, en el año 1899, decía: "Madrid no se representa en esta hora a los ojos de los pueblos como foco de inteligencia, como fuente de la verdad y de la justicia, no; Madrid es una fórmula en la cual se compendian abominaciones y agravios: contra Madrid vuelven la mirada iracunda los pueblos. En la exacerbación del regionalismo tomó forma ese flúido de rencor, de protesta, de desconfianza a toda la España oficial que tiene por fórmula Madrid como último estrago de nuestra centralización."

"Si el regionalismo elimina de su seno los elementos de utopía, puede ser base fecunda de gran política unitaria para patria mayor—escribía el señor Sánchez de Toca—. La región puede procurar al Estado alivio de una carga agobiadora de administración local en la que nuestro régimen centralista es un régimen fracasado. La región puede ser también para los pueblos un medio de desgracia, de opresiones insoportables. Puede ser, en suma, vía para reconstruir y rehabilitar en vida nueva los organismos provinciales y municipales."

La provincia, aunque división algo ficticia, satisfacía evidentemente, según el informe aludido, las necesidades políticas de la época final del siglo XIX a que me estoy refiriendo, facilitando la acción del Gobierno a través de los Gobernadores civiles de provincia, para completar la obra secular de unificación del Estado, y tal división, por su trascendencia al orden judicial, al orden administrativo, al orden político, permitía una acción especial, que se traducía, evidentemente, en una uniformidad de la misma como consecuencia de la unidad, de impulso y de dirección. Los Ministerios no estaban en aquel entonces—recuerda dicho informe—agobiados por las complicaciones de servicios públicos, ni los funcionarios, representantes del Gobierno en la provincia, veían aún menoscabada o desacreditada su autoridad como resultado inevitable de funciones de continuo ejercidas entre las contiendas electorales.

“Pero todo esto—agregaba el señor Sánchez de Toca en el libro que publicó recogiendo y ampliando el discurso pronunciado por él en la Academia de Ciencias Morales y Políticas—está ahora alterado. Las facilidades de los medios de comunicación han dado nuevo enlace al territorio, han hecho inútiles no pocas delegaciones de Gobierno y entidades de la subdivisión administrativa; el crecimiento de la riqueza, las necesidades cada vez más complejas de la vida social han complicado los servicios públicos, y ya desde 1847, en que Escosura divide la

Península en once Gobiernos generales, surge la palabra región como un nuevo elemento de la organización administrativa intermedia entre el Municipio y el Estado".

En efecto; la idea de la región que había aparecido en el proyecto de tanta importancia como el de 1891, próximo en pocos años al desastre colonial, se recoge por sentimientos de carácter regionalista de índole completamente distinta de la reflejada en la exposición de motivos del proyecto que se formuló por los señores Silvela y Sánchez de Toca. Porque no hay que olvidar que la idea dominante en éste es la de la unidad de patria mayor y que cuando se ha hablado después de regionalismo, unos regionalistas sinceramente defendían una mera descentralización administrativa; no buscaban otra cosa que impedir una aglomeración excesiva de servicios públicos y la actuación de los medios particulares en las oficinas centrales de Madrid, pero otros iban más allá. Para otros, el regionalismo era vuelta a las demarcaciones que tuvieron antes del siglo XIX; naturaleza netamente política. Se recordaban aquellos Principados, aquellos Condados que tenían carácter y naturaleza de Estados, según unos; de verdaderas naciones, según otros. Y surge el regionalismo nacionalista, y cuando en el año 1916 se discute en el Congreso el Mensaje de la Corona, hay una enmienda en la que se defiende este regionalismo. Entonces fué cuando se discutió en la Cámara si 'podía o no tomarse en consideración ese movimiento.

¿En qué se tradujo? No hay posibilidad, ni es el momento de hacerlo en el día de hoy, de examinar cuáles fueron las campañas que se realizaron en los primeros años del siglo XX a partir del proyecto de régimen local del señor Maura de 1907.

En ese proyecto aparecían ya, modestamente, las Mancomunidades provinciales. Ese proyecto se modificó por la Comisión del Congreso, y se modificó para fines parlamentarios.

En el Congreso de los Diputados hubo varias reuniones entre senadores y diputados; se revisó el dictamen de la propia Comisión oficial; se adoptaron determinados acuerdos en el Congreso, que pasaron al Senado, y éste emitió un dictamen al Libro I de Administración Municipal del mencionado proyecto.

Pero cuando la organización provincial se discutió en la Cámara baja se modificó la parte relativa a las Mancomunidades y el proyecto tuvo un estancamiento.

Acaso pudiera afirmarse, sin temor al error, que el proyecto de administración local del señor Maura murió a manos de las Mancomunidades provinciales, porque hubo, como digo, un estancamiento en el Congreso de los Diputados; porque hubo una oposición tenaz en el Senado; porque cuando el señor Canalejas, en 1912, llevó un proyecto especial, fuera ya del de régimen local del señor Maura, no logró su aprobación en las condiciones en que se quería y que venían a dar satisfacción a las aspiraciones catalanistas. Y cuando por el partido con-

servador se publicó el Decreto permitiendo la creación de Mancomunidades provinciales quedó aplazada la reforma del régimen local y no hubo modificación de la Ley Municipal ni de la Provincial.

En la disertación referente a los órganos de administración provincial habré de referirme a este problema de las Mancomunidades; pero, para enlazarlo con el punto que estoy examinando en este momento, conviene señalar que, a raíz del proyecto de Mancomunidades, hubo en España orientaciones de significación muy distinta. Una, la Mancomunidad realizada por las cuatro provincias catalanas, de índole político-administrativa. Otra, el proyecto de Mancomunidad castellana, eminentemente de índole administrativa. Era consorcio de provincias, no otra cosa. Mancomunidad de servicios de carácter económico, que se inició por persona oriunda de la Rioja, de la provincia de Logroño, y que se exteriorizó en una reunión de técnicos para el estudio de los problemas hidráulicos en España, en el primer Congreso de Riegos celebrado en Zaragoza, y denominada Mancomunidad del Ebro; proyecto que es una iniciación, un anticipo de lo que luego, durante la época de la Dictadura, recibió la denominación de Mancomunidades hidrográficas. En una palabra, se trataba de agrupación de provincias distintas pertenecientes a regiones diversas para la realización de servicios determinados, actividad aplicada a un orden concreto de servicios técnicos.

No hay duda que ni la Mancomunidad del Ebro, ni

las Mancomunidades hidrográficas, ni la mancomunidad proyectada en Castilla, ni las mancomunidades de Diputaciones existentes para el estudio de los problemas de los caminos vecinales suscitan un problema político ni pueden ser peligro de ninguna clase para esos ideales que debemos tener todos los españoles de unidad de la patria mayor. Pero, en cambio, cuando se aspira a sustituir la actuación de las provincias, como se llegó en el seno de la misma Mancomunidad catalana cuando se traspasaron todos los servicios, y cuando no quedaba más que un asomo de existencia de la Diputación provincial en cada una de las catalanas, había derecho a decir que había desaparecido un elemento fundamental de la organización político-administrativa española y que había surgido un elemento nuevo: la región.

No hay tiempo para examinar hoy, con toda la intensidad que el problema creo requiere, cuál ha sido el carácter de las distintas divisiones regionales que se han proyectado en España.

Y para terminar esta disertación y dejarla como enlace de la del próximo día me voy a limitar a señalar la diferencia que hay, en el concepto regional, entre la región considerada como una mera división geográfica y la región como un elemento de organización político-administrativa del Estado español.

En el año 1847 Escosura dividía España en once regiones: Castilla la Nueva, Cataluña, Andalucía, Valencia y Murcia, Galicia, Aragón, Granada, Castilla la Vie-

ja, Extremadura, Cantabria y Burgos. A un lado Baleares y Canarias.

En once regiones también, pero variando su denominación y la adscripción de provincias, se dividía en el proyecto Silvela-Sánchez de Toca: Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Sevilla, Valencia, Galicia, Aragón, Granada, Extremadura, Vasconia y Navarra, Asturias, más Baleares y Canarias.

Pero había una diferencia esencial, porque, por ejemplo, la región cuya capitalidad era Burgos, en el proyecto de 1847 comprendía las provincias de Burgos, Logroño, Santander y Soria, y en sucesivas divisiones de carácter regional se pulverizaba esta región porque Burgos pasaba a depender y a ser capital de Castilla la Vieja; Logroño, a Aragón; Santander, a Asturias, y Soria, a Aragón.

La provincia de Santander se llevaba a Asturias en el proyecto de 1891; Logroño y Soria, como digo, pasaban a Aragón; Teruel no tenía la misma adscripción en la división regional que se proyectó. ¿Por qué? Por la razón sencilla de que el aspecto de la geografía física, el aspecto de la geografía económica, la agrupación social que, poco a poco, se había ido creando en España como consecuencia de la división de 1833, eran distintas en cada uno de los momentos en que se proyectaron estas divisiones regionales. Y cuando en 1941, en el Anuario que edita nuestra Dirección General de Estadística, se publica el cuadro de regiones españolas, las once tienen, naturalmente, denominación distinta, porque no obede-

cen a una demarcación administrativa, sino a una distinción geográfica, diríase física más que otra cosa. Y así se dice: región gallega, región asturiana, región cantábrica, región del alto Ebro, región aragonesa, catalana, levantina, Andalucía occidental, Andalucía oriental, Extremadura, región central, región castellana-leonesa.

Hay un cambio grande entre la adscripción que se hace de estas provincias y la que figuraba en los proyectos anteriores, porque Oviedo, Santander, Avila, Soria, Salamanca, Ciudad Real y Logroño son provincias que cambian de adscripción regional según que domine el aspecto de geografía natural, de geografía física, o domine el aspecto de la geografía político-administrativa. Pero aun dentro de esta división, realizada desde el punto de vista de geografía física, podemos ver las distintas condiciones de ellas.

Me voy a limitar a señalar los tantos por cientos de población que tiene cada una de las regiones con relación al total del censo de 1930, cifra superada ya que alcanza la calculada para 1940: 26.222.000 de habitantes; es decir, 170 como índice frente a 100 en el año 1857.

La región Galaico-asturiana tiene un 12,82 por 100 de población, con 75,00 habitantes por kilómetro cuadrado; la región del Alto Ebro, un 2,72, con 35,17; la Catalana, 11,85, con 86,70; la Central, 13,63, con 36,37; la Aragonesa figura 4,38, con 21,77 habitantes por kilómetro cuadrado, y la Cantábrica, 4,89, con

121,10; la Levantina, 10,78, con 73,60; Andalucía oriental, 9,63, con 54,02; Andalucía occidental, 9,22, con 51,70; Extremadura, 4,89, con 27,69; Castellano-Leonesa, 10,51, con 26,38.

Vemos, pues, el problema difícil, la gran dificultad que tiene, si examinamos los datos que doy ahora unidos a los que enuncié el día anterior, de hacer una nueva división territorial

Ahora bien; esa nueva división territorial, ¿a base de qué debe hacerse? ¿A base de la región? ¿De la provincia?

Este será punto a examinar en la próxima disertación.



CONFERENCIA TERCERA

DIVISION TERRITORIAL

Lo provincial y lo regional en la división territorial.—Agrupación de provincias para constituir región entidad político administrativa.—Mancomunidad provincial para servicios comunes; diversas clases de Mancomunidad.

ES un hecho que actualmente nuestra organización local mantiene la existencia de las provincias, de 50 provincias, en las que aparece dividido el territorio peninsular y las islas; pero al mismo tiempo es un hecho innegable, que al lado de la división provincial existen divisiones territoriales de carácter regional. Se ve que, en tanto que la Ley de 1882 mantiene firmemente la existencia de las provincias, indicando el artículo 1.º que el territorio de la Nación española en la península e islas adyacentes se divide para su administración y régimen en provincias, que no se haría alteración alguna

en el límite y capitalidad de ninguna provincia, sino por medio de una ley y que únicamente el Gobierno podía cambiar, oyendo al Consejo de Estado en pleno, la dependencia de término municipal de una a otra provincia, con la conformidad de los Ayuntamientos y Diputaciones interesadas prácticamente, desde el siglo XIX la legislación administrativa en orden a los servicios había venido manteniendo un criterio favorable a la existencia de regiones para la administración y régimen de distintos servicios públicos.

Sabido es que, por ejemplo, en materia universitaria, la división docente española tiene como base la existencia, antes, de los 10 Distritos universitarios; después, por la creación de la Universidad de Murcia y de la Laguna, los 12 Distritos universitarios; que en el orden hidrológico forestal existe la idea de divisiones, se denominan así las pocas en que aparece dividido el territorio nacional: cuenca inferior del Ebro y Pirineos orientales, la división del Júcar, las del Segura y la del Tajo, Guadalquivir, Ebro Medio y Pirineos occidentales. En materia agrícola los servicios están a base también del sistema regional, 15 Regiones; para los servicios pecuarios 10 Regiones; para la administración minera existe también la división en Regiones: ocho; lo mismo en lo militar, que se denominaban anteriormente Regiones, y que en la reorganización del Ejército, dividido en ocho Cuerpos, que son los de Madrid, Sevilla, Valencia, Barcelona, Zaragoza, Burgos, Valladolid

y Coruña, más dos Cuerpos de Ejército en Africa, en las plazas denominadas de soberanía, en Ceuta y Melilla, y las dos Comandancias de Baleares y Canarias se llaman Capitanías generales; no siempre coinciden los sitios de los Gobiernos militares con las capitales de provincia; en algunas no hay Gobernador militar, desempeñando sus funciones, según el Decreto de 24 de julio de 1939, el jefe más caracterizado con mando en la localidad. La división naval supone también Regiones con los Departamentos marítimos, los tres de Cádiz, El Ferrol del Caudillo y Cartagena; en el orden judicial, existe también una división regional puesto que el territorio está dividido en las provincias adscritas a cada una de las llamadas Audiencias Territoriales; en el orden notarial hay 15 Colegios; en la división eclesiástica es la división en Arzobispados, y luego los Obispados.

Vemos, pues, que en orden de servicios bien distintos, viene dominando el criterio regional más todavía que el criterio provincial. Al hablar, pues, de efectuar una división territorial, ¿qué criterio deberá prevalecer? Deberá prevalecer el elemento regional o deberá prevalecer el elemento provincial?

Si nos fijamos en las opiniones expuestas por diversos tratadistas, a pesar de reconocerse por la generalidad de ellos que la provincia ha tomado carta de naturaleza en España, puede verse cómo hay alusión favorable al elemento regional. Así, en la obra del señor

Fernández de Velasco, *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, se lee que hay tendencia en los Estados a lograr la descentralización regional, aunque en el fondo de ella las circunstancias naturales que se consiguen sean conducentes a mantener más bien la unidad histórica y geográfica de la región; la Nación, por lo tanto. En este sentido, todo aparente movimiento de descentralización, descentralizando la soberanía, es un elemento regresivo, puesto que la tendencia es ampliadora y de extensión. Pero así como el Estado no puede fundir con resultante común las diversidades de su territorio y de su población, puede convivir con ellas y reconocerlas a título de regiones. La doctrina que propaga esta tendencia se llama regionalista, y sus propósitos, regionalismo. Este procura armonizar la unidad del Estado con la diversidad de sus elementos componentes, evitando que la división territorial se realice de manera artificial y arbitraria, sino respetando la personalidad local histórica que resultan de la triple unidad territorial, etnológica y filológica. En estos antecedentes se fundan los regionalismos españoles: Cataluña, Provincias Vascongadas, Castilla, Galicia y Valencia.

Ya indiqué que en el *Diccionario de la Administración* del Sr. Martínez Alcubilla, había esta misma significación favorable a la región. "Puede afirmarse—escribía Alcubilla—que la provincia no representa, en sus manifestaciones visibles, una división natural, que, como la

familia y el Municipio, el poder del Estado se ha reducido a reconocer y a asegurar, sino una distribución, en gran parte arbitraria, puesto que además de responder a estímulos de índole política para garantizar el desembarazado ejercicio de la autoridad del Estado, o lo que es igual, necesidad de conducir el poder central por cauces de cómodo acceso, que le permitan llevar rápida y eficazmente su acción a todos los ámbitos del territorio nacional, no establece entre los territorios afines las relaciones de coordinación de mancomunidad que emanan de patentes y respetables homogeneidades históricas". He leído íntegro este párrafo, porque en él, aunque yo no suscriba todo su contenido, hay una idea que convendrá retener: la de llevar rápida y eficazmente la acción del centro a los diversos ámbitos del territorio nacional.

"La provincia—agrega—representa una diversificación de la vida nacional que en sí muestra una unidad de territorio (Santamaría); será siempre peligroso propósito desvanecer diferencias regionales que tengan su raíz en la raza, en la geología y en la continuidad histórica, y que deben prevalecer como energías características de la gran familia española, cuyas diversidades no mutilan por sí mismas, sino que vigorizan la personalidad nacional". Recuerdo la voz del fundador y del Diccionario, que ponía como límite la intangible unidad nacional. Se defiende en la última edición la autonomía de la región, pero sin hacer novedad en el nú-

mero, denominación, capitalidad ni límites de las actuales provincias, lo que llevaría perturbación al orden político e informándola de manera que excluya a toda idea de cambio violento o de alteración sediciosa. Esta misma idea de que no puede hacerse cambio rápido, de que no se puede, con relación al problema que estoy examinando, hacer trasformaciones que puedan resultar artificiosas, aparece consignado en la obra ya citada anteriormente del Sr. Sánchez de Toca, en la que alude a que no es fácil cambiar los maniqués provinciales o municipales y a que no se puede operar una transformación rápida y violenta, que sería artificiosa, dado el camino por donde había marchado ya el ejercicio de la acción político-administrativa, mediante la instauración de las provincias, durante casi ya un siglo en la época en que él escribía su obra.

En el trabajo del Sr. Posada sobre el *Régimen local en España*, podemos ver cómo se hace alusión también a la tendencia a resucitar las regiones, a un movimiento de reacción histórica, de fijación realista de la estructura nacional, vislumbrado en parte por las Cortes de Cádiz, recordado después por las oscilaciones y violencias de una política abstracta, pero que resurge a medida que se define y aclara el conocimiento de nuestra historia y de nuestra constitución política positiva. En otro párrafo más adelante escribe el mismo autor que la reforma más importante que se había introducido en el dictamen sobre el proyecto del año 1907 es la dis-

posición tercera de las adicionales relativa a las mancomunidades provinciales. Aparece aquí esta idea y a ella tendré que referirme después por la significación que en la evolución del régimen político-administrativo local español ha tenido a partir de 1907 esta institución de la mancomunidad provincial, que ha entrado en la legislación española.

Vemos que entre nuestros escritores los hay que admiten que puede tener incluso carácter más natural el elemento región que el elemento provincial. No se atreven a defender la supresión de las provincias, reconocen que hay algo de cierto en lo que se afirmaba en el preámbulo del proyecto de 1870, de que la provincia en España había tomado carta de naturaleza. Es evidente que los llamados intereses creados, incluso el rango de determinadas localidades y ciudades, llevaba a los Gobiernos a no enfrentarse directamente con la reforma de una modificación a fondo de la división territorial realizada en 1833. Pero al preguntarnos si esta división ha de hacerse a base de la región o a base de la provincia, habrá que establecer diversificación en los elementos que puedan servir para practicar la división territorial.

Es bien clara la diferencia que existe entre una división territorial que tienda al reconocimiento o a la creación de personalidades locales, de entidades locales de carácter total, a las que el legislador reconoce una personalidad singular, de una división territorial que prescinde de este aspecto importante de la reorganiza-

ción político-administrativa de un Estado y que busca fundamentalmente una división material del territorio para la mejor realización de servicios públicos, división de servicios públicos que puede ser, o bien de servicios públicos del Estado, como acaece con las divisiones de carácter regional—a que he aludido al comenzar esta disertación—, o bien de una realización de servicios públicos, que tienen carácter verdaderamente local, en cuyo caso se funde el interés de esta división con el aspecto a que antes he aludido.

Es un hecho innegable que este problema de la organización regional u organización provincial puede ser considerado teniendo en cuenta modalidades distintas de la idea regional. La región puede concebirse como un medio para unificar mejor la acción delegada del Gobierno. En este sentido, la tendencia de constituir demarcaciones territoriales más amplias que nuestras provincias, más amplias que los departamentos franceses, no implica una modificación fundamental de la estructura político-administrativa del Estado, no surge un nuevo elemento que constituya verdadera entidad político-administrativa con personalidad distinta de las demás. Lo que se busca es simplemente colocar al frente de una gran extensión del territorio un mismo delegado del poder central, para que la idea de unidad, en el ejercicio del poder gubernamental, aparezca en el ejercicio de esta función delegada más francamente. Evidentemente que hay mayor unidad cuando el número de delegados

es menor y que es más fácil, en virtud de la diferenciación de grado jerárquico, establecer el ligamen entre los diversos grados de jerarquías para mantener un enlace más íntimo entre el centro y la periferia. Y, en efecto, en la reforma operada en Francia se advierte cómo la idea dominante es ésta. En la reforma llevada a cabo por el Gobierno del Mariscal Pétain, al nombrarse Prefectos regionales, al presentarse esta reforma como el resultado de un profundo y amplio estudio de problemas nacionales, se indica que por similitud a la jerarquía militar, que permite a la autoridad suprema encontrar inmediatamente y en todas partes las responsabilidades directas, sin que el jefe tenga el riesgo de perderse en lo que puede llamarse una polvareda de ejecutantes, de grado en grado, cada uno en su papel, cumple y responde de lo que el jefe ha ordenado. Se busca, no la creación de regiones como nuevas entidades, sino que, limitada la reforma operada hasta el presente a la designación de Prefectos regionales, sin suprimir los Prefectos departamentales, no es más que encauzar de una manera más efectiva la unidad de dirección, la unidad de impulsión del Gobierno central, canalizada por estos Prefectos de carácter regional, que son en este orden político superiores jerárquicos de los Prefectos departamentales, pero que no restan atribuciones a los Prefectos departamentales en la realización de determinados servicios de carácter administrativo.

La región puede concebirse, no como un medio de

distribución territorial de servicios, sino como un reconocimiento o una creación en su caso de entidades nuevas locales de carácter total, a las que el legislador otorga personalidad propia. Puede concebirse a la región sustituyendo a las provincias que existan en ellas, agrupándolas en circunscripciones mucho más extensas y puede concebirse la región coexistiendo con las actuales provincias como una nueva entidad administrativa intermedia entre el Municipio y el Estado, entre la entidad inferior, la municipal y la entidad superior política: el Estado. Puede la región concebirse en esta coexistencia con las provincias de distinto modo, porque puede dejarse a las provincias el derecho de unirse y de constituir ellas región, puede muy bien dejarse ese derecho al Gobierno, de suprimir determinadas provincias o de obligar a las provincias a la unión para determinados servicios, y aparece aquí esa idea, que ya he mencionado al hacer la referencia al texto del Sr. Posada, referente a la región, a la aparición de la tendencia regionalista con motivo de la discusión del proyecto de administración local en 1917 y aparecer en una de sus disposiciones la denominada Mancomunidad provincial. Es necesario, para examinar un poco a fondo este problema, tratar de las Mancomunidades y a ellas habré de referirme.

Cabe considerar la región, no como una agrupación de provincias, sino como una agrupación de Municipios. Es el criterio del Estatuto Municipal de 1925. La re-

gión podía surgir, no por voluntad de las provincias, sino por voluntad de los Municipios. En efecto, en el preámbulo se escribió: "Hasta ahora sólo hemos hablado de la provincia. Pero ¿y la región? ¿Existe? ¿No existe? Debe existir? No faltan pensadores que, con sentido arqueológico, todavía desconocen el decreto de 1833 y sueñan en restaurar los antiguos Reinos. No faltan tampoco realistas acérrimos que, viendo lo que hay, no lo que hubo, ni siquiera lo que puede haber, no admiten otra circunscripción intermedia que la provincia. El Gobierno tiene que equidistar entre uno y otro extremo." "Negar que la provincia está arraigada ya, profunda e indeleblemente, en la vida española sería una insensatez. La doctrina de los hechos consumados goza de general asentimiento; pero sus mismos detractores la respetan cuando el hecho consumado cuenta con más de noventa años de existencia. Y este es el caso de la provincia, creada en 1812, aunque realmente no naciese hasta 1833. Las Memorias redactadas hace un año—1924—por las actuales Diputaciones declaran unánimemente el amor, el afecto hacia las respectivas provincias. Es más, algunas se precian de constituir por sí mismas verdaderas regiones; tal sucede con Santander, cuyos hijos la llaman "La Montaña", y con Logroño, sede de "La Rioja", y con Oviedo, que regionalmente considerada se llama Asturias y es Principado. Así, pues, cualquier intento de suprimir las provincias provocaría justificada repulsa, bien entendido que re-

tocar no es suprimir, y que el retocar, esto es, la rectificación geográfica de límites, se impone, porque no en balde pasan los años y progresan los pueblos. Con ello proclama el Gobierno su rotunda oposición a una reconstrucción de regiones, por el estilo de las que se proyectaron por Escosura en 1847, que proponía que hubiera once; en 1884, por Moret, que dividía a España en quince, y en 1891, por Silvela y Sánchez de Toca, que establecían trece. Esto sería un artificio y una violencia. Aquí se recogerían ecos del pasado, faltos de continuidad histórica; allá, ficticias afinidades, exentas de cordialidad humana y de gestación milenaria. En una palabra: podría impugnarse esa reforma con el mismo fuste y por idénticos motivos que lo fué el famoso Real Decreto de 1833. Pero de esto no se colige que debamos prescindir de la posibilidad regional, que ya fué admitida en el Estatuto Municipal. Puesto que tratándose de servicios del Estado es una realidad en diversos órdenes, puede serlo también cuando se trata de servicios de índole local. El Gobierno, pues, no ve inconveniente en ofrecer cauce a esa hipotética coyuntura, y al abocetarlo se inspira en el proyecto de 1919, aunque con mayor generosidad que la de aquel legislador. Para el Gobierno lo esencial, lo indispensable es que el ambiente propicio a la región exista realmente y no sea mera obsesión o pasajero desvarío de sentimientos respetables y sanos. Por eso quiere que la región surja,

cuando ello sea posible, en las mismas entrañas del país de los Municipios, en fin.”

Es decir, que la región se concibe en el Estatuto, no como una agrupación de provincias, sino como una posible sustitución de provincias, y como se reconoce el Municipio como una entidad natural, incluso afirmando la soberanía local municipal, los Municipios serían los dueños de la existencia o no existencia del régimen provincial. “Las Diputaciones, si lo desean—agregábase—, podrán mancomunarse como corporación administrativa para realizar fines administrativos y creando mera personalidad administrativa, pero nunca podrán organizarse en regiones, porque ésta no es suma de Diputaciones, sino de Municipios.” Tenemos aquí un nuevo aspecto de la región.

La región no es un medio, división territorial para el ejercicio de la acción gubernamental; no es un cauce para robustecer la unidad de impulsión, la dirección gubernamental de la región, ni es una agrupación de provincias superior a éstas. Subsistiendo la provincia no es una sustitución de las provincias, sino que la región podrá ser una mancomunidad de Municipios para servicios de carácter local, sustituyendo en determinados casos a la provincia o coexistiendo en otros con las provincias, según se admitía por las disposiciones entonces en vigor.

¿Cabe admitir la región en cada uno de estos aspectos a que vengo aludiendo? No hay que olvidar que en el

primero ningún riesgo hay en el cauce regional. Políticamente no puede haber temor alguno si la idea regional es encauzamiento de la acción de la unidad política, del robustecimiento de la misma unidad, pero si la región va a sustituir a las actuales provincias que tienen carácter eminentemente administrativo, no carácter de entidad política, y va a convertirse en una nueva entidad político-administrativa, como se hablaba con referencia a la autonomía regional en el Congreso de Diputados en 1931, hay un peligro, y ese peligro aparece bien evidente con un recuerdo poco grato para los españoles, pero que existe en nuestra historia: lo acaecido con la organización de la Mancomunidad catalana y con la promulgación de la República catalana el 14 de abril del año 1931.

En la proclama de Maciá en esta fecha, se decía: "En nombre del pueblo de Cataluña proclamo el Estado catalán." Bajo el régimen de República catalana pedía la creación de una confederación de pueblos ibéricos. Este hecho es la demostración de que el regionalismo, tal como por algunos había sido entendido en España, traspasaba los límites de lo administrativo, entrando de lleno en el campo de lo político, era un elemento de regresión en la unidad política de España; se pedía claramente una confederación, se iba más allá de un mero Estado federal español, aspirando a una Confederación ibérica en la que la región tendría la consideración de Estado.

Cuando por la Generalidad se redactó el proyecto de Estatuto catalán, se denominó a Cataluña "Estado autónomo dentro de la República española". Como esto no lo admitía la Constitución del año 1931, hubo que modificar en las Cortes Constituyentes la redacción de ese artículo y se convirtió en "región autónoma en el Estado español". Pero era juego de palabras. Las cosas no son su denominación, sino lo que son en su esencia y en su contenido; y analizando el contenido de esa región político-administrativa autónoma, delineada por las Cortes de 1931, se veía que, en el fondo, no había otra cosa que la constitución de verdaderos Estados; que había el temor, ante el ambiente patriótico español, de enfrentarse cara a cara con la organización de un Estado federal, y que, para no ir a la constitución de Estado federal, se enmascaraba el propósito con una denominación menos enfrentada con el espíritu nacional, aunque luego, por las atribuciones y el modo de practicarlas, se fuera a la condición de verdadero Estado.

¿Es que el otorgar el poder legislativo en materia civil; es que el otorgar la organización de los Tribunales de Justicia; es que el reconocer la existencia de un Tribunal de Casación en la región, para que hubiera en España jurisprudencias distintas no implica la coexistencia de elemento político diferenciado?

¿Por qué se llegó en el Estatuto catalán a que los conflictos de jurisdicción entre autoridades de la República y de la Generalidad, considerándolos como si lo

fueran de igual a igual, los resolviese el Tribunal de Garantías en lugar de hacerlo, como debía, tratándose de una región, la autoridad suprema del Estado?

¿Es que el hecho de que no hubiera un representante auténtico del Estado en la región—quizá por el apresuramiento en aprobar el Estatuto debido a los sucesos acaecidos en 1932, que todos recordamos—fué olvidado voluntario el que no instituyera el legislador órgano, práctica y debidamente representativo del Estado español en la región catalana o sin ser designado por ésta?

¿Qué clase de recursos tenían los ciudadanos para poder recurrir de actos que se considerasen ilegalmente realizados por las autoridades de la Generalidad y de su Gobierno? ¿Qué apelación se había previsto otorgando intervención a las autoridades del único Estado? Todo eso se había olvidado en aquel entonces, y se había olvidado porque lo esencial para algunos era la proclama de Maciá, la proclamación de un Estado ligado a la idea de Confederación.

La región, pues, ha tenido desgraciadamente en España partidarios de una tendencia que no puede admitirse en modo alguno. Por eso sostengo que hablar de región como entidad político-administrativa, tiene graves peligros.

Por eso, cuando hubo una iniciación de la tendencia regionalista en España y en ciertos Gobiernos se quiso dar acogida a la misma, a esos elementos de puro sen-

timentalismo en su iniciación, no de naturaleza política, sino de otra índole, era perfectamente explicable el que los Gobiernos no quisieran enfrentarse directamente con el problema, porque la obligación que tenían de mantener la unidad política impedía recoger aspiraciones que podían ser medio para llegar al desenvolvimiento máximo que algunos pretendían.

Pero si rechazo en absoluto una división territorial que pueda tener este aspecto político, la división territorial como simplificación de los servicios, la división territorial, teniendo en cuenta los cambios que se han operado desde que se llevó a efecto la de 1833, es perfectamente posible; es más, diríamos que es naturalmente deseable.

Rectificación de límites de las provincias actuales es lo único que admitía la Ley de 1882 y el Estatuto de 1925. Pero el problema cabrá concebirlo con modalidades distintas, con algo más que una mera diversificación de los límites geográficos que actualmente tengan las provincias, porque no en balde fué adquiriendo carta de naturaleza en nuestra legislación local la idea de la asociación, la idea de la mancomunidad.

Si la idea podía tener como base la misma que en la esfera municipal, tenía, sin embargo, el gran inconveniente, y ello explica la oposición que en España tropezó la idea de las Mancomunidades provinciales, que a la mancomunidad se la daba un alcance completamente distinto al de la idea y naturaleza de las Man-

comunidades municipales, porque a la mancomunidad se la quería dar el carácter no de fin de etapa, sino de comienzo de una nueva etapa en la reorganización política del Estado español. No era el grado último a que se aspiraba, sino la primera de las modalidades que pueden conducir a otra de mayor intensidad política, porque la idea de las mancomunidades se trocó, de una simple asociación de provincias para la realización de determinados servicios sin perder lo más mínimo de la personalidad provincial, en una asociación de provincias para constituir región con merma de la personalidad provincial, incluso con la desaparición de las Diputaciones?

Y que esto es así, lo demuestra el recuerdo histórico. ¿Qué sucede con la Mancomunidad catalana creada al amparo del Decreto que permitía la asociación de Diputaciones Provinciales.

Primeramente se inicia para determinados servicios, pero ya en el año 20 se llega prácticamente a la supresión de los servicios provinciales; a que quedase simplemente como una mascarilla la existencia de las Diputaciones de las cuatro provincias catalanas, porque la mancomunidad había absorbido la totalidad de la vida provincial. Al acordarse en el presupuesto provincial la supresión de las consignaciones para gastos de Beneficencia, Instrucción y Deuda pública por traspaso de estos servicios a la Mancomunidad, proponiéndose incluso la cesión del derecho a la imposición y exacción del con-

tingente provincial, absteniéndose la Diputación de hacer uso de él, el Consejo de Estado informó aludiendo a que se privaba a las Diputaciones de todos los servicios y facultades que por los cuatro números del artículo 74 de la Ley provincial de 1882 correspondía exclusivamente a las Diputaciones, se desnaturalizaba el contenido del Decreto de 1913. Mas a pesar de tal dictamen, y con la única salvedad de subordinar el traspaso al artículo 76 de la Ley provincial, la trasferencia de servicios fué aprobada, y prácticamente la actividad provincial se sustituyó por otra regional. El organismo constitucional ampliaba su actuación a los servicios básicos de la vida de la entidad territorial, en virtud de la R. O. de 4 de agosto de 1920.

Cuando Maciá hizo su declaración en abril del año 1931, cuando se restauró la Generalidad por el Decreto-ley de 24 de abril de ese mismo año, desaparecieron del territorio catalán las cuatro Diputaciones Provinciales. Es decir, que la idea de la mancomunidad era etapa para la organización de un Estado, o, si se admitía que no se trataba de verdadero Estado, sino simplemente de una región con más o menos amplia autonomía, implicaba la desaparición de los organismos provinciales.

Puesto que tanto se ha hablado de Mancomunidad, ¿cabe admitir la Mancomunidad de provincias? ¿De qué índole y naturaleza pueden ser estas Mancomunidades?

Puede haber Mancomunidades de provincias para fi-

nes puramente administrativos, para servicios determinados, para una pluralidad de servicios concretos y especificados, pero subsistiendo el organismo centro, subsistiendo la personalidad provincial, subsistiendo el órgano específico de esa personalidad: la Diputación Provincial. La Mancomunidad puede serlo también de provincias que pidan su desaparición creando un elemento superior en la organización local: la región. La Mancomunidad puede ser, por último, no de provincias, sino de Municipios, y quedar al lado de la organización provincial, existente ésta o sustituyendo en determinada parte del territorio o en ciertos servicios a la misma organización provincial.

Hemos visto cómo el Estatuto de 1925 no partía de la idea de Mancomunidad provincial para constituir región, sino de Mancomunidad de Municipios para ir a la región o de provincias para realizar en común uno o más servicios de los que existieran dentro de su competencia o de los que el Gobierno pudiera delegarle.

Veamos cuántos matices diversos lleva en sí la palabra Mancomunidad provincial:

Mancomunidad de provincias, no de Municipios, para fines que la Ley provincial señala para las provincias respectivas; Mancomunidad que solicita que el Estado delegue servicios que no son de su competencia, sino de la del Estado, pero que éste accede a delegar. Son las famosas Delegaciones de servicios, que tanto juego dieron a partir del proyecto de régimen local de 1907

y de la publicación del Decreto de Mancomunidades de 1913. La idea de servicio delegado por el Estado puede no ser rechazable; puede admitirse esa delegación si la modalidad de ella no merma en absoluto en lo más mínimo el poder soberano y político del Estado.

¿Qué trayectoria, qué desenvolvimiento han tenido en España estas ideas de Mancomunidad?

Ya aludí en el día anterior a tres modalidades distintas de esa idea: una, Mancomunidad de orden netamente político administrativo: la catalana; otra, netamente de asociación a modo civil: la castellana, y una Mancomunidad de orden distinto, a la que se ha aludido mucho en Francia y a la que se ha dado una realidad en la legislación española: Mancomunidad para la realización de fines económicos, para la realización de servicios de naturaleza incluso industrial.

De estos tres tipos de Mancomunidad el primero se refleja en la catalana, cuya iniciación pudiera hallarse en el programa de reivindicaciones del catalanismo de 12 de abril de 1890, en el que se consigna que Cataluña forme una sola región autónoma dentro de la Nación española; en la Asamblea de la Unión Catalanista del año 1892, en la que se indicaba que la división territorial tendría por fundamento natural la comarca natural y el Municipio, y que Cataluña sería la única soberana en su gobierno interior, cuidando de su legislación civil, administrativa, mercantil y procesal; del establecimiento y percepción de impuestos; de la acuña-

ción de moneda, teniendo todas las atribuciones inherentes a la soberanía que no correspondan al poder central.

De 1892 a 1907 los representantes catalanes insisten en la organización de una entidad regional competente en asuntos de enseñanza y obras públicas, y surge la idea del otorgamiento del concierto económico, reiteradamente solicitado por el Fomento del Trabajo Nacional. De la Diputación única catalana, se hablaba ya en el mensaje dirigido a la Regente en el año 1898. De la Mancomunidad regional habla el Sr. Prat de la Riba en la Asamblea de Diputaciones celebrada en 1906, y de ella vuelve a hablarse en el tan conocido programa del Tívoli de 1907.

En el Título VI del Libro II del proyecto de Administración local de 1907, se recoge la idea de la Mancomunidad provincial, en la que ciertos partidos políticos locales veían "la posibilidad de traducir en organización jurídica el sentimiento de la unidad espiritual de Cataluña". Esa idea motivó una gran discusión en las Cortes. Puede decirse que el proyecto de régimen local de 1907 murió a manos de la idea de la Mancomunidad provincial. La primera parte del proyecto de Administración local pasó del Congreso al Senado con más o menos facilidad. En lo referente a la Administración municipal, se llegó a una aprobación por parte de ambos Cuerpos colegisladores; pero en el Congreso hubo discusión ardorosa en pro y en contra de la Mancomunidad provincial. Contra ella, en los discursos sobre la

totalidad del proyecto, se expresaron buen número de senadores, combatiendo algunos incluso la constitucionalidad de admitir la idea de la Mancomunidad. Lo cierto es que, por los azares de la política de aquel entonces, no se llegó a una aprobación parlamentaria del proyecto que admitía la Mancomunidad provincial con delegación de servicios del Estado, y que por un Decreto del Partido Conservador, en 18 de diciembre de 1913, se autorizó la constitución de las Mancomunidades para fines exclusivamente administrativos, surgiendo inmediatamente la de la Mancomunidad catalana, única que se constituyó con arreglo a disposición derogada por el contexto del Estatuto Provincial de 1925.

Al lado de esta iniciativa de la Mancomunidad catalana surgió la de la Mancomunidad castellana. La iniciativa de ésta fué debida al Presidente de la Diputación de Madrid, Sr. Díaz Agero. El tipo de esta Mancomunidad era completamente distinto al de la catalana, de exclusiva competencia. Ampliar con más intensa labor a las provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Burgos, Santander, Logroño, Soria, Segovia y Avila, para procurar en común y dentro de la ley el fomento de sus intereses y la comodidad de sus administrados, cumpliendo los fines administrativos de su exclusiva competencia. Ampliar con más intensa labor administrativa, a mayores círculos, los expresados fines —los de la Ley provincial—, sin contradecir las leyes generales del Reino y facilitando, en cambio, el cumpli-

miento de éstos dentro de las accidentales circunstancias de lugar y tiempo, en forma que resalte y se robustezca el principio de la unidad nacional soberana por la vitalidad de los elementos varios que la integran, es la misión que se asignó a la Asociación provincial proyectada.

Estas palabras se escribieron para justificar la formación de una Sociedad civil más poderosa, utilizando los medios que el artificio de las leyes establezcan, en forma que se obtenga por la Asociación aquellas ventajas que las Diputaciones no alcanzaron por la propia limitación de sus medios.

Y para delinear claramente el carácter de tal Asociación y su finalidad, se escribía: "Así como la municipalización de los servicios públicos en los ramos de agua, alumbrado, tracción, mercados y demás, representa el porvenir económico-administrativo de los Ayuntamientos, así también la Asociación provincial es el medio que el progreso señala para el perfeccionamiento de lo social, provocando el industrialismo de la comarca por el esfuerzo colectivo de sus habitantes y excitando con su garantía y merced a su propaganda el establecimiento y creación de empresas que a ello propendan. Bastará obtener en la práctica el natural desarrollo que el número 1.º del artículo 74 de la Ley Provincial supone, para que la unión se justifique y se ensalce."

Mancomunidad de entidades económicas, bajo el patronato de Diputaciones Provinciales era la proyectada

Mancomunidad del Ebro. El Sr. Martínez Lacuesta, Presidente de la Diputación de Logroño, que venía defendiendo en artículos publicados en "Heraldo de Aragón" la idea de tal Mancomunidad, decía: "La cuenca del Ebro, incluyendo las de sus afluentes desde La Rioja a Tortosa, es, bajo el aspecto económico, una zona en la que, sin solución de continuidad y con la grave variación de tonos que la gama del clima señala, vibra tal analogía de intereses, que para dar vida a sus síntesis armónica basta inscribirla en el registro formulista de las actividades crematísticas." Tras indicar la analogía de intereses agrícolas, mercantiles e industriales, decía: "Este encadenamiento económico de todos los intereses comprendidos en la cuenca acusan una latente convergencia de fuerzas análogas hacia una común dirección tan natural, definida y enérgica, que seguramente bastaría establecer la corriente para que se desarrollase con la continuidad que el Ebro, padre de ellas, desliza su caudal creciente..." "Viene a ser la Mancomunidad un órgano amoldado a la Naturaleza para servirla de expresión en sus manifestaciones económicas." Y, en efecto, la Mancomunidad había de abarcar, según este proyecto, el Plan de riegos del Alto Aragón; la exportación de productos agrícolas a Londres y otros destinos del Norte de Europa; plagas del campo: guardería rural, y la regularización del caudal del Ebro.

La iniciativa halló acogida en la Diputación de Zaragoza, cuyo Presidente se dirigió a sus colegas de las

Diputaciones de Huesca, Teruel, Navarra y Logroño, cuidando puntualizar que se respetaba la personalidad independiente de cada provincia y sus intereses exclusivos en forma que no pudieran surgir ni lucha ni antagonismo, sino el afianzamiento de la confraternidad característica que siempre ha existido entre navarros, riojanos y aragoneses.

No tuvo realidad la Mancomunidad castellana ni la Mancomunidad del Ebro, pero quedó una semilla, quedó una idea.

La idea de la Mancomunidad del Ebro fué recogida por el Poder público en la época de la Dictadura, y fué recogida a base de una actuación de carácter regional, casi me atrevería a decir ultraregional, de grandes regiones geográficas. Fueron las denominadas Confederaciones Hidrográficas o Mancomunidades Hidrográficas. Lo cierto es que la idea de lo económico, la idea de los servicios de carácter industrial, de naturaleza más que provincial propiamente regional, llevó a la constitución de nuevos organismos.

¿Quién va a pretender que hay riesgo alguno, de carácter político, en la organización de Mancomunidades Hidrográficas? ¿Quién va a creer que en la organización de una Mancomunidad provincial para servicios de beneficencia o para servicios de construcción de vías de comunicación hay riesgo alguno de desmembración política del Estado español?

Evidentemente que son tendencias completamente

distintas las de la región como entidad político-administrativa y la región como ejercicio del derecho de asociación para la realización de servicios propios de las provincias o de aquellos que por su carácter regional pudiera delegarles el Estado a base de autarquía institucional.

Por eso yo insisto en que cuando se formula la pregunta de si la división territorial ha de hacerse a base provincial o a base regional, mi conclusión es la de que la provincia tiene ya arraigo en España; la de que no cabe prescindir de la existencia de la provincia; la de que no hay incompatibilidad alguna entre el mantenimiento de la entidad provincial, con el carácter que en su día examinaremos, y la posibilidad de una estructuración administrativa con elemento regional, de criterio regional entendido como medio de encauzar la acción de unidad política de Gobierno, de medio regional para facilitar la realización de servicios del Estado, medio regional también por la aplicación práctica del principio de asociación de estas personas jurídicas que se denominan provincias para realizar en común determinados fines que les son propios.

Sólo, pues, para servicios comunes; sólo en aquella actividad que hoy se diversifica tan claramente cuando se trata de la administración del Municipio (gobierno municipal o Municipio-empresa en la realización de servicios), en ésta cabe admitir el criterio regional, pero siempre, repito, que se trate de la realización de servi-

cios supermunicipales que no hayan adquirido el carácter de servicios estatales o que, si oficialmente lo adquirieron, no tengan esencialmente carácter general, sino realmente el regional.

¿Quién puede crear esta Asociación de provincias? ¿Los Municipios? No soy partidario de que los Municipios sean los que determinen la existencia o no de las provincias ni de las Mancomunidades municipales. Creo que si se reconoce que debe subsistir la provincia, a ella incumbe el mantener su plena personalidad y el utilizarla en cuanto a su actuación por el ejercicio del derecho de Asociación.

Y de igual manera que el Estado impone la agrupación forzosa de ciertos Municipios, el Estado debe poder imponer la Asociación de provincias para la realización en común de determinados servicios, que el Estado desconcentre al descentralizar, técnicamente hablando, en algunos casos, su propia acción mediante la organización regional de determinados servicios.

Aun reconociendo la agrupación convenida voluntariamente por las Diputaciones para la realización de servicios que la Ley les reconoce en su campo de exclusiva competencia, o, como hoy se dice, en el campo de su autarquía; aun no reconociendo la autonomía de las entidades locales, cabe su agrupación, por su voluntad, dentro de los fines o servicios comprendidos en ese campo autárquico.

Y no quiero silenciar algo que me ha parecido siem-

pre importantísimo en esta materia y que arroja alguna responsabilidad sobre los Gobiernos de otro momento, que no supieron ancauzar debidamente la grave cuestión de las Mancomunidades provinciales. Refiérome a que, por haberse considerado por alguno la idea de Mancomunidad como un medio de ir a la región, Mancomunidad de forma regional, política, más que meramente administrativa, se creyó que no había posibilidad de que una provincia perteneciera a varias Mancomunidades.

Pero si, por el contrario, se estima que la Mancomunidad no es más que el ejercicio del derecho de asociación, de igual manera que un individuo es socio de diversas entidades, una provincia podría ser elemento de diversas Mancomunidades. Y qué hubiera sucedido si cuando en las provincias catalanas surgió la iniciativa de constituir Mancomunidad etapa para la región catalana, en lugar de la oposición directa o de su admisión más tarde, se hubiera suscitado, junto a la Mancomunidad constituida para fines concretos, otras Mancomunidades en las cuales Lérida hubiera podido estar unida a Huesca, porque hay servicios que interesan no tan sólo a esas dos provincias, sino a otras con ellas; Tarragona hubiera podido estar unida a otras provincias del litoral y del interior, y de ese modo se hubiera ido viendo cuál era la conexión, el ligamen de intereses que las provincias catalanas tenían, no sólo con relación a la que quería ser el centro, a Barcelona, sino

con relación a otras provincias de otras regiones geográficas?

La superposición de distintas Mancomunidades sobre la misma parte de territorio provincial hubiera roto todo el espíritu político creador de una nueva personalidad política; Lérida y Tarragona hubieran pertenecido a varias Mancomunidades; Barcelona no hubiera podido absorber la totalidad de la acción administrativa de provincias que tenían propia personalidad, que tenían propios intereses, y cuya vida expansional no se limita a provincias del litoral, como Barcelona y Levante, sino que alcanza a otras del interior, las de Aragón, con las que, naturalmente, tienen que unirse y entrelazarse.

De esta manera, con la superposición de Mancomunidades, incluso de Mancomunidades en las que hubiera solución de continuidad territorial, se hubiera podido evitar el riesgo político de que la Mancomunidad no fuere administrativa, de que la provincia cediera ante la Región, que la Región aspirase a su consideración política con figura de verdadero Estado, desapareciendo España como Estado unitario para convertirse en Estado federal, proceso inverso al de acentuación de la acción central en Estados federativos.

A ello no debía oponerse ni la discontinuidad territorial. Bilbao, por ejemplo, podrá mancomunarse con Sevilla, lo que no es absurdo. ¿No vemos que en el orden industrial y en el mercantil hay Compañías que se denominan Vasco-andaluzas? ¿Es que no hay ser-

vicios que interesan a Sevilla y a Bilbao, al Norte y Sur de España en su vida de relación?

La idea de Mancomunidad de servicios, sin riesgo alguno de desmembración política, es la que debe admitirse y prevalecer.

No ha sido muy corriente el fijarse en este aspecto. ¿Por qué? Porque la idea de Mancomunidad, en nosotros, giró alrededor de la catalana; porque los argumentos en pro eran de los partidarios de la creación de la región con aspecto político, y porque los argumentos en contra eran de los adversarios de la creación de tales regiones. El problema estaba envenenado; se había planteado confusamente en ambiente de pasión política, con equívocos en cuanto al significado real de las críticas contra la denominada centralización y a las ventajas atribuidas a la descentralización, no coincidiendo siempre unos y otros en la interna significación de tales términos.

Sólo con la debida diferenciación de lo político y de lo administrativo, y en éste de la descentralización orgánica, autonómica y de la simplemente funcional, cabe plantear el problema fundamental en términos claros, claridad necesaria siempre para buscar y hallar solución a tan delicado e importante problema.



CONFERENCIA CUARTA

EVOLUCION DEL REGIMEN PROVINCIAL DESDE 1812

Elementos básicos de tal evolución.—
La provincia en 1812.—La ley de 1823.
La reforma de 1845.—La de 1870.—El
régimen local en las Constituciones de
1869 y 1876.—La ley provincial de
1882.—El proyecto de 1891.—La ten-
dencia descentralizadora; los Decretos de
1902 y 1909.—El proyecto de 1919.—
La Constitución de 1931.—La actual si-
tuación legal transitoria.

¿CUAL ha sido la evolución del régimen provincial español a partir de principios del siglo XIX? Para examinar la evolución conviene fijarse en aquellos elementos que impliquen diferenciación en el sistema orgánico del régimen provincial. Es incuestionable que son elementos esenciales para este régimen la diferenciación entre funciones de gobierno y funciones de administración. Vere-

mos constantemente que estas palabras, gobierno y administración de las provincias figuran como elemento esencial en la determinación de los órganos de administración provincial y en la diferenciación de funciones que dentro de ella se realiza. Hay que tener en cuenta también la diversidad de criterios orgánicos fundamentales, bien centra o descentralizadores y que la adopción de uno u otro criterio tiene trascendencia innegable en el sistema orgánico de las corporaciones provinciales, en la índole y naturaleza de las autoridades provinciales; que varía considerablemente también la extensión de atribuciones, el número e índole de las funciones que constituyen la denominada administración provincial; que es diverso igualmente el régimen jurídico a que se somete la vida provincial, entendiéndose concretamente por régimen jurídico, no en sentido genérico y amplio de sistema de organización reflejado en las leyes, sino más concreta y específicamente el valor de las decisiones adoptadas por la autoridad provincial y la naturaleza e índole de los recursos que pueden interponerse contra los actos de esas autoridades. Finalmente, habrá que hacer referencia también en este bosquejo histórico a la parte relativa a las haciendas provinciales, porque indiscutiblemente, la mayor o menor autonomía tiene que reflejarse en la mayor o menor potencialidad de las haciendas de la entidad de que se trate ya que otorgar amplia autonomía y no dar recursos para el ejercicio de las funciones que supone esa autonomía, sería prácticamente como

ofrecer y no dar, consignar como epígrafe en una ley una serie de atribuciones, una posibilidad de grandes servicios, de intensificación grande de servicios en las actividades de las entidades provinciales y dejarlas carentes de recursos para que pudieran atender a la satisfacción de las necesidades a que responda la organización legal.

Veamos, pues, cuál ha sido la evolución que en el pasado siglo y en los años que van del presente, ha tenido nuestro régimen provincial.

La provincia, en la Constitución de 1812, se presentaba—al igual que se hizo con el nuevo régimen municipal—, sentando la Comisión en su Discurso preliminar la afirmación de que en el monumento legal, Constitución, “nada se ofrecía que no estuviera del modo más auténtico y solemnemente consignado en los diferentes cuerpos de la legislación española”, sino que se mire como nuevo, el método con que ha distribuído las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutivo en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla, en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la Nación, a las fuerzas y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del Rey y de los Tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y al método económico y administrativo de las provincias”.

Toreno, en su Historia del levantamiento, guerra y

revolución de España, dice: "Se formaron estas Diputaciones a ejemplo de las de Navarra, Vizcaya y Asturias, las cuales si bien con facultades a veces muy mermadas, conservaban todavía bastante manejo en su gobierno interior, especialmente las dos primeras." Pero es cierto que en materia de régimen provincial evidentemente había innovación, la había ya en cuanto a la índole de la circunscripción y la hay en cuanto al régimen a que la misma circunscripción había de someterse. El gobierno político de las provincias, la Constitución lo encomendaba al Jefe Superior nombrado por el Rey. En cada provincia debía haber una Diputación, presidida precisamente por este Jefe Superior, compuesta del Presidente, el Jefe político, el Intendente, y de siete individuos elegidos por los electores del partido. El gobierno político residía en el funcionario de designación Real.

Fué ya entonces muy discutida la significación del Jefe político. Había quien solicitaba que a su actuación se asociase la de dos personas elegidas por la Diputación; no faltó quien hablase en contra de otorgar voto en las corporaciones provinciales al representante del Gobierno. Toreno, decía que las Diputaciones eran agentes del Poder ejecutivo y no cuerpos representativos. "A la Diputación sólo le toca fomentar la prosperidad del pueblo, mirar por el fin común y no mezclarse y dirigir las operaciones de individuos aislados. Para evitar abusos, la violación de las leyes y que se incumplan las órdenes superiores, deben los jefes asistir y ser siembros de la Dipu-

tación. Hay que buscar el equilibrio e insistir en desvanecer cualquier idea de representación, porque la representación, como nacional que es, no puede ser más que una, refundida solamente en las Cortes”.

Adviértese, en este período que la idea de gobierno se atribuye al Delegado del Poder central. La idea de representación, representación de la provincia como entidad a cargo de individuos elegidos, no era tampoco generalmente admitida; eran los diputados, más que representantes de una entidad constituida en el seno de la nación, administradores de ciertos órdenes de intereses. El gobierno correspondía en absoluto al Delegado del Poder central.

No hay posibilidad de ir señalando todas las vicisitudes que esta organización dada en la Constitución de 1812, tiene en el período, bastante accidentado políticamente, que sigue a dicho año. Podemos ver cómo se insiste mucho en algo que era de interés fundamental, que significaba una modificación muy importante en el régimen, no sólo de las provincias, sino general del Estado, me refiero a cómo separadas las funciones de los Jueces y Tribunales de todo lo que no fuere la administración de justicia, cómo la Comisión redactora de la Constitución de 1812 creía que, separadas así las funciones judiciales de las demás, el régimen económico de las provincias, quedaría, debía quedar confiado a cuerpos que estuvieran directamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito. Se ve, pues,

cómo ya a ello aludía Martínez Marina: “una separación de funciones, de Jueces y Tribunales, de todo lo que no sea la mera administración de la justicia, y cómo el régimen económico de provincias había de quedar al cuidado de otros funcionarios, de los citados elementos interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos del distrito”.

El sistema que entonces se adoptó descansaba en dos principios esenciales: en conservar expedita la acción del Gobierno, para que pudiese desempeñar todas sus obligaciones, y dejar en libertad a los individuos de la Nación, para que el interés personal en todos y en cada uno de ellos, fuera el agente que dirigiera sus esfuerzos hacia el bienestar y el adelantamiento.

El gobierno económico, no el político de las provincias, era el que quedaba a cargo de la Diputación, compuesta de personas elegidas libremente por los pueblos del distrito, pero interviniendo dos funcionarios: el Jefe político y el Jefe de la Hacienda pública. Estos dos miembros natos de la Diputación, conservarían en las provincias la autoridad del Rey, para que no pudiera ser desconocida o poco respetada en todo lo que pertenece a sus facultades, sin que deba recelarse que la Diputación pueda nunca exceder los límites que se la prescribían, pues en caso de abuso o resistencia a las órdenes del Gobierno, éste podría suspender a los Vocales, dando cuenta a las Cortes para que resolvieran lo que conviniera.

Ya indiqué en la primera conferencia, al tratar de la

división territorial, cómo las Cortes, del año 20 al 23. hicieron la primera división territorial ajustada a los principios que se estimaban más convenientes, capaces de satisfacer las necesidades de la Administración, pero hay que indicar que el ánimo del Gobierno, que sin duda era no herir con la reforma a los pueblos más sensibles en su amor provincial más apegados a sus tradiciones, sería evitar que pudiera creerse que se atentaba a estos sentimientos que en determinadas circunscripciones existían, favorables a ese espíritu provincial de fines del siglo XVIII, pero—como dice Colmeiro—fué inútil semejante cautela. Hasta el año 1833 no pudo practicarse la división territorial del Decreto de 30 de noviembre.

El mismo año 23, se dió la ley para el gobierno económico-político de las provincias. La Diputación aparecía como un grado de la Administración; aparte de atribuciones que se la conferían como superior jerárquico de los Ayuntamientos se la asignaban funciones en materia de beneficencia, de cárceles, de obras, de salubridad, de instrucción pública, de censo, estadística, fomento de la agricultura, de la industria, de las artes y del comercio. La Diputación dependía del Gobierno, presidía el Jefe político, con voto. y en su defecto el Intendente. La concepción legal de la provincia no es absoluta, porque muchas eran ya provincias; anteriormente había una variedad de ellas, y a esa variedad aludía Posada Herrera en sus trabajos; unas reflejaban el criterio tradicional,

otras, entraban en su composición elementos obra del legislador.

El Jefe político era el conducto ordinario de comunicación entre la Diputación y el Gobierno. Sólo a él le correspondía circular a Alcaldes y Ayuntamientos las leyes, decretos y resoluciones emanantes de las Cortes. Posada, que en su "Evolución legislativa del régimen local en España", examina detalladamente este período, considera a los Jefes políticos como agentes del Poder Ejecutivo, como representantes del Gobierno en la provincia, como eje del régimen local en la ley de 1823. Creado en 1832 el denominado Ministerio de Fomento, se crearon por Real decreto de 23 de octubre de 1833 los Subdelegados provinciales de Fomento en las provincias, y Subdelegación subalterna en grandes poblaciones. Se quería constituir un órgano de gobierno para suscitar y fomentar en las provincias la prosperidad material y la cultura; eran empleados de ejecución, así los calificaba la Instrucción de 30 de noviembre del año 33; según lo dispuesto en la Real Orden de 12 de febrero de 1834, no debían presidir los Ayuntamientos.

La división territorial surge en 1833 con caracteres más bien de fin nacional que otra cosa, y así se van poco a poco delineando los trazos generales del régimen político-administrativo de las provincias, con un criterio evidentemente centralizador, trazada, dicese por muchos, sin tener en cuenta las antiguas regiones y sin atender a

la proporcionalidad. ni en extensión territorial ni en la distribución adecuada de la población.

Ese criterio centralizador, que respondía a principios de subordinación y a elementos de neta jerarquía, se mantiene en la Ley del 45. La Ley de 2 de abril de 1845, sobre gobierno político de las provincias, y la de igual fecha, sobre Consejos provinciales, suponen ya la base firme en virtud de la cual, como decían Cos Gayón y Cánovas del Castillo, las Diputaciones provinciales son el cuerpo deliberativo de la Administración provincial, apareciendo dos tendencias en el terreno de los principios: en cuanto a su carácter, organización y atribuciones: "una, que quiere hacer de la Diputación una especie de Ayuntamiento provincial y una Delegación, así de lo legislativo como de lo ejecutivo, en cuanto al gobierno de la provincia en general; la otra, pretendiendo limitar sus atribuciones a una justa intervención en la gestión administrativa y económica de las provincias". Reflejo de la primera es la ley de 3 de febrero de 1823, de la segunda, la ley de 8 de enero de 1845.

Se mantuvo la institución de los Jefes políticos bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación, con funciones interventoras de éstos en diversos ramos de la Administración. Había, además, el Intendente, para la administración económica de las provincias, y poco después, en 29 de septiembre de 1847, se crean once Gobiernos generales, que con los Gobiernos civiles de provincia y los Subdelegados civiles de Distrito, constituían

escala jerárquica uniforme del Ministro hasta los Alcaldes de los pueblos.

El Decreto de 28 de diciembre del año 49, crea los Gobernadores civiles de provincia, en sustitución de los Jefes políticos y de los Intendentes, constituyendo así una sola autoridad civil superior en cada provincia, con atribuciones como delegados del Gobierno, como administradores de la provincia y como Jefes o Agentes de la jurisdicción administrativa.

Si se fuera a ir siguiendo la evolución política del Estado español y la influencia que esa evolución tiene en las leyes orgánicas que a través del siglo XIX van apareciendo sobre el régimen provincial y municipal, tendríamos que recordar los artículos en que en las Constituciones posteriores del 12 figura la materia de administración y régimen local. La Constitución del año 37, sólo dedica tres artículos a esta materia; deja a la Ley orgánica lo relativo a su organización, a funciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos. Sólo se indicaba que las primeras se elegirían por los mismos electores que los Diputados a Cortes. En la Constitución del 45, se incluyen ya artículos, que se mantienen hasta la de 1876. Son los artículos 82 y 83 de la de 1876; lo que no figuraba en la del 45 eran los preceptos que constituyen el artículo 84 de la última Constitución monárquica.

La Constitución del año 56, establecía que Alcaldes y Regidores se nombrarían unos y otros directa e in-

mediatamente por vecinos que pagasen contribución directa, y que la Diputación entendería en todos los negocios de interés peculiar de las provincias.

En esta época se va advirtiendo cómo hay de un lado los proyectos a que aludí en conferencia anterior, de creación de circunscripciones regionales, proyecto de Escosura, cómo ese elemento de gobierno regional aparece en las disposiciones que antes mencioné, cómo va iniciándose una cierta tendencia descentralizadora y cómo están en pugna en cierto modo el criterio rígido de centralización, de supeditación de la Administración provincial a la acción del representante del Gobierno, correspondiendo el gobierno y administración de las provincias: 1.º, al Gobernador; 2.º, a la Diputación, con el criterio de una separación de funciones deliberantes de las funciones ejecutivas, con la posibilidad de dentro del sistema electoral no utilizar rígidamente un sistema de mayorías, sino de dar representación a las minorías, y con la tendencia, que se va poco a poco acentuando, de ir aplicando criterio descentralizador. Los proyectos de 1859 y de 1860, significan un paso en esta tendencia. En la exposición de motivos se indicaba: "siempre que el Gobierno se reserve la facultad de aprobar o desaprobar los acuerdos de la Diputación, sobre presupuestos, venta y cambio de propiedades e inmuebles, construcción de obras, imposición de arbitrios, aceptación de donativos o mandas, con cargo y establecimiento, de ferias y mercados, no puede haber reparos en que los de-

más asuntos sean en adelante de su exclusiva competencia, siempre que respeten las leyes”.

La proclamación parcial del principio de representación en minorías, tomó estado ya en la reforma del 56. La concesión del sufragio como deber cívico, exigiendo mayoría absoluta para la validez de la elección; la constante preocupación de la prerrogativa del Poder central y la labor de construcción jurídica de la reglamentación como grados de la jerarquía administrativa, son elementos a que alude el señor Posada en su “Estudio” citado, con referencia a la época a que ahora hago indicación.

Inmediatamente aparecen dos períodos: provisional, el primero, otro de legalidad, establecida ya después de Cortes constituyentes, de 1869.

La Constitución de 1869, en su artículo 99, prescribía que la organización y atribuciones de Diputaciones y Ayuntamientos se regiría por sus leyes, y que éstas se ajustarían: 1.º, a que el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o pueblo, o de la respectiva corporación estuviesen a cargo de ésta; 2.º, publicidad de las sesiones dentro de los límites de la ley; 3.º, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes; 4.º, intervención de la justicia, y en su caso, de las Cortes, para impedir extralimitaciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes, y 5.º, determinación de las facultades en materia de impuestos, a fin de que lo provincial y municipal no se hallase

nunca en contradicción con el sistema general tributario del Estado. Faltaba—según Posada—una alusión al principio de autonomía. En el año 70, las Cortes deliberaron sobre el régimen local, y en el preámbulo del proyecto se escribía: “La descentralización, la independencia absoluta del Estado, la armonía entre ingresos locales destinados a satisfacer servicios locales del individuo, y los del Estado, de atender necesidades y obligaciones de la Nación, serán la base de este sistema”. Para afirmarse en el criterio descentralizador, era lógico que el legislador estimase que la provincia tenía carta de naturaleza, que no era una cosa arbitraria, que no era una mera creación legal, y por eso, el proyecto escribía: “en concepto de muchos la provincia es una entidad imaginaria que no corresponde a ninguna necesidad real y positiva. Con reparar no más que no hay en el mundo ninguna nación en donde esta entidad no exista, en una u otra forma, la Comisión creo que habrá justificado su opinión contraria a aquella idea, si además, la Constitución misma, que sanciona la existencia de las Diputaciones provinciales, no estableciese un precedente “...el espíritu provincial ha sido y es demasiado enérgico en España, para no ver en él una fuerza que conviene a todo trance hacer entrar en la economía general de la Nación”. Alude al sistema belga, del que se inspiraba el nuevo régimen, que pretendía implantar la Ley del 70, delineado a base de separación entre deliberación y acción, en autonomía local en lo adminis-

trativo: delegación en lo político, separación entre lo deliberativo y lo ejecutivo; publicidad en todos los actos de la Corporación; intervención del Poder supremo para asegurar el cumplimiento de las leyes y responsabilidad ante la Administración o los Tribunales de justicia.

Puede decirse que este momento separa en períodos distintos, porque sólo episódicamente cabe hablar de la Constitución federal, proyecto de 1873, en el que no se hablaba de la provincia, sino de la región, y en cuyo artículo 4.º se escribía: "Todo lo municipal es del municipio, todo lo regional es del Estado, todo lo nacional es de la federación"; los organismos políticos de la República serían: Municipio, Estado regional y Estado federal. Los Estados tendrían autonomía político-administrativa: la política compatible con la existencia de la Nación.

Este período de gran transformación en el orden político del Estado español, se cierra con la promulgación de la Constitución de 1876 y con la publicación de la Ley municipal de 1877 y la Ley provincial de 1882.

En la Constitución del año 76, se reproducen los artículos de la Constitución de 1845, y se adiciona el artículo 84, en que se señalan los principios a que debe ajustarse la organización de las atribuciones de Diputaciones provinciales y Ayuntamientos: 1.º Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo o de la respectiva Corporación. 2.º Publicación de presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.

3.º Intervención del Rey, en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales y permanentes. 4.º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

En estos principios, efectivamente, se inspiran las leyes orgánicas de Diputaciones y Ayuntamientos, pero convendrá advertir que no responden exactamente a los mismos criterios todos los proyectos posteriores de las Leyes municipal y provincial, y que, sobre todo, la aplicación de estas leyes no se hizo siempre con el mismo espíritu. La demostración de ello está en que, sin modificación de la Ley municipal de 1877 sin otra ley se pudo en virtud del llamado Decreto de descentralización, del señor Moret, cambiar radicalmente el régimen jurídico de la vida municipal; y la intervención de los Gobernadores en materia municipal sufrió transformación honda, que excede de los límites de estas disertaciones. En cambio, la Ley de 1882 se mantuvo hasta la publicación del Estatuto provincial de 1925, y la comparación del criterio de la Ley del 82, de las orientaciones de la reforma de 1891 y la de 1907, nos llevarán a ver cómo aparece un contraste muy netamente acentuado, entre el criterio fundamental de la Ley del 82 y el del Estatuto de 1925, y cómo es de absoluta necesidad el llegar ya a una reforma orgánica, básica de la Administración

provincial, aisladamente o, mejor aún, en unión de la municipal, para constituir verdadero Código de Administración local, porque no debe mantenerse la situación transitoria en que actualmente nos encontramos.

La Ley de 1882, supone una combinación de elementos burocráticos y de criterio representativo. Atribuye el gobierno y administración de las provincias, el régimen y administración de las provincias, al Gobernador, a la Diputación provincial, a la Comisión provincial; la Diputación provincial tiene carácter de organismo representativo de la provincia, el Gobernador es, sin embargo, también representante de la provincia, el gobierno de ellas corresponde al Gobernador, como delegado y representante del Gobierno en el territorio de la provincia, existiendo, de un lado, órgano de acción unipersonal, de otro, órganos de carácter colegiado representativo, constituído mediante elección, como elementos básicos de la organización provincial del año 1882.

Sigue manteniendo el criterio centralizador, se mantiene porque el Gobernador es el Presidente, con voz y voto, de la Diputación, y lo es de la Comisión provincial, la Comisión provincial no designa sino un Vicepresidente, y aunque prácticamente presidiera el Vicepresidente, de derecho, el Gobernador era el Presidente de la Comisión. Si además se tiene en cuenta el carácter de superior jerárquico del Ayuntamiento, que se atribuía a tal órgano colegiado de la Administración provincial y a la intervención del Gobernador, se ve cómo está acen-

tuado este sistema de enlace jerárquico del Gobernador, delegado del Gobierno central, del Gobernador con derecho a presidir la Diputación, del Gobernador Presidente de la Comisión provincial, de la Comisión provincial superior jerárquico de los Ayuntamientos.

La Ley de 1882 quiere establecer ya separación acentuada entre la parte política, de gobierno político de la provincia y la parte de administración de los intereses peculiares de la provincia. Se atribuye al Gobernador el presidir, con voz y voto, la Diputación y la Comisión, y comunicar y ejecutar los acuerdos de la Comisión provincial, ejercer, respecto de los ramos de Gobernación, Hacienda y Fomento, la autoridad, y en la administración económica las atribuciones que le confiere la ley y los decretos y disposiciones del Gobierno, inspeccionar por sí o sus delegados las dependencias de la provincia y de los Ayuntamientos, suspender los acuerdos de la Diputación y Comisión, cuando proceda, según las leyes, dando cuenta de ello al Gobierno central.

El señalar un campo de actuación a la Corporación provincial, implicaba un deseo de reconocimiento de la existencia de la provincia por la Ley del 82, pero el régimen jurídico a que se somete por esa Ley la vida provincial no es de descentralización, no es de reconocimiento de la personalidad de la provincia, porque aunque los órganos colegiados se designen mediante elección por voto de los electores, las decisiones que adoptasen las Diputaciones provinciales podrían ser objeto

de reclamaciones en vía jerárquica, de reclamaciones de naturaleza gubernativa; no es una fiscalización jurisdiccional, es una subordinación jerárquica la establecida por la Ley de 1882. Veremos que la diferencia esencial entre el criterio fundamental orgánico del Estatuto provincial y la Ley del 82, radica precisamente en este punto.

En el año 1891, Silvela y Sánchez Toca redactaron su proyecto de reforma de la Administración local, a que se ha hecho referencia anteriormente; en él se establece una parte relativa al gobierno regional. El Gobernador preside y resuelve los empates en los Consejos regionales; el Consejo regional lo constituyen Diputados de las provincias elegidos por las Diputaciones de éstas, pero conviene resaltar un nuevo elemento en la constitución de estos organismos deliberantes, porque a él habré de hacer alusión en días posteriores, al tratar de cómo debe constituirse el órgano de administración provincial.

En el artículo 30 de ese proyecto se indicaba quiénes iban a constituir los Consejos regionales. El sistema era mixto: había una designación realizada por la Diputación de la provincia; había una designación efectuada por el Ayuntamiento de la capital; había al lado de elementos netamente políticos otros administrativos, como lo eran: un representante de la Junta provincial de Instrucción Pública, otro de la de Beneficencia, el Presidente de la Audiencia como Consejero nato, el Rec-

tor de la Universidad, el Decano del Colegio de Abogados y una intervención del ingeniero jefe de Obras Públicas.

Es elemento que debe ser señalado también, el que al crearse los Gobiernos regionales desaparecían, en cierto modo, los Gobiernos provinciales, porque actuarían como Gobernadores en cada una de las provincias los Delegados de Hacienda, dependiendo, en lo político, del Gobernador regional.

Establecía, pues, este proyecto, una división más acentuada, mucho más marcada entre las funciones de orden político en la vida local supra municipal (regional y provincial, entonces; hoy, solamente provincial), y las de la esfera netamente administrativa; funciones de gobierno encomendadas a los Gobernadores regionales, funciones de carácter puramente administrativo a los Delegados de Hacienda en funciones de Gobernadores civiles de las provincias y a los organismos a quienes se encargaba de la administración de los intereses provinciales.

Pero el proyecto del 91 mantenía todavía los recursos de alzada y de queja, y la fiscalización era jerárquica. —Hay que llegar a los primeros años del siglo XX, para ver cómo va evolucionando en España el criterio básico en materia de relaciones entre la Administración central y las Administraciones locales, y cómo en todo lo relativo a la descentralización va acentuándose la tendencia favorable a la denominada descentralización orgá-

nica, en la cual no solamente la designación de los elementos representativos se hace por elección mediante el ejercicio del sufragio, sino que se da carácter ejecutivo a las decisiones de los organismos corporativos y se establece que, en lugar de un recurso de naturaleza jerárquica, la fiscalización de la legalidad de las actuaciones de esos organismos se haga por la vía jurisdiccional.

Señalan un punto de partida inmediato al mismo comienzo del siglo XX, los Decretos a que antes he aludido—15 de agosto de 1902; 15 de noviembre de 1909—, relativos a la determinación de qué asuntos se consideran de la exclusiva competencia de las Corporaciones locales; a cómo no pueden interponerse ya recursos propiamente de alzada, sino simplemente de nulidad ante los Gobernadores civiles; a cómo desaparecen, sin modificar el texto de la Ley Municipal las intervenciones de los Gobernadores para conocer del fondo de los asuntos, con ocasión del recurso interpuesto contra acuerdos de la Corporación municipal, y se va acentuando, como indico, el carácter jurisdiccional de la fiscalización de la legalidad de estas decisiones, acuerdos o resoluciones.

Los proyectos de 1903 y 1907, lo mismo para la Administración municipal que para la provincial, acentúan esta orientación. Se da carácter ejecutivo a las decisiones de las autoridades provinciales, y se establece en dichos proyectos, como recurso, el contencioso-administrativo, variando la índole y naturaleza de los Tribu-

nales provinciales de lo contencioso-administrativo, suprimiendo la intervención en ellos de los dos Diputados provinciales que formaban parte de los mismos, con el Presidente de la Audiencia y los Magistrados del Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo, al igual que se ha suprimido la intervención de Diputados provinciales en la Comisión mixta de Reclutamiento, de carácter provincial, que presidía el Gobernador o Vicepresidente de la Comisión provincial, siendo Vicepresidente de ella el Coronel jefe de la zona, y Vocales, dos Diputados provinciales, el Jefe de la Caja de Reclutamiento y otro Delegado de la Autoridad militar.

Enlaces de acción de elementos representativos de la provincia, prácticamente de partidos, en funciones de importancia para la actuación caciquil tan criticada, desaparecieron.

Tal espíritu de descentralización se apuntaba ya en las Cortes con ocasión de la reforma de 1891, llegando algunos a querer implantar el principio de denominación *self government* local; otros defendían la descentralización en provecho de la vida propia de las provincias y de los municipios, pero sin tan amplio desarrollo.

En sectores políticos muy distintos se reflejaban las tendencias descentralizadoras. En alguna ocasión era lógico y natural ver cómo representantes de las provincias vascas defendían el criterio descentralizador, no obstante figurar en sectores políticos entonces calificados, no de izquierda, sino de extrema derecha algunos de estos

representantes, y cómo en la representación ultra derechista de la región catalana se advertía el mismo fenómeno de orden político.

Puede advertirse cómo domina muy grandemente el deseo de ir a un sistema de organización local provincial, que es el que examino; en unos, con criterio unitario acentuado; en otros, con criterio unitario atenuado, y en otros, finalmente, con criterio unitario relajado. pudiendo apuntarse que aunque la idea de que como elemento de orden representativo político no puede haber más que una sola representación nacional, ya expresada por las Cortes de Cádiz, se ha mantenido en la Ley de 1882 y ha venido manteniéndose, como se mantuvo a través de los preceptos de las leyes constitucionales, durante el siglo XIX, sufrió atenuación en propuestas, y aparece un poco atenuada en proyectos de reforma de régimen local, como la de 1919 al crear organismos representativos de la región catalana.

Hay que tener en cuenta que los proyectos Maura-Cierva (1903-1907), las discusiones en el Congreso y en el Senado de tales proyectos, la preparación del Estatuto catalán, la creación de la Mancomunidad catalana, la insistencia en la aprobación del citado Estatuto, los debates en las Cortes en 1916, a que ya se ha aludido, la presentación del Estatuto catalán en 1918, los debates en el Congreso de los Diputados sobre ese Estatuto, la constitución de una Comisión extraparlamentaria encargada de redactar un proyecto de Bases sobre organiza-

ción local, todo, absolutamente todo, giraba en derredor de la situación política que se había creado, existiendo, hay que decirlo respondiendo a la exactitud histórica, una exteriorización de aspiración regionalista. aspiración regionalista que, en muchos casos, excedía del límite puramente regional, para ir más bien a la disminución de la unidad política del Estado español, mediante la existencia de regiones con carácter propiamente de Estados particulares dentro de un Estado federal.

De ahí la significación especial del proyecto presentado a las Cortes en 20 de enero de 1919, sobre organización autonomista municipal y regional. En él se consideraba llegada la hora de satisfacer las demandas de autonomía, para que cada órgano del Cuerpo nacional celebrara y conservara la independencia de su función, logrando así aquella unidad dentro de la variedad, base de una intensa y efusiva armonía entre todas las regiones de España, manteniendo la dirección única de los intereses generales y comunes. Se aludía a cómo se había acentuado el ansia del país por una legislación transformadora de nuestro sistema político, se hacía especial referencia a las peticiones de autonomía local municipal y regional, destacando las de Cataluña y las de las Provincias Vascongadas y Navarra, en aspiración constante de reintegración de su régimen foral sin quebranto de la unidad de España, y la unánime reclamación de medidas radicalmente descentralizadoras del res-

to de España, aunque con protesta contra las aspiraciones catalanas y vascas.

El proyecto contenía sólo bases de organización y régimen municipal en su artículo 1.º, señalando las que habían de serlo de la Ley orgánica de Municipios y Ayuntamientos, y en su artículo 2.º autorizaba que los Municipios cuyos términos formasen territorio continuo y tuvieran actualmente tradiciones conservadas en intereses comunes, que dieran a su agrupación fundamento histórico nacional, podrían restaurar o constituir regiones, en las que cabría reunir, pero no dividir las provincias existentes.

El proyecto no trataba de la Administración provincial. Las provincias podían ser unidas en región, y como fundamentalmente se trataba de dar cauce a la región catalana, se señalaban para la región los asuntos de su común interés no reservados como concejiles a los Ayuntamientos ni que tampoco correspondieran a la soberanía de la Nación. Las decisiones municipales habían de formularse ante el Gobierno, el que, previa la tramitación legal, había de formular el proyecto de ley para estatuir la región, dejando siempre incólumes las autonomías municipales y la soberanía de la Nación. Serían base de los estatutos regionales, el gobierno y administración, por autoridades regionales, de los asuntos de la región; elección popular predominante, integrándola con representación corporativa para la diputación regional; delegación directa del Gobierno en un Go-

bernador, que sin mezclarse en la administración de regiones y municipios, las coordinase y contuviera en los límites de sus facultades, y respeto a las leyes, mantenimiento íntegro de la soberanía de las Cortes con el Rey para determinar y revisar los límites de las autonomías; amparo de los Tribunales a todo ciudadano o persona jurídica agraviada en su derecho, respeto a la autonomía municipal, coordinación de haciendas del Estado, región o municipio, con deslinde entre ellas; atribuciones propias de la región, en servicios de Obras Públicas, Beneficencia y Agricultura, sin mengua de los del Estado; colaboración regional en materia de enseñanza y coordinación para secundar la acción del Gobierno en Policía y Sanidad. Adicionábase la propuesta por la Delegación regional, donde subsistiera derecho civil para su compilación y legislación, que podría poner en vigor el Gobierno, y reconocimiento de uso oficial, en casos determinados, de idiomas y dialectos, sin detrimento del uso y empleo de la lengua castellana. Las cuatro provincias catalanas formarían reunidas la región de Cataluña. La Diputación y la Generalidad regional, habían de organizar y sostener en la capital de provincia delegaciones adecuadas. Contra las resoluciones que causaran estado en vía gubernativa, el recurso se interpondría ante una Sala de la Audiencia de Barcelona. Se preveía el traspaso de servicios a la región, en lo que intervendría una Comisión mixta.

El proyecto confiaba a la iniciativa de los Ayunta-

mientos en cada una de las Provincias Vascongadas y Navarra, el deseo de restauración y adaptación a las actuales circunstancias de sus antiguos organismos forales.

No se convirtió el proyecto en ley; hubo que llegar a la Constitución de 1931, para que lo regional pudiera tener realidad, pero tal iniciativa tenía singular significación, pues la reforma del régimen local se enfocaba en merma de la esfera provincial, definiendo y amparando la autonomía municipal y permitiendo la constitución de organismos regionales que prácticamente hubieran ido sustituyendo a los provinciales.

El Decreto-ley de 21 de abril de 1931, dispuso que el Gobernador civil de cada provincia procediera al nombramiento de una Comisión gestora, que se haría cargo interinamente de la administración de las respectivas Comisiones provinciales, Comisión integrada por tantos Diputados como distritos provinciales designados libremente entre los Concejales de cada uno. Su competencia se limitaba a la materia y asuntos previstos en los apartados 3.º, 4.º, 5.º y 6.º del artículo 98, en relación con el 74 de la Ley provincial de 29 de agosto de 1882. Se mantenía régimen especial para las de Vizcaya y Guipúzcoa, Alava y Navarra, y por la restauración, la Generalidad, por el artículo 6.º, al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales.

La Constitución de 9 de diciembre de 1931 consideraba al Estado español integrado por Municipios man-

comunados en provincias y por regiones constituidas en régimen de autonomía (art. 8.º). Las provincias constituidas por Municipios mancomunados se constituirían conforme a una ley que determinase su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos. En su término jurisdiccional entrarían los propios Municipios que las formaban, salvo las modificaciones que autorizase la ley. No existía declaración acerca del régimen provincial análogo al del municipal, para el que se determinaba la autonomía y la elección del Ayuntamiento por sufragio universal igual, directo y secreto, salvo los casos de Concejo abierto, y la elección de Alcaldes, bien directa, por el pueblo o por el Ayuntamiento.

El predominio del Jefe político aparece atenuado en el siglo XX; aparece atenuado, porque ya hay una diferenciación muy neta entre lo que se denomina actividad de orden gubernamental, que lógicamente tiene que corresponder al Gobierno de la Nación y a sus delegados en el territorio provincial, y lo relativo netamente a la Administración.

Si se tiene en cuenta que con arreglo al proyecto de 1907 y al Estatuto provincial de 1925, el Gobernador ya no tenía voto en la Diputación; que hay nombramiento de Diputados por elección, con representación del elemento individual y del elemento social; que se mantiene el principio de participación de las minorías, y que en los proyectos de reforma (que se cristaliza en el

Estatuto provincial) va apareciendo que los Ayuntamientos sean electores para la constitución de los organismos provinciales, podremos ver que, en efecto, a partir del período en que se actúa parlamentariamente con más intensidad en el estudio de la reforma del régimen local, toda la tendencia de la legislación en España es de carácter netamente descentralizadora, de descentralización orgánica, de reconocimiento de una esfera propia de competencia de las Corporaciones provinciales,

Cuando examinemos esta última materia, veremos que si se disminuye la intervención del Delegado político del Gobierno en la vida interna de la Administración provincial, y en su control tiene que surgir inmediatamente como contrapeso, al desaparecer el recurso de alzada, el recurso jerárquico, la acentuación de la revisión fiscalizadora de orden jurisdiccional por la intervención directa de los Tribunales contencioso-administrativos, por la posibilidad de interponer recursos de esta naturaleza contra los acuerdos y decisiones de las autoridades provinciales. Así, en el proyecto de 1907, al lado del recurso gubernativo simplemente de nulidad en casos de extralimitación o delincuencia, figura como recurso general de fondo el contencioso-administrativo, y en el Estatuto de 1925, aunque no trasplantó íntegramente los preceptos del Estatuto municipal de 1904 al régimen provincial implantó en éste el recurso contencioso-administrativo subjetivo. Más adelante, en otra

materia del programa, insistiré más detalladamente en este punto, pues ahora sólo interesa señalar la evolución, de la fiscalización meramente jerárquica a la jurisdiccional.

Hay otros dos puntos a que aludir para completar el bosquejo de la evolución del régimen provincial español. Uno: la composición de los organismos provinciales; otro, el régimen de las Haciendas provinciales.

Composición de los organismos provinciales. En el siglo XX domina el sistema de elección. Varía, naturalmente, la concepción del sufragio según que se haya tratado de sufragio restringido o que se vaya al sufragio universal, se admitiera el individual o el social. No había en España sino una admisión efímera de sufragio de naturaleza social limitada a los Colegios electorales especiales de la Ley de 1890, que apenas si tuvo aplicación. La designación de los Diputados provinciales, con arreglo a la Ley del 82, se verificó en virtud de la adaptación de la Ley de 1890, con sufragio individual, universal con representación de minorías. El proyecto de 1907 y el Estatuto provincial modificaron este criterio orgánico, y era lógica la modificación, porque respondía a una distinta concepción de la naturaleza intrínseca de la provincia. La provincia, en el Estatuto provincial, es algo que surge como consecuencia de una acción municipal: la provincia es una agrupación de Municipios y el Municipio no pierde, por la existencia de la Diputación, ni su propia personalidad ni sus derechos superiores a su

propia esfera local municipal, porque se le da intervención mediante el régimen de carta intermunicipal, en la organización singular de la vida provincial y porque se le da una intervención en la designación de los organismos rectores y administrativos de los intereses provinciales. No se olvide, además, como antecedente, que existió el proyecto en 1891 de organizar los Consejos regionales con base mixta de representación de elemento individual y de elemento corporativo, burocrático y social. De una representación de elemento exclusivamente individual se iba a una representación social. La representación social puede ser de naturaleza diversa. Una, únicamente municipal, votando sólo los Ayuntamientos de la provincia; otra, de doble naturaleza, la municipal juntamente con la representación de elementos sociales, dimanante de elementos corporativos.

En el proyecto y en el Estatuto provincial tenemos reflejadas las dos direcciones. El organismo provincial puede constituirse bien por delegados del Ayuntamiento o bien por delegados de las Corporaciones que en el territorio provincial rijan y cumplan los fines de carácter social en el orden de enseñanza, en el de beneficencia y en el económico. Puede irse a un sistema mixto, constituyendo los organismos con representaciones de esos elementos netamente corporativos, sociales y con representaciones de esos elementos corporativos, político-administrativos y representantes de los Ayuntamientos. Queden señalados estos diversos sistemas, porque ha-

brá que optar por alguno de ellos al sentar las bases de lo que deba ser el régimen futuro de la vida provincial.

Finalmente, para completar este esbozo histórico, unas palabras referentes a las Haciendas.

La Hacienda provincial fluctúa entre ser una Hacienda cuyos recursos esenciales sean las aportaciones que hacen los Ayuntamientos a las provincias, el contingente provincial, o a base de arbitrios, a base de recursos propios de la Corporación, de la entidad provincial, y, en tercer lugar, la posibilidad de que el Estado otorgue una participación en ciertos impuestos a las provincias. La evolución se opera en el sentido de robustecimiento de la Hacienda provincial, en constituir una Hacienda provincial que no dependa exclusivamente ni de los Ayuntamientos ni del Estado.

Evidentemente esto es lo lógico; porque si se reconoce que la provincia tiene carta de naturaleza, que no es hoy un órgano artificial y que el Estado debe reconocer su existencia como un órgano social natural con vida propia, habrá que reconocerle bienes propios. habrá que reconocerla recursos económicos propios.

Es bien conocida en España la historia del denominado contingente provincial. En su día, al hablar de la Hacienda provincial, habré de hacer alusión a cómo en las críticas que se han formulado acerca de las gestiones de las Diputaciones provinciales en nuestro país no es este aspecto uno de los en que menos tenga que actuar la labor de fuerte censura, y que cuando se ha hablado

del caciquismo ejercitado en la esfera provincial sobre otras modalidades de la vida pública en España esta materia del contingente provincial es una en la que existe base bastante cierta para esas censuras.

En el Estatuto del año 25 se tendía a un robustecimiento de la Hacienda provincial; veremos que se quiso ceder recursos del Estado a las Diputaciones, que se quiso ampliar la posibilidad de recursos propios de las Corporaciones provinciales; y en ese mismo sentido se orienta el proyecto de reforma que actualmente está en estudio. La existencia de una Hacienda provincial que no dependa exclusivamente ni de la vida económica de los Municipios ni de la participación o donativos que en cierto modo le haga el Estado es absolutamente precisa para hablar de la existencia de una verdadera esfera provincial en la administración.

En síntesis, puede decirse: la evolución del régimen provincial en España se ha operado en sentido descentralizador en la segunda mitad del siglo XIX y se ha acentuado ese criterio descentralizador en los años anteriores a 1936. La exageración de ese criterio, que traspasó los límites de lo administrativo para entrar en la esfera de lo político, ha motivado una muy natural y lógica reacción en las disposiciones posteriores a 1936; ha motivado una disminución de la variedad de regímenes en la administración provincial española, una acentuación del criterio de unidad en lo político y de uniformidad en lo administrativo por la Ley de 5 de abril de 1938

aplicando a las cuatro provincias catalanas las normas generales, por la Ley de 8 de septiembre de 1939, que restableció en Cataluña en toda su integridad el derecho existente al promulgarse el Estatuto de 1932, por el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, que dejó sin efecto el régimen de concierto económico en Guipúzcoa y Vizcaya.

La situación actual es transitoria; no es de un criterio orgánico en el que las disposiciones engarcen debidamente, porque ni siquiera está vigente en su parte orgánica la Ley de 1882, ya que al llegar el Gobierno de la República, en 1931, se dictaron disposiciones relativas a las Comisiones gestoras, y, después, en 1936 y 1937, el Gobierno nacional mantiene su existencia, dictando disposiciones relativas a su composición, número y calidad de los individuos que han de componerlas.

La Ley del 82 está vigente en todo lo que no sea la parte de régimen jurídico y de funcionarios, y así tenemos que el régimen provincial actual descansa, en parte, en la Ley del 82; en parte, en disposiciones del Gobierno nacional; en parte, en capítulos del Estatuto provincial y en unos Reglamentos de obras y servicios, de funcionarios, de sanidad, provinciales que, naturalmente, afectan en su aplicación a los artículos de la Ley del 82, no a los del Estatuto del 25, que determinan la competencia de las Diputaciones y Comisiones provinciales.

A ello hay que agregar que la materia relativa a la

Hacienda provincial municipal han tenido en cierto modo revisión en las disposiciones dictadas por el Gobierno nacional, pues para la formación de los presupuestos municipales y provinciales se han dictado disposiciones que tienen carácter obligatorio, y en las que se indica la forma en que han debido ser confeccionados los presupuestos para las Corporaciones de ambas esferas de administración local.

Como se ve por este cuadro que he tratado de bosquejar, hay planteados bastantes problemas que afectan a órganos de la Administración. No existen ya las Comisiones provinciales de la Ley del 82. Hoy diríamos, en lugar de Diputaciones provinciales, Comisiones Gestoras.

Para el estudio interesante, que no ha tenido gran publicidad ni gran divulgación, de cuáles son los servicios provinciales, lo primero que hay que tener en cuenta, lo primero que hay que examinar es la vida real de las corporaciones, cuáles son sus recursos o servicios ordinarios, cuáles pueden ser las necesidades para el porvenir y cuáles los medios para atenderlas. Y examinando el criterio en materia de los funcionarios, de servicios, de satisfacción de necesidades generales y de recursos para atenderlas, podremos llegar a trazar al final de estas disertaciones el cuadro de lo que modestamente creo que puede ser la Administración provincial muy necesitada, como indico, de una estabilidad, de una Ley orgánica en la que, con un solo texto, se pueda acudir

a los problemas nacidos de la aplicación de las disposiciones legales.

Lo peor que puede ocurrir es que para saber, incluso como en alguna materia acaece hoy día, si puede o no interponerse recurso contra una resolución de una autoridad, hay que tener al mismo tiempo en cuenta dos, tres, cuatro y hasta seis leyes, por la situación excepcional y temporal en que hoy se halla la materia de lo contencioso-administrativo.

Y puesto que a ella aludo, y para terminar, no quiero dejar de indicar la peculiar situación que hoy existe de que, acentuado el criterio centralizador y el criterio jerárquico, sin embargo está mantenido el principio de revisión jurisdiccional en materia de administración local. Está en suspenso lo relativo a la administración central, y subsiste, incluso como apelación en los casos en que la ley autoriza la apelación, que las decisiones dictadas por los Tribunales de lo contencioso sean examinadas por la Sala tercera del Tribunal Supremo. Es una singularidad digna de mención, porque ello revela cómo hay perfecta compatibilidad entre robustecer la centralización política y admitir una descentralización administrativa; cómo cuando se habla de la descentralización o desconcentración funcional puede venir lógicamente la admisión de esa revisión, de esa fiscalización de naturaleza jurisdiccional. Ello justifica el por qué, aunque pudiera parecer un poco postizo el contenido de este Cur-

sillo, tuviera que dedicar la primera de las disertaciones al estudio de la descentralización, al estudio de las distintas fases y modalidades de ella y a la conceptualización contemporánea de este criterio descentralizador que no tengo que insistir en manifestar que actualmente, como ya dije el primer día y constantemente hay que repetirlo y aludir a ellò, no tiene los mismos matices de la que se alude en los proyectos de 1903 y 1907 y, sobre todo, en el de 1925.

CONFERENCIA QUINTA

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL

Diversas clases de órganos.—Los gobernadores civiles en España.—Los Prefectos franceses.—Los Gobernadores en Italia, Bélgica y Portugal.—Cargo político o técnico-administrativo.—Valor jurídico de sus decisiones.—Las Corporaciones provinciales; su naturaleza, composición y funciones.—Otros funcionarios provinciales.

EN cuanto a los órganos de la provincia, la Ley de 1882 dispone que el régimen de administración de las provincias corresponde: 1.º Al Gobernador. 2.º A la Diputación Provincial. 3.º A la Comisión provincial. Conviene advertir que la referencia legal se hace al funcionario representante del Gobierno y a la Corporación representante de la provincia; pero que, además del funcionario de naturaleza políticoadministrativa, Gobernador civil, y de los funcionarios, Diputados provinciales, que

componen la Corporación, existen otros funcionarios técnicos y administrativos que, naturalmente, colaboran en la prestación de los servicios a cargo de la administración provincial y que, además de la referencia directa que se hace en la Ley provincial a Gobernador, a Diputación, a Comisión provincial y a los funcionarios técnicos y administrativos provinciales, existen otra serie de funcionarios. Jefes de los servicios desconcentrados de la Administración Central, pero que actúan en la delimitación territorial de la provincia o que en determinadas capitales de la provincia actúan como Jefes de circunscripciones regionales de servicios del Estado, también desconcentrados o descentralizados.

Pero ciñéndome a los órganos de la administración provincial, a la clase de ellos, a su competencia y atribuciones, la referencia debe hacerse siguiendo el criterio legal, a los que he mencionado, al Gobernador y a los que constituyen la Diputación Provincial.

El Gobernador figura en la Ley de 1882 como representante del Gobierno, dice el artículo 14, en la provincia. Se le adscribe como tal el gobierno de las provincias y al mismo tiempo funciones netamente de naturaleza administrativa. Ahora bien: hablar de los Gobernadores implica examinar necesariamente la naturaleza de tal cargo. ¿Es un cargo cuyas funciones corresponden a la esfera de actuación general del Estado? ¿Es un funcionario de la Administración Central? ¿Es un funcionario de la Administración Local? ¿Es un funcionario único que dirige los

servicios de naturaleza provincial, considerado como delegado de los Poderes centrales, acusando la idea de unidad en los servicios generales del Estado en el territorio de una provincia o, por el contrario, puede haber y hay varios funcionarios delegados del Poder central, que esté cada uno de ellos encargado de un orden determinado de servicio?

Hablar de la naturaleza del cargo de Gobernador presupone contestar a las preguntas anteriores e incluso contestar también a si es un cargo de naturaleza fundamentalmente política o, por el contrario, es un cargo de índole técnicoadministrativa.

Fijándonos en la situación de España puede decirse que según las leyes, el Gobernador no es el único funcionario delegado de la Administración general del Estado que actúa en el territorio de la provincia. Veremos, al hacer un resumen rapidísimo histórico de los antiguos Jefes políticos, después Gobernadores civiles de provincia, cómo estuvieron en tiempos unidos los servicios económicos, los servicios de Hacienda, y cómo después se segregó el círculo de sus atribuciones en la materia de Hacienda y aparece la institución de los actuales llamados todavía Delegados de Hacienda, Delegados del Ministerio de Hacienda en el territorio de la provincia, para la administración económico-financiera del Estado en su sector. Al lado del Gobernador y al lado del Delegado de Hacienda existen otra serie de autoridades; de un lado, la autoridad eclesiástica; existe la autoridad militar, con carácter regional, con ca-

rácter provincial en algunos casos, además de los Gobiernos civiles; los militares; independientemente de estas autoridades hay autoridades regionales; también en el orden docente, los Rectores Jefes de Distrito Universitario, los Directores de los Institutos de Segunda Enseñanza, son el carácter provincial que corresponde a estos establecimientos.

Bien conocida es la existencia de funcionarios técnicos, Ingenieros Jefes de Obras públicas, otros Ingenieros encargados de servicios forestales, de servicios mineros, en el mismo ramo de Obras públicas los encargados de los servicios hidrográficos. Podemos, pues, decir que no hay un único funcionario de la Administración general del Estado que tenga a su cargo los servicios descentralizados o desconcentrados de esta Administración general en el territorio de las provincias; pero sí cabrá afirmar que, con arreglo a la legislación española, el cargo que asume la unidad políticoadministrativa, representante de la acción del Gobierno en la provincia, es el de Gobernador civil.

Al lado de estas indicaciones interesa saber si el Gobernador es un funcionario encargado de los servicios de la Administración general en la provincia o es al mismo tiempo el Jefe de los servicios de naturaleza netamente provincial, que corresponden a la esfera local de la circunscripción territorial de la provincia, porque la situación es distinta.

En un orden actúa no como Jefe, sino como un agente, a pesar de su carácter de autoridad, agente de una autori-

dad superior, la del Ministro de la Gobernación y la de los otros Ministros civiles. En el otro, actúa como Jefe de la administración provincial, y veremos que entre las funciones adscritas por la legislación a los Gobernadores civiles ha figurado la de prescindir las Diputaciones Provinciales y la de, durante muchos años, ser el Presidente legal de la llamada Comisión Provincial, que, como dije el día anterior, no designaba Presidente, sino únicamente Vicepresidente entre sus miembros (arts. 12 y 28 de la Ley de 1882).

El cargo de Gobernador, según el concepto que de él se tenga, responderá o bien a un elemento de confianza política del Gobierno en la persona designada o bien a unas condiciones técnicas de orden administrativo, si la función que ha de desempeñar está en relación con la técnica de los servicios de la Administración pública.

¿El cargo de Gobernador ha de suponer una igualdad de condiciones de todos ellos, puesto que las provincias están organizadas por un sistema uniforme en su administración como esfera legal o puede haber categorías entre ellos? ¿Estas categorías van a estar determinadas únicamente por razón de los sueldos que disfruten las personas que desempeñan el cargo o, por el contrario, atendiendo más a un elemento interno de la propia función, por una diferenciación de funciones, según la categoría y naturaleza diversa político o administrativa atribuida al cargo de Gobernador?

Este problema lleva ya en su planteamiento una di-

ferenciación bastante fundamental que se ha hecho a través de la legislación española y que existe en otros países, a saber: la de si los Gobernadores han de ser todos Gobernadores denominados civiles de provincia o, por el contrario, puede haber sobre los Gobernadores de provincia otro Gobernador regional y si dentro de una misma provincia pueden coexistir también con quien tenga la representación del Gobierno en alguna localidad, en algún centro que por su importancia económico-social haya creído el legislador que debía tener un representante especial del Gobierno en aquel centro de vida social. La existencia de Gobernadores regionales, de Gobernadores provinciales y de Subgobernadores sería la consecuencia de la admisión del criterio que acabo de mencionar.

¿Cómo surge el actual Gobernador civil de provincia? El Gobernador civil de provincia tiene su antecedente inmediato, en el régimen constitucional, en el Jefe Superior, al que la Constitución de 1812 atribuía el gobierno político de las provincias, Jefe Superior nombrado por el Rey en cada una de ellas, que juntamente con la Diputación tenía a su cargo los servicios de naturaleza provincial.

La Instrucción del año 1813 indicaba que había un Jefe Superior político y uno subalterno en los principales puertos de mar, capitales de provincia, capitales de partido en provincias dilatadas, donde juzgase el Gobierno oportuno establecerlos. Eran Presidentes de las Diputaciones, eran los encargados de la pro-

tección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad del país. Al lado de estas indicaciones conviene hacer referencia a las instrucciones que se dieron posteriormente en España, siendo dignas de mencionarse la Instrucción de don Javier de Burgos a los Subdelegados, denominados entonces de Fomento, y la Instrucción de Seijas Lozano, documentos muy dignos de ser estudiados; la primera de 30 de noviembre del 33 y la segunda del 26 de enero del año 1850. En ellas se ve cómo la actuación de estos funcionarios Delegados del Poder Central se refería a acrecentar la riqueza en materia cultural, intelectual y social y promover los intereses morales de la provincia.

En la historia de estos Jefes políticos, de los Jefes Superiores, Jefes políticos, Subdelegados de Fomento, se llega al año 1849, al Decreto de 28 de diciembre, en que en sustitución del doble cargo de los Subdelegados Jefes políticos e Intendentes, créase la autoridad civil superior en la provincia, con la denominación de Gobernador. Las atribuciones de ellos eran, en lo político y en lo administrativo, las mismas que se habían confiado por la legislación anterior a los Jefes políticos en la parte económica; tenían, por regla general, las que habían venido ejerciendo los Intendentes, con las modificaciones que introdujo en el Decreto de la misma fecha del año 49 el ramo de Hacienda; pero a partir del año 81, como antes digo, las atribuciones económicas fueron conferidas a los llamados Delegados de Hacienda.

¿En otros Estados existen cargos de naturaleza análoga a nuestros Gobernadores civiles? Se ha dicho muy corrientemente que España tenía calcada su organización administrativa en la organización francesa, y por ello, aunque no sea absolutamente exacta esta afirmación, voy a referirme, en primer término, a lo que acaece en Francia. En Francia hay un cargo análogo al de nuestros Gobernadores civiles, que es el de Prefecto. Los Prefectos con carácter político y carácter administrativo, los Prefectos Gobernadores y administradores representan el Poder Central con carácter local; al mismo tiempo de ser un representante del Estado es el representante del Ejecutivo en el departamento y su actuación tiene relación con los órganos representativos departamentales: Consejo de Prefectura y el denominado Consejo general. El origen de estos cargos está en relación directa con el criterio que ha mantenido la organización política fundamental del Estado francés en las diversas épocas. En 1790, la administración de los Departamentos estaba atribuida a un Consejo elegido por sufragio universal; el Poder central se consideraba desarmado ante esta organización administrativa. Por ello no extrañará que en el Fructidor del año III de la Revolución, se crease un Directorio de cinco miembros y un Comisario y que en el 28 Pluvioso del año VIII hubiera un Prefecto único encargado de la administración departamental y un Consejo de Prefectura que daba su opinión a este Prefecto.

La institución del Prefecto toma carta de naturaleza

en la organización administrativa francesa y continúa hasta el presente, si bien actualmente, en el Gobierno nacional del Mariscal Pétain, se ha comenzado ya a introducir modificaciones esenciales, por guiar la orientación de la nueva organización francesa más hacia el criterio regional de circunscripción administrativa, resucitando en cierto modo las antiguas provincias francesas; que no al mantenimiento de la división, muy fraccionada, del territorio en los departamentos que han existido durante el siglo XIX y hasta ahora en el siglo XX.

Los Prefectos en Francia tienen naturaleza algo distinta de la de los Gobernadores en España. En Francia se puede hablar de la carrera prefectoral. En España no. En España no, porque aunque haya personas que han desempeñado en varias ocasiones Gobiernos civiles, no constituye la función una carrera administrativa; es cargo simplemente de confianza del Gobierno y la designación se hace más en atención a consideraciones de orden político que a las funciones administrativas de los Gobernadores.

En Francia, conviene señalar cómo se ingresa en esta carrera prefectoral, qué situación, de más o menos estabilidad, tiene la persona designada Suprefecto o Prefecto en el desempeño del cargo y podemos indicar que lo general es comenzar por pertenecer a uno de los Gabinetes o Secretarías de los Ministros o ser Jefe del Gabinete o Secretaría del Prefecto. De estos puestos, de nombramiento de índole política más que administrativa, se

pasa a la condición de Subprefecto o de Secretario de Prefectura y posteriormente los ascensos en la carrera, pasando a Prefecto de tercera clase, a Prefecto de segunda y a Prefecto de primera e incluso a la condición de fuera de clase, de Prefecto *hors classe*, categoría máxima en esta carrera político-administrativa.

El Prefecto no cambiaba en Francia constantemente con el cambio de Gobierno; había movimientos prefectorales, pero no alcanzaban a la totalidad de las Prefecturas; era más bien un movimiento de puestos y designación en las resultas vacantes de nuevas personas para el desempeño del cargo de Prefecto. El Prefecto adquiere derecho a una pensión de retiro cuando ha prestado veinte años de servicio y tiene ya sesenta de edad; pero si al Prefecto se le separa del desempeño de una Prefectura, no rompe sus relaciones con la Administración, con el Estado francés, sino que tenía derecho a una retribución oficialmente a modo de indemnización por la situación de disponibilidad en que quedaba: mitad de su sueldo durante un período de cinco años.

A pesar de no exigirse determinadas condiciones de orden administrativo para el nombramiento de Prefecto, prácticamente se ve que en la vida de la Administración francesa podía decirse que existía una carrera prefectoral, el ingreso por la Secretaría o el ingreso por la Subprefectura y ascensos posteriormente.

En Italia, el Prefecto equivale a nuestro Gobernador; Prefectos, viceprefectos, Consejo provincial y la Junta

provincial con los órganos encargados de la administración de las provincias.

Según el texto único de la Ley de 1934 el cargo de Prefecto es oficio público destinado a la dirección de la Administración; su nombramiento se hace por Decreto Real acordado por el Consejo de Ministros; los hay de carrera y políticos; puede ser trasladado; puede ser revocado; tal acuerdo ha de ser adoptado en Consejo de Ministros por razones del servicio, pero se le indemniza en caso de revocación, en razón a los años de servicio. Su tratamiento es de Excelencia y es el alto representante del Estado en la provincia, recibiendo del Estado impulso y sus funciones son de coordinación y de dirección, con actividad directiva y de control sobre otras autoridades locales. El hecho de que haya Prefectos políticos y también Prefectos de carrera, esto es, seleccionados entre funcionarios que hayan prestado servicios administrativos, vale la pena de retenerlo, porque no hay que olvidar que si antes he citado la institución del Prefecto con referencia a régimen democrático, régimen parlamentario, el de la Tercera República francesa, ahora me refiero a un régimen de Estado totalitario, de Estado autoritario, de Estado no demoliberal.

El régimen fascista mantiene en el texto unificado de la administración provincial y municipal la posibilidad de la designación de Prefectos en atención a sus servicios de orden administrativo.

En Bélgica ha existido en cada provincia un Comisario

de Gobierno, delegado del Poder Central cerca de la provincia. Hay que recordar la autonomía relativa de que han venido disfrutando hasta la guerra actual las provincias belgas. No tienen los poderes reglamentarios del Prefecto francés ni los mismos del Gobernador en Portugal, a que luego aludiré; la administración de la provincia incumbía más plenamente a la Diputación permanente, presidida por el Gobernador, en Bélgica, que podía asistir y deliberar conjuntamente con los miembros que constituyen la Corporación.

En Portugal, el Código administrativo, promulgado en diciembre de 1940, en su artículo 284 indica que la provincia es una asociación de Concejos, con afinidades geográficas, económicas y sociales, dotada de órganos propios para el proseguimiento de sus intereses comunes, teniendo como órganos de la administración de los mismos los Consejos provinciales y Juntas provinciales. En cada distrito hay un Magistrado administrativo, que es el inmediato representante del Gobierno, se ha llamado Gobernador civil; tiene un sustituto nombrado por el Ministro del Interior; puede ser libremente exonerado o dimitido. Sólo los diplomados en cursos superiores o funcionarios civiles o militares de cierta categoría o miembros de la Junta provincial o Presidentes de Cámaras municipales adquieren, según la ley, capacidad para ser designados Gobernadores.

Advertimos que a pesar del origen político partidista del nombramiento, no son generales normalmente los

cambios de Gobernadores; no ocurre lo que acaecía en España durante bastante tiempo en la época del turno pacífico de los dos partidos: liberal y conservador, en el que el cambio de Gobierno traía tras de sí el cambio completo de los 49 Gobernadores de provincia.

Mas para ser Gobernador no bastaba la confianza del Gobierno, sino que se requerían determinadas condiciones de orden administrativo: haber alcanzado determinados grados jerárquicos en la Administración o Magistratura o contar con servicios militares varios años como jefes, y en algunos de los proyectos podemos advertir que se llegó a dar una importancia tal a este género de condiciones, que se restringía la aptitud legal administrativa para el desempeño del cargo de Gobernador civil.

El cargo de Gobernador civil está siempre reflejando la idea de unidad, la presencia de una autoridad superior única en una demarcación de carácter territorial. Nuestro Colmeiro lo consideraba como autoridad superior en el orden administrativo de la provincia representante del Gobierno y escribía: "Un Gobierno único exige la presencia de una autoridad superior, también única, en cada provincia, un agente único en la administración; en suma: si hay un solo Rey no puede haber sino un solo delegado del Poder real en cada unidad administrativa."

Y cuando examinan los autores franceses, refiriéndose al titular del cargo, la unidad del poder, asientan tal unidad en el ejercicio de las funciones, diciendo, como Haurion: la unidad del poder, la

unidad de mando, está mejor reflejada en la parte prefectoral, en la administración departamental, que en la administración central general del Estado, porque en la parte central existe la división de Ministerios y mientras irradia el poder de cada uno de los Ministerios convergen en el Prefecto cuando se trata de la administración departamental.

Evidentemente, lo mismo podríamos decir de la administración española, en la que, en efecto, existe la división en departamentos ministeriales y, en cambio, el Gobernador tiene no sólo dependencia corriente y bien conocida del Ministro de la Gobernación, sino que depende también de los otros Ministerios, y es el representante del Gobierno; sólo cuando existe una función especial, cual la del Delegado de Hacienda o de la autoridad militar, desaparece esa situación peculiar del Gobernador civil, de delegado específico del Gobierno en su totalidad. Esta idea de la unidad de acción inherente a estos cargos está reflejada en un discurso pronunciado en la última semana por el Almirante Darlan en Francia.

Acaba allí de tener lugar una reunión no común, no corriente, de todos los Prefectos, no solamente de Francia, sino de la representación también de los Departamentos de Argelia, que acudieron a Vichy a prestar juramento al Gobierno del Mariscal Pétain, y tras el discurso del Prefecto, que hablaba en nombre de todos, expresando adhesión al Gobierno; tras el discurso del Mariscal, en otra de las ceremonias, el Jefe del Gobierno fran-

cés pronunció un discurso exponiendo a los Prefectos cuál es la situación política del Gobierno y cuál es la función que corresponde a los Prefectos. De este discurso creo que conviene retener lo que el Jefe del Gobierno francés indicaba: el Mariscal ha señalado al Gobierno dos tareas esenciales: una, la de hacer vivir la población; otra, la segunda, la de organización político-administrativa-social de la economía de la nación. En la primera, el papel prefectoral es bien de actualidad, no sólo en Francia, sino en todos los Estados beligerantes y neutrales: el problema del aprovisionamiento de la población es problema esencial, problema primordial en todo Gobierno, el *primun vivere* aparece como actuación inexcusable en la acción gubernamental. Por esta función se cambia en Francia la naturaleza del cargo, en lugar de departamental se convierte prácticamente en regional y hay categorías. Prefectos regionales y Prefectos departamentales; la idea de reconstruir, adaptando a las condiciones actuales las antiguas provincias, lleva a que en relación con el aspecto político, la tendencia exista hacia los Prefectos regionales, de actuación más amplia que los actuales departamentos, y el Almirante indicaba la autoridad de los Prefectos regionales, siendo progresivamente extendida a todos los dominios que interesan a la vida de los departamentos que ellos fiscalizan; sus atribuciones serán también ampliadas a costa de la de los Poderes centrales. Se trata de una reforma profunda, de reformas administrativas exigidas por más de un siglo de centralización extrema.

La doctrina francesa puede resumirse: centralizar la concepción; descentralizar la ejecución, estimular las iniciativas; la reforma política y la reforma administrativa hallarán su expresión más tarde; en cuanto a la organización social, ya se ha puesto en pie con la publicación de la Carta de Trabajo. Puede verse en esta manifestación recientísima cómo hay categorías distintas, no por razón de los sueldos, no por razón de la importancia del departamento y en nosotros de las provincias, sino en razón a las funciones encomendadas a los Delegados del Gobierno.

Prefectos regionales y Prefectos departamentales, como en la reforma del año 91 en España había Gobernadores regionales y Gobernadores provinciales, diferenciación que supone no disminución amplia importante de las funciones que corresponden a los Prefectos de cada uno de los actuales departamentos, salvo los que ocasionalmente se han impuesto por razones de carácter económico, sino a cargo de los servicios centrales. Es la idea bien conocida de mantener a todo trance la unidad política, la centralización política y de realizar una, que hoy todavía, no conociéndose, como no se conoce, en su detalle, cuál sea la futura organización políticoadministrativa de Francia, no podemos decir si habrá que calificarla de verdadera descentralización orgánica o, tratándose de que fuesen funciones de órganos del centro o de Delegados del centro, la consideremos como una desconcentración administrativa.

Las categorías de los Gobernadores son distintas por las retribuciones que reciben, no por la índole de sus funciones. En nuestra Ley provincial, Derecho vigente, los Gobernadores tienen todos las mismas atribuciones; pudiéramos decir que en razón a la relación entre el Gobernador civil de Madrid y la Dirección General de Seguridad había una disminución de las atribuciones del Gobernador radicante en la capital respecto de los que rigen otras provincias en materia de orden público; la diferenciación se hace, única y exclusivamente, por diferenciación de sueldos, de categorías o clases señaladas por la Ley, que considera las provincias o los Gobernadores como de primera, segunda o tercera y que asigna, como se asignaba el año 49, diferentes haberes: 60.000 reales a los de primera, 45.000 a los de segunda, 40.000 a los de tercera y 35.000 a los de cuarta; y en el proyecto del año 91, 25.000 pesetas—ya entonces la expresión legal no era de reales—a los de cuatro regiones. Madrid, con 25.000; Barcelona, Sevilla, Valencia y Valladolid, con 20.000. Coruña, Granada, Zaragoza, las Vascongadas y Navarra, con 15.000; Oviedo y Badajoz, con 12.500, y después señalaba los sueldos que asignaba a los Delegados de Hacienda, que iban a ser prácticamente los Gobernadores de provincia, dependientes en lo político de los Gobernadores regionales, según el criterio orgánico de este proyecto del año 91.

Actualmente los Gobernadores tienen un sueldo uniforme y varían los denominados gastos de representa-

ción. Al lado de éstos existe algo que significa detalle en relación con la importancia que se atribuye al cargo, cual es la norma general de que los Gobernadores disfruten de alojamiento. Este, en ocasiones, ha sido facilitado por las Corporaciones provinciales; en otras ocasiones o países ha sido el propio Estado quien ha proporcionado alojamiento a los Gobernadores o Prefectos y personas de su familia en los edificios propiedad de aquél.

Algunos otros gastos, llamados de representación o gastos de oficina, han venido a sumarse, en ocasiones, a la retribución o dotación del cargo prefectoral y de Gobernador civil.

En este punto de retribución convendrá indicar que las legislaciones, aunque no todas, han rodeado económicamente al Prefecto de la situación que corresponde a la importante misión que se le atribuye. Retribuir a los Gobernadores civiles con sueldos que figuran todavía en la legislación española, con cifras como las que hubo hasta no hace mucho, de 17.000 pesetas de sueldo más 7.500 pesetas para gastos de representación, no es robustecer externamente lo que pudiéramos llamar elemento de decorosa representación del cargo, cómo debe cuidarse del alojamiento de la persona y familia del Gobernador civil y de la bien decorosa instalación de la oficina gubernamental, que debe presentarse siempre en aquellas condiciones que estén en armonía con la alta representación de la función y con la importancia po-

lítica y administrativa atribuida a quien desempeña cargo tan relevante.

Tal cargo, ¿ha de considerarse exclusivamente como cargo político o puede estimarse como cargo técnico-administrativo?

Varían las legislaciones como hemos visto. En la española, hoy, no se exigen condiciones para el desempeño del cargo de Gobernador. Hace ya tiempo que todo el que posea un título académico superior está habilitado para el desempeño de un Gobierno civil. Sin embargo, hay que reconocer que tanto la Ley del 82 como el propio Estatuto provincial de 1925, exigían determinadas condiciones de carácter administrativo en distintas carreras o desempeño de funciones públicas de naturaleza administrativa en Corporaciones locales para poder ser designado Gobernador civil de una provincia.

Mi criterio es favorable a tener en cuenta el doble carácter del cargo de Gobernador. Y como no oculto que soy partidario de la existencia de los llamados Gobernadores regionales, a que voy a aludir, quizá la diferenciación entre Gobernadores regionales y Gobernadores provinciales permitiera el que, dominando la función política en el Gobernador regional como representante político del Gobierno en la región, y dominando en el orden provincial la función administrativa, pudiera armonizarse el exigir, en relación con este doble orden de funciones, condiciones técnico-administrativas, de capacidad administrativa ya acreditada para el cargo

de Gobernador de provincia, y dejar a la confianza, a la libre designación del Gobierno, en razón a su naturaleza esencialmente política, el nombramiento de los Gobernadores regionales.

Algunos dicen que la función de Gobernador no puede ser de carrera, porque su carácter de Delegado del Gobierno requiere poseer en todo momento la confianza de éste, a quien hay que dejarle la libertad para la designación. En cierto aspecto el argumento no deja de tener fuerza; pero si se advierte que no sólo ejercita la función política, sino que es jefe de multitud de servicios que tienen a su cargo importantísimas funciones de orden administrativo, ¿cómo prescindir de lo técnico-administrativo para el desempeño de la función? ¿Es que la experiencia no ha demostrado ya en otros países (veamos el ejemplo, en cierto modo, en Francia y en Italia) que el Gobernador de carrera puede existir sin que haya peligro alguno para el Gobierno? Se evitan tales peligros por la posibilidad de separarle transitoriamente de su cargo y colocarle en situación de disponibilidad, por la de trasladarle de una a otra circunscripción territorial.

Hay que tener además en cuenta, que cuando se habla de las condiciones para el desempeño de estos cargos, cuando se pregunta si el Gobernador debe ser de provincia o regional, el problema está ligado a la capacidad de las personas que han de serlo. Cuando en España se proyectó instituir los Gobernadores denominados

regionales, se indicaba claramente que la nueva orientación tenía su razón de ser esencial en las simplificaciones y en la economía de los servicios administrativos, con el enaltecimiento del cargo y funciones de los Gobernadores, y se consideró palmaria la conveniencia de "reducir el número de Gobernadores, tanto por la dificultad de dotar debidamente a tal número en la proporcionalidad que demanda la altísima representación de esos cargos, como por ser notorio—se escribía en 1891— que no hay partido gubernamental que pueda cubrir con plena satisfacción los cuarenta y nueve Gobiernos civiles con personajes habilitados, dispuestos y probados, con prestigio ya adquirido, en términos que, con ser tan alta la función, resulte aún más enaltecida por el valor personal de los llamados a desempeñarlas". Esto se ha dicho oficialmente. El enaltecimiento y dignificación del cargo se estimaba como asunto de capital interés.

Si tenemos en cuenta que, incluso para cargos de mayor altura, el número de personas debidamente capacitadas era reducido; que en la baraja política de personas con que contaba cada partido para los altos cargos el número no era verdaderamente excesivo; si se tiene en cuenta cómo volvían a ser las mismas personas las que, al advenimiento del mismo partido al Poder, desempeñaban los cargos de Ministros, Subsecretarios y Directores generales; cómo el mayor número de Gobernadores civiles era el de los que ya en anterior ocasión ostentaron el cargo y menor el número de los que por pri-

mera vez lo eran, podremos convenir en ser conveniente plantear el problema de si, dada la situación actual de la vida nacional, dados los medios de comunicación, dada la facilidad de actuación de una misma persona en un mayor radio de acción territorial, no sería oportuno volver a la idea que existió ya en el proyecto de Moret y en el de Sánchez, Toca-Silvela, de crear los Gobiernos regionales y de reducir el número de Gobernadores de índole esencialmente política, dejando para funcionarios administrativos seleccionados entre aquellos que hubieren prestado servicios en cargos de determinada categoría administrativa la provisión de los restantes Gobiernos de provincia.

¿Qué valor hay que dar a las decisiones de estos funcionarios? Depende la contestación de lo que anteriormente he indicado respecto a la distinta naturaleza que el cargo puede tener y a la distinta índole de las funciones políticas y administrativas.

¿El cargo es de mera representación del Poder central? Lo lógico es que las decisiones puedan ser recurridas en alzada ante el Poder central. Por el contrario, si las funciones se desempeñan en régimen de descentralización, figura el Gobernador como verdadero Jefe de administración provincial; en ese caso, si la descentralización tiene carácter orgánico, las decisiones deben ser objeto de revisión o fiscalización jurisdiccional en la misma esfera local; pero si no se trata más que de una desconcentración, entonces para todo lo que es

desconcentración del Poder central el recurso de alzada será el lógico.

De ambas modalidades hay ejemplos en la legislación, porque no hay que olvidar que la función que desempeña el Gobernador no es la de mero delegado del Poder central solamente, sino que esa delegación le convierte en ocasiones en Jefe de servicios de naturaleza provincial; y para descongestionar el centro se acude a la solución a que alude el Almirante Darlan: centralizar la concepción, la unidad política del Poder; descentralizar la ejecución o realización, y con tal descentralización la consecuencia lógica es señalar valor decisivo a las resoluciones adoptadas por estos funcionarios, dar carácter ejecutorio a las mismas y carácter jurisdiccional a la revisión que de ellas pueda hacerse a instancia de los particulares o a instancia del mismo Poder central.

Si tenemos en cuenta, además, las funciones que desempeñan los Gobernadores, tanto por la enumeración que hace la Ley de 1882 como la misma que contenía el Estatuto de 1925, nos encontramos con que, distribuidos territorialmente por la legislación administrativa los distintos servicios, los Gobernadores intervienen en un número considerable de expedientes en los que tienen que adoptar resoluciones, en unos casos, según la legislación y a propuesta de los Jefes técnicos de los Servicios, era el propio Gobernador quien la adoptaba, y en otros pasaba del Gobernador la jurisdicción directa-

mente al Jefe técnico. En estos casos es perfectamente explicable el que pueda darse por terminada la vía denominada gubernamental con la resolución de esta autoridad; y, sobre todo, si se iba a la concepción de Gobiernos regionales para ciertos órdenes de funciones políticas y de naturaleza administrativa de fiscalización, debía terminar en lo regional la vía gubernamental y establecerse dentro de esa delimitación de orden territorial toda la fiscalización normal de las decisiones o resoluciones adoptadas.

Veremos en día próximo, cuando examinemos la parte relativa al régimen jurídico de la vida provincial y el valor jurídico de las decisiones de las autoridades provinciales, cómo todo gira en derredor de estas ideas que ahora apunto. Criterio de concentración: recurso gubernativo,alzada. Criterio de descentralización: recurso de naturaleza contencioso-administrativa.

Al lado de los Gobernadores provinciales y de los proyectados Gobernadores regionales, en la legislación española se hallan ejemplos de la existencia de Gobernadores generales.

En 1934, de acuerdo con la Ley de 28 de julio de 1933, se nombró para la provincia de Asturias y partidos judiciales: ocho de León, uno de Palencia y tres de Santander, un Gobernador civil, que se llamaba general, especialmente encargado de asegurar el orden público y de dirigir la reconstrucción y normalización de

las regiones damnificadas por la acción rebelde de octubre del año 34.

El Gobernador civil general era el de la provincia de Asturias, pero podía ejercer las funciones inherentes al cargo en todo el territorio de su jurisdicción. Tenía facultades delegadas de los Ministros de la Gobernación, Instrucción, Obras públicas, Trabajo, Sanidad, Industria y Comercio y Comunicaciones, y era nombrado y removido por Decreto del Consejo de Ministros.

En 22 de enero del año 36 y por Decreto se suprimió el Gobierno general de Asturias y se restableció la antigua división de las cuatro provincias.

Al lado de los Gobernadores, la Ley del 82 atribuye a las Diputaciones provinciales la administración de las provincias. Fijémonos: la administración, no el gobierno de las provincias.

¿De qué naturaleza son estos organismos provinciales?

¿Cómo cabe concebir la organización de estas Corporaciones? En razón a su carácter netamente provincial, ¿como unidad orgánica o como una variedad de órganos por servicios dentro del territorio de una provincia?

¿Cabe establecer diferenciaciones según que el órgano sea sólo de preparación, o lo sea de deliberación y de ejecución?

¿Ha de haber un solo organismo que tenga a su cargo la preparación, deliberación, decisión y ejecución so-

bre la totalidad de los servicios de naturaleza provincial, o cabe establecer multiplicidad de organismos, variedad de ellos en secciones o comisiones distintas según la índole y naturaleza de los servicios de que se trate? ¿Cabe admitir que el órgano encargado de la administración de cada servicio sea un órgano unipersonal, o, por el contrario, que sea órgano colegiado?

Tal órgano, ¿ha de tener naturaleza política, representativa o sólo naturaleza netamente administrativa?

¿Cabe el que el órgano colegiado o unipersonal tenga verdadero poder de decisión o será necesario que sus deliberaciones o resoluciones sólo tengan carácter ejecutivo en virtud de aprobación superior?

Si el órgano es colegiado, ¿su función será verdaderamente deliberatoria y resolutive aunque en algunos casos—por excepción—se exija aprobación superior para ciertas decisiones suyas, o, por el contrario, dada la existencia de un órgano unipersonal encargado del gobierno y administración de la provincia designado por el Gobierno central, no tendrá más que carácter consultivo?

Puede advertirse por esta enunciación de cuestiones cómo el tratar de la naturaleza de los organismos provinciales suscita problemas del más alto interés. El primero, lógicamente, el de decidir cuál es la naturaleza de la provincia, porque en relación con el criterio que se haya sentado respecto a la naturaleza intrínseca de la provincia deberá estar la naturaleza del órgano encar-

gado de la administración de los propios intereses de ella.

Si la provincia se considera, como se ha considerado en cierto modo por el Estatuto provincial del 25 y como la considera el Código administrativo de Portugal de 1940, como una agrupación de Ayuntamientos, no puede extrañar que cuando se trate de constituir un órgano representativo de la provincia y administrador de intereses, comunes a los municipios, supramunicipales, se parta de la existencia del Municipio y ese órgano esté compuesto de representantes de las municipalidades de la provincia.

Si la provincia tiene propia substancia, es cosa distinta de una mera asociación de municipios para ciertos fines o servicios, de la misma manera que en un régimen demoliberal hay una representación electiva para constituir el organismo administrativo del Municipio, habrá que organizar, como organizaba la Ley del 82, con arreglo a este criterio demoliberal un organismo representativo de la provincia, y en lugar de delegados de Municipios habrá una delegación de los propios electores, designación electiva de administradores provinciales, bien con circunscripción provincial única o en varias circunscripciones según el sistema electivo de que se parta para organizar la administración.

Si en lugar del sistema demoliberal, por dominar lo técnico y la eficacia de los servicios, sobre lo representativo, el promover los intereses morales y materiales en

el territorio provincial, el organismo de que se trate podrá tener una naturaleza distinta de los dos casos anteriores y no podrá extrañar el que, como acaece en algunas legislaciones, no se busque la representación del elemento individual, ni del político-administrativo, del conjunto de habitantes, sino que se acuda al elemento de naturaleza corporativa, al elemento representativo de los mismos intereses que se han de administrar. Y nada de extraño tiene el criterio adoptado por la legislación portuguesa para constituir el organismo equivalente a nuestra Diputación provincial mediante la representación, sí, de Municipios, pero, a pesar de la definición que se da de que el Distrito es una agrupación de Municipios, de Concejos, se disponga habrá un representante de las entidades que tienen a su cargo los servicios, por ejemplo, de Beneficencia; habrá un representante de la Universidad, un representante de los establecimientos de Enseñanza secundaria, un representante de la Sanidad. En una palabra, habrá representantes de servicios, habrá representantes de intereses económicos, de intereses sociales, de intereses intelectuales; en suma: la idea del servicio y la idea del fin será la determinante del carácter del órgano.

Si al mismo tiempo se tiene en cuenta el régimen político existente en el Estado—régimen democrático o régimen autoritario—habrá variedad de criterios. En el régimen demoliberal, la elección será el procedimiento. En el régimen autoritario, el nombramiento autoritario

será el criterio lógico para la designación de los que hayan de constituir el órgano colegiado.

¿A qué hay que dar predominio: a un órgano colegiado o a un órgano unipersonal?

Si nos fijamos en ejemplos típicos de administración local podremos ver cómo en ocasiones el predominio lo tiene el órgano unipersonal. Es el ejemplo del Podestà, es el ejemplo del mismo Gobernador en Italia. La acción de quienes están al lado de la autoridad unipersonal no es de resolución, no tiene poder verdaderamente deliberante; es de órgano consultivo, es de asesoramiento. El órgano activo, designado autoritariamente, es el que adopta la decisión; pero en determinados casos, antes de adoptar la decisión, debe oír el parecer o el consejo del órgano consultivo que el legislador crea. Variará, pues, la naturaleza del órgano de administración según que se atribuya un poder de decisión o simplemente se reconozca por la ley naturaleza de órgano consultivo.

¿Cuál ha de ser la composición del órgano de administración que antes se denominaba Diputación provincial?

Las legislaciones varían, como era varia nuestra legislación local en la composición y funcionamiento de las Corporaciones municipal y provincial en las leyes de 1877 y 1882; y es natural la variedad debida a la distinta naturaleza de las respectivas Corporaciones, extensión e índole de sus atribuciones.

Si éstas deben limitarse al examen de presupuestos y cuentas, a la adopción de reglamentos generales y acuerdos básicos de establecimiento y organización de servicios, no son necesarias reuniones semanales como las de los Ayuntamientos de la Ley de 1877, siendo suficientes las reuniones semestrales de la Ley provincial de 1882, quedando el resto de la actuación administrativa para los órganos ejecutivos.

Si la función de las Corporaciones no es de resolución, sino meramente consultiva, evidentemente la reunión debería depender de la necesidad de solicitar la consulta y de quien la solicitare, sólo en los casos de tener ciertas decisiones plazo fijo para su adopción, como, por ejemplo, la aprobación de los presupuestos, la actuación del órgano consultivo tendría también previamente señalado momento de reunión. Casos hay en los que se indica que la reunión de Cuerpos de esta naturaleza no puede exceder de cierto número de días. Anteriormente, en nuestra legislación prescribíase que en la primera de las sesiones semestrales de la Diputación se señalase el número de las que durante el período habrían de celebrarse.

¿Quién ha de presidir este organismo de administración provincial?

Está también en relación directa la respuesta con la naturaleza que se dé al órgano colegiado y su relación con el delegado del Gobierno.

Con la naturaleza del órgano, porque si el órgano es

de carácter representativo lo lógico es que la presidencia la tenga alguien designado por la propia entidad de entre los elegidos. Si, por el contrario, no es éste el carácter, sino el administrativo, en razón de los servicios, no habrá inconveniente en que la presidencia pueda ser desempeñada, como indica el Código portugués, por uno de los designados por cada una de las categorías administrativas y sociales que antes mencioné. Con su relación con el Delegado del Gobierno en la provincia, por la menor o mayor acentuación que se dé a éste de superior jerárquico de la Corporación y administrador también de los intereses provinciales.

Hablar de la naturaleza del órgano como órgano de gobierno o simplemente de administración puede ofrecer soluciones distintas. Presidencia efectiva del Gobernador y Presidencia nominal con voz, pero sin voto: derecho de asistencia a las sesiones sin poder resolutivo.

¿Hacia qué solución debe orientarse la reforma?

En materia provincial creo que hay que huir de la representación individual; que no hay que admitir exclusivamente la representación del elemento municipal, que no debe excluirse, pero que no debe ser única; que tiene que dominar, en razón de los servicios de índole social que están a cargo de estas Corporaciones, la representación de esos elementos sociales; y que, puesto que hay organizaciones oficiales de ese género de intereses, a ellas corresponde la designación si el sistema que se sigue es el de designación en lugar de un nombra-

miento de carácter autoritario. Y digo de designación en lugar de nombramiento de carácter autoritario, porque tenemos ejemplos, en los nuevos regímenes de naturaleza política, de las dos soluciones: de designación, en el régimen portugués, y de nombramiento autoritario, en el italiano o en otra legislación de nuevo régimen estatal del mismo carácter totalitario o autoritario.

¿Con ello queda trazado ya el cuadro completo de los órganos de administración provincial? No, porque el Gobernador no absorbe la totalidad de los servicios desconcentrados de la administración central y porque el organismo netamente provincial no absorbe la totalidad de los servicios de carácter social que existen diseminados por el territorio nacional.

Hay que tener en cuenta que al lado del Gobernador, de la Diputación—antes Comisión provincial según la Ley del 82—, de las Comisiones gestoras actuales, hay una serie de oficinas y funcionarios técnico-administrativos que tienen a su cargo servicios que tienen demarcación provincial en unos casos y regional en otros: y que sólo en el conjunto de estas categorías distintas de funcionarios, de estas categorías distintas de órganos, unos unipersonales, de acción, de ejecución, otros colegiados, de deliberación, de consejo, podrá encontrarse el esbozo de la futura organización de la administración provincial con la diferenciación de la deliberación y de la acción, con la diferenciación de servicios meramente desconcentrados y de servicios descentralizados.

En el próximo día continuaré con el examen de las categorías de funcionarios administrativos y técnicos y su regulación en la legislación española, para pasar al estudio concreto y más detallado de los servicios provinciales tal como actualmente se hallan en la vida provincial española.



CONFERENCIA SEXTA

FUNCIONARIOS PROVINCIALES

Su clasificación.—¿Naturaleza estatal o provincial?—Funcionarios de la Administración Central encargados de la fiscalización de la Provincial.—Funcionarios administrativos; Secretarios e Interventores; otros funcionarios.—Funcionarios técnicos.—Reclutamiento de los funcionarios. El Gerente director de los servicios.

CORRESPONDE examinar, en primer término, lo relativo a los funcionarios provinciales, administrativos y técnicos. Es este problema que tiene muy señalada importancia en la organización de la Administración provincial, como tiene siempre el problema de los funcionarios de la Administración general en cualquiera de sus esferas. La buena marcha de la administración, naturalmente, tiene que depender de la buena preparación, de la buena gestión realizada por aquellas personas fi-

sicas que, como titulares de una función pública, se convierten en órganos de la Administración.

La materia de funcionarios provinciales da lugar a una serie de problemas de mucha significación y de índole bien distinta. Los funcionarios provinciales, ¿son todos de la misma naturaleza? ¿Hay variedad de naturaleza en las funciones de ellos? Además de la división corriente en la administración, de funcionarios de escala técnica y funcionarios de escala auxiliar, ¿hay otras distinciones que hacer? Al hablar de funcionarios de la Administración provincial, ¿todos los que actúan en esa esfera son propiamente funcionarios provinciales o, por el contrario, deben algunos ser considerados como funcionarios del Estado?

Se clasifican los empleados o funcionarios provinciales en generales, los encargados de los servicios generales de la Administración provincial, Secretaría, Contaduría y Depositaria, según el texto de la Ley de 1882, y los funcionarios encargados de servicios especiales. En éstos, en los encargados de servicios especiales, surge inmediatamente la diferencia entre los funcionarios técnicos, propiamente técnicos del servicio especial de que se trata, y funcionarios administrativos, adscritos para la parte administrativa de la realización de ese fin técnico especial.

Si nos fijamos, no en la legislación española de momento, sino en otra legislación extranjera, para ver cómo se plantea este problema, advertimos que en los

funcionarios de la Administración local, por ejemplo, en Italia, se distinguen los funcionarios honoríficos, de nombramiento actualmente autoritario, por el Gobierno, el *Podestá*, los miembros de la Consulta, los funcionarios administrativos retribuidos, de nombramiento, salvo excepción en algún caso, del mismo ente de que se trata. Diferenciación entre empleados, los asimilados al concepto técnico legal de funcionarios, y los asalariados o agentes de la administración, distribuidos unos y otros en servicios de carácter general y servicios especiales, por ejemplo, servicios de policía, cuando este servicio corresponde no sólo al Estado, sino también a entidades locales, como acaece con la existencia de policía municipal en Francia, Italia, etc., servicio de higiene, servicio de beneficencia, servicio de obras públicas, servicio financiero, servicio de estado civil, y tantos otros que pudieran mencionarse.

Pero, cosa curiosa, ya que me refiero a la legislación italiana: el cargo más importante en la administración municipal, desde el punto de vista funcionarista, es el del Secretario, y el Secretario no es funcionario municipal, es funcionario del Estado. La legislación italiana los clasifica en ocho categorías: las cuatro primeras figuran con una escala única nacional, el nombramiento corresponde al Ministro del Interior; las cuatro segundas categorías son de naturaleza provincial y corresponde al Prefecto su nombramiento. Se exige para algún caso especial, como el de Oficial sanitario, nombramiento tam-

bién del Gobierno. ¿Habrà, pues, que examinar, cuando se trata de este género de funcionarios, si todos los que actúan en la Administración provincial deben ser funcionarios provinciales, netamente funcionarios locales o, por el contrario, podrá haber alguno que tenga la consideración de funcionario del Estado? En Italia, en general, se aplica lo que acabo de decir para la Administración municipal a la Administración provincial, y la tendencia actual es el equiparar lo provincial al régimen municipal. El Secretario en la provincia es todavía un funcionario local, un funcionario del ente provincial, pero la tendencia es a transformarlo en funcionario del Estado. ¿Por qué se advierte esta singularidad?

Nosotros hemos venido considerando los funcionarios provinciales y municipales como funcionarios netamente locales; su designación correspondía, según la Ley del 77, municipal, y la del 82, provincial, a las respectivas Corporaciones. El Estado, en razón a dar garantía jurídica al funcionario, fué cuidando a través del tiempo, al mismo ritmo un poco atrasado, de ir dando un Estatuto al funcionario estatal, de ir dando Reglamentos, bien interiores—Reglamentos debidos a las propias Corporaciones—, bien después a normas de carácter general, que señalasen las normas del Reglamento que cada Corporación pudiera redactar para los funcionarios de entidades locales; pero a medida que se va estableciendo un más íntimo enlace entre la gestión de asuntos de entidades locales y delegados del Poder cen-

tral, negando la idea de autonomía, admitiendo sólo la existencia de una esfera autárquica, un señalamiento de materias en que actúa el órgano localizado, a medida que se considera que hay que acentuar con el mantenimiento de la unidad político-administrativa la intervención del Poder central en los asuntos locales, surge preguntar, si existiendo funcionario, como el Alcalde, nombrado por el Gobierno, ¿por qué no haber un Secretario de la Corporación y un Jefe de los funcionarios de la Administración municipal, nombrado también por el Gobierno? Si el Gobernador interviene y tiene potestad para suspender determinados acuerdos que adoptan las Corporaciones provinciales, si el nombramiento de Jefe provincial de la Administración provincial se hace por el Gobierno central, ¿por qué no hacer los nombramientos y dar consideración de funcionarios centrales a los Jefes de las oficinas provinciales? ¿Es que no habría posibilidad de realizar una inspección, una más adecuada fiscalización de los actos de las autoridades provinciales y municipales, teniendo algunos de los funcionarios que dirigen esa administración, en relación directa con la Administración central y teniendo el carácter no de funcionarios locales, sino de funcionarios estatales? En España, ¿cuál es la situación legal, qué orientación existe en esta materia?

En España, los funcionarios de Administración provincial tienen el carácter de funcionarios provinciales. Existe mantenido el capítulo respectivo del Estatuto

provincial de 1925; en virtud de los Decretos de revisión del año 1931 no hay modificación legal en el nuevo régimen en esta materia, hasta las nuevas normas que como consecuencia de la creación del Instituto de Estudios de Administración local y la creación en el mismo de la Escuela Nacional de funcionarios de Administración local. La Ley de 6 de septiembre de 1940 y su Reglamento de 24 de junio de 1941 crean una institución nueva como institución del Estado, puesto que, salvo la Escuela de funcionarios de Administración local que existió en Barcelona, habían existido varios proyectos de creación de Escuelas de funcionarios locales, pero no se habían llevado a la realidad hasta ahora; la Escuela tiene carácter nacional, sin perjuicio de la descentralización de sus servicios, de que haya centros locales para la preparación de ciertas categorías de funcionarios.

Cuando se publicó en el año 40 la Ley del 23 de noviembre sobre provisión de plazas vacantes en la Administración local, se decretó la apertura de concursos para el nombramiento de Secretarios, de Interventores y de Depositarios; pero el concurso se hizo por la Dirección general de Administración local. Se resolvió por ella, previa audiencia de la Corporación y a propuesta en terna de un Tribunal calificador, que en los servicios centrales se componía de un Magistrado, de un Abogado del Estado y de un Jefe de Sección del Ministerio. Cuando se trata de Secretarios municipales de tercera

categoría son los Gobernadores los que actúan. y contra los fallos dictados en la resolución del concurso cabe la alzada al Ministro de la Gobernación. Es decir, que hay un enlace entre la Administración local y la Administración general del Estado, que la designación no se hace por obra exclusiva de la Administración local, sino que hay una intervención de órganos centrales: pero no basta indicar esto. Me lleva la existencia de este enlace entre la legislación española y lo que he indicado acerca de la legislación italiana al planteamiento de otro problema fundamental en este punto del enlace entre la Administración general del Estado y las Administraciones locales, y es el de los servicios que la Administración general tiene que tener en el centro, en esta denominada Dirección General de Administración local, relativos a la vida de las Corporaciones tanto provinciales como municipales y la clase de funcionarios que deban actuar en los mismos.

Hablar de funcionarios de la Administración provincial y no referirnos al enlace entre esta Administración y los servicios de la Administración central sería dejar el cuadro incompleto. Porque, sea cual sea el criterio en materia de designación de funcionarios de Administración provincial, ya que concretamente examino esta esfera, siempre surgirá esta pregunta: ¿cómo resultarán mejor atendidos los servicios de inspección, cómo resultarán mejor atendidos los servicios de fiscalización a realizar por la Administración central? La inspección,

la intervención central era cumplimiento de un precepto de carácter constitucional, con arreglo a las normas del artículo 84 de la Constitución de 1876; en todo momento, en razón de la facultad que se atribuye al Gobernador civil respecto de las decisiones adoptadas por la Corporación para poderlas suspender, de las reclamaciones que se entablen contra actos de los Gobernadores, de los recursos que pueden interponer los particulares, de múltiples incidencias de la Administración provincial que atañen a la esfera central, se plantea el problema de qué funcionarios son los que deben tener a su cargo todo lo que en la Administración central se refiere a la propia Administración provincial y municipal. Si advertimos, creo yo que acertadamente, cómo se ha tratado de ir dando cada día más carácter técnico, de más especialidad en la Administración central, a determinados servicios de ella, acentuando ese carácter técnico, como, por ejemplo, con la creación de la Secretaría Técnica de la Dirección General de Administración local, habrá que preguntarse qué funcionarios son los que deban desempeñar tal puesto, quiénes los que deben dar el asesoramiento técnico a los órganos activos de la Administración central, órganos que, naturalmente, son de carácter más bien político que técnico, como lo son el cargo de Subsecretario, de Director general de Administración local, dado su nombramiento político, no netamente administrativo. La respuesta que se impone es la de que cuanto más se acentúe en quien decide

e) carácter político del cargo más hay que acentuar en quien prepara y auxilia al elemento político el carácter técnico, y que, por consiguiente, aunque se trate de servicios que radiquen en el centro, el reclutamiento de esos funcionarios hay que buscarle entre los que hayan cultivado la especialidad, entre los conocedores de los servicios locales que motivan actividad en oficinas centrales.

¿Quién podrá inspeccionar mejor unos servicios de índole municipal o provincial: quien no haya prestado servicios en esa esfera o quien en determinada categoría elevada de ella, durante un cierto período de años, haya prestado esos servicios? Evidentemente, la técnica y la práctica facilitarían la mayor eficacia de la acción del órgano central respecto de la Administración local. La conveniencia del interés del servicio lleva para mí a la conclusión de que hay que reclutar para la Administración central determinados funcionarios entre los escalafones de carácter técnico que el mismo Estado ha creado en las leyes orgánicas provincial y municipal para la Corporación respectiva.

Lleva esto al planteamiento de otro problema, el problema del Estatuto singular de esos funcionarios locales actuantes en el Centro, la necesidad de resolverlo, no estableciendo oposición entre las categorías e índole de sus servicios, no creando solución de continuidad entre su situación como funcionarios netamente locales y la situación como funcionarios de la Administración central, sino estableciendo el debido enlace en razón a sus

servicios, ya que siendo todos ellos de carácter oficial, y no pudiendo considerarse compartimentos estancos en absoluto las entidades de carácter local y el Estado de que forman parte, hay medios no difíciles de hallar para solucionar lo que afecta a la situación individualizada de esos funcionarios, en consideración a la índole de los servicios que prestan y a la esfera en que los vienen prestando. Dejo este punto no más que como indicación, porque el tiempo no permite un mayor desenvolvimiento.

Fijándonos en los empleados, ya concretamente, de Administración provincial, hay que partir de la distinción corriente de funcionarios técnicos y funcionarios llamados administrativos por unos, burocráticos por otros. Técnico denominan algunos, no al que presta servicio especial, sino a aquellos que para adquirir la condición de empleados han necesitado la posesión de un título académico; burocráticos, los de índole netamente administrativa, que han necesitado, para tener la condición de empleado, un título oficial de índole administrativa: actualmente diríamos, el diploma de la Escuela Nacional de Funcionarios. Funcionarios especiales, en algún proyecto de los redactados, se han considerado a todos aquellos de profesión especial, no académica; funcionarios subalternos, a aquellos que desempeñan funciones manuales secundarias o puramente mecánicas, quedando todavía otras categorías, como las de los guardias y agentes armados, que requieren para su función el uso de

armas, categoría mucho más importante en la Administración municipal, numéricamente, que en la Administración provincial.

Los funcionarios de la Administración provincial divídense por la Ley de 1882 y Estatuto de 1925 en funcionarios técnicos o especiales. Esta diferenciación existía ya en la Ley de 1882, no tan acentuada como lo está en el Estatuto provincial. La Ley de 1882 hablaba de la Secretaría, de la Contaduría y de la Depositaria. El artículo 104, atribuye a la Corporación el nombramiento y separación de los funcionarios, pero hacía referencia al número 4.º del artículo 74 de la misma Ley para los funcionarios de orden profesional, para los técnicos especiales, llamando la atención sobre los Reglamentos y condiciones singulares exigidas por el Reglamento de régimen interior aprobado por las mismas Corporaciones. El artículo 142 establece los deberes en relación a la jerarquía, y no había un gran desarrollo de la materia "empleados de Administración provincial" en la Ley, siendo reducido el número de artículos que se dedicaban a ello, justificándose los intentos de reforma de la Ley provincial no sólo en este punto, sino en otros, y cómo se llega al Estatuto de 1925 y a una modificación importante en la materia que examino. El Estatuto, que constituye Derecho vigente, indica que en cada Diputación o Cabildo insular habrá un Secretario pagado con fondos provinciales o insulares, que será el

Secretario del Pleno y de la Comisión provincial en su caso o Cabildo.

Se diferencia con relación a la Secretaría dos órdenes de funciones: las que le corresponden formando parte de la Corporación provincial y las como Jefe de los Servicios administrativos de la Diputación.

Como miembro de la Corporación (artículo 136), asiste sin voto a las sesiones del Pleno, hoy de la Comisión gestora, antes se agregaba "y de la Comisión provincial", dando cuenta de la correspondencia y de los asuntos comprendidos en la convocatoria u orden del día; levanta las actas, advierte a la Diputación y al Presidente, en su caso, de la ilegalidad, si la hubiere, de cualquier acuerdo que pretendiese adoptar, consignando en acta su protesta en su caso, a fin de eximirse de la responsabilidad que pudiera caberle; asiste a todos los actos oficiales de la Diputación y Comisión, vigila la ejecución de acuerdos, gestiona todos los asuntos de la Corporación, siempre que así lo disponga el Presidente, y cuida de la redacción y publicación semestral de los extractos de acuerdos administrativos de la Corporación (artículo 137).

Como jefe de los servicios, debe permanecer en su despacho las horas señaladas para oficina, debe dirigir y vigilar los empleados de la Secretaría, preparar los expedientes que ha de resolver la Corporación, cuidar de que se expidan gratuitamente, sin perjuicio de los reintegros exigidos por la Ley del Timbre, recibos de re-

clamaciones, solicitudes y recursos; certificar de todos los actos y documentos oficiales de la Corporación, redactar las memorias anuales dando cuenta de los servicios de la Diputación, custodiar y ordenar el archivo cuando no hubiere funcionario técnico especial.

Para ser Secretario se exige ser español, varón, de estado seglar, mayor de 25 años, hallarse en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos, tener el título de Licenciado en Derecho y haber acreditado la aptitud legal en la forma reglamentaria. Al Reglamento dejó el Estatuto fijar las demás condiciones precisas para el ingreso, previa oposición, en el Cuerpo correspondiente; el régimen de ascensos, la declaración y provisión de vacantes y la regulación de derechos pasivos, etc. El Reglamento procurará fusionar los Cuerpos de Secretarios de Diputaciones provinciales y de Ayuntamientos, establecerá reciprocidad entre los aspirantes, armonizando la autonomía de las Corporaciones provinciales.

Al lado de los Secretarios, el Estatuto preveía la existencia de un Interventor de fondos (artículo 148), encargado de la cuenta y razón y de fiscalizar todo ingreso o gasto hecho por la Corporación. Señala el artículo 149 como sus funciones; llevar los libros de contabilidad, dirigir la oficina de cuenta y razón y la intervención de fondos, extender los cargaremes y libramientos de todos los pagos, preparar y conservar los presupuestos ordinario y extraordinario, formar la cuentas de presupuestos y propiedades, los balances trimestrales y liquidacio-

nes generales de cada presupuesto. autorizar las nóminas de empleados, informar los expedientes de fianzas y de reintegro, conservar una de las tres llaves de la caja de caudales, asistir a los arqueos, pasar diariamente nota de la situación de fondos, cumplir los deberes que el Reglamento de empleados municipales de 1924 impone en lo pertinente al caso y redactar una memoria expresiva del estado económico de la Corporación. El Interventor debe negarse (artículo 150) a todo pago de gastos que no tenga consignación en presupuestos, oponerse a que los fondos o valores estén en poder de particulares y no en las arcas provinciales; debe dar cuenta del retraso en los ingresos, formular oposición ante la Corporación, a que en los pagos sean infringidas las prioridades que se deriven de títulos legítimos. El Interventor tiene voz en las sesiones para cumplir las obligaciones que le impone este artículo. Para ser Interventor hace falta también pertenecer al Cuerpo oficial de Interventores de la Administración local.

Al lado del Secretario y del Interventor hay funcionarios administrativos burocráticos de la Corporación. e independientemente de ellos, de los administrativos y de los auxiliares, están en el grupo de los que llama el Estatuto "demás empleados de la Administración provincial" los Ingenieros, Arquitectos, Abogados, Médicos, Farmacéuticos, Veterinarios, Archiveros, Practicantes y demás funcionarios técnicos titulados de la Diputación, que ingresarán, según la respectiva Corporación acuerde.

por oposición o por concurso. Respetando la autonomía de las Corporaciones, el Gobierno podrá dictar Reglamentos de carácter general para impedir que la Diputación desatienda sus servicios técnicos o los encomiende a personal falto de garantía titulada oficial.

La Diputación está obligada, según al artículo 154, a formar Reglamentos que determinen las condiciones de ingreso, ascensos, sueldos, licencias, sanciones, separación, derechos pasivos, funciones y deberes de los funcionarios provinciales, Reglamentos que deben ser distintos en cuanto a sus deberes y derechos para el personal técnico y administrativo y el subalterno, ajustados a las garantías legales.

Adviértese, pues, que el criterio legal es: unos funcionarios jefes de los servicios netamente administrativos y de los económicos, funcionarios técnicos especiales y empleados administrativos.

¿Cómo organizar estos Cuerpos de funcionarios? ¿Qué sistema es el que debe aceptarse para la designación de ellos? Son distintos los servicios que han de prestar las categorías diferentes de funcionarios que he mencionado. No cabe someter al mismo criterio lo referente a la formación de un Cuerpo de Secretarios, un Cuerpo de Interventores o de Médicos de la Beneficencia provincial o de Ingenieros o Arquitectos provinciales. ¿Ha de ser el nombramiento libre? ¿por concurso de méritos? ¿mediante ejercicios de oposición?

El nombramiento libre no es el mejor sistema. Es

conveniente exigir la demostración de la aptitud para el desempeño del cargo. ¿Cómo mostrar que se tiene esa aptitud? El sistema del concurso de méritos pudiera utilizarse, pero la experiencia muestra que no basta seguir tal sistema para la mejor selección, no sólo por la dificultad en señalar clara y debidamente cuáles deben ser los méritos a tener en cuenta y su respectiva preferencia, sino por las dificultades de examinar comparativamente por modo interno, en lo esencial, los méritos de igual epígrafe, aparentemente de la misma naturaleza, de unos y otros aspirantes. El sistema de oposición se ha preferido y el Estatuto provincial lo admite como el más adecuado.

La oposición, evidentemente, puede mostrar la aptitud, la capacidad para el desempeño del cargo, pero no siempre puede decirse que ese sistema sea realmente el mejor. Algunos le han calificado como el menos malo de los diversos sistemas, y por eso no puede extrañar que, siguiendo el ejemplo de otras profesiones, se pensara en la creación de Escuelas especiales de preparación para estos órdenes de funcionarios.

Inmediatamente surge la necesidad de establecer distinción entre las distintas clases de funcionarios. La preparación no puede ser igual para un Secretario que para un Interventor, aunque hay estudios que son comunes para ambos; la preparación tiene que ser distinta para un funcionario administrativo letrado que para un In-

geniero, un Arquitecto o un Médico de la Administración provincial.

La organización de los Cuerpos administrativos puede hacerse, y es el sistema que dará los mejores resultados, mediante la existencia de la Escuela especial. En primer lugar porque, exigiéndoles un título académico—en este caso para ser Secretario—que supone una primera selección; estableciendo un cierto orden de estudios, no todos teóricos, sino teórico-prácticos, durante determinado período de tiempo, los aspirantes que han sido seleccionados entre los que poseen un mismo título académico irán demostrando en el curso de sus trabajos sus aptitudes, aptitudes de distinta naturaleza a contrastar, porque, además, de los conocimientos especiales, de la instrucción, se requiere conocimiento de la persona, de sus condiciones de asiduidad, competencia, de iniciativa, de decisión, que se irán mostrando en cada uno de los trabajos en el centro, conocimiento muy superior al que pueda lograrse en unos ejercicios de oposición, en los que en ocasiones el azar, la suerte y el estado físico en que el opositor se encuentre en determinado momento puede influir.

La tendencia favorable a este sistema permite esperar que al iniciarse ahora en España el sistema de provisión de cargos de esta naturaleza mediante el pase por la Escuela nacional de funcionarios de Administración local venga a robustecer más las ventajas que ya se habían adquirido mediante el sistema de la oposición.

Es un hecho cierto que se nota una mejor preparación técnica en estos grupos de funcionarios desde que se modificó el reclutamiento de los mismos, desde que el sistema de la oposición y la exigencia del título académico han sido elementos básicos para su reclutamiento.

Es también un hecho cierto que mediante la especialización, mediante la efectucción de una serie de trabajos prácticos y de un conocimiento previo de los mismos servicios podrá llegarse al desempeño de los cargos con una preparación mucho más adecuada que anteriormente.

Si, además, como algunos desean, como se hace en determinadas legislaciones extranjeras, se exigiera no sólo el pãse por la Escuela, sino durante un cierto período de tiempo la práctica material de los servicios en la propia esfera de la Administración en que después hubieran de prestarse; si al salir de la Escuela sólo se obtuviera nombramiento provisional a confirmar en mérito de los informes sobre las condiciones en que el servicio hubiere sido prestado en el período de prueba, todavía se obtendría más ventaja. Y si en ocasiones, cuando existe diversidad de naturaleza de funciones según el grado jerárquico en el propio Cuerpo administrativo, se estableciera exigir alguna nueva prueba, algún nuevo concurso para cambiar de categoría, evitando que pueda haber un estancamiento del funcionario, obligando así a que éstos sintieran la absoluta necesidad de estar constantemente perfeccionando su preparación, evidentemente que el camino de progreso hace tiempo ya iniciado en la Ad-

administración española habría de intensificarse para llegar en un porvenir no muy lejano a lo que se estima como ideal en la recluta y formación de los funcionarios.

Pero estos funcionarios de carácter administrativo no son los únicos que interesan a la Administración provincial. La índole de los servicios específicos de la Administración provincial, como veremos luego, requiere funcionarios técnicos: arquitectos, médicos, farmacéuticos, veterinarios, ingenieros en sus diversas modalidades—de montes, de caminos, agrícolas, etc., etc.—. Todo ello supone el planteamiento del mismo problema del reclutamiento de estos funcionarios, algunos de los cuales han pasado por su Escuela técnica, por ejemplo, los ingenieros y los arquitectos; otros han pasado por una Escuela o Centro de enseñanza superior, pero no han adquirido sino un título más bien científico que propiamente de orden profesional; sobre todo, no han adquirido, en algunos casos, el diploma o título de la especialización del servicio concreto que han de desempeñar.

No cabe hablar aquí de la existencia de una Escuela especial para cada uno de estos órdenes de funcionarios, pero sí cabría hablar de la existencia de algunas enseñanzas especiales complementarias, en unos casos, de las de la Escuela especial general. Por ejemplo: Ingeniería y Arquitectura con aplicación a los servicios provinciales, y en materia de Medicina por la especialización del servicio que hubiere de tener. En una palabra, buscar la

especialización técnica en relación directa con el servicio que haya de ejercitarse.

La variedad técnica obliga a no fundir en un solo Cuerpo a estos funcionarios, únicos en algún caso, varios en otros, regulando separadamente por servicios su particular situación.

¿Han de constituir un solo Cuerpo los funcionarios técnico-administrativos de la Administración local o, por el contrario, conviene establecer separación entre los funcionarios, netamente municipales y los provinciales?

Razones hay en pro de una y otra solución. Cuando las Diputaciones aparecían como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos parecía que fundir en un solo Cuerpo a los funcionarios, perteneciendo unos a los juzgadores y otros a los juzgados, podía tener sus inconvenientes. Cuando desapareció de las Corporaciones provinciales este carácter de superior jerárquico de los Ayuntamientos el inconveniente desapareció.

Funciones de naturaleza idéntica — Interventores y Secretarios—admiten la posibilidad de un solo Cuerpo. La preparación puede ser común en todo lo fundamental; el servicio es de la misma naturaleza; no hay razón de fondo para argumentar en contra de la existencia de un Cuerpo de Secretarios y de otro de Interventores.

Ahora bien: ¿es que hemos agotado la enumeración de empleados, de funcionarios—para decirlo en término más genérico—de la Administración local?

Creo que no, y creo que conviene suscitar algo de lo que se ha hablado cuando se ha tratado de la Administración municipal, pero de lo que no se ha tratado con referencia a la Administración provincial. Me refiero a la institución Gerente, del Gestor Jefe administrativo provincial.

Adviértase que ahora se llama el órgano colegiado provincial "Comisión Gestora", y que desde hace años en lugar de hablar de las Corporaciones, de los Ayuntamientos o Diputaciones provinciales se habla de las Gestoras.

Las Corporaciones, incluso en los Municipios, durante un cierto período de tiempo—en época de la República—se sustituyeron legalmente por las Comisiones gestoras; y en las provincias, a la Diputación y a la Comisión provincial substituyó la Comisión gestora.

Se trata de gestores de servicio; se trata de la conveniencia de pensar que en estas esferas de administración hay dos órdenes distintos de funciones: una, funciones de autoridad, de gobierno, y otra, de mera actuación; función de carácter exclusivamente de administración en el sentido corriente de esta palabra, funciones de carácter económico, funciones de gestión de servicios de índole económica, de índole industrial, porque, aun en aquellos servicios que tienen otra consideración—la social—, como el de Beneficencia, el funcionario administrativo está realizando una función más propiamente de empresa que de autoridad.

Y partiendo de que, como veremos muy pronto, toda la actividad de orden provincial se desarrolla en servicios concretos de Beneficencia, de Obras públicas, de Asistencia social, en servicios de auxilio o de protección al desarrollo de la agricultura y de la ganadería, yo me pregunto: ¿Por qué cuando se habla de la Corporación municipal se piensa en el Gerente, y en Norteamérica, donde se han buscado nuevos métodos de organización para la Administración municipal, el sistema del Mayor se sustituye por el sistema de gobierno por Comisión o de gobierno por Gerencia, esto es, de administración por un número reducido de Gestores y de administración centralizada desde el punto de vista de la acción, desde el punto de vista de la ejecución, en una persona con cargo de naturaleza idéntica a la del Gestor de cualquier empresa privada de carácter mercantil o de carácter industrial si hay defensores del sistema de Gerente en la Administración municipal, es que resultaría extraño pensar en la existencia del Gerente en la Administración provincial?

En la Administración municipal puede haber un Ayuntamiento, una Comisión permanente, un presidente de ellos; puede haber un Alcalde, como nosotros le llamamos. Este será presidente de la Corporación, podrá ser el representante de la Corporación, podrá ser la persona en quien esté personificada la representación municipal; pero para los efectos de administrar ejecutivamente, para los efectos de regir la Administración cier-

tamente que como Jefe de la Administración municipal, hay funciones distintas de las que desarrolla el Secretario, como son funciones distintas en un Banco las que tiene el Consejo de la entidad, cada uno de los Consejeros, las que corresponde al Presidente del Consejo de administración, las que tiene la persona que se llama Director, Consejero-delegado y Gerente, de las del que se llama Secretario del Establecimiento bancario, Secretario del Consejo de administración, Secretario de la entidad.

Si en las empresas está perfectamente clara y generalmente admitida la diferenciación entre Consejo de administración, Presidente del mismo, representante jurídico de la entidad, Consejero-delegado o Gerente y Secretario, ¿es que en la Administración provincial no cabría admitir la existencia del Gerente? Quede el interrogante, cuya respuesta depende, naturalmente, del carácter atribuido a las funciones de la Administración provincial, que cuanto más analogía tengan con actividades de empresa más requerirán utilizar los métodos de éstas en lugar de los burocráticos públicos.

No hay tiempo para ir examinando tantas y tantas cuestiones como surgen al tratar de los problemas de la Administración provincial; se ve que son, como es natural, un trasunto de los muchos problemas que existen en los diversos aspectos de la administración de servicios de índole puramente municipal. Pero quiero dejar sentada la posibilidad de la existencia de Gerente de

los servicios provinciales para ir trazando el camino de una administración de índole provincial en la que aislemos todo lo posible el aspecto político, que tanto dominó antes en la vida de las Diputaciones provinciales, para ceñir la actuación de los órganos que existan en el porvenir exclusivamente a la parte administrativa, a la realización de los servicios, a la satisfacción de las necesidades de protección, de fomento de los intereses públicos circunscritos dentro de la demarcación territorial provincia.

CONFERENCIA SEPTIMA

ACTIVIDAD PROVINCIAL; SERVICIOS

Competencia de las Corporaciones provinciales.—La Constitución de 1812, la ley de 1882, el Estatuto de 1925.—Desarrollo de los intereses morales y materiales de la provincia.—La realidad de los servicios provinciales según las Memorias redactadas por las Diputaciones y las cifras de sus presupuestos.

CORRESPONDE tratar de la competencia propia de la Administración provincial.

Es ésta una de aquéllas en las que inicialmente en la enunciación genérica no hay discrepancias; pero prácticamente, en la enunciación detallada que se ha hecho en proyectos de Ley y en normas que han tenido el carácter de disposiciones legales de Derecho positivo, como el Estatuto provincial, tiene una gran diversidad.

¿Por qué digo que inicialmente no hay diferenciación? Porque si nos fijamos en lo que se decía ya en la Constitución de 1812, a las Diputaciones provinciales co-

responde: intervenir y aprobar el repartimiento de las contribuciones de los pueblos; velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos; cuidar se establezcan Ayuntamientos donde corresponda; si se ofrecen obras nuevas de utilidad común para la provincia, solicitar del Gobierno los arbitrios con el fin de obtener de las Cortes los correspondientes créditos para ello; promover la educación de la juventud; fomentar la agricultura, la industria y el comercio; proteger a inventores; formar censos y estadísticas de la provincia y cuidar de los Establecimientos piadosos y de beneficencia.

Si damos un salto hasta el año 1882, veremos que no hay una gran diferencia entre lo que se indica en el artículo 382 en 1812, lo que consignó la Ley provincial de 1882 y lo que se indica en el 107 del Estatuto de 1925. Dice éste: "Corresponde a las Diputaciones: regir, administrar y fomentar los intereses peculiares de la provincia, siendo de su competencia, por consiguiente, la creación, conservación y mejora de los servicios e Instituciones que tengan por objeto el estímulo o satisfacción de sus intereses morales y materiales, y en especial los siguientes".

El epígrafe general casi es el mismo de la Ley de 1882, porque el promover, el desarrollar, el estimular y el realizar los intereses morales y materiales del Municipio, en el lado municipal, y de la provincia en el lado provincial, es la definición que se daba de la com-

petencia de las respectivas Corporaciones en sus leyes orgánicas.

Pero no basta una definición tan genérica; habría que buscar una especificación real y concreta de ella. Corresponde la genérica al carácter de entidades totales que tienen la provincia y el municipio, a su diferencia como entidades territoriales de las entidades meramente institucionales para un fin concreto y determinado; pero luego hace falta la concreción, la determinación.

¿Hasta dónde llega la competencia de estas Corporaciones? ¿A todo lo que es promover, a todo lo que es realizar intereses morales o materiales? Porque de un lado, sobre ellas, está el Estado, y de otro, bajo ellas, el Municipio. Los intereses materiales y morales no son exclusivos de la provincia, porque en el mismo territorio están los Municipios y el territorio de la provincia es territorio del Estado.

Por consiguiente, entidades totales: Municipio, Provincia y Estado. Todo lo que sea definir competencia sin más que hablar de la posibilidad del desarrollo de los intereses morales y materiales es afirmar el carácter de interés local, pero seguirá en interrogante cuál sea la verdadera actividad, el campo real de actuación de cada una de estas esferas de Administración.

Y es que en las mismas leyes encontramos a continuación los límites. Porque, desde luego, quien da la Ley, el Estado, cuida de dejar a salvo sus derechos, sus prerrogativas, su propia soberanía, y lo primero que in-

dica es: "sin perjuicio de los servicios que en los mismos órdenes tiene el Estado establecidos". Es decir, que hay una limitación en la actuación provincial en los servicios del Estado.

¿Es que la competencia de las Corporaciones, fijada de modo genérico en la Ley del 82, era suficiente? ¿Cuál era la realidad? ¿Para qué vamos a fijarnos en la enumeración concreta que hace el Estatuto provincial, a que me habré de referir el próximo día para conocer la realidad de la vida provincial? ¿Es que toda la enumeración que se hace en las páginas del Estatuto provincial tiene efectividad en la vida real y práctica de la Administración provincial? La respuesta nos la da el Anuario que sobre la vida local se publicó en 1904. En él, con referencia a las Memorias remitidas por las distintas Corporaciones, la Dirección general de Administración local traza el cuadro de la Administración provincial. Y es curioso: se alude en ella a anomalías y defectos de esta Administración. No falta quien diga: la Diputación es hoy meramente un Tribunal de incidencias municipales y un administrador de Establecimientos benéficos. Y no andaba tan desprovisto de razón quien tal decía porque, en efecto, las censuras dirigidas a la Administración provincial radicaban en el predominio casi exclusivo de la Diputación en relación con los Establecimientos de Beneficencia y con las incidencias de la vida política local como superior jerárquico de los Ayuntamientos, como concedora de las

incidencias en materia de quintas, en materia de elecciones municipales, como concedora de las incidencias de orden económico-financiero de relación entre el Municipio y la Administración provincial por la existencia del llamado contingente provincial, base fundamental en aquel período de la Hacienda de la provincia.

Diputación había, como la de Guadalajara, que escribía: "A pesar de que dos terceras partes de los pueblos carecen de medios de comunicación, la Diputación no tiene ni un solo camino provincial, ni canales, ni teléfonos, ni en los últimos veinte años ha organizado concursos o exposiciones agrícolas, no obstante ser esta riqueza la única de la provincia".

"Zamora—decía—es asilo de nodrizas, asilo de empleados—30 por 100 de sus Presupuestos para personal—, asilo de pensiones y de jubilaciones, asilo de expedientes, asilo de resultas con atraso de cifras en los pagos de la Corporación."

En Granada, se decía, había más del doble de los funcionarios precisos; en Sevilla falta Casa de Maternidad; en Palencia, existe la Casa de Maternidad, pero no había sala para las intervenciones quirúrgicas; en Orense, el estado de los servicios se calificaba de deplorable: por el sistema de compra al fiado se pagaba nueve pesetas por lo que el público compraba a 3 ó a 3,50, e incluso moría el 55 por 100 de las acogidas en su Casa de Maternidad.

Afortunadamente, para no cargar de notas sombrías

este cuadro, que sería injusto generalizar. Lérida reconocía que los intereses provinciales habían estado siempre bien atendidos; Santander, que, merced a una gestión escrupulosa y vigilante, el empréstito de 1919 se había cubierto más de cinco veces. Había Memorias, como las de Cádiz y Burgos, que elogiaban sin reservas las gestiones de las Corporaciones anteriores.

Pero, para lo que interesa al punto concreto que estoy tratando, había una contradicción, más aparente que real, que debe resaltarse. Unas Corporaciones pugnaban en sus Memorias por la expansión de los servicios, por el ensanchamiento de la esfera de su competencia; otras, por su reducción.

¿Qué explicación tiene este fenómeno? Las mismas Corporaciones piden, unas, que se amplíen sus atribuciones; otras, que se reduzcan. ¿Por qué? La contradicción es sólo aparente. En realidad, según que el problema se enfoque desde el punto de vista de los recursos económicos que poseían las Corporaciones, unas se sentían inclinadas, teniendo medios, a ensanchar sus actividades, o, ante la carencia, brutal en algunos casos, de recursos, pedían que se les librara de ciertas cargas de ciertas obligaciones, de ciertos servicios; que se redujera su competencia para quedar de una manera más airosa ante los mismos administrados.

Todas estaban unánimes en que había servicios, que el Estado imponía a las Diputaciones, que debían pasar al Estado. Se citaban, por ejemplo, los de quintas, los

de presupuestos municipales, los de primera enseñanza, los de Escuelas de comercio, normales, industriales, artes y oficios, bibliotecas y archivos, Juntas provinciales de reformas sociales, de Beneficencia, de Sanidad y Tribunales provinciales. Algunas pedían la desaparición del intervencionismo provincial en materia política, electoral y municipal.

En parte de las reformas operadas desde 1921 a la fecha, se han atendido algunas de estas reclamaciones. Algunos de estos servicios no pesan hoy sobre los Presupuestos provinciales, pero otros siguen todavía teniendo—al menos en la indicación que se hace en la legislación—el carácter de servicios obligatorios para las Corporaciones. Y así no es de extrañar que en 1924 hubiera Corporaciones, como las de Cádiz, Vizcaya y Segovia, que pidan al Estado se incaute de las carreteras provinciales, y otras, en cambio, pidan que todas las carreteras, salvo las de evidente carácter nacional, pasen a las Diputaciones.

Este cuadro, que resalta en el examen de este libro interesantísimo sobre la vida local, publicado en 1924, demuestra bien cuál es la situación, desde el orden de servicios, de la real competencia y actuación de las Corporaciones.

Para tratar de completar estas líneas generales, a que limito las indicaciones en este momento, convendrá señalar diversas cifras.

Es un hecho innegable que el presupuesto de un par-

ticular y el de una entidad o Corporación reflejan, evidentemente, su situación y sus actividades. "Dadme las cifras del presupuesto y sabré cuál es la vida de un Estado", decía un financiero. Y es cierto. Si nosotros examinamos las cifras de los presupuestos provinciales veremos inmediatamente cuál ha sido y es la vida de la Administración provincial.

La cifra global de los presupuestos provinciales en 1924 era tan sólo de 173.043.193 pesetas. Si separamos, por su régimen especial, las provincias vascongadas y Navarra, resultará que las provincias llamadas de régimen común tenían en total un presupuesto de pesetas 121.680.000. Este presupuesto se ha elevado en el día de hoy; en 1941 alcanza la cifra de 415.901.000 pesetas, pero todavía estamos en una cifra de 16,60 pesetas por habitante. Si calculamos cuáles son las distribuciones que se hacen de este presupuesto global en los distintos servicios veremos que son las siguientes:

33,86 % se dedica a Beneficencia; 23,19 % a Obras públicas; 10,96, casi el 11, a personal y material; 8,8 % para obligaciones generales; 7,45 % a crédito provincial; 3,07 % a Instrucción pública; 1,82 a Asistencia social; 1,66 a agricultura y ganadería; 0,84 a montes y pesca y 0,57 a salubridad.

Es decir, que advertimos que del presupuesto global de las Diputaciones un 57,05 % está dedicado a Beneficencia y a Obras públicas. Si separamos el 19, casi el 20 % que se destina a Obligaciones generales y a

personal, aparece que el 80 % del presupuesto no tiene otro destino que el de atender a la Beneficencia y a las Obras públicas, porque, como he indicado, separado el 7,45 % de crédito provincial, aparece sólo con un 3 % Instrucción pública, no llega a un 1 % la salubridad y no llega a un 1 % tampoco la prestación de servicios de carácter forestal y de pesca.

Razón tenían los que alegaban que, fundamentalmente, la actividad de las Corporaciones provinciales era servicios de Beneficencia. Y como entonces existía, en virtud de la Ley del 82, el carácter de superior jerárquico de los Ayuntamientos, con su intervención en las incidencias electorales y en los asuntos de quintas, todo lo que se refería a la administración netamente provincial quedaba casi reducido a unos servicios de Beneficencia y de Obras públicas.

Veamos cuál es la enunciación que el Estatuto provincial hizo de los servicios provinciales y qué distancia hay entre lo que reflejan las estadísticas económicas de los servicios provinciales y las extensas actividades que como competencia de estas Corporaciones asignó la Ley de 1925.

La Ley provincial de 1882, al señalar la competencia de las Diputaciones provinciales, lo hacía en forma genérica, sin especificación concreta de los servicios que pudieran o que debieran realizar estas entidades. Díjose en ella, en su artículo 74, que correspondía exclusivamente a las Diputaciones la administración de los in-

Intereses peculiares de las provincias respectivas, con arreglo y sujeción a las leyes, reglamentos y disposiciones generales dictados para su ejecución y, en particular:

- 1.º La creación y conservación de los servicios que tuvieran por fin la comodidad de los habitantes, el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia o instrucción, caminos, canales de navegación y de riego, y de toda clase de obras de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otra distribución de fomento.
- 2.º Abarcando tanto, diferenciando lo que pudiéramos llamar actividad de autoridad y actividad en cierto modo de empresa en determinados servicios, enumeraba, además de estas distintas modalidades de servicios, las funciones de administración económica, la custodia y conservación de bienes, acciones y derechos pertenecientes a la provincia o sus establecimientos; el nombramiento y separación, con arreglo a las leyes especiales, de sus empleados y dependientes, adicionándose que como superior jerárquico de los Ayuntamientos correspondía a la Diputación la revisión de sus acuerdos y girar visitas de inspección para enterarse del estado de sus servicios, cuentas y archivo.

La Ley imponía determinadas restricciones y límites a la actividad provincial en materia de beneficencia y enseñanza, pues especificaba que se acomodarían las actividades de las Diputaciones provinciales a las leyes, no pudiendo suprimir ninguno de estos establecimientos sin aprobación del Gobierno.

He citado algunas cifras indicadoras de cómo las Diputaciones habían aplicado este precepto legal. Esas cifras daban, como se recordará, por resultado, el que el servicio de mayor importancia era el de Beneficencia, que absorbía un 33,86 por 100 en los datos de los Presupuestos de 1941, y en los Presupuestos de gastos de 1942, 48,23 por 100; que seguía en cuantía lo relativo a Obras Públicas, y que juntamente con los gastos generales, el 80 por 100 del Presupuesto estaba dedicado casi exclusivamente a esta dirección de actividades de orden social. Si se comparan los gastos de 1924 y los gastos en 1941, tenemos como resultado el que los que podemos considerar como generales, los que se denominaban en el epígrafe del Anuario de 1924 de servicios generales de la Administración provincial, sumaban entonces el 13,89 por 100, y las obligaciones generales y personal, en los epígrafes correspondientes de 1941, el 19,76. Lo relativo a Beneficencia se cifraba en el año 24, en 48,23 por 100; se cifra con referencia a 1941, en 33,86; lo de Instrucción era de 7,45 por 100 en 1924, y es tan sólo de 3,07 por 100 en 1941; a Obras Públicas, incluyendo lo relativo a carreteras, obras diversas y obras de carácter obligatorio, se dedicaban en los presupuestos de 1924, 8,34 por 100; el epígrafe general de Obras Públicas en los de 1941, se cifraba en 23,19.

Estos datos económicos, que reflejan la actividad pro-

vincial, muestran que ha habido aumento de gastos en Obligaciones Generales, en Obras Públicas, disminución en materia de Beneficencia y en materia de Instrucción, pero siguen siendo los elementos que predominan en las cifras de gastos de las Corporaciones provinciales, los que corresponden a Beneficencia y a Obras Públicas, servicios que son los que expresamente se mencionaban en el artículo 74 de la Ley de 1882.

Si comparamos diversas provincias para ver qué variación significación tienen estos datos básicos, advertimos que Personal y Material, en el Presupuesto de gastos de 1941, alcanza el 25 por 100 en Huelva y el 27 por 100 en Valladolid, y sólo el 5,1 por 100 en Teruel y en Tenerife; lo relativo a Salubridad e Higiene, un 1,1 por 100 en la provincia que significa mayor tanto por ciento, y un 0,05, esto es, cinco centésimos por ciento del total volumen del presupuesto provincial, en la de Zamora. En Beneficencia se llega a un 57 por 100, en Zaragoza; ya veremos cómo Zaragoza era una de las poblaciones que, con referencia al presupuesto de 1924, representaba el mayor gasto absoluto en materia de Beneficencia: Zaragoza, el 57 por 100, y Soria, el 54; en cambio, Teruel, sólo el 9, y Lugo, el 18. Puede verse cómo no siempre la cifra de población ni la importancia social y económica en general de cada una de las provincias es el elemento determinante de la preferencia de atención cuantitativamente.

te considerada en cada uno de los órdenes a que he aludido.

Ya que me refiero a la comparación del Presupuesto del año 24 y del Presupuesto del 41, y toda vez que el servicio de Beneficencia es el que absorbe el mayor tanto por ciento todavía del Presupuesto de gastos provincial,* convendrá quizá el dar algunos mayores datos de lo que el servicio de Beneficencia representa en la vida real de estas Corporaciones, y así advertimos, con referencia a los datos del Anuario de 1924, que la provincia de Zaragoza dedicaba el 76,97 por 100; ocho provincias, entre el 60 y el 70 por 100; diecisiete, entre el 50 y el 60; nueve, entre el 40 y el 50; cinco, entre el 30 y el 40; una, entre 20 y 30, una, entre 10 y 20; menos de 10, una: la de Barcelona. En cuanto a Instrucción, Santander aparecía en primer lugar con 21,07 por 100; quince provincias, entre el 10 y el 15; catorce, entre el 5 y el 10; cuatro provincias, menos del 5 por 100 de su presupuestos en atenciones de naturaleza docente. Servicios de carreteras, figuraba Jaén, con un 14,42, y dieciséis provincias con 0 pesetas dedicadas a este género de atenciones. Es de advertir que con posterioridad al Presupuesto de 1924, y en virtud de modificaciones que tienen ya su realidad en el Estatuto provincial de 1925, muchos servicios exigidos por el Estado se pasaron a los presupuestos estatales.

Examinando las condiciones en que aparecen los ser-

vicios de Beneficencia, puede verse que ésta, como es natural, dada la legislación de Beneficencia, aparece con las Casas de Maternidad, las de Expósitos, las de Huérfanos y desamparados, los Hospicios, las Casas de Misericordia, los Hospitales provinciales y los Manicomios. En el estudio publicado acerca de la Beneficencia en la época de la Dictadura, hay datos que permiten afirmar que once provincias tenían atendido en modo excelente, cuidadosamente, este servicio; otras once, bien atendido; catorce, atendido, pero con cierta confusión; trece, atendido deficientemente. Las que más ingresos tenían, en razón a los servicios de Beneficencia, eran Barcelona, con 1.252.000 pesetas; Lugo, 596; Pontevedra, 547. En gastos aparecía Madrid a la cabeza, con pesetas 3.393.000; Barcelona, 2.476.000; Cuenca, 165.000; Lugo, 156.000. El número de establecimientos también variaba.

En las provincias de régimen común, 35 de ellas tenían Hospitales provinciales, algunas más de uno, en el territorio de la provincia; 23 Casas de Misericordia, incluyendo las de Caridad y Beneficencia; 19, Casas de Maternidad; 32 provincias, Casas de Expósitos; 8, Casas de Huérfanos y Desamparados; 15, Manicomios, y 13, Hospicios.

Examinando las cifras de gastos en el presupuesto de 1941, se advierte la diversidad de volumen de gastos que hay en las distintas provincias, haciéndose la misma

advertencia de no coincidir absolutamente la proporcionalidad con la cifra de población y la importancia social y económica de la provincia. Así vemos que en materia de Beneficencia figura Barcelona con 13.071.000 pesetas; Madrid, con 13.066.000; Guadalajara y Lugo, 706.000 y 693.000. En Instrucción, Barcelona con 5.190.000; Vizcaya, 458.000; Avila, 14.600; Guadalajara, 14.000. En Obras Públicas, Barcelona con pesetas 15.670.000; Tenerife, 9.082.000; Soria, 288.000; Huelva, 276.000. En atenciones para agricultura, Jaén con 1.326.000; Barcelona, 821.000; seis provincias sin crédito alguno para tal servicio. Para Montes y Pesca, Pontevedra con 920.000; Vizcaya, 462.000; dieciséis provincias sin crédito alguno. Para servicios de Asistencia, Jaén con 1.341.000; Guipúzcoa, 700.000; Cuenca, 4.000; una provincia, Almería, 0. Para atenciones de Salubridad, Barcelona aparece con 1.363.000; Madrid, con 325.000; Cádiz, con 500; Zamora, con 200.

La comparación de los diversos tantos por ciento del presupuesto de gastos dedicado a varias atenciones en provincias de máxima categoría, como Madrid, Barcelona y Sevilla; en las de mínima, como Avila y Soria, y en las de régimen especial, como Alava y Navarra, nos ofrecen prueba completa de la varia intensidad de servicios provinciales.

He aquí las cifras, que pueden compararse con las

del tanto por ciento medio del total de las provincias:

| | Cifra media total... | Madrid .. | Barcelona .. | Sevilla .. | Avila .. | Soria .. | Alava .. | Navarra .. |
|--------------------------|----------------------|-----------|--------------|------------|----------|----------|----------|------------|
| Obligaciones generales.. | 8,8 | 6,78 | 5,36 | 3,54 | 16,9 | 5,94 | 17,3 | 7,09 |
| Personal y Material.... | 10,96 | 13,04 | 6,04 | 11,32 | 7,9 | 10,86 | 12,42 | 2,38 |
| Salubridad..... | 0,57 | 1,15 | 0,05 | 0,23 | | 0,10 | | |
| Beneficencia..... | 33,86 | 46,58 | 27,21 | 45,6 | 40, | 54,16 | 16,56 | 18,97 |
| Asistencia..... | 1,82 | 0,61 | 0,22 | 3,67 | 3,5 | 1,65 | 1,41 | |
| Instrucción..... | 3,07 | 0,66 | 10,80 | 2,16 | 0,5 | 1,42 | 4,24 | 4,42 |
| Obras Públicas..... | 23,19 | 19,53 | 32,62 | 9,19 | 21,1 | 15,65 | 18,01 | 27,78 |
| Montes, Pesca..... | 0,84 | 1,48 | 0,04 | 1,04 | 0,2 | 0,27 | 2,03 | 4,40 |
| Agricultura, Ganadería. | 1,66 | 1,01 | 1,71 | 0,94 | | 2,49 | 3,07 | 4,42 |
| Crédito provincial..... | 7,45 | 4,46 | 9,78 | 7,83 | 3,5 | 4,06 | | 6,12 |

Puede verse, pues, que son circunstancias de momento, de distinta intensidad de la actividad, distinta cuantía de ingresos en servicios de naturaleza social, las que influyen en esta desproporción que existe de créditos para atenciones, que en principio debían ser atendidas con igual intensidad proporcional por las distintas Corporaciones provinciales, que ofrecen en primer término, como he dicho, los servicios de Beneficencia, y en segundo, los de Obras Públicas.

El servicio de Enseñanza ha tenido importancia local históricamente; la ha tenido menos a medida que han ido pasando el Estado atenciones generales en materia docente. Conviene indicar cómo primeramente, en este orden de servicios, había una división entre Municipios, Provincias y Estado, en razón a la im-

portancia de cada una de esas entidades territoriales, y a la significación de cada uno de los grados de enseñanza. La enseñanza primaria era municipal; la enseñanza secundaria, provincial; la enseñanza universitaria, general, pero del Estado. Las atenciones de Primera Enseñanza, de personal, han pasado al Estado; atenciones de carácter general en materia de enseñanza secundaria han pasado al Estado y siguen siendo servicios del Estado los servicios universitarios.

¿Se han contentado las Corporaciones provinciales con la esfera de competencia que les había atribuido la Ley provincial? La respuesta tiene que ser negativa, y al decir que no se han contentado, que han aspirado muchas de ellas a una ampliación de la esfera de competencia provincial, hay necesidad de recordar que han influido bastante en la materia las distintas aspiraciones, en unos casos de orden autonómico, para la vida provincial, tal como la provincia venía estando considerada en su carácter de entidad territorial local por el legislador; en otros, las aspiraciones de agrupar provincias para constituir regiones, ampliando la competencia regional a materias que el legislador no había considerado como de la competencia provincial. E incluso cuando no se había llegado a obtener la posibilidad de la constitución de las regiones mediante el mecanismo de la Mancomunidad, se buscaba ampliar la esfera de la competencia provincial, ampliación que se procuraba mediante las denominadas delegaciones de servicios, esto es, cesión o traspaso de

servicios que estaban a cargo del Estado a favor de la competencia de las regiones, si se instauraba en regiones, o de la Mancomunidad provincial. Estas aspiraciones de cesión de servicios, aparecen como deseo de las Diputaciones expresado en la Asamblea celebrada por las mismas. Se ve que cuando se formula el proyecto de reforma del régimen local, en 1903, por don Antonio Maura, en él no se había recogido la iniciativa, ya indicada en días anteriores, de los proyectos de Escosura, Morret, Silvela, Sánchez Toca, sobre organización de los Gobiernos regionales y de región, o Consejos regionales, y se prescindía de la idea regional y de la asociación, comunidad o mancomunidad de provincias, puesto que sólo se admitían las uniones o mancomunidades de municipios, pero los Diputados de la Lliga regionalista presentaron a las Cortes enmienda en el sentido de ampliar la competencia de las Corporaciones provinciales, a base de la delegación de servicios por el Estado. En la Asamblea de Diputaciones, que se celebró en noviembre de 1906, el señor Prat de la Riba, presidente de la Diputación de Barcelona, presentó una proposición defendiendo la idea de la Mancomunidad regional, solicitando posibilidad para las provincias vecinas de constituir esas mancomunidades regionales y que se concediera por el Estado a éstas, a la Mancomunidad, los servicios de carreteras, comunicaciones telefónicas, beneficencia general, enseñanza universitaria, construcción de ferrocarriles secundarios. Aquí expresamente se pedía una

cesión de servicios estatales, que pasarían a tener el carácter de servicios regionales.

En el programa denominado del Tívoli, de Solidaridad catalana, se pedía que gran parte de las funciones de Enseñanza, Beneficencia, Obras Públicas, se atribuyera a organismos regionales, representativos de la personalidad de las regiones, dotados con medios económicos propios para ejercitarlas, y en el proyecto de 1907, la enmienda a que he aludido, de 1903, tenía ya un comienzo de satisfacción, puesto que el artículo 274 del proyecto admitía mancomunidades de provincias para fines o servicios dentro de su competencia, y las Diputaciones y las Mancomunidades podían solicitar, y con beneplácito del Gobierno obtener, por vía de concesión o contrato, siempre dentro de la observancia de las leyes vigentes para cada materia administrativa, el servicio o la obra pública que interesara a la región, comarca o territorio respectivo, aunque tales servicios u obras no estuvieran comprendidos en la competencia exclusiva asignada a las Corporaciones locales.

Otra Asamblea de Diputaciones, celebrada en Sevilla, examinó el contenido del proyecto sobre régimen local en materia de comunidades, y se presentó una ponencia en la que se indicaba ya quién podría iniciar la mancomunidad, cómo podría llegarse a ella y que las mancomunidades podrían solicitar del Gobierno la construcción y conservación de carreteras incluidas en el plan general del Estado, la construcción de ferrocarriles se-

cundarios respecto de los cuales la mancomunidad tendría los derechos de reversión y rescate que al Estado reserva la legislación vigente y la concesión a perpetuidad de lo que a su costa construyera; la facultad de cuidar de la enseñanza universitaria, y de la técnica o especiales existentes, y establecerlas donde no existieran, limitando el Estado su intervención, aparte de la inspección superior, a fijar el mínimo de conocimientos para cada título facultativo. El Gobierno podía, además, contratar con la mancomunidad conciertos económicos, y éstas percibirían como ingresos cantidades con que el Estado las subvencionaría, en consideración a los servicios que se les encargaban, subvención voluntaria de las Diputaciones, recargo sobre cuotas y demás ingresos.

Durante la discusión del proyecto de 1907, y en la presentación que se hizo en 1912 del proyecto de Mancomunidades provinciales, la idea de las delegaciones de servicios estaba aceptada. Había, pues, un nuevo campo de actividad provincial, el propio de la provincia, y la provincia, unida a otras provincias en forma de mancomunidad, para regir servicios de carácter general, de Obras Públicas, de Beneficencia y Enseñanza.* Se llega, sin resolver este problema, al momento en que se constituye la Mancomunidad catalana. Hay una delegación de servicios de las provincias en la Manomunidad: es uno de los casos en que a base de una idea inicialmente descentralizadora, se realiza un fenómeno de centralización; servicios que estaban atendidos en el territorio de cada

provincia, en la sede de su corporación provincial, pasaban a depender de un organismo superior con carácter local. Al mismo tiempo se planteaba el problema de la delegación de los servicios del Estado a la Mancomunidad.

Realizase la reforma del régimen local en los años 1924 y 1925, fechas que conviene relacionar en la materia que examino con la de 1920, muy importante y muy señalada en materia de administración provincial, por la trascendencia de la Orden del Ministerio de la Gobernación, aceptando el traspaso de servicios de las Diputaciones catalanas a la Mancomunidad catalana, traspaso de que hice mención anteriormente. Era modificación interna importantísima del régimen que había venido rigiendo en España durante la vigencia de la Ley de 1882. Sin una reforma de carácter legal formal, sin ley, sólo a base del Decreto de Mancomunidades, éramos muchos los que creíamos en aquel entonces que aparecía vulnerada la Ley y que la Orden había ido más allá de donde en estricto derecho positivo debía haberse ido por el Ministro de la Gobernación.

Publicado el Estatuto municipal, y después provincial, hay que recoger la idea fundamental de éste, considerando la provincia como un organismo agrupador de los municipios, como un organismo que aúna el esfuerzo, los medios de carácter municipal, fundamentalmente para desarrollar un orden determinado de la actividad intermunicipal. Hay un párrafo en el preámbulo del Estatuto provincial que vale la pena de leerlo y de anali-

zarlo, porque denota la orientación que se daba a la actividad provincial a partir de 1925 y aunque hoy no es derecho vigente en materia de competencia de las Corporaciones provinciales el Estatuto del 25, puesto que en la revisión que se hizo en 1931 de las disposiciones de la Dictadura, no quedó vigente sino la parte de la Hacienda provincial y la relativa a funcionarios municipales, régimen jurídico, interesa mucho por la significación que tuvo este cuerpo legal, en su relación con el Estatuto municipal y con futuras reformas, apuntar el carácter que se daba a la actividad provincial. Se dice: Procediendo por verdadera eliminación queda en la provincia un aspecto que realmente destaca sobre todos los demás, el de circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines de *carácter local*. Ya no nos interesa, se agrega, por tanto, como circunscripción por y para el Estado; sino como circunscripción por y para sí misma. En este aspecto han de definirla y caracterizarla sus fines esenciales, y estos fines debieron ser todos aquellos de índole local que, rebasando las posibilidades de acción municipal, escapan a la jurisdicción de cada uno de los Ayuntamientos. No se dan, pues, fines específicamente distintos a los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero si superiores en extensión, en entidad y en coste a los municipales. Serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal para el cumplimien-

to y perfección de los propios, organización por cada Corporación comunal.

Como se ve, aunque está subrayado lo de cumplir fines de carácter local en esta exposición de motivos, y aunque al señalar los dos aspectos de las actividades provinciales se hace alusión concreta a la circunscripción "por y para el Estado", a la circunscripción "por y para sí misma", prácticamente resulta el ejercicio de la circunscripción local por y para satisfacer necesidades que en extensión, en cantidad y en coste, no pueden ser atendidas por el único medio de que disponen los municipios.

¿En qué forma desarrolla el propio Estatuto provincial esta idea fundamental? Vale la pena de mirarlo, porque se verá que no hay una completa correspondencia entre la afirmación que se hace en este párrafo y las atribuciones asignadas a las Corporaciones provinciales en el artículo respectivo, porque veremos que hay órdenes de servicio por y para el Estado, veremos que hay servicios de naturaleza netamente provincial, que no cabe considerarlos única y exclusivamente como un interés local municipal y que por extensión, que por coste no sea un servicio de naturaleza municipal.

El Estatuto, en su título IV, artículo 107, sienta un principio genérico, de la misma forma que se hacía en la Ley de 1882, de la misma manera que se mantuvo en el proyecto del Señor Moret de 1907: regir, admi-

nistrar y fomentar los intereses peculiares de la provincia, siendo, por consiguiente, de su competencia la creación, conservación y mejora de los servicios e institutos que tengan por objeto el estímulo y satisfacción de sus intereses morales y materiales y, en especial, los siguientes: Construcción y conservación de caminos y carreteras no incluídas en el plan general del Estado, o que, estándolo, se les traspase. Vemos que la primera especificación que se hace en el Estatuto provincial, es de un servicio estatal. La provincia en este caso va a ser un auxiliar del Estado, no del municipio, sino de servicios que figurasen en el plan general del Estado; por consiguiente, no se consideraba como de interés únicamente local, los puede traspasar el Estado, dejando a salvo caminos que tengan interés nacional y lo que se dispone sobre el particular en el Estatuto municipal, en relación con la Ley de 29 de junio de 1911; construcción y explotación de ferrocarriles y tranvías interurbanos, establecimientos de líneas de comunicación telegráfica dentro del territorio de la provincia, entre pueblos que no la tengan a cargo del Estado. Es de advertir que en este caso sirve no sólo a los pueblos, sino al Estado mismo, porque, enlazadas estas líneas con la red general del Estado, de la provincia en este caso, sirve el interés general interprovincial en muchas ocasiones.

Desecación de terrenos pantanosos, formación de

pantanos y construcción de canales de riegos. (También puede haber un interés general dominante sobre el interés puramente local y son servicios que tienen carácter estatal en muchos casos.

Encauzamiento y rectificación de ríos que nazcan y discurren dentro del territorio provincial. (Cabría preguntarse si hay que tomar al pié de la letra lo de que el río ha de nacer y discurrir dentro del territorio provincial, caso en que tendría netamente carácter local, o nacer o discurrir; pero si fuera, como parece que es la debida interpretación del precepto, lo segundo, el encauzamiento y rectificación de ríos en su nacimiento o en otra parte de su curso, es de un interés grandísimo para toda la economía nacional. Precisamente, la falta de ese encauzamiento y rectificación del curso de muchos ríos en su iniciación y en otros muchos lugares, ha sido uno de los males que ha habido que lamentar.

Establecimiento y sostenimiento de Instituciones de Beneficencia, de Higiene y de Sanidad. (Aquí lo mismo pueden ser Instituciones que atiendan necesidades generales que puramente locales.) Compruebalo lo acaecido con el servicio de Manicomios.

Concursos y Exposiciones para fomentar los intereses morales y materiales de la provincia, y, en particular, sus industrias propias.

Instituciones de crédito popular, agrícola y municipal, de ahorro, de cooperación, de seguros sociales y de ca-

sas baratas. (Seguros sociales es una materia de carácter general que se ha considerado como correspondiente en su iniciación, organización y desenvolvimiento al Estado. Ya veremos cómo el propio Estatuto establece la colaboración, la cooperación de las Instituciones provinciales con las Cajas colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión.)

Establecimiento de Escuelas de Agricultura, Granjas y Campos de experimentación, cátedras ambulantes para difundir la enseñanza agrícola, Escuelas Industriales, de Artes y Oficios, de Bellas Artes, de Sordomudos, de Ciegos, Anormales y Profesionales, Bibliotecas y cualesquiera otros Establecimientos e Institutos que persigan la difusión, la especialización o el crecimiento de la cultura pública. (Aquí se ve cómo en cuanto se sale de los tres grados generales de enseñanza en que el carácter es estatal, en cuanto hay especialización pasa a tener naturaleza provincial el servicio; pero el interés general domina sobre el interés puramente local; se trata de la cultura pública, y, naturalmente, esta es de interés general.)

Fomento de la ganadería y de sus industrias derivadas y de la riqueza forestal; repoblación de montes: viveros de arbolado; auxilios a la avicultura, la sevicicultura, la apicultura y la piscicultura.

Conservación de monumentos artísticos e históricos. (Interés general también.)

Recaudación de las contribuciones del Estado en la provincia. (La Diputación que toma a su cargo este servicio presta un servicio al Estado. El cobro, la percepción de impuestos y contribuciones del Estado, es un servicio de carácter general aunque se localice en la materialidad de la operación.)

Además de estas funciones señala el Estatuto las que, en el orden autoritario corresponden a la Corporación. No tengo por qué examinarlas ahora, puesto que sólo estoy estudiando la materia relativa a servicios.

A la competencia provincial en material de enseñanza, monumentos, obras públicas, comunicaciones y beneficencia se le pone como límite el que no sean nunca obstáculo al Estado o servicios análogos de la Administración central.

Los Establecimientos que sostengan las Diputaciones serán regidos libremente por ellas, salvo el respeto debido a los derechos privados y a las condiciones que en favor de intereses generales de la Nación determinen de manera expresa las leyes.

A las Diputaciones se les asignaba también por el artículo 111 obtener la concesión a perpetuidad de las líneas telegráficas que construyeran con sus fondos dentro del territorio de la provincia, y por el art. 112 podrán optar (se dice desarrollando el apartado L del 107) a la recaudación de las contribuciones del Estado que éste no verifique directamente, concediéndoles derecho

de tanteo en las subastas para adjudicar la recaudación.

Agrega el art. 113: "Podrán ser traspasadas a las Diputaciones provinciales, a su petición, por acuerdo del Gobierno, las obras hidráulicas de saneamiento, encauzamiento y rectificación de ríos, así como los canales y pantanos que corren a cargo del Estado, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial. Asimismo podrán ser traspasados los puertos que no sean de interés nacional ni tengan trascendencia comercial que rebase los límites de la provincia, pero tales obras deben revertir al Estado cuando adquieran carácter nacional, cuando no pudieren construirlas las Corporaciones o costearlas, incurriendo en notorio abandono o negligencia.

Y al señalar las obligaciones mínimas que se imponían a las Corporaciones, menciona la Ley servicios con carácter obligatorio en Beneficencia, Sanidad, Enseñanza, Instituciones locales, Caminos, indicándose serán obligaciones mínimas en materia de Beneficencia, sostener, por lo menos, una Casa provincial de Maternidad y Expósitos; otra, de Beneficencia hospitalaria; una, de Caridad; otra de reclusión de dementes pobres, pudiendo concertar con establecimientos públicos o privados de la misma provincia tales servicios. En el orden sanitario: incluir anualmente en sus presupuestos una cantidad destinada a subvencionar las obras de carácter sanitario que lleven a cabo los Ayuntamientos

de la provincia, preferentemente las de abastecimiento de aguas, evacuación de inmundicias y saneamiento de zonas públicas; organizar una sala de aislamiento para los que padezcan enfermedades infecciosas, una serie de instalaciones en orden a enfermedades específicas, en donde el interés general es evidente; sostener un Instituto de Higiene para la preparación de sueros y vacunas, diagnóstico de Laboratorio en las enfermedades infecciosas, transporte de enfermos infecciosos, servicios de desinfección y desinsectación, investigación de las zonas palúdicas y cursos de ampliación de conocimientos sanitarios para los Inspectores municipales de Sanidad de la provincia y divulgación de conocimientos higiénicos.

El enlace de tales servicios provinciales con los generales se estableció otorgando a los Inspectores provinciales de Sanidad la alta inspección de los servicios sanitarios de la provincia, y, además, que pudieran ser los Directores de los Institutos de Higiene de la misma provincia y dispusieran de los elementos que al servicio de éstos pusieran las Diputaciones.

Adviértese, pues, que el criterio del Estatuto provincial es el de ampliar la competencia de estas Corporaciones; y recogiendo lo que ya figura en el Decreto sobre Mancomunidades, autorizaba la posibilidad de traspasar determinados servicios del Estado a los de la provincia.

Conviene tener en cuenta que hay otro orden en materia de servicios que tiene una gran importancia, y que figura como una aspiración hoy bastante generalizada, recogida, incluso por las esferas oficiales en los trabajos que se han realizado para preparar el nuevo Código de Administración local, en los que aparece el carácter de elemento auxiliador, protector de los pequeños Municipios, que debe corresponder a las entidades provinciales. Me refiero a los servicios de carácter comarcal que pueden organizar las Diputaciones; a los auxilios de carácter técnico, de carácter económico que pueden ofrecer las Corporaciones provinciales a los pequeños Municipios.

Hay aquí un interés que alcanza a esferas de grado distinto. No puede negarse que existe un interés inmediato, directo del propio pequeño Municipio en la satisfacción de ciertas necesidades suyas; pero es evidente también que necesidades en orden al acondicionamiento de viviendas, en orden al acondicionamiento de establecimientos de explotación agrícola o forestal, en orden al saneamiento, al abastecimiento de aguas, a la recogida de inmundicias, a la utilización de las mismas no pueden ser servicios que se satisfagan con los escasos recursos con que cuentan estas modestas Corporaciones o entidades de carácter local. Hay un interés general, que se refleja en la legislación general del Estado, que impone obligaciones mínimas a las Corporaciones

y que al mismo tiempo determina en qué forma el Estado puede auxiliar a éstas para la satisfacción de sus necesidades. Y aquí aparece la actuación que puede y debe corresponder a las entidades provinciales, como entidades intermedias entre el Municipio y el Estado, para auxiliar al pequeño Municipio, para realizar las funciones que, económicamente, es imposible se lleven a efecto por las pequeñas Corporaciones aisladamente.

En lugar, pues, de acudir a una agrupación forzosa, a una mancomunidad de carácter municipal para la realización de ciertos servicios, se puede, mediante la organización de servicios de la provincia, atender necesidades de carácter netamente local, pero cuyo interés general hay que reconocer, y que determine la necesidad del auxilio y de la actuación lo mismo por el Estado que por la misma entidad regional, si existiera, y por la entidad provincial, tal como hoy existe.

El reflejo de este orden de actividad a que aludo está bien expresado en la Ley de 15 de julio de 1940, relativa a los Municipios adoptados por el Caudillo. Hay unos servicios de protección de dichas entidades municipales, y se ve cómo existe una actuación, que corresponde a Autoridades que son supermunicipales, que tiene carácter netamente provincial. Si de ella pasamos a algunos de los proyectos que se han redactado con vista a la publicación del futuro Código de Administración, se verá cómo el completar la acción de entidades muní-

cipales débilmente económicas, cómo la prestación de auxilio en forma de auxilio técnico o de subvención es una de las necesidades con respecto a la cual existe una tendencia bien marcada en las labores prelegislativas a imponer a las Corporaciones provinciales.

Advertimos en cuanto a los servicios que aparecen unos con el carácter de servicios potestativos. El enunciado genérico da margen de amplísima competencia en el orden de servicios que corresponde a estas entidades en su consideración de entidades totales, de entidades territoriales sin limitación en virtud de consideración institucional a uno o varios fines exclusivamente determinados, Pero al lado de la potestad de organización de servicios con esa amplitud, el legislador considera a la provincia en su doble relación de entidad que forma parte del Estado y de entidad territorialmente superior al Municipio, e impone a estas Corporaciones la obligación de desarrollar, en determinados órdenes, una actividad concreta y fijada por la Ley. Y en materia de Beneficencia, de Enseñanza, de servicios sociales; en materia de caminos vecinales impone el Estatuto provincial obligaciones concretas y determinadas a las Corporaciones provinciales. Los servicios son, pues, de doble naturaleza: servicios obligatorios y servicios potestativos o voluntarios de las Corporaciones.

El enlace entre los servicios provinciales y los del Estado supone la variedad de intensidad de actuación que

se advierte en estas Corporaciones. Si de un lado hemos de relacionar la acción provincial con la acción estatal, de otro, forzosamente, habrá que relacionarla con la acción municipal y con la propia actuación social. El elemento institucional tiene importancia considerable en estas materias en su relación con las entidades de carácter territorial; el elemento institucional tiene importancia grandísima en los servicios de Beneficencia, en los servicios de Instrucción, en los servicios de Asistencia social. Y no es de extrañar que allí donde sea más intensa la actividad social, donde la Beneficencia privada, la Beneficencia particular atienda en mayor grado las necesidades de este carácter habrá una menor necesidad de una intensificación en los servicios oficiales de Beneficencia. Ello explica la diferencia cuantitativa que se advierte en las cifras de los presupuestos de estas Corporaciones, porque donde socialmente el servicio de Beneficencia ha estado bien atendido, se ha sentido menos la falta de servicios de Instituciones de Beneficencia de carácter provincial, municipal o estatal.

Se advierte, además, que en materia de Enseñanza, en relación con la clasificación en los tres órdenes, primaria, secundaria y superior, se ha ido afirmando con predominio el interés general en los mismos para llevar la satisfacción fundamental del servicio al carácter estatal en la enseñanza general, primaria, secundaria y universitaria, encaminando la actividad provincial a las ense-

ñanzas especiales. Y así vemos cómo los Establecimientos de enseñanza en orden a la Agricultura, en orden a las Artes y Oficios, en orden a lo industrial; Establecimientos de enseñanza como las Escuelas Normales, antes, ahora ya no, por tener también carácter estatal, eran Establecimientos de naturaleza provincial.

Como se ve, el Estado había cuidado de que, lo que era núcleo esencial en cada uno de los órdenes docentes, e interés de la cultura general, fuesen servicios directos del Estado; y que los elementos circuns y post escolares, cómo lo que era específico, cómo lo que podía tener una mayor identidad de interés social localizado, como acaece con la enseñanza agrícola, con la enseñanza de Artes y Oficios, según la mayor o menor afinidad en cada uno de estos órdenes de actividad económico-social que exista en cada una de las provincias, podía y debía corresponder a éstas.

Casi siempre que se ha tratado de la redistribución de servicios entre el Estado y las Corporaciones locales han surgido problemas muy delicados en materia de Enseñanza, no tanto en materia de Beneficencia y de Obras Públicas, porque no hay que olvidar que en el problema de la Enseñanza hay, naturalmente, un problema de política docente del cual el Estado no puede desprenderse.

Cuando, en muchas ocasiones, se aspiraba a llevar servicios universitarios a entidades de carácter regional

o a Mancomunidades provinciales, en lugar de ir a la autonomía de la Universidad se iba al traspaso de dependencias burocráticas de organismos centrales a las dependencias burocráticas de algunas regiones o provincias. Claro es que, en este caso, se advertía que la ansiada descentralización orgánica del servicio no existía, sino que había sólo una mera descentralización burocrática que no beneficiaba siempre.

Cuando se ha tratado de la posibilidad de traspaso de estos servicios, el legislador estatal ha tenido que dejar a salvo los derechos inherentes a la propia soberanía del Estado. Toda la parte relativa a colación de grados, a Títulos de carácter profesional, a las pruebas a exigir, ante quién debían sufrirse las mismas, así como a la habilitación para el ejercicio profesional, son funciones correspondientes a los servicios del Estado y no pueden serlo de los organismos locales.

Casi siempre se ha buscado efectuar una redistribución de actividades en este orden, en la que hay campo para que cada uno de los grados de Administración local cooperen con la Administración general del Estado; no se ha llegado todavía a una saturación de los servicios; hoy, todavía estamos en período en el que hay campo de actividad sobrado para las varias entidades territoriales.

Si nos fijamos, ya que de ello hablo, en los problemas relativos a la Enseñanza que excede de la puramen-

te primaria, de la cultura inicial general, en seguida advertimos que todas las Instituciones que se llaman circun-escolares pueden ser Instituciones que estén a cargo de las entidades municipales; que las Instituciones denominadas pos-escolares, entran ya en la posibilidad de que, no sólo la acción municipal, sino la provincial, tenga un campo natural y lógico de actuación, y si tenemos presentes las enseñanzas especiales que sirven de preparación, de elemento de difusión técnica, de perfeccionamiento y desenvolvimiento de riqueza, de elementos económicos, distintos en grado y en intensidad en cada una de las provincias por sus condiciones geográficas sociales, la actuación de las entidades provinciales tendrá un campo vastísimo en orden a la enseñanza agrícola, en orden a la enseñanza de Artes y Oficios, sin que por ello haya merma alguna de las funciones o atribuciones que corresponden al Estado y de las que pueden corresponder legalmente a los órganos de las entidades municipales.

Es verdad que la provincia se nos muestra como una entidad supermunicipal; es verdad que en la provincia puede haber una coincidencia de intereses municipales, pero yo me permito recordar lo que dije ya en una de las primeras disertaciones, de que son bastantes los que no definen la provincia como una mera agrupación de Municipios, sino que reconocen su carácter de entidad intermedia entre Municipio y Estado, con propia natu-

valeza. No es una simple mancomunidad o asociación de Municipios; es cosa distinta y, en ese caso, el orden de servicios de naturaleza provincial no habrá de definirse como una mera asociación de municipios, como una serie de servicios municipales que por la extensión o por el coste de los mismos supera la posibilidad municipal, sino como una serie de actividades que corresponden al grado intermedio que tienen como circunscripción territorial entre Municipio y Estado la entidad provincia.

Hoy, más que hablar de exclusivismos para una distribución de servicios entre lo municipal, lo provincial o regional y estatal, hay que hablar de que conviene más acudir a otra idea: a la idea de colaboración. No hay que olvidar que es evidente que cualquiera que sea el carácter que queramos atribuir a la provincia, considerándola ya como una entidad que ha tomado carta de naturaleza y que el legislador no hace más que reconocer el hecho de la vida provincial existente hoy en España, o considerándola como una entidad creada de modo artificial por el legislador, siempre habrá que reconocer que la provincia forma parte de un Estado, de un Estado nacional; que, por consiguiente, la provincia no puede desentenderse de la significación que tiene de elemento parte del Estado, y que, por ello, en lugar de hablar de exclusivismos, la idea de colaboración es la que se impone.

La provincia tendrá servicios en los cuales su actua-

ción sea por y para el interés general, no exclusivamente provinciales sino para el verdadero interés general. La tiene en materia sanitaria, la tiene en materia de medicos de comunicación, la puede tener en materia de intereses de carácter artístico. La misma conservación de monumentos históricos no puede considerarse en interés exclusivamente local, sino como un interés general del mismo Estado.

Habrà que tener en cuenta, pues, que en los órdenes de actividades provinciales habrá servicios que respondan a la índole peculiar de cada una de las provincias, pero otros responderán a una necesidad general, igual en todas y en cada una de ellas; que habrá servicios en los cuales el Estado, atendiendo a un interés general, imponga a la Provincia su colaboración, no por interés meramente provincial, no; sino porque el Estado, para atender a una necesidad general, por ejemplo, en materia de Sanidad, de Higiene y de Asistencia, cree que con una distribución del esfuerzo por todo el territorio nacional, con una desconcentración de los servicios en las provincias, con una análoga actuación por todas las Corporaciones de esta naturaleza, atiende la totalidad del interés general.

El Estado hemos visto que impone determinadas obligaciones mínimas. ¿En atención a qué? A la satisfacción de necesidades que, aunque están netamente localizadas, específicamente localizadas, que tienen un ra-

do de acción netamente territorial, en la que el interés provincia está bien demarcado, no es exclusivo y es lógico que el Estado, como supremo rector de la vida general de la Nación, imponga las obligaciones que son debidas.

Esta diferenciación entre servicio potestativo y servicio obligatorio; este doble concepto de servicios o actividades para el cumplimiento de fines locales al servicio de actividades para el cumplimiento de fines generales localizados, tiene que ser la base en la determinación de la competencia de las entidades provinciales a que me vengo refiriendo. Y parece ser que en ese mismo criterio se inspira más el articulado que la exposición de motivos del Estatuto provincial, y en él se ha inspirado el proyecto de reforma de la Ley del 82 y en ese criterio se vienen inspirando las orientaciones que se han exteriorizado cuando en las esferas del Poder público se ha tratado de cuáles deben ser los fundamentos de un nuevo régimen de Administración provincial y determinar la competencia de estas Corporaciones con el criterio que corresponde a su carácter total territorial.

Definición genérica de competencia la de la Ley del 82 y la del proyecto del 907, tuvo enunciación amplia específica en el Estatuto provincial, con determinación de obligaciones mínimas.

Esta materia de la extensión de la competencia pro-

vincial está obligadamente relacionada con el aspecto de la vida económica, con el estudio de los recursos económicos. Hablar de la competencia, hablar de autonomía o autarquía de las Corporaciones locales sin referirse a la vida económica de ellas, es dejar incompleto el estudio, porque si hay un amplio campo, tan amplísimo como el enunciado de la Ley del 82, y no hay recursos con que atender a los servicios, la pobreza de éstos será la que reflejará la vida real.

En cambio, aunque no se modifique el texto dejando el enunciado que corresponde al carácter de entidad total territorial de la provincia si ésta se halla dotada de importantes recursos económicos, la amplitud de la actividad provincial se producirá por sí sola. Esto es lo que ha sucedido en aquellas provincias que, como veremos el próximo día, han contado con mayor suma de medios económicos, y, por consiguiente, han intensificado sus servicios.

Y vemos también, que una consecuencia natural y lógica de haber dotado a las Corporaciones provinciales de nuevos recursos en virtud del Estatuto de 1925, ha sido una amplitud de sus actividades reales, ha sido una intensificación de los servicios y una redistribución nueva en las distintas atenciones, no sólo de Beneficencia y Obras públicas, sino en otras de carácter social, en una verdadera colaboración con el Estado en dichas finalidades.

CONFERENCIA OCTAVA

HACIENDAS PROVINCIALES

La Hacienda de las provincias.—Recursos económicos de las Diputaciones según la ley de 1882.—Situación según los presupuestos de 1924.—La reforma de 1925.—La Hacienda provincial en 1941.

HE señalado en días anteriores la importancia que para el estudio del régimen, en cualquiera de las esferas de administración local tiene la parte financiera, el conocimiento de las llamadas Haciendas locales, y con referencia al tema de este curso, lo relativo a las haciendas provinciales. Algo indiqué ya en días anteriores al hablar de los servicios, cuya mayor o menor importancia refléjase en las cifras de los presupuestos de gastos, pero, naturalmente, sin recursos, sin ingresos, no hay posibilidad de atender a los gastos; sin una saneada hacienda, no hay posibilidad de una intensa, activa vida provin-

cial. La insuficiencia de recursos motivó que no la hubiera en varias provincias y que el volumen de servicios provinciales fuera reducido en muchas de ellas.

Para examinar este problema de las haciendas provinciales, forzoso es recordar el carácter y naturaleza que se atribuyó a la provincia, porque si la provincia es un elemento de administración por y para el Estado, será lógico que el origen de sus recursos, que la mayor parte de sus ingresos esté en relación con la entidad a la que interesa más el servicio y actividades de orden provincial: si la provincia, en lugar de considerarla por y para el Estado, se la considera como una agrupación de municipios, como una asociación de municipios para la realización de fines de la misma naturaleza municipal, pero que únicamente por irradiar, por salir fuera de los límites de un término municipal, la agrupación de ellos les da un carácter de esfera superior, resultará lógico que la mayor parte de los ingresos provinciales tengan como origen las aportaciones de los municipios interesados. Si a la provincia no se la considera exclusivamente ni en uno ni en otro aspecto, sino con esfera propia, con vida propia; no sólo como un elemento de agrupación municipal, sino como esfera intermedia claramente delimitada entre lo municipal y lo estatal, evidentemente habrá que atribuir a esta esfera cierto número de ingresos, de recursos propios, que no sean ni recursos del Estado, ni cesión de derechos del Estado, ni recursos de naturaleza municipal. Así, pues, veremos que si la provincia apare-

ce, como en la legislación española ha sucedido, como un elemento orgánico administrativo, en la que la actuación está más cerca de la actuación estatal, que atiende a servicios no municipales, más de carácter general, pero que interesan también a los municipios, no podrá extrañar que el legislador basase la hacienda provincial, fundamentalmente, en aportación de los municipios que, como veremos, el contingente provincial fuera la base de la hacienda provincial.

Si tenemos en cuenta el origen y la evolución histórica de la provincia, no nos podrá extrañar que no haya posibilidad de basar una hacienda provincial en bienes, en rentas, en derechos propios de estas corporaciones. Veremos que sólo el 0,54 del total de los ingresos provinciales tenía como origen la renta de las corporaciones o de sus establecimientos.

La Ley de 1882, que ha venido rigiendo hasta la publicación del Estatuto provincial, dedicaba los artículos 108 a 129 a la materia de presupuestos y cuentas. Y es un poco significativo este mismo epígrafe "presupuestos y cuentas", que no haya un epígrafe, un título, no digo ya un libro (como merece la pena que lo haya), sino ni siquiera un epígrafe ni un título ni un capítulo que dijera "De las haciendas provinciales", sino que entre los artículos 108 a 129 figuren los artículos 117 y 119, únicos a que me he de referir para señalar cuál era el origen de los recursos económicos de las provincias. La Ley del 82, tras de indicar que se aplicaba a la

materia provincial la Ley de Contabilidad del Estado, que el año económico provincial sería el mismo que el de la Nación, que los gastos serían atendidos con ingresos independientes de los del Estado, indicaba en el artículo 115 que el presupuesto provincial debería contener partidas para los siguientes servicios: 1.—Personal, material de oficinas y dependencias de los establecimientos de beneficencia, sanidad y de instrucción pública. 2.—Conservación y administración de las fincas y bienes de las provincias. 3.—Construcción, conservación y administración de obras públicas provinciales. 4.—Suscripción de la "Gaceta" y de la "Colección legislativa". 5.—Fondo de imprevistos y de calamidades públicas. 6.—Anuncios, impresiones y otros gastos de esta naturaleza. 7.—Todo lo demás que exija esta y otras leyes; y 8.—Gastos de representación del Presidente.

Ya veremos cómo se ha involucrado algo este orden y se ha aumentado el número de epígrafes en el Estatuto provincial del 25. El presupuesto debía aprobarse, según la Ley del 82, por mayoría absoluta de los Diputados que constituían la Corporación; se remitía al Ministro de la Gobernación para corregir extralimitaciones legales e impedir que se perjudicasen los intereses generales de los pueblos.

¿Cuáles eran los recursos que otorgaba a las Diputaciones provinciales la Ley del 82? El artículo 117 decía: "Para cubrir los gastos, las Diputaciones utilizarán

los recursos que procedan, así de rentas y productos de toda clase de bienes, derechos y capitales que por cualquier concepto pertenezcan a la provincia o establecimientos que de ella dependan, como los de obras públicas, instituciones o servicios costeados de sus fondos. Si éstos no fueran suficientes, las Diputaciones verificarán por el resto un repartimiento entre los pueblos de la provincia, en proporción a lo que por contribuciones directas y por el impuesto de consumos pague cada uno de ellos. Aparecen aquí, en orden inverso del enunciado de la Ley, los célebres contingentes provinciales, fuente casi absoluta de la hacienda provincial, con arreglo a la Ley del 82, según luego demostraré con la estadística. La Ley indicaba primero rentas y productos; si no fueran suficientes, el repartimiento. Pero el artículo 119 indicaba que las provincias que de antiguo hubieren utilizado algún arbitrio especial, ordinario o extraordinario, con aprobación del Gobierno y aquiescencia de los pueblos de su demarcación, podrían continuar aplicando sus productos a cubrir las atenciones de su presupuesto en la forma en que lo habían hecho hasta entonces y siempre que mediasen las expresadas condiciones. Y se agregaba: "Las Diputaciones podrán establecer, con aprobación del Gobierno y consentimiento de los pueblos, arbitrios de la misma índole y de fácil recaudación cuando lo juzguen conveniente". Por consiguiente, según la Ley del 82, la hacienda provincial estaba constituida por rentas y productos de los bienes, derechos o capi-

tales, repartimiento de los pueblos, arbitrios especiales antiguos, o arbitrios nuevos que con aprobación del Gobierno y consentimiento de los pueblos pudieran establecerse, siendo el contingente, el reparto, el ingreso más cuantioso.

El proyecto del año 1907, en realidad, no innovaba fundamentalmente el régimen económico provincial. El artículo 356 del proyecto indicaba que los recursos de las Diputaciones serían: 1.º Las rentas, productos o intereses de bienes, títulos, créditos o valores de la provincia o establecimientos de ella. 2.º Percepciones provenientes de obras públicas, servicios o instituciones que pertenezcan a la provincia o que sean originados o costeados por ella. 3.º Arbitrios especiales, ordinarios o extraordinarios que de antiguo hayan utilizado con aprobación del Gobierno y aquiescencia de los pueblos, siempre que subsistan sus condiciones y forma consuetudinaria o que la modificación obtenga el beneplácito común de los pueblos. 4.º Nuevos arbitrios, previa conformidad de los Ayuntamientos que constituyan mayoría en los habitantes de las provincias, sin prohibición del Gobierno; y 5.º Recargos sobre cuotas y demás percepciones del Tesoro comprendidas en el plan de contribuciones, impuestos y rentas del Estado. Finalmente, se agregaba que, mediando imposibilidad demostrada para completar la dotación del presupuesto con los ingresos anteriores, podría acudir al repartimiento entre los pueblos, que habría de guardar proporción con las

contribuciones directas, aunque la Diputación tendría facultad para graduarlos, señalando tipo distinto para diversas contribuciones, pero aplicándose con igualdad a todos los pueblos. El reparto no podría acordarse sino por mayoría absoluta, previo balance de gastos e ingresos, y cuando resultase absolutamente ineludible, se procuraría evitar su permanencia en el año o años sucesivos, pudiendo cada municipio proponer medios de sustituirlos para realizar la cantidad que le resultase asignada, dando preferencia al número 5.º del artículo 356, esto es, a recargos sobre cuotas y demás percepciones del Tesoro comprendidas en el plan de contribuciones. Era, pues, este número 5.º, esta modificación de reglamentar con algún mayor detalle el reparto, las principales novedades del proyecto de 1907.

Pero ¿cuál era la situación en orden práctico al estudiarse la modificación de la Ley del 82, después de la publicación del Estatuto municipal? Es bien sabido que la materia de las haciendas locales había tenido un mayor desarrollo en la esfera municipal que en la esfera provincial, y que el Estatuto municipal no contenía, en materia de hacienda, tantas innovaciones en lo referente a lo municipal como contiene el Estatuto del 25 con relación a la Ley de 1882. Se había ido anteriormente ya —hay que recordar los Decretos del Sr. Besada en materia de hacienda local— a sentar unas bases de hacienda municipal, y el Estatuto municipal, en su libro dedicado exclusivamente al estudio de las haciendas, desarrolla de

una manera que subsiste al presente todo lo relativo a este importante aspecto de las haciendas locales.

Es natural que al tratarse de la reforma de la administración provincial, y con vista al resultado de la situación de las Diputaciones provinciales y de sus haciendas en 1924, se orientara la reforma en un sentido orgánico parecido, no idéntico, parecido al del Estatuto municipal; y así veremos cómo si se hiciera un examen comparativo entre el Estatuto municipal y el provincial se advertirá que, de igual manera que hay una cierta similitud en el desarrollo orgánico de la Ley provincial del 82 con la Ley municipal del 77, también podemos afirmar que existe una similitud orgánica en el desarrollo del Estatuto provincial con relación al Estatuto municipal.

Si nos fijamos en el resultado que arrojan las estadísticas correspondientes de 1924, veremos que el total de ingresos de los presupuestos provinciales, separadas provincias Vascongadas, Navarra y Cabildos insulares, suponía 79.487.555 pesetas; de ellos, 57.079.000 pesetas, esto es, el 71,80 por 100 del total de los presupuestos provinciales, tenía su origen en el repartimiento, en el contingente provincial. Las rentas sólo producían 430.000, o sea el 0,54; instrucción pública, 235.000, o sea el 0,29; los servicios de beneficencia, 7.061.000, o sea el 8,88; los arbitrios, 4.551.000, o sea el 5,72; y las enajenaciones que realizaban las corporaciones provinciales el 7,54 por 100.

Si tenemos en cuenta el orden, por volumen, de cada uno de los presupuestos, hallaremos que en primer lugar figuraba Madrid con 14.338.979 pesetas, Valencia con 4.265.108; Oviedo, 4.224.022; Sevilla, 3.197.354; Zaragoza, 3.158.000; y en el orden descendente, yendo a las cinco últimas provincias, Canarias con 567.494; Lérida, 553.634; Soria, 529.457; Tarragona, 511.410, y Gerona, 371.681. Como dato que vale la pena de mencionar figura el de que el presupuesto de la Mancomunidad catalana, después del traslado de los servicios de las cuatro provincias a la Mancomunidad, representaba un gasto ordinario, en ingresos ordinarios, la cifra de 24.424.320 pesetas, y en extraordinarios 13.866.768; en total, 38.291.089 pesetas.

La provincia de Álava, en régimen especial como las de Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, tenía cifras inferiores: 3.419.227 Álava, 12.148.730 Guipúzcoa, Vizcaya 22.083.027, y 13.703.546 Navarra. Es decir, que frente a la cifra de 79.487.555 de las provincias de régimen general, las provincias de régimen especial alcanzaban un total de ingresos de 51.354.532 pesetas, más 3.910.015 de los Cabildos insulares de Canarias y los ingresos de la Mancomunidad catalana, nos da un total para el presupuesto de esta esfera provincial en general, casi regional en Cataluña, de 173.043.193 pesetas.

Pero las Memorias de las Diputaciones provinciales son muy elocuentes; consideraban insuficiente el contingente provincial, pero discrepaban mucho a su sustitu-

ción. Ocho provincias defendían la existencia del contingente; Barcelona, Soria y otras, su sustitución, y como base de ella, recargos sobre contribuciones directas: Huesca y Madrid aceptaban en lo esencial las conclusiones de la Asamblea de Diputaciones del 21 o las del proyecto presentado por el Sr. Cambó como Ministro de Hacienda. En general, todas solicitaban cesiones de impuestos y contribuciones del Estado, o recargos o arbitrios con facultad genérica en su creación: arbitrio sobre riqueza minera, arbitrio sobre riqueza ganadera, arbitrio sobre teléfonos urbanos, arbitrio sobre solares sin edificar, arbitrio sobre cotos de caza, arbitrio sobre alcohol o bebidas espirituosas, arbitrio sobre armas o alhajas, arbitrio sobre operaciones bancarias, arbitrio sobre producción de energía eléctrica. Logroño creía que el contingente sólo podría sustituirse con un recargo único sobre las contribuciones del Estado, y abogaba por el concierto económico. Todo convergía hacia cesiones o recargos en las contribuciones del Estado, a gravar la riqueza que se aprovechara fuera de la provincia y simplificar la recaudación, atribuyéndola a órganos del Estado; a emancipar las haciendas provinciales del intrusismo o rozamientos con la municipal y a considerar insuficientes los que entonces eran recursos actuales de las Diputaciones provinciales.

Las Diputaciones, en su relaciones con el Estado, eran deudoras: debían en 1924 cerca de 46 millones de pesetas; también eran acreedoras del Estado por servicios

prestados a él, por más de 24 millones. Los Ayuntamientos debían a las Diputaciones provinciales más de 135 millones, esto es, un 200 por 100 del presupuesto de las Diputaciones. Era el problema de la no efectividad de recaudación de los contingentes provinciales. En Alicante se debían 14.900.000 pesetas; en Valencia, 14.600.000; en Murcia, 13.540.000; en Sevilla, 10.055.000. Presupuestos moderados eran los de las 49 provincias; con la Mancomunidad y los Cabildos insulares llegó a la cifra que he mencionado de 173 millones, pero descontando las provincias Vascongadas y Navarra quedan sólo para la totalidad del resto de las provincias 121.688.000. Quince provincias tenían un presupuesto inferior a un millón; ocho, a 1.250.000; cinco, a 1.500.000; siete, inferior a dos millones; cuatro, a dos millones y medio; una fluctuaba entre dos y medio a tres; dos, entre tres y cuatro; dos, entre cuatro y cinco, y una de más de cinco. Si se tiene en cuenta el tanto por ciento que correspondía por habitante, Madrid figuraba a la cabeza con 13,6; pero había provincias con 4,5, como Sevilla; Valladolid, 8,7; Soria, 3,3; Zaragoza, 3,3, y Cuenca, 2,3. El presupuesto de la Mancomunidad catalana suponía 16,25 pesetas por habitante.

El repartimiento estaba distribuido desigualmente en las distintas provincias, porque por ejemplo, en la de Castellón suponía un 98,16 del presupuesto de ingresos; en Huelva, 98,14; en Barcelona, 97,27; en Ponte-

vedra, 97,26; en Burgos, 95,72; en Albacete, 92,42; en Avila, 92,85; en Huesca, 97; en León, 96; en Soria, 93; en Tarragona, 95; en Jaén, 92; en Almería, 91; en Badajoz, 94,54; en Teruel, 94. Es decir, quince provincias en que más del 90 por 100 de su presupuesto tenía como único origen las aportaciones municipales. En cambio, Oviedo sólo tenía un 9,07 del presupuesto, pero es porque esa Diputación percibía arbitrios especiales cuyo importe alcanzaba el 80,44 por 100 del presupuesto provincial. Madrid promediaba los ingresos: 47,2 por 100 del contingente, 41,84 de enajenaciones; Valladolid, 48,65 contingente, 39,54 beneficencia; Valencia, menor diferencia: 62,60 contingente, 29,62 productos de beneficencia; Zaragoza, 74,20 del contingente, 22,01 de beneficencia; Baleares, el 65,64 del contingente y 17,22 de arbitrios.

Vemos, pues, cómo dominaba todo lo relativo al contingente provincial. Si agregamos que la Diputación era superior jerárquico del Ayuntamiento, resultaba el sometimiento de la vida municipal prácticamente a la acción de la Diputación provincial, porque era la acción de la Comisión provincial en materia electoral municipal su actuación como superior jerárquico del Ayuntamiento, y además todo lo relativo a la fijación de la cuota de los contingentes y a la mayor o menor blandura en hacerla efectiva, lo que se traducía en débitos por contingente de muchas de las Diputaciones y en pe-

nuria de muchos servicios en algunas provincias españolas.

Esta situación, que se refleja en la publicación sobre la vida provincial hecha en 1925, se comentaba en el preámbulo del Estatuto provincial de 1925. Se recogían las cifras básicas que he citado y se veía que quedaban unos 90 millones de pesetas como ingresos normales y ordinarios de 45 Diputaciones provinciales; que el contingente como ingreso se calificaba de insuficiente y pernicioso, porque tomaba en cuenta bases distintas y heterogéneas, porque gravaba a los pueblos en forma ruinosamente desigual, porque crecía a medida que aumentaba la tributación del Estado, resultando así que el interés económico de éste y de los Ayuntamientos resultaba antagónico, porque la recaudación originaba contactos inevitables entre Ayuntamientos y Diputación, abriendo portillos al favor y la captación política; sin embargo, de otro lado se afirmaba además sería absurdo pretender que los Ayuntamientos quedasen liberados de toda aportación pecuniaria a la vida provincial. Por ello, concebida la provincia como el Gobierno la concibe—decía este preámbulo del Estatuto provincial—, y siendo órgano de enlace y complemento entre los Municipios, es lógico que éstos contribuyan a sostenerla. Y decía el preámbulo del Estatuto (y digo el preámbulo, porque después veremos que en el desarrollo que se da en el articulado a las haciendas provinciales varía la prioridad) que la primera partida de la hacienda provincial ha de

ser, por lo expuesto, la aportación municipal; pero el Estatuto varía radicalmente la forma de satisfacerla.

¿Cómo habían de formarse las Haciendas provinciales? Se indicaba cómo las numerosas reformas de la Hacienda municipal a partir de 1903 habían abierto un amplio horizonte de experimentación al legislador, pero que, en cambio, las Haciendas provinciales vegetaban tal como se habían creado hacía ya medio siglo: que eran Haciendas de segundo grado, carentes de elasticidad, exiguas en sus recursos, embotadas en su estructura.

Sólo el proyecto de Cambó del año 22 había tomado ruta distinta de lo anterior, tratando de suprimir el contingente, aunque no la aportación municipal. A las Diputaciones se las liberaba de todas las cargas que sobre ellas echaba el Estado, y recibían, aparte las contribuciones especiales: una participación en los impuestos sobre el patrimonio y las rentas; diversos recargos ordinarios sobre la contribución territorial de industria y de comercio, menos derechos reales y cédulas; recargos extraordinarios por los mismos tributos, y cesión parcial de arbitrios municipales.

Así se encontraba el problema al proyectarse el Estatuto de 1925.

¿Qué orientación toma el nuevo Estatuto?

La Hacienda provincial ha de tener, como una de sus bases, la aportación municipal. Pero no basta. La Hacienda municipal necesita más; y, sin buscar otros medios, el Estado acepta sacrificios y la cede íntegramente

lo que percibía por el impuesto de cédulas personales y un cinco por ciento de la contribución territorial rústica. El presupuesto nacional se desprende de unos quince millones de pesetas, pequeña cifra si se mira desde la cima, pero renglón enorme si se aspira, como es lógico, a suplir el vacío.

En cuanto a la contribución rústica, el hecho de que la urbana esté traspasada en parte a los Ayuntamientos no aconseja aminorar más su rendimiento al Estado; y la circunstancia, además, de que las Diputaciones proyecten su vida, más que sobre lo urbano, sobre el agro, mediando así entre ello y la contribución rústica una estrecha relación, justifica el criterio en que se inspira el Estatuto provincial.

No se atreve el Estatuto a convertir el impuesto de cédulas personales en un verdadero impuesto sobre las rentas. Discurre el expositor de motivos del Estatuto sobre lo que significaría esta reforma. Habla de la tarifa vigente, sustituida por tres tarifas distintas aplicables a las rentas de trabajo, contribuciones directas y alquileres, y sostiene que integrarán también la Hacienda provincial recargos: recargos sobre impuestos municipales y sobre los del Estado.

La Hacienda provincial ha de nutrirse también con derechos y tasas, con contribuciones especiales por obras y servicios.

Si tenemos en cuenta la orientación que se había tomado ya en materia de Hacienda local por el Estatuto

municipal, no podrá extrañar que el Estatuto provincial dedicase, no un número tan exiguo de artículos, como la Ley del 82 al Presupuesto y Cuentas, al epígrafe "Hacienda provincial", sino un libro exactamente análogo al del Estatuto municipal, el Libro II, y que en distintos títulos se vaya examinando las materias de presupuestos, de ingresos, de cuentas y de responsabilidad.

Interesa fijarnos principalmente en lo relativo a ingresos provinciales.

La Hacienda provincial, según el artículo 207, hoy en vigor, está constituida por rentas, arbitrios, recargos, percepciones y derechos, valores y propiedades que pertenecen a la provincia y con cuyo rendimiento se satisfacen sus obligaciones, así como los donativos y mandas que se hagan a las Corporaciones provinciales.

Los recursos de las Diputaciones (artículo 209) serán:

- 1.º Rentas, productos e intereses que rindan cualesquiera bienes; títulos, créditos o valores pertenecientes a la provincia o establecimientos que de ella dependan.
- 2.º Rendimientos de obras o servicios públicos, o de institutos que sean costeados u organizados por la Diputación.
- 3.º Subvenciones o auxilios que para obras o servicios determinados sean concedidos por el Estado o por otras Corporaciones locales; y
- 4.º Las exacciones provinciales reguladas en el capítulo siguiente.

Como se ve, desaparece, como he enunciado, el contingente; desaparece, sí, pero no desaparece la aportación

municipal, como ya se reflejaba en el párrafo especial que he leído de la exposición de motivos.

El Estatuto obligaba a los Ayuntamientos a contribuir a la Hacienda provincial. La aportación forzosa ordinaria tiene límite máximo en el artículo 231, fijado en un 90 por 100 del contingente del año 1924-1925, cuando su cuota no excediera del 10 por 100 del mismo presupuesto municipal o de ingresos; de un 85 por 100 si excedía del 10 sin pasar del 20; de un 80 si excedía del 20. Para Municipios de más de 200.000 habitantes la aportación podía ser igual al 100 por 100. Dentro de tales límites se determinaban las aportaciones municipales: diferencia entre lo percibido en el ejercicio 24-25 por impuesto de cédulas personales y lo que en lo sucesivo le correspondía por igual concepto; cuando no hubiere percibido cantidad alguna o además de la anterior cesión, según los casos, podían participar las Diputaciones en los impuestos y contribuciones del Estado cedidos a los Ayuntamientos y en los recargos autorizados a éstos sobre dichos impuestos y contribuciones. Finalmente, se autorizaba para cubrir el máximo de la aportación municipal a un repartimiento complementario girado entre los respectivos Ayuntamientos.

Autorizaba también el Estatuto recargo hasta 100 por 100 sobre el arbitrio municipal de solares sin edificar sobre el que grava los terrenos incultos; un recargo del 20 por 100 sobre cuotas de impuesto de derechos reales y transmisión de bienes, liquidado por determi-

nados números de la tarifa vigente; un recargo del 10 por 100 sobre impuesto del timbre del Estado en los actos, contratos o documentos que declara sujetos a tributación la Ley de 19 de octubre del 20, modificada por la de 26 de julio del 22, salvo las excepciones que expresamente menciona el Estatuto, entre las que figuran inscripción de matrícula, correspondencia postal y telegráfica, títulos, diplomas, billetes de espectáculos públicos y otros.

Con los rendimientos producidos por los recargos sobre impuesto derechos reales y timbre, se formaría una Caja central de fondos provinciales, gobernada por Comité mixto de representaciones del Estado y de las Diputaciones, encargada de organizar los servicios que se le encomendasen y establecer la base para la distribución de las cantidades.

¿De qué orden son las exacciones provinciales? Estas pueden ser:

Contribuciones de las personas o clases especialmente interesadas en determinadas obras, instalaciones o servicios provinciales; derechos y tasas por el uso de determinados bienes, instalaciones o servicios provinciales de utilidad pública, pero cuyo aprovechamiento no se haga por el común, o en los que el uso público no excluya especial aprovechamiento por personas o clases determinadas; impuestos y arbitrios autorizados por la Ley, y multas en los casos y cuantía autorizados por la misma Ley.

En los capítulos siguientes se regula la materia de contribuciones especiales de derechos y tasas, entre los que se comprenden:

Los de administración por los documentos que expidan o de que entiendan la Administración provincial o las autoridades provinciales a instancia de parte; los servicios de laboratorios provinciales o cualesquiera otros establecimientos de Higiene, Agricultura, Enseñanza, Comunicaciones y demás creados y sostenidos por las Diputaciones; asistencias y estancias en los hospitales, dispensarios, manicomios y establecimientos provinciales, cuando se trate de personas pudientes o cuyos gastos deban sufragarse por entidades que lo sean; enseñanzas generales, técnicas o profesionales; visitas de museos y exposiciones, y cualesquiera otros de naturaleza análoga.

También pueden las Diputaciones establecer derechos y tasas sobre los aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades, servicios e instalaciones de la provincia destinadas al uso público o de común aprovechamiento, en determinados casos.

La imposición provincial comprende: los arbitrios ordinarios o extraordinarios que las Diputaciones vienen utilizando, siempre que conserven sus formas consuetudinarias o con la modificación que obtenga el beneplácito expreso o tácito de los pueblos; imposiciones o percepciones sobre la riqueza radicante en la provincia, con la limitación del artículo 84 de la Constitución de 1876, esto es, la del Estado; las contribuciones e impuestos

que el Estado ceda total o parcialmente a las Diputaciones; arbitrios, impuestos y recursos que los Ayuntamientos cedan total o parcialmente a las Diputaciones y recargos sobre contribuciones, impuestos y arbitrios del Estado o de los Ayuntamientos.

Por consiguiente, se advierte que la Hacienda provincial se organiza, fundamentalmente, a base de las rentas, a base de contribuciones especiales, de derechos y tasas y de arbitrios y recargos.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de que las Diputaciones, por el Estatuto provincial, se descargan de servicios que estaban a su cargo y que eran del Estado éste coopera fuertemente a robustecer la Hacienda provincial; que se mantiene la aportación municipal y que hay tres órdenes distintos de ingresos: unos, procedentes del Estado; otros, de Municipios; otros, verdadera imposición de naturaleza provincial.

Ahora bien, si examinamos el resultado práctico de estos distintos orígenes de ingresos, de esta modificación fundamental de la Hacienda provincial, ¿qué resultado es el que se advierte?

Las cifras de ingresos aumentan considerablemente. De la que he indicado anteriormente se pasa a la de 375.862.892 pesetas como ingresos del año 1941, según la estadística confeccionada en este mismo año.

Si nos fijamos en el volumen de mayor a menor de los presupuestos provinciales, se advierte que el de gastos de Barcelona alcanza ya la cifra de cuarenta y ocho

millones; Navarra, treinta y dos; Madrid, veintiocho; Valencia, diecinueve; Vizcaya, quince; Sevilla, catorce; Santa Cruz de Tenerife, trece; Zaragoza, nueve millones. Y yendo a los de menor volumen: Albacete. 3.300.000; Cuenca, 2.500.000; Soria, 1.800.000.

Si examinamos las cifras de los distintos epígrafes del presupuesto de ingresos, el estudio no deja de ser interesante, porque resulta que los impuestos y recursos cedidos por el Estado figuran en cuantía muy digna de ser mencionada: 85.715.000 pesetas. De ellas, Barcelona con 10.075.000, Madrid con 10.690.000, Alava con 4.489.000, Navarra con 22.729.000 pesetas.

Los arbitrios alcanzan un total de 76.599.495 pesetas. Tenerife con 8.041.000 y Oviedo con 7.938.000 figuran a la cabeza; Salamanca figura entre las que tienen menor cantidad de ingresos por este concepto.

Las cesiones de recursos municipales aparecen en tercer lugar: 65.991.000 pesetas. Madrid con 6.923.000. Barcelona con 10.187.000, Vizcaya con 3.200.000; Cuenca sólo con 472.000 y Oviedo sólo con 346.000.

Las subvenciones y donativos llegan a la cifra de 37.711.000 pesetas. Hay dieciséis provincias que pasan del millón; Barcelona con 2.121.000, Oviedo con 2.148.000 y Santander sólo con 136.000 pesetas.

Los derechos y tasas constituyen, en quinto lugar, otra de las partidas importantes del presupuesto de ingresos; ascienden a 25.580.000 pesetas. Guipúzcoa con

4.662.000, Barcelona con 4.052.000, Tarragona con 2.500.000. Soria sólo con 2.000 pesetas.

Si examinamos el volumen de los epígrafes "Rentas" y "Bienes", advertimos que las rentas sólo suman 9.431.123 pesetas; los bienes, 3.726.845 pesetas. En rentas figuran a la cabeza Madrid con 1.860.000 y Valencia con 832.000; Alava, en último lugar, con 84.000. En bienes figuran en primer lugar Sevilla con 863.000 y Barcelona con 806.000; Almería, con cantidad mínima, y dieciocho provincias que no tienen cifra alguna en el estado general.

Las contribuciones especiales no tienen una importancia considerable, y es partida que puede casi prescindirse de ella.

Los recargos, sí; los recargos ascienden a 20.642.000 pesetas. Barcelona y Madrid a la cabeza, como es natural, con 2.500.000 y 1.900.000; Avila sólo con 218.000 y Tenerife con 158.000 pesetas.

El crédito provincial alcanza la cifra de 12.219.000 pesetas. Oviedo, por razones fáciles de comprender, tiene la cifra de 1.198.000; Barcelona, 7.750.000, y treinta provincias no tienen cifra alguna en este epígrafe.

Fijándonos en la proporción que guardan los distintos orígenes de ingresos de las Haciendas provinciales, veremos que en primer lugar figuran las cesiones del Estado, con un promedio de 22,80 por 100; pero en los presupuestos particulares ese tanto por ciento está superado en Madrid, que llega al 38, y en Sevilla, que

llega al 28; Barcelona no tiene siquiera el promedio: 21 frente a 22,80; Alava llega al 56,85 y Navarra al 70,23.

En segundo lugar, los arbitrios, que suponen el 20,37 por 100: Madrid, 0,236 Barcelona, 0,43; Sevilla sólo un 13,45, Avila un 15,92 y Soria un 14,30.

Siguen en cuantía las cesiones municipales, con un 17,55. Aumentan hasta 24,64 por 100 en Madrid, 21,41 en Barcelona, 16,48 en Sevilla, 24,21—más del promedio—en Avila, y 21,05 en Soria. (He elegido para la comparación provincias con gran cifra de población y provincias con pequeña.)

En cuarto lugar aparecen las subvenciones y donativos que suponen un total de un 10,3 por 100. Madrid sólo 2,94; Sevilla, 2,74; Barcelona, 4,42; Avila, 16,1; Soria, 15,27.

En quinto lugar, los derechos y tasas. Los derechos y tasas de servicios sólo suponen un 6,80 por 100 del presupuesto; pero hay provincias, como Madrid, con 13,22 por 100; Barcelona, con un 8,43; Sevilla, con 6,29; Avila, con 6,38, y Soria con un 10,05.

En sexto lugar, el crédito. Supone un 3,25 por 100. En Barcelona, en el año 1941, se elevó a 15,72; en cambio, Navarra sólo un 0,53.

En séptimo lugar, las rentas de bienes. Suponen un total de 2,5 por 100. Madrid, con 6,62; Sevilla, con 1,44; Barcelona, con 0,84; Avila, con 1,46; Soria, con 2,05.

El producto de bienes no llega siquiera al 1 por 100.

Sólo 0,99. Excede, sin embargo, en Sevilla, que llega al 5,8, y en Madrid al 1,67.

Se ve, pues, que realizando el estudio comparativo de los ingresos, en la aplicación ya desde 1925 a 1941, en los presupuestos provinciales aparecen en primer lugar las aportaciones del Estado con un 22,80; en segundo lugar, los arbitrios, Hacienda netamente provincial, con un 20,37; en tercer lugar, aportaciones municipales, con un 17,55; en cuarto, subvenciones y donativos, con un diez y pico.

Teniendo en cuenta los distintos epígrafes del presupuesto y los principales que acabo de mencionar, llegaríamos a la cifra del 84,39 por 100 de aquél.

La variación es bien considerable. Del 90 por 100, cifra global de contingente provincial, esto es, de origen, de ingreso de naturaleza exclusivamente municipal, se pasa al 17,55, que es el producto de aportaciones netamente municipales en cesiones, en recargos de impuestos y de arbitrios municipales.

Los derechos y tasas no tienen una significada importancia todavía en los presupuestos provinciales, y los arbitrios van teniendo ya una situación parecida en volumen a las aportaciones del Estado y a la aportación municipal.

Así podríamos decir que entre arbitrios, cesiones del Estado y cesiones municipales se constituye el 60 por 100 del presupuesto del año 1941.

Si recordamos las cifras de gastos, aparece que la Be-

eficiencia se lleva en el año 1941 un 33,86; las Obras públicas, un 23,15; personal y material, un 10.

La provincia, en España, se considera como una agrupación de municipios. La provincia es un medio que utiliza el Estado para servicios de interés general. La provincia ha adquirido una cierta carta de naturaleza, y es natural que tenga servicios propios. Luego el origen de los ingresos de la Hacienda es lógico que tenga las tres fuentes que corresponden a los tres aspectos de la naturaleza de la organización provincial.

¿Quiere decir esto que esté resuelto el problema de las Haciendas provinciales? Ya reconocía que no el propio Estatuto provincial.

Si vemos el volumen de los presupuestos provinciales, no nos debemos entusiasmar porque se haya pasado de la cifra global del de 1924 a la que he mencionado del presupuesto de 1941, porque hay que tener en cuenta el aumento que los gastos han tenido en los últimos años: que los servicios cuestan más ahora que tiempos atrás; que no hay posibilidad de establecer una simple comparación de orden de cifras sin tener en cuenta el contenido y significación interna de las cifras entre el presupuesto de 1924 y el de 1941.

Si hiciéramos una comparación de un presupuesto familiar en el año 1925 con el de 1941 veríamos cómo se había intensificado, cómo se había aumentado considerablemente el peso económico de ese presupuesto fa-

miliar. Lo mismo hay que decir de los presupuestos municipales, provinciales y del Estado.

Las cifras no hay que considerarlas en su significación aritmética absoluta, sino en el valor relativo que tienen. ¿Qué poder adquisitivo, qué poder liberatorio tenía la moneda en 1924? ¿Cuál tiene en 1941? Habrá que establecer una relación en esos diversos significados de valor económico.

No han aumentado los servicios provinciales, como a primera vista pudiera creerse, porque aumenten de cifra los presupuestos. Si tenemos en cuenta las obligaciones que en el orden provincial, como en los demás órdenes públicos, ha supuesto nuestra guerra de liberación; si tenemos en cuenta las atenciones que han caído sobre las Corporaciones públicas con ocasión de los daños que la guerra ha ocasionado, no podrá extrañar esas diferencias tan cuantiosas que vemos cuando nos referimos a la materia de crédito con referencia a Oviedo o a Barcelona, ni a otro género de servicios que han tenido que establecer muchas Corporaciones provinciales.

La conclusión a que ha de llegarse es: el régimen actual, representado por el Libro II del Estatuto provincial, constituye un progreso importante en materia de Hacienda provincial; puede decirse que obedece a un criterio mucho más lógico que el de la Ley de 1882; puede considerarse que, aunque no ha suprimido la aportación municipal, y aunque en la exposición de motivos del Estatuto se citaba en primer lugar, es lo cierto que ha

saneado la Hacienda provincial y ha modificado, al mismo tiempo, la situación de la municipal, estableciendo separación, rompiendo los vínculos de carácter económico y político que existían anteriormente con el contingente provincial. Claro que este problema—hay que decirlo con sinceridad—excede de los límites de la mera Hacienda provincial, porque no hay posibilidad de examinar problemas de la Hacienda local sin esa relación directa con los de la del Estado. Recordemos cómo se hace referencia al artículo 84 de la Constitución del 76, que establecía, como era natural, la determinación de lo que era de la competencia de las Corporaciones locales y lo que era derecho del Estado, y recordemos también ese cuidado que se ha tenido siempre en las leyes orgánicas de las Administraciones locales de dejar a salvo los intereses generales del Estado, los servicios generales del Estado y, naturalmente, los recursos del Estado.

Las Haciendas locales no pueden organizarse sino en una reglamentación general de la Hacienda pública. Sólo cuando se ha acometido con este criterio se ha podido ir a la organización de aquéllas, se ha podido ir a una reorganización seria de las Haciendas provinciales; y si es un hecho cierto que las circunstancias en que el mundo se desenvuelve hoy; que las singulares condiciones en que nuestro país se ha encontrado en los últimos años han obligado a una profunda reforma de carácter tributario en lo que se refiere al Estado, no hay más remedio que realizar el estudio de enlace, el estudio de

unión; que examinar la repercusión que la reforma tributaria general de 1940 ha de tener en razón de cesiones, en razón de recargos, lo mismo los de orden municipal que los del Estado, en las Haciendas provinciales.

Es una de las labores a realizar. Es escasísimo el tiempo, casi me atrevería a decir de iniciación de la reforma tributaria general del Estado, para poder deducir consecuencias y enseñanzas. Ha de transcurrir un cierto tiempo; ha de irse ya a la estabilización de la reforma tributaria general del Estado, y entonces la estadística nos irá ofreciendo los datos básicos para poder abordar el estudio de estas Haciendas de segundo grado, de las Haciendas locales, en las que forzoso será reconocer que la Administración provincial se encontrará encerrada en los límites de la Hacienda municipal, básica en la administración de carácter local, y de la Hacienda general del Estado.

No insisto en otro orden de consideraciones por razón de tiempo y por los límites de esta disertación. He querido fundamentalmente hacer presente cuál era la situación, bien deplorable, de la Hacienda provincial en la aplicación de la Ley del 82; cómo se abordó ya serenamente la reforma en el Estatuto del 25 y cómo el examen comparativo de los resultados de la aplicación de una y otra Ley nos muestra el cambio fundamental operado en los elementos básicos para el futuro desarrollo de la Hacienda provincial.

CONFERENCIA NOVENA

REGIMEN JURIDICO

Valor jurídico de las decisiones y acuerdos de las autoridades provinciales. Su ejecutoriedad; su suspensión.—Fiscalización jerárquica y fiscalización jurisdiccional.—Recursos contra los actos de las autoridades provinciales; gubernativo, contencioso-administrativo.—El estado de derecho subjetivo u objetivo.—Responsabilidad; sus clases.—La del funcionario.—La directa de la Administración.

EL estudio del régimen jurídico a que está sometida la actuación de las autoridades y corporaciones provinciales supone necesariamente tener en cuenta cuál sea la naturaleza de la entidad local "provincia", cuál sea el régimen a que haya querido someterla el legislador. Si la provincia se considera como una entidad natural, será lógico el que el Estado haga, no una creación de entidades locales de dimensión provincial, sino un simple

reconocimiento del hecho social de la existencia de tal entidad local. Si el Estado, a base del reconocimiento de circunscripción natural, cree que debe otorgar un régimen de autonomía a tales entidades, el régimen jurídico, lógicamente, tendrá que estar inspirado en los principios del sistema orgánico aceptado por el legislador. Si, por el contrario, la provincia figura como una mera división territorial para la administración y régimen de los fines del Estado; si se considera como un medio, como un instrumento para el ejercicio de una gran cantidad de actividades administrativas, y se la concibe no como entidad natural con fines propios, sino como un medio de carácter territorial para el cumplimiento de fines generales, será lógico que en lugar de hablar de la autonomía se hable de un sistema de centralización, y que el régimen jurídico de la vida provincial esté inspirado en principios completamente diversos de los que corresponderían con arreglo al criterio anterior.

Así, pues, convendrá recordar lo dicho en días anteriores acerca de la consideración que en España ha tenido la provincia, según la Ley de 1882, de división territorial del Estado, y la definición que da el propio Estatuto de 1925, al considerar la provincia como un elemento para la administración y régimen de los fines del Estado y de los fines no municipales. La diversa condición, pues, de entidad legal en un caso, de elemento de la vida del Estado, de una división territorial del Estado para el cumplimiento de fines que son fines gene-

rales del Estado; de otro, la consideración de la necesidad que el Estado tiene de una entidad intermedia entre el municipio (entidad natural) y el Estado (entidad esencial también), motivaron diferencias fundamentales de régimen jurídico de estas entidades. Sistema he dicho de autonomía; sistema de simple, de mera autarquía; sistema no de descentralización, menos de descentralización orgánica—como acaece en el régimen de autonomía—, sino de simple descentración, supondrán una variedad de criterios muy diferenciados en materia de orden jurídico de la vida provincial; porque si a ello agregamos que es esencial tener en cuenta que en esa vida provincial habrá una función de gobierno y habrá una función exclusivamente de administración que puede estar encomendada al mismo órgano o que puede estar encomendada a órganos distintos, todo ello, que ha sido ya explicado en anteriores disertaciones, para llegar a la situación actual del régimen provincial en España, justificará la diversidad de criterios que he de ir exponiendo ahora respecto al régimen jurídico de la vida provincial; porque si en unos casos este régimen aparecerá como régimen de mera fiscalización de lo que acaece en la vida provincial, ejercida por órganos del Estado, en otros podrá hablarse de verdadera tutela ejercida por órganos centrales respecto de órganos locales. En un caso, para la efectividad de las decisiones y de los acuerdos de las autoridades provinciales no hará falta ningún requisito previo a su aplicación distinto de la propia deter-

minación de la autoridad o entidad provincial. En otros casos será evidente que para que tengan efectividad determinadas decisiones o acuerdos será preciso el que haya una ratificación de ellos, el que haya una autorización, que ha de ser previa a la adquisición del carácter ejecutivo, del acuerdo adoptado por la misma. Si hablamos simplemente de fiscalización, dejando a un lado lo relativo a las posibilidades de tutela, esta fiscalización podrá ser una fiscalización meramente jerárquica o una fiscalización de naturaleza jurisdiccional. Si lo primero, la fiscalización jerárquica podrá ser ejercitada bien por un órgano central, pero localizado, inmediato, unido a la propia entidad en el territorio de la provincia de que se trata, o bien por un órgano central. De ello veremos ejemplos y matices distintos en la trayectoria que la legislación española ha llevado desde 1882 al presente.

¿Qué problemas son los que debemos abordar para bosquejar el régimen jurídico de la vida provincial? El primero debe ser el de señalar el valor de las decisiones o acuerdos adoptados por las autoridades administrativas; el segundo, el de determinar qué garantías jurídicas se otorgan a los administrados contra el posible error, la posible desviación o el abuso de poder realizado por los órganos de la administración provincial; y el tercero, dado que la responsabilidad es elemento esencial de la vida administrativa, examinar la responsabilidad con referencia a la actuación de las autoridades provinciales.

Primer problema: Valor de las decisiones o acuerdos

adoptados por las autoridades provinciales. Este problema supone el examen del carácter ejecutivo o no ejecutivo que tengan las decisiones o acuerdos de estas autoridades, y el de la posibilidad o no de la revocación, de la reforma de los acuerdos, o decisiones por las propias autoridades.

La Ley de 1882 indicaba en su artículo 78 que los acuerdos de las Diputaciones provinciales, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 75, se ejecutarían, desde luego, sin perjuicio de los recursos establecidos por la ley. Hablaré inmediatamente del aspecto relativo a la fiscalización, y examinaré entonces la posibilidad de la suspensión de determinados acuerdos de las autoridades provinciales. Lo que importa en este momento consignar es que el acuerdo tiene carácter ejecutivo por regla general. Este carácter inicial ejecutivo permite, sin embargo, interponer recurso; el recurso es de alzada, y el problema que surge es saber si el recurso interpuesto por el particular quita carácter ejecutivo a la decisión. Ya veremos cómo la ley lo ha venido resolviendo, tanto para los actos del gobernador como de la Comisión y Diputación provincial en la Ley del 82 y el Estatuto provincial, este aspecto.

Los acuerdos de la Diputación y de la Comisión provincial, según el proyecto de régimen local de 1907, causaban estado y tenían carácter ejecutivo. Respecto de la suspensión, lo examinaré inmediatamente. Con arreglo al Estatuto de 1925, artículo 159, los acuerdos cau-

san estado, son ejecutivos, sin que obsten a ello los recursos legales. Ahora bien, el hablar de la existencia del carácter ejecutivo, de que causen estado los acuerdos de las Diputaciones provinciales, ¿implica que no puede ser suspendido ese carácter ejecutivo? ¿Es que no tiene que haber necesariamente una fiscalización posible, puesto que no hay que olvidar que la provincia en la Ley del 82 figuraba como una división territorial del Estado, y en el Estatuto de 1925 como un elemento para la administración y régimen de fines del Estado y de los no municipales? ¿Es que no ha de haber una fiscalización por autoridad del Estado respecto a la conducta seguida por las autoridades provinciales? Las leyes y los proyectos de ley, todos han admitido esta fiscalización, fiscalización de doble naturaleza: fiscalización jerárquica en un aspecto, fiscalización jurisdiccional en otro; fiscalización jerárquica completa en la Ley del 82, fiscalización jerárquica compartida con la jurisdiccional en el proyecto de 1907 y en el Estatuto provincial de 1925. Indico fiscalización jerárquica, porque la Ley del 82 imponía la obligación de comunicar al gobernador en tercero día los acuerdos adoptados, y el gobernador podía, según el artículo 79, suspenderlos, por sí o a instancia de parte, en plazo de cuatro días: primero, por recaer en asuntos que, según las leyes, no sean de la competencia de la Diputación provincial; segundo, por delincuencia en que hubiere incurrido la corporación; tercero, por infracción manifiesta de las leyes, si resultaban directa-

mente perjudicados los intereses generales del Estado o los de la provincia. Se agregaba por el artículo 80 que también podrían los gobernadores suspender por perjuicios de difícil reparación de los intereses o derechos de particulares o de corporaciones, si los agraviados lo solicitaban en plazo de diez días y declaraban que interpondrían contra ellos la demanda ordinaria ante la jurisdicción civil a que se refería el artículo 88 de la ley.

La suspensión se notificaba a la Diputación o Comisión provincial, expresando las causas y fundamentos legales, y debía notificarse también al interesado reclamante. En ningún otro caso—decía la ley—podrá ser suspendida la ejecución de acuerdos de la Diputación, aunque por ello se infrinja alguna de las disposiciones de la ley o de otras. Para garantía de la autoridad de los órganos provinciales, la ley, en el artículo 85, otorgaba un recurso de alzada contra las providencias del Gobernador decretando o negando la suspensión; alzada, naturalmente, ante el Gobierno, que debía ser remitida en plazo de ocho días. El Gobierno resolvería en plazo de sesenta días, oyendo al Consejo de Estado, y si transcurría dicho plazo sin resolver, quedaba firme; si el Gobierno disentía del Consejo de Estado, debía publicarse el dictamen de éste con la resolución. Contra la resolución del Gobierno procedía en todos los casos recurso contencioso-administrativo.

Puede advertirse que la Ley de 1882 regulaba una fiscalización fundamentalmente jerárquica, gobernador y

Gobierno, superiores en orden jerárquico a la Diputación provincial. El proyecto de 1907 admitía también que el presidente de la Diputación pudiera suspender por incompetencia o por delincuencia. Aquí actuaba el presidente de la Diputación en cierto modo como un superior de la propia Corporación, puesto que podía él suspender por incompetencia o por delincuencia. Adviértase que se restringía el campo de actuación del presidente. El gobernador, en estos mismos casos de incompetencia o de delincuencia (artículo 340 del proyecto), y cuando interviniera grave necesidad de orden público, podía suspender los acuerdos, dando cuenta inmediata al ministro para la resolución; dentro del plazo de un mes podía suspender igualmente en caso de perjuicio de difícil reparación de intereses o derechos, exactamente igual que el artículo de la Ley del 82.

Se ve que el proyecto de 1907 buscaba no sólo el principio de fiscalización jerárquica por autoridades superiores, el gobernador, presidente con voz y voto de la Diputación, presidente de la Comisión provincial de la Ley del 82; el ministro de la Gobernación, superior jerárquico de los gobernadores, que a su vez resultaban superiores jerárquicos de las Diputaciones, sino que ya daba una intervención al presidente de la Diputación. ¿Para qué? Para el cumplimiento de la ley. En caso de delincuencia presunta, en caso de incompetencia, suspensión; en los demás, no. El Estatuto de 1925 admite también la posibilidad de la suspensión; pero es de

advertir que el artículo 160 indicaba que el presidente de la Diputación comunicará y ejecutará los acuerdos de ésta y de la Comisión provincial, y que deberá comunicar por sí la suspensión en caso de incompetencia y en caso de delincuencia, agrega acertadamente el Estatuto, que en este caso deberá comunicarlo al Ministerio fiscal, y si en tres meses no se dictaba auto de procesamiento contra los autores del delito, quedaba levantada la alzada. El gobernador puede suspender, además, por infracción de las leyes o por perturbación grave del orden público, pero nunca puede suspender acuerdos contra efectividad y cobro de exacciones provinciales. Contra las resoluciones del presidente de la Diputación o del gobernador sobre la suspensión, por el Estatuto conferíase también alzada en plazo de diez días ante el ministro de la Gobernación, y si a los treinta no estaba confirmado, quedaba revocado y el acuerdo tenía naturaleza ejecutiva. Si se confirmaba, podía interponerse recurso contencioso contra la resolución ministerial. Si la Diputación—se agregaba en el Estatuto del año 25, artículo 164—obra con notoria extralimitación o delincuencia y no suspende el acuerdo el presidente, el gobernador puede requerirle para la suspensión, y, caso de ser desoído, acudir al Tribunal provincial contencioso-administrativo, solicitando la suspensión por los trámites del artículo 260 del Estatuto municipal. También puede el gobernador utilizar esta facultad si la Diputación infringe las leyes con perjuicio

directo y notorio de los intereses generales del Estado.

Adviértese que en este caso ya no se trata tan sólo de una fiscalización jerárquica, sino de una fiscalización de naturaleza jurisdiccional, porque el gobernador no actúa por sí—salvo los casos del artículo 161: infracción de las leyes, perturbación grave del orden público—, sino que ha de acudir a un órgano de naturaleza jurisdiccional: el Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo.

Los tribunales de cualquier jurisdicción podían suspender la ejecución de acuerdos en caso de interponerse demanda contra ellos. La Ley de 1882 admite esta posibilidad, y ya veremos, al tratar de los recursos, cómo hay que diferenciar en materia de plazos el plazo para interponer el recurso, con efectos suspensivos, del plazo para el ejercicio de acciones civiles; porque al tratar ahora de la suspensión se trata de los efectos administrativos de la interposición de la demanda, no de efectos civiles de ésta, puesto que, según la jurisprudencia, por el hecho de no interponer el recurso y no haber solicitado la suspensión, no desaparece la posibilidad posterior del ejercicio del derecho que tiene el particular de utilizar todas las acciones civiles dentro de los plazos que el Código señala para el ejercicio de las mismas.

Los acuerdos de las Diputaciones, ¿pueden ser revocados? Esta es una materia de importancia capital en el estudio de los actos administrativos. El acto administrativo, se dice, es esencialmente revocable; la actuación de

la administración requiere el que los actos de ella estén siempre en directa relación con las exigencias del momento. Estas son variables; las circunstancias mudan; consiguientemente, la actuación de la Administración debe mudar también. De ahí el que se asigne por muchos, como un carácter natural del acto administrativo, la revocabilidad del mismo; pero no se puede tomar este principio en términos tan absolutos, porque hay casos en los cuales los efectos administrativos causan estado y no pueden ser revocados.

La frase "causar estado" figura en los textos legales y tiene su significado y su alcance jurídico, el que corresponde al contenido y a la significación de este término; pero fué la Ley de 1882 la que recogió la doctrina de los tratadistas, porque transcribió los principios que figuraban en la obra de Colmeiro acerca de la revocabilidad o no revocabilidad de los actos de las autoridades administrativas. El artículo 29 de la Ley de 1882, al referirse a los acuerdos de los gobernadores, indica que no podrían éstos modificar ni revocar sus resoluciones cuando sean declaratorias de derechos o hayan servido de base a una sentencia judicial, y que tampoco podrían modificar o revocar las decisiones adoptadas acerca de la competencia en favor de la Administración. Importante es lo que la ley señala, ya que no se deben modificar ni revocar acuerdos declaratorios de derechos o que sirvieran de base a una sentencia judicial. No siempre el texto de la ley contiene los dos ele-

mentos, puesto que en algunos casos se ve que la ley sólo se refiere a ser declaratorios de derechos. Naturalmente que cuando ha servido de base a una decisión, a una sentencia judicial, que supone la declaración de cosa juzgada, no puede darse el caso de que se pudiera revocar la resolución administrativa y resultase irrevocable la resolución de naturaleza judicial dictada a base de la resolución administrativa.

Conviene, sin embargo, hacer alguna salvedad; esta salvedad figura en alguno de los proyectos, esta salvedad ha figurado siempre en la jurisprudencia. Cuando haya un error material de hecho, la Administración, evidentemente, puede rectificar ese error material; ahora bien, lo que no cabe es, a base de un supuesto error de hecho, revocar o modificar la resolución anterior declaratoria de derechos. Es incuestionable que si la Administración en un caso va a resolver, por ejemplo, un concurso de antigüedad, y porque en uno de los documentos haya el error material de estar equivocada una de las fechas, la resolución se ha dictado a base de ese error material; la rectificación se impone; se trata simplemente de error material, y la jurisprudencia limita a este caso concreto la posibilidad de la rectificación. Cuando ya se trata de la apreciación del hecho, evidentemente no cabe rectificar, ni cabe modificar el acuerdo o la resolución.

El hecho de causar estado supone la estabilidad jurídica, supone la garantía del derecho del particular. Si

La autoridad administrativa provincial ha adoptado una resolución determinando la situación concreta de un particular frente a ella en un momento determinado, y fuera dueña de modificarla al día siguiente, no habría estabilidad de la situación jurídica, no habría un verdadero reconocimiento de la situación del particular. Es lógico el precepto consignado en el artículo 29 y mantenido en lo fundamental en el Estatuto del 25; es lógico que se haga, como se ha hecho en proyectos posteriores, el mantener tal criterio acerca de la revocabilidad como regla general de los actos administrativos, pero sosteniendo la no revocabilidad en el caso de ser declaratoria de derechos o haber servido de base a sentencia firme.

¿Qué garantías deben otorgarse a los administrados frente al posible error, incompetencia, desviación o abuso de poder de las autoridades administrativas? Supone ello el examen de la distinta naturaleza de los recursos que se otorgan en favor del particular; recursos que pueden ser, al igual que la fiscalización, de naturaleza jerárquica o de naturaleza jurisdiccional, esto es, recursos gubernativos o recursos contencioso-administrativos, recurso gubernativo o jerárquico que puede limitarse al examen de la legalidad del acuerdo; el acuerdo es legal, se mantiene; el acuerdo es ilegal, se anula, pero sin entrar en el fondo del asunto. Se ha actuado dentro de la competencia señalada a la autoridad, se ha actuado conforme a las leyes: el acto es válido: no se ha actuado en

esas condiciones: el acto es nulo; pero el superior jerárquico se limita a la anulación, sin sustituir el acto anulado del inferior por otro suyo decidiendo el fondo del asunto. Mas cuando hay verdadera alzada, nueva instancia, y se otorga al superior poder decisorio, su decisión es nuevo acto administrativo que sustituye al apelado.

Cuando en vez de referirnos al recurso de naturaleza jerárquica nos referimos al contencioso-administrativo, hay que hacer también una distinción esencial. El recurso jurisdiccional puede ser sólo de nulidad, puede ser sólo de mero examen de la legalidad, diríamos, externa del asunto de que se trate; pero sin entrar en el fondo del mismo, sin examinarlo, sin hacer declaración alguna de derechos en favor del reclamante: recurso contencioso de naturaleza objetiva; o el recurso puede ser el denominado de plena jurisdicción, recurso subjetivo en que el particular solicita el reconocimiento de su derecho y la decisión del recurso por acto o por sentencia implica la declaración del derecho del particular.

¿En qué forma la legislación española ha establecido el régimen de recursos contra los acuerdos o decisiones de autoridades provinciales? Ha variado el sistema y el criterio; ha variado, porque ha variado el criterio fundamental orgánico de la vida local en las Leyes municipal del 77 y provincial del 82, y en los proyectos de reforma del régimen local, principalmente a partir de 1903, posteriormente en el de 1907 y últimamente en

la redacción de los Estatutos municipal y provincial. Es evidente que el criterio que dominaba, sin ser de pura centralización, en las Leyes del 77 y del 82, era un criterio prácticamente centralizador; había una cierta supeditación de los órganos provinciales, de la actuación gubernativa, a la intervención del gobernador, pudiendo presidir con voz y voto la Diputación, presidiendo la Comisión provincial; la facultad del gobernador de suspensión de los acuerdos de la Corporación, la existencia del recurso de alzada ante el Ministerio, son elementos bien característicos del régimen centralizador. Ahora bien, al modificarse el régimen de las Leyes del 77 y del 82 en la vida local con los Estatutos del 24 y del 25, se va a un régimen descentralizador, a una descentralización orgánica muy acentuada—llegándose a emplear incluso en la exposición de motivos la palabra "soberanía" con referencia al Municipio—en el Estatuto municipal, no tan acentuado prácticamente en materia de régimen provincial; pero es evidente que existen diferencias esenciales entre el régimen de la Ley del 82 y el régimen todavía vigente de 1925, puesto que la revisión de las disposiciones de la Dictadura, realizada en los primeros meses de la República, dejó en vigor la parte de los Estatutos municipal y provincial relativa al régimen jurídico; sigue en vigor un régimen inspirado en criterio descentralizador orgánico, la fiscalización deja de ser una fiscalización netamente jerárquica para tener el carácter de fiscalización jurisdic-

cional, no sólo por lo que ya he dicho antes, de que el gobernador tuviera que acudir al Tribunal provincial contencioso-administrativo, sino porque, como vamos a ver inmediatamente, hay una diferencia esencial entre el régimen de la Ley del 82, en materia de recursos, y el régimen del proyecto de 1907 y Estatuto de 1925.

¿Cuál era el régimen de la Ley del 82? El régimen en materia de recursos de la Ley del 82 era el de alzada ante el Gobierno, hubiéndose o no solicitado la suspensión del acuerdo. Está el principio consignado en el artículo 87 de dicha Ley. Se diferenciaba el recurso administrativo de la acción civil. El artículo 88 preceptuaba que el que se considerase perjudicado en sus derechos, civiles, suspendida o no la ejecución del acuerdo, podía reclamar, mediante demanda, ante el juez o tribunal competente, el que podía suspender por sí, por primera providencia o ejecución, la petición, si no hubiera tenido lugar ya por el procedimiento del artículo 80, dentro del plazo de treinta días, pasado el cual sin haberse interpuesto la demanda quedaba levantada de derecho la suspensión gubernativa y también consentido el acuerdo. Es de advertir, como antes dije, que con cierta interpretación del precepto éste mermaba el derecho para accionar contra el acuerdo el particular reclamante, criterio erróneo, optando por otro más acertado la sentencia de 31 de mayo de 1892, que declaró que el plazo afectaba sólo a la firmeza administrativa, pero no im-

pedía que, transcurrido, pudiera presentarse y prosperarse la demanda civil ante el Tribunal ordinario.

La Ley del 82 admite el recurso jerárquico en asuntos de índole administrativa: la demanda ordinaria, en el caso de lesión de derechos civiles del particular.

El proyecto de 1907 modificaba ya este régimen, porque admitía que, salvo casos de incompetencia o delincuencia, para los que otorgaba el recurso de nulidad ante el Gobierno, en todos los demás ultimaba la vía gubernativa la resolución de la Corporación, y el recurso procedente era el contencioso-administrativo. Si se tratase de acciones civiles o de acciones criminales, naturalmente, había que aludir a la jurisdicción ordinaria.

El Estatuto de 1925 sigue la dirección señalada por el proyecto de 1907. En él, el artículo 168 preceptúa que contra todos los acuerdos referentes a incapacidad, y en general los relativos a la constitución de la Corporación, sólo podrá interponerse recurso de nulidad ante la Sala de lo civil de la Audiencia territorial. Se indica que en los restantes asuntos el recurso será el contencioso-administrativo o el judicial.

Y es de advertir que en esta materia el Estatuto provincial no sigue al pie de la letra la prescripción del Estatuto municipal en material de recursos, porque si bien indica que causarán estado en vía gubernativa los acuerdos de las Diputaciones en pleno y de las Comisiones provinciales, y que contra ellos sólo se dará el recurso contencioso y el judicial de orden civil o criminal

cuando los interesados consideren vulnerados sus derechos o infringidas las disposiciones legales, y se indicaba (artículo 170, hoy en vigor) que el recurso contencioso contra acuerdos de las Diputaciones se interpondrá ante el Tribunal provincial por aquellos interesados que hubieren sufrido lesión en los derechos administrativos reconocidos a su favor, nada se dice del recurso de anulación.

El párrafo segundo del artículo contiene la salvedad importantísima de que "con la salvedad consignada en el párrafo anterior (esto es, que sólo tiene derecho al recurso el que haya sufrido lesión en sus derechos administrativos), serán aplicables a dicho recurso los preceptos contenidos en los artículos 253 y 256 del Estatuto municipal y sus concordantes del Reglamento de procedimiento en materia municipal".

¿Qué indica esto? Indica que en materia provincial la índole del recurso jurisdiccional no es más que subjetiva, y que el recurso objetivo, previsto en el Estatuto municipal, no se da en materia de resoluciones o acuerdos de las Corporaciones provinciales.

La diferencia es esencialísima, porque el Estatuto municipal admite el recurso objetivo de nulidad, recurso en el que no hace falta acreditar el derecho lesionado, sino que basta el interés, existiendo una verdadera acción popular, una fiscalización jurisdiccional de carácter tan amplísimo como el que revela la Ley municipal de 1935. En materia provincial, el párrafo segundo del artículo

170, limita la posibilidad del recurso, que sólo pueden interponerlo los lesionados en sus derechos administrativos.

Un artículo del Estatuto provincial digno de ser citado es el 172.

No siempre es fácil determinar el recurso procedente contra determinados acuerdos de las autoridades administrativas. ¿Los derechos son de índole civil, de índole administrativa? ¿Procede un recurso jerárquico? ¿Procede un recurso de naturaleza contenciosa-administrativa? Hay casos en los que la respuesta se presenta con claridad y evidencia, pero hay otros en que no acaece lo mismo.

Se daba en la práctica, con más frecuencia de la conveniente, el caso de que un particular interpusiera recurso en una vía, la administrativa, o la judicial, y en ella se alegase la incompetencia de jurisdicción y ésta prosperase. El particular se veía defraudado en el ejercicio de su acción, porque cuando se dictaba esa resolución había transcurrido, con mucho exceso, el plazo para utilizar recurso en la otra vía.

El artículo 172 del Estatuto, acertadamente, preceptúa que un acuerdo provincial no puede ser impugnado simultáneamente en diferentes vías por una misma persona, pero que si el recurrente, al impugnar la resolución, hace expresa reserva del derecho que la asiste para en el supuesto de desestimarse la impugnación formulada, ejercitar su acción en la vía no utilizada, se enten-

derá preparado en tiempo hábil el otro recurso que legalmente pueda interponerse.

El artículo 173 del Estatuto contiene un precepto que, en realidad, pudiera incluso hasta considerarse innecesario, porque es la transcripción al Estatuto del precepto contenido en la Ley de Bases de procedimiento administrativo. Son los requisitos de toda notificación y el entenderse nula la que no se haya hecho con los que exige la Ley de Bases y este artículo 173.

Interesa también mencionar otra novedad del Estatuto provincial. Consecuente con el criterio de llevar a la esfera de administración local la aplicación de la doctrina del silencio administrativo, el artículo 174 del Estatuto indica que se considerarán desestimadas por las autoridades y organismos provinciales toda petición o reclamación de particular o de entidades sobre las cuales no se dicte providencia o acuerdo de fondo, dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando la Ley u otras establezcan plazos mayores o menores. Que tales denegaciones tácitas serán impugnables mediante los oportunos recursos, y si éstos prosperasen se podrá exigir responsabilidad civil o gubernativa a las autoridades, funcionarios o Corporaciones culpables de la demora.

Se aplicará también la doctrina del silencio administrativo a las resoluciones que los Gobernadores civiles y el Ministerio de la Gobernación deban adoptar en plazos taxativamente fijados por la Ley.

Se ve, pues, que la legislación española evolucionó en sentido favorable al ejercicio de la fiscalización jurisdiccional, y es tan señaladamente marcado este criterio y esta orientación, cuanto que el nuevo Derecho del Estado nacional no ha suspendido el ejercicio de la jurisdicción de los Tribunales contencioso-administrativos en lo referente a la administración local. Sigue en vigor la aplicación del artículo de la Ley Municipal de 1935 en materia de recursos de naturaleza contencioso-administrativa, y siguen en vigor los artículos que he mencionado del Estatuto provincial, referentes a los recursos de índole jurisdiccional contencioso-administrativa contra las resoluciones y decisiones de las Corporaciones provinciales.

¿Ha debido la Ley ampliar la índole de los recursos? ¿Supone ello el planteamiento del problema general de la índole de la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿Debe ésta revestir únicamente carácter subjetivo? ¿Debe, por el contrario, admitirse, como admite el Estatuto municipal y la Ley del 35, el recurso subjetivo y el objetivo?

Este asunto tiene importancia; la ha tenido siempre que se estudia la materia contencioso-administrativa y la clase de recursos. Pero la tiene muy singularmente en estos días, porque cuando hay una evolución en el régimen jurídico de los nuevos Estados, y en lugar de un Estado de derecho de naturaleza subjetiva, reconocedor de los derechos públicos subjetivos, se niega la existen-

cia de derechos públicos subjetivos y se indica que el particular no tiene sino la situación que se le reconoce como miembro de la comunidad y en interés del general de la comunidad, el aspecto objetivo predomina. Por ello no ha de extrañar que en algunos Estados los tratadistas definan el régimen del Nuevo Estado como un Estado de derecho de naturaleza objetiva. Y, claro es, surge la pregunta: ¿El recurso contencioso en aquellos Estados de derecho no subjetivo, sino objetivo, de qué naturaleza ha de ser?

Parece que hay una mayor garantía, no sólo para el Derecho, sino para el interés del particular, cuando existe el recurso objetivo. Evidentemente que la materia contencioso-administrativa resultará ampliada con el reconocimiento de la existencia en esta clase de recurso; y cuando se indique que el Estado de derecho tiene naturaleza objetiva, aparecerá la necesidad de mantener el imperio de la legalidad, la de que la Ley sea un elemento esencial de la vida, la de que el mantenimiento de la Ley y el cumplimiento de ella sea una obligación de las Autoridades y la de que los particulares puedan actuar para la defensa de la legalidad en interés de la comunidad para la que se dictó la Ley.

Ahora bien, ¿es que hay un derecho a la legalidad simplemente? ¿Es que sin un interés directo puede ejercitar este derecho todo particular? O, ¿es que podrá limitarse el ejercicio del derecho a la legalidad al caso en que el particular pueda acreditar la existencia de un in-

terés que a él le corresponda como miembro de la comunidad y en armonía con la situación que le ha reconocido la Ley, en vista de la finalidad objetiva del interés general de esta misma comunidad?

No hay tiempo para abordar este problema actualísimo, que es común a las distintas esferas administrativas, pero he querido mencionarlo para perfilar este bosquejo del régimen jurídico de la vida administrativa provincial.

Y voy a pasar, para completar lo referente al régimen jurídico, a hacer algunas indicaciones relativas a la materia de responsabilidad.

En Derecho administrativo, cuando se habla de responsabilidad, se diferencian clases de ella: responsabilidad administrativa, responsabilidad civil, responsabilidad penal, que no tienen igual intensidad e igual acogimiento en todos los Estados, siendo un hecho lógico y natural el que, según la clase de responsabilidad que predomine, aparezcan atenuadas otras clases de ella, diferencia acusada, por ejemplo, entre Francia y Estados Unidos.

En un régimen de responsabilidad civil y de responsabilidad judicial acentuada, puede estar debilitada la responsabilidad administrativa. En un régimen en que aparece muy acentuada la responsabilidad administrativa, ha podido no estar tan marcada, tan garantida la responsabilidad civil, como ha acaecido durante mucho tiempo en la misma legislación española.

Las clases de responsabilidad. Hay que referirlas a la responsabilidad individualmente contraída por la persona que se constituye en titular de una función pública y a la responsabilidad directa que corresponde a la entidad administrativa.

Siempre que se plantea este problema de responsabilidad (hoy día en ello ha evolucionado mucho el Derecho administrativo), se establece la diferencia entre la responsabilidad directa de la Administración y la responsabilidad de los funcionarios.

El enlace que puede establecerse entre una y otra lo es a base de la existencia de una posible responsabilidad subsidiaria de la Administración por los actos que han determinado la responsabilidad exigida al funcionario público.

Las clases de responsabilidad y el modo de hacerla efectiva, está relacionada con la índole del régimen de vida administrativa existente. Si la organización provincial—ya que de ella hablamos—está instituída a base de un régimen autoritario, la exigencia de responsabilidad será distinta de aquellos otros casos en que la organización del sistema administrativo provincial sea a base electiva. Así veremos cómo materia tan importante como la de suspensión y destitución de funcionarios tiene matices muy distintos, según que el régimen sea autoritario o electivo.

Al diferenciar lo administrativo de lo civil y de lo penal, se establece en materia de responsabilidad una di-

ferenciación entre la actuación de las autoridades administrativas y la de las autoridades de índole y naturaleza netamente judicial.

¿Pueden intervenir las autoridades judiciales en exigir responsabilidad a los órganos administrativos? Veremos que sí; y veremos que sí, porque independientemente de que contraigan o no los administradores responsabilidad civil, y sea exigida ésta ante los Tribunales ordinarios, puede haber casos en los que no se pueda exigir en su grado máximo la responsabilidad administrativa sin el ejercicio de facultades, de prerrogativas que correspondan, no a autoridades administrativas, sino a autoridades judiciales.

¿Qué criterio ha seguido la legislación española en materia de responsabilidad de la Administración y sus funcionarios?

La legislación española no ha establecido siempre la diferenciación debida entre la responsabilidad de la Administración y la responsabilidad del funcionario, porque no reconocía la responsabilidad directa de la Administración. Al hablar de responsabilidad, la referencia se hacía siempre a la del funcionario. Veremos que esto se ha modificado, y veremos que, aunque la legislación española no haya admitido por completo las nuevas doctrinas en materia de responsabilidad directa de la Administración, bien por la aplicación del principio de igualdad de cargos, bien por el del enriquecimiento sin causa, bien por la aplicación de la doctrina del ries-

go administrativo, es lo cierto que se ha entrado en el camino del reconocimiento de que a la Administración puede caberle responsabilidad de índole civil.

La Ley de 1882 declaraba que los gobernadores y las Diputaciones provinciales eran personalmente responsables, con arreglo a las leyes, de los daños y perjuicios que se originaran por la adopción, ejecución o suspensión de los acuerdos. Que las Diputaciones y Comisiones obrarían bajo la dependencia del Gobierno y estarían sujetas a la responsabilidad que procediere en todos aquellos asuntos que, según la Ley u otras especiales, no les competan exclusivamente, ejerciendo con absoluta independencia las atribuciones que les sean propias, incurriendo en responsabilidad cuando cometieran infracciones manifiestas de la Ley, aun en los casos de obrar dentro de su competencia y atribuciones.

Las Diputaciones no incurrían en responsabilidad sino por infracción de la Ley; por desobediencia al Gobierno en los asuntos en que procedan por delegación; por desacatar a sus superiores jerárquicos y por negligencia u omisión de que resultase perjuicio a los intereses por abuso o malversación en la administración de los fondos.

La responsabilidad, si era de los funcionarios, se exigiría ante la Administración, y ante los Tribunales si constituían delito los hechos, y sólo los Diputados incurso en omisión o que hubiesen tomado parte activa en los actos o acuerdos que la motiven eran los responsables.

Sólo el Gobierno podía exigir, según esta Ley, la responsabilidad administrativa, que se traducía en apercibimiento, en multa o suspensión, según la gravedad de los hechos.

La suspensión no podía pasar de sesenta días. Si pasaren estos sesenta días sin haberse procedido a la formación de causa o sin que la Audiencia dictare Auto de procesamiento, volverían los Diputados provinciales al ejercicio de sus funciones.

Las Diputaciones no podían ser disueltas ni destituidos sus Vocales, sino por sentencia ejecutoria de los Tribunales. Era el respeto al sistema electivo. Las Diputaciones provinciales se constituían por Diputados elegidos por sus electores, y el Gobierno, en su labor de fiscalización, no podía sino suspenderlas temporalmente. La suspensión definitiva, la destitución, era obra de la autoridad judicial.

Había aquí, pues, en un cierto grado, una fiscalización, no de naturaleza jerárquica, sino de naturaleza jurisdiccional, pero adviértase que era de índole penal. No estaba en juego la responsabilidad civil ni propiamente la administrativa; sólo en el caso de actuar la autoridad judicial por delito podía venir la suspensión o la disolución de las Corporaciones.

El proyecto de 1907 cambió la situación en materia de responsabilidad civil. Había una razón: se había publicado la Ley de 1904 y, naturalmente, esta Ley cambió la situación al declarar en su artículo 1.º que los

Agentes de la Autoridad, Ministros de la Corona y todos los funcionarios eran responsables de la no aplicación de los preceptos que les hubieran sido recordados por escrito.

Se sentaba, pues, un principio modificativo de los artículos 1.902 y 1.903 del Código civil. Era natural que el proyecto de Ley de 1907 tomara en cuenta la existencia de una Ley de Responsabilidad Civil de los funcionarios, dictada en 1904; el artículo 390 del proyecto alude precisamente a la aplicación de la Ley de 5 de abril de dicho año.

“Cuando las Diputaciones incurran en responsabilidad, decía el proyecto, se debe ésta exigir a los Diputados.” Y se agregaba: “sin que en caso alguno alcance ninguna responsabilidad a la Provincia ni a sus Establecimientos”.

El reconocimiento expreso del carácter personal de la responsabilidad penal, tiene que tener como consecuencia la individualización. Es el acto del funcionario, de la persona individual del funcionario. La persona moral no delinque, delinquen los individuos que actúan en nombre de la persona, pero en materia de responsabilidad civil cabe responsabilidad del matrimonio provincial y, sin embargo, se indicaba; “sin que en caso alguno alcance ninguna responsabilidad a la Provincia ni a sus Establecimientos”.

La responsabilidad administrativa se hacía efectiva por imposición de apercibimiento. Las Diputaciones y los Diputados no podían ser suspendidos ni destituidos

sino por medio de auto o de sentencia de Tribunal competente, y sólo por desobediencia o comisión de otro delito previsto en el Código penal.

El Estatuto de 1925 contiene disposiciones interesantes en esta materia. Hay un capítulo dedicado exclusivamente a responsabilidad de las autoridades y organismos provinciales.

En el artículo 175 se dice: que los Gobernadores, los Presidentes de Diputaciones y los Diputados provinciales, titulares o suplentes, son personalmente responsables, con arreglo a las leyes, de los daños o perjuicios que se originen por la adopción, ejecución o suspensión de los acuerdos de las Diputaciones. Que lo son también aun cuando ejerzan atribuciones propias, cometan infracciones manifiestas de la Ley o incurran en negligencia u omisión de que resulte perjuicio a los intereses o servicios que les están encomendados, abusos o malversación en la administración de sus fondos.

Este principio es el mismo principio general que venía existiendo ya en la legislación.

Se habla en la Ley de que de los acuerdos son responsables los Diputados que votaron en pro de ellos; pero se agrega en el artículo 176: "y los que no habiendo concurrido a la sesión correspondiente, sin estar entonces ausentes con licencia oficial, dejaren trascurrir las dos siguientes sin salvar su voto".

Cualquier Ayuntamiento, particular ó persona jurídica interesados podrá exigir la responsabilidad civil del

Gobernador, Presidente de la Diputación, Diputados provinciales y funcionarios de la misma por los trámites de la Ley de 5 de abril de 1904; pero se adiciona: "a estos efectos, no será preciso el previo recordatorio por escrito de las disposiciones legales aplicables que exige el artículo 1.º de dicha Ley".

Esta salvedad figuraba ya en el Estatuto municipal, y es de gran trascendencia porque robustece y amplía los casos de la posible exigencia de responsabilidad civil de los funcionarios. Según la Ley general, es necesario que el interesado haya recordado el precepto en que basa su derecho, y sólo por inaplicación del precepto que se recordaba al funcionario por él interesado, se abre el camino para la exigencia de responsabilidad criminal. Los Estatutos provincial y municipal dicen: "no es preciso este previo recordatorio".

La responsabilidad de orden penal se exige ante los Tribunales de Justicia competentes, bien de oficio, bien a instancia del Ministerio fiscal. Cabe el ejercicio de acción privada de carácter popular a utilizar por los habitantes y personas jurídicas de la provincia, así como por los Ayuntamientos de la misma sin constituir fianza, a salvo las responsabilidades por acusación falsa o calumniosa.

Cuando a las Corporaciones o a los Diputados provinciales fuere imputable responsabilidad de carácter administrativo, el Gobernador elevará los antecedentes e informes oportunos al Ministro de la Gobernación para

la determinación que procediere, acompañando los descargos y justificantes de los inculpados. Las correcciones consistían en multa y apercibimiento impuestas por el Ministro.

Es de advertir que no hay más que multa y apercibimiento, porque la suspensión y la destitución correspondía a la actuación de los Tribunales de Justicia. Las Diputaciones, Comisiones y Diputados provinciales no podían ser suspendidos ni destituídos sino por auto o sentencia de Tribunal competente (art. 182). Cuando por suspensión o destitución judicial no quedaren en actitud de funcionar Diputados ni suplentes en número que bastare para el normal y legal funcionamiento de la Diputación, les sustituirían los ex Diputados que en fecha más reciente hubiesen cesado en sus cargos.

Es el respeto, que ya figuraba en la Ley del 82, al sistema electivo, que también dominaba en el Estatuto de 1925.

Naturalmente, si en lugar de tratarse de sistema electivo se trata de sistema autoritario, la parte relativa a suspensión y la relativa a destitución tiene que estar modificada, porque quien puede nombrar para cargo de confianza puede destituir si falta ésta. La suspensión en ese caso tendrá carácter gubernativo, y la destitución lo mismo dentro del sistema autoritario.

Lo más esencial en esta materia es el haber introducido en la legislación el principio de la responsabilidad civil, pero adviértase que este principio no alcanza sino

a la del funcionario, sin que aparezca consignado el principio de responsabilidad directa del patrimonio provincial, de la propia entidad provincial.

Las doctrinas modernas son favorables a la posibilidad de exigir responsabilidad directa, de establecer diferencia entre la falta de servicio realizada por el funcionario, el hecho personal del funcionario y lo que es imputable a la misma vida y organización administrativa; y, en efecto, cabe diferenciación de responsabilidad del funcionario y de la entidad. La primera, por falta personal; la segunda, por falta de servicio.

¿Es que las corrientes se encaminan en esta dirección?

De 1925 a 1942 en que nos encontramos, se ha avanzado bastante en el estudio del problema de la responsabilidad de la Administración, y no ha de extrañar que cuando se han realizado estudios y se han redactado proyectos de modificación en la legislación existente, este problema haya sido atendido, y lo haya sido porque en alguna de las modificaciones del Código penal se ha reconocido ya posibilidad, en ciertos casos, de responsabilidad directa de los patrimonios, de las entidades administrativas.

Es cosa curiosa que fuera en el Código penal de la Dictadura en el que se encuentren algunos de los preceptos que implican esta orientación, y no ha de extrañar el que esta misma dirección aparezca reflejada en estudios más cercanos a nuestros días en los que la responsabilidad civil de autoridades y funcionarios locales res-

ponde a la existencia de un hecho personal separable de la falta de servicio. Es la aplicación de la doctrina, hoy muy generalizada entre tratadistas y en ciertas legislaciones, que diferencia el hecho personal y la falta de servicio para derivar distintas responsabilidades.

Lo que obligue a los patrimonios de las entidades locales ha de ser—se propone en algún proyecto—consecuencia de esa falta de servicio procedente de mala organización, de defectuoso funcionamiento o de falta de funcionamiento de servicios que tenga un origen anónimo y no sean imputables a la falta personal de un Autoridad o de agentes determinados. La falta ha de ser grave y el daño cierto, consecuencia de una falta de carácter material y, además, especial, concretado el perjuicio en determinadas personas.

Una doctrina muy generalizada hoy ya en el terreno del Derecho administrativo es la del riesgo profesional. Aparece también en algunos de los estudios que de problema tan importante como el que ahora trato se han realizado en nuestra Patria, y hay partidarios de que el patrimonio público responda del riesgo excepcional creado por la Administración.

La admisión de estos principios en el Derecho positivo no constituiría novedad sino en cuanto a su aplicación a la esfera de Administración provincial. Digo que no constituiría novedad, porque podemos señalar muchos casos en los cuales el patrimonio general admite su responsabilidad, aun en aquellos casos en los cuales no hay

falta de servicio, sino que la Administración ha obrado, incluso, en cumplimiento de deberes que la imponen la Ley.

Hay casos importantísimos en relación con la actuación de autoridades locales. Por ejemplo: en materia de inundaciones, para prevenirlas; en materia de trabajos de salvamento; en casos de incendios, en los que hay hasta la obligación de causar determinados daños en aplicación de la doctrina del mal menor. A un particular se le causa un daño: hay obligación de indemnizarle. ¿Contra quién nace la acción para ser indemnizado? ¿Contra otro particular? Hay ocasiones en que no, en que no hay particular determinado; la Ley reconoce que hay obligación de indemnizar al que sufre el daño, y tal reconocimiento, en casos en que indemniza la misma Administración, es el reconocimiento de la responsabilidad directa de ella con ocasión del ejercicio normal de los servicios públicos.

Como se ve, ha habido, pues, una evolución importantísima en la materia, evolución que va desde el no reconocimiento de una responsabilidad civil por modo explícito, porque queda la materia encomendada a la legislación ordinaria, a la aplicación de los artículos del Código civil, casos restringidos en que el particular puede actuar contra el funcionario y contra la Administración, aplicación de la Ley de 1904; modificación de la Ley de 1904, no siendo requisito esencial y básico del ejercicio de la acción el previo recuerdo por escrito de las

disposiciones legales en que se funda el derecho del particular. Finalmente, la discriminación, el diferenciar la falta personal del funcionario de la falta imputable al servicio: el establecer la diferencia entre la responsabilidad directa, personal del funcionario por su hecho personal, de la falta de servicio que no es imputable individualmente al funcionario sino al órgano y, como tal, a la entidad de la cual el particular, por ser titular de una función pública, se ha convertido en órgano de la Administración.

Vemos, pues, que en España ha habido modificaciones importantísimas en materia de régimen jurídico de la vida local. Las ha habido porque, aunque no se haya modificado fundamentalmente el carácter y naturaleza de los acuerdos y decisiones de las autoridades administrativas provinciales, sí se ha modificado el régimen de fiscalización, pasando a la de índole jurisdiccional, y porque se ha modificado también la importantísima materia de responsabilidad en sus diversas clases: administrativa, civil y penal; sobre todo, la parte relativa a la responsabilidad administrativa, por la sustitución del régimen electivo por el autoritario; y en materia civil, por la aplicación modificada de la Ley de 1904 y por la tendencia de llevar a la legislación la diferencia entre el hecho personal y la falta del servicio, admitiendo la posibilidad de casos en que responda directamente el patrimonio de la entidad local.



CONFERENCIA DECIMA

REFORMA DEL REGIMEN PROVINCIAL: SU ORIENTACION

Mantenimiento de la provincia.—Diferenciación de lo político y lo administrativo.—La Corporación provincial organizada con representación de los elementos sociales.—Diferenciación entre la reglamentación y la ejecución de los servicios. Descentralización funcional.—Robustecimiento de la hacienda provincial.—La fiscalización jurisdiccional.—La responsabilidad de la entidad provincial.

AL terminar este curso de conferencias en la Cátedra Valdecilla, sobre la materia Administración provincial, he de hacerlo brevemente, resumiendo cuanto en disertaciones anteriores he manifestado en torno a este tema, para llegar a señalar orientaciones, como indica el programa del cursillo, que la reforma del régimen provincial tiene entre nosotros en estos momentos.

Es bien sabido que no ha sido esta materia de Administración provincial una de aquellas a las que se ha dedicado mayor atención, por el predominio que lo municipal ha tenido, por la importancia que todos los problemas de orden político-administrativo referentes al Estado han tenido siempre y tienen en la actualidad. Pero es un hecho que en la historia de nuestra Patria podemos decir que en los cincuenta últimos años importantes acontecimientos políticos han girado en derredor de este problema, quizá más concretamente, en torno del problema de la sustitución de lo provincial por lo regional. Por ello, el primer punto que había que examinar, y el primer problema que tiene que resolver todo legislador que quiera modificar la actual legislación, en orden a la Administración local, es el de decidir si han de mantenerse las provincias o, por el contrario, ha de volverse a aquellos proyectos que había en el siglo XIX, y que después, con otro carácter y por distinto camino, admitió el Estatuto provincial, para poder constituir regiones en España. La conclusión a que yo llego en este punto es que la provincia, organismo que debió su vida al legislador, que no tiene propiamente carácter natural en su iniciación, ha adquirido en España carta de naturaleza, como ya indicaba el preámbulo del proyecto de 1870, que hoy es una realidad que existe más o menos acentuada, según las comarcas, según la intensidad de vida que han tenido las corporaciones provinciales, una vida provincial. Si a la provincia las leyes han ve-

nido considerándola, de un lado como entidad intermedia en la administración entre el Estado y el Municipio, pero al mismo tiempo reconociendo, como se reconoce últimamente, que tiene derechos e intereses propios, de esta consideración habrá que partir para solucionar los diversos problemas que muy sucintamente he de ir examinando.

No soy partidario de la creación de nuevas esferas territoriales de carácter regional—el regionalismo en España ha derivado en ocasiones hacia el nacionalismo; hay que huir de esta significación que puede estar en pugna con la unidad nacional—, pero existiendo en esta esfera de administración provincial la parte relativa a los servicios desconcentrados del Estado, a la colaboración que prestan estas entidades para satisfacción de necesidades de carácter general, no hay duda de que en orden a estos servicios, administrativamente, el elemento regional puede imponerse, y no habrá duda de que mediante la constitución de Mancomunidad, no al estilo de aquellas que surgieron según el célebre Decreto que admitía la creación de la Mancomunidad catalana, sino como simple mancomunidad de uno o varios servicios concretamente indicados, no para englobar totalmente los de una región histórica, geográficamente delimitada, sino manteniendo la existencia de actividad provincial y pudiendo estar superpuestas territorialmente, de manera que merced a la especificación y al entrelazamiento posible no haya peligro alguno de rompimiento de la unidad

nacional, podrán obtenerse las ventajas de la asociación en bien de la mayor eficacia en las actividades que se desarrollan.

¿Quién ha de gobernar estos organismos provinciales? Gobierno y Administración son los términos que han venido empleando las legislaciones. Gobierno, significación de una actuación política; lo administrativo, mera realización de servicios. La diferenciación entre la función de gobierno y la administrativa, no siempre se ha llevado a sus debidas consecuencias por las leyes españolas, porque gobierno y administración se encomendaba a las propias Corporaciones, y el gobierno de la provincia estaba encomendado al mismo tiempo al Gobernador civil de ella, representante del Gobierno general del Estado.

Hay evidentemente una acción política a desarrollar por todo el territorio; esa actuación ha de corresponder a delegados del Poder central, a quienes representen la unidad política del Estado, a quienes representen la misma dirección de orden político que desde las altas esferas se señala. De ahí el que pueda irse, y haya una tendencia bien acentuada en determinados proyectos en este sentido, a una diferenciación entre los jefes de la Administración provincial de los de actividad de orden simple, meramente política y los de naturaleza esencialmente administrativa; de ahí el que no falten proyectos que de manera análoga a como se realizó en determinados momentos, por motivos simplemente de orden

público, creen el Gobernador general de carácter regional, superior a los Gobernadores particulares de cada una de las provincias; Gobernadores políticos que podían ser en menor número en España de los de las 51 provincias, que según los nuevos proyectos había de suponer la división territorial de la Península y de las islas sometidas a la soberanía española y territorios de soberanía en el norte de Africa. Esta acción del Gobernador general representando la unidad política, la adscripción de las funciones administrativas a cargo de los actuales Gobernadores, podría derivar hacia una diferenciación funcional y de naturaleza de cargos que considero esencialísima.

¿Quiénes pueden ser nombrados Gobernadores? ¿Es que cualquiera puede ser Gobernador, es que para dirigir los servicios de naturaleza provincial que interesan al Estado y fiscalización de los servicios de naturaleza meramente provincial no hace falta conocimiento de las prácticas administrativas? ¿Es que en ocasiones no hay que posponer esa práctica administrativa al saber de gobierno, a la habilidad para gobernar, a las condiciones de gobernante que son necesarias en quien recibe el título, el nombramiento de Gobernador? La diferenciación de Gobernadores políticos y Gobernadores administrativos puede ser una de las reformas hacia que se oriente la nueva legislación, y quizá no esté muy equivocado si afirmase que en aquellos elementos que colaboran en los estudios fundamentales para la reforma,

muy necesitada hoy día por la situación transitoria en que se halla nuestra legislación relativa a la administración local, sea una de las directrices que existan en diferenciación con las legislaciones anteriores, admitiendo la posibilidad de designar Gobernadores generales con mando político sobre territorio de varias provincias, y volviendo a exigir ciertas condiciones para ser nombrado Gobernador.

¿Cuál debe ser el organismo provincial? Hemos de suponer que los organismos provinciales actualmente, desde el momento en que han dejado de ser las Diputaciones superiores jerárquicos de los Ayuntamientos, desde el momento en que las funciones de ellas apenas las hay que puedan tener carácter que roce con la política para encerrarse exclusivamente dentro del ramo de la administración, la corporación no ha de ser de composición política para desempeñar función administrativa, ha de ser esencialmente administrativa para el cumplimiento de funciones de esta naturaleza. No ha de extrañar que la orientación sea en favor de esta segunda solución. La anterior, la de 1882, era de índole política. Había intervención política de la Diputación provincial; por algo se dijo que el caciquismo se había refugiado en las Comisiones provinciales, pero desde el momento en que las funciones que han de realizar estas corporaciones se refieren a servicios como los de Beneficencia, como los de Obras Públicas, como los de Sanidad, a la colaboración en las funciones estatales y mu-

nicipales en los nuevos servicios tan importantes en la vida contemporánea de naturaleza social, lo que hay que buscar son administradores; lo que hay que buscar son elementos representativos verdaderamente de la actividad social en estos órdenes, y no puede extrañar que en lugar de la elección meramente política, se vaya a una constitución corporativa de la Corporación, buscando que la representación se haga, bien por designación autoritaria, bien como en Portugal, y en alguno de los proyectos españoles, por propia designación de los elementos corporativos que existen en el Estado y que los establecimientos de beneficencia, que los establecimientos de enseñanza de carácter oficial y privado, que todo lo que signifique técnica en el cumplimiento de las funciones de asistencia social, sea lo que esté representado y dirija la vida provincial para el cumplimiento de esos fines.

Ello lleva a una diferenciación necesaria de cargos, como el de Presidente de la Diputación, el de Secretario de la misma y el de Interventor; función la primera de representación, y de cierta actuación política, en el significado técnico de esta palabra, porque no hay que olvidar que en torno a lo administrativo, la dirección, el señalamiento del fin, es función de la política, es acción de Gobierno; función del Presidente que puede equipararse a la de representante del Gobierno en la misma Corporación, o atribuirle el carácter de verdadero Gerente, caso en el que tendríamos que trasplantar a la esfera de

la administración provincial todo lo que en los Estados Unidos se ha venido planteando y plasmando para la organización de servicios públicos municipales, a base de Gobierno por Comisión, o de Gobierno por Gerente, y la experiencia, no intentada todavía en España, pero admitida por el Estatuto municipal, habría que trasplantarla a la esfera de la actuación provincial. Presidente de significación política, de representación o verdadero Gerente, hombre de administración, hombre de empresa para dirigir servicios que tienen muchos de ellos tal naturaleza distinta de la de la técnica específica necesaria para la prestación de los servicios, en los que hay aspecto técnico y funciones propiamente administrativas.

Cabrá también meditar sobre si en lugar de dejar a la Corporación en pleno administrar servicios de naturaleza distinta, se vaya a la organización de Comisiones específicas, en las cuales, en unas domine ese espíritu industrial, como en Obras Públicas, y en otras domine el elemento social para la efectividad de la asistencia pública, para todos los auxilios que en materia tan importante como la de seguros sociales ha de dar por resultado cambiar la naturaleza del ejercicio de la acción benéfica provincial, ya que en la vida contemporánea se tiende a sustituir la acción caritativa por la prevención de los seguros sociales y el seguro contra los mismos.

Habrá necesidad de ir intensificando lo que, afortunadamente, se llama en la legislación española "tecnicismo administrativo de funcionarios directivos", como el

Secretario, no en función meramente secretaril, en acepción vulgar de este término, sino en función elevada de director de los servicios administrativos de la Corporación, coadyuvando en el ejercicio de esta función el Interventor de fondos y en relación con el Gerente, si hubiera de existir. Igualmente, diferenciar la actuación de Corporación en pleno y de Comisiones especiales cuya existencia se impone, en mi opinión: Comisión de servicios de Beneficencia, Comisión de servicios de Obras públicas, Comisión de servicios sociales, Comisión sanitaria, Comisión de Enseñanza, Comisión netamente administrativa para el estudio de los problemas financieros de la vida provincial, Comisiones que actúen con independencia unas de otras, pero sometidas cada una al Reglamento u Ordenanzas que adopte la Corporación en pleno, a la cual no debe quedar más misión que el ejercicio de esta función reglamentaria de carácter esencialmente legislativo en el orden local, la formación del presupuesto y aprobación de las cuentas.

Las funciones técnicas específicas requieren funcionarios de esta naturaleza, imponiéndose la ya existente diferenciación entre funcionarios provinciales eminentemente administrativos y los llamados técnicos, de técnica distinta según los servicios, con preparación diversa unos y otros, que requiere en unas ocasiones la Escuela especial y en otras, como ya se va orientando, afortunadamente, para la formación de estos funcionarios técnicos, el título de Licenciado o de Doctor en las Facultades

respectivas, o de Escuela especial, como la de Ingenieros o Arquitectos; pero, además, el estudio de la especialidad del servicio. Ya veremos cómo en el orden sanitario se va exigiendo estudios superiores a los universitarios; lo mismo se hace en el orden urbanístico, lo mismo en materia de obras públicas; habrá que cuidar, pues, no sólo de la Escuela General, que afortunadamente se ha instaurado ya en España con carácter de Escuela de carácter nacional, sino de los estudios especiales, de la formación técnica especializada, ya que, en orden a estas diversas direcciones de la actividad administrativa provincial, tales funcionarios han de ser los que dirijan y lleven a la práctica eficazmente las iniciativas y ordenación señaladas por la Corporación provincial.

Hay otro aspecto que no quiero omitir, y es el de que hemos, durante mucho tiempo, mantenido prácticamente una ruptura, una falta de enlace entre la administración central y la administración local; el funcionario local pertenece a la Corporación local; el funcionario de la administración central, encargado en el Ministerio de la Gobernación de los servicios de carácter local, era un funcionario de la esfera ministerial, era un superior jerárquico de los demás funcionarios, si bien se había desarrollado en el seno de la burocracia dentro del Ministerio, no al lado de los problemas prácticos que cada día se van planteando y hay que resolver en la esfera de la administración, en cada una de las provincias; algo de lo que creo que falta todavía, de

lo que afortunadamente se vislumbra ya en la nueva reforma y en la orientación de no ha muchos meses, es este enlace de funcionarios entre los que actúan en la administración central como encargados de lo referente a las entidades provinciales y los funcionarios que actúan en las diversas provincias.

No quiero dejar de mencionar algo de que no se ha hablado cuando se trata de Administración provincial: de la administración directa, de la "provincialización" de servicios, palabra que incluso no suena bien al oído ni ha sido empleada, en tanto que las de "municipalización", la de "estatificación" y "socialización" de servicios son corrientes.

Yo me pregunto: ¿Pero es que acaso el problema no es igual en la esfera municipal, en la esfera estatal, en la esfera provincial y, si existiera, en la esfera regional? Pero ¿es que no habrá que abordar en una Ley provincial el problema de los modos de realizar los servicios públicos de estas Corporaciones? ¿Es que el legislador no tendrá que pensar cómo han de ser realizados, si por concesión a empresa particular, si por acción directa de la propia Corporación, si por las Comisiones que constituyan los directivos de cada uno de los servicios; si, en atención a la nueva orientación que toma la vida administrativa por el intervencionismo y por el carácter de muchos de los servicios generales, acudiendo a la empresa mixta, acudiendo al sistema de constitución de persona distinta de la persona jurídica provincia que

se encargue de la realización de un servicio determinado con propia personalidad?

Uno de los vacíos que hay que llenar en la organización provincial es, precisamente, el de regular de modo bien detallado el problema no sólo de la responsabilidad de los funcionarios, sino de las Corporaciones, en materia de servicios descentralizados y de constitución de empresas mixtas para que no quede este hecho—que todavía existe en la legislación municipal—cuando se trata de la legislación provincial.

¿Qué medios económicos han de tener estas Corporaciones? En la disertación relativa a la vida económica provincial hube de señalar el tránsito de un régimen absurdo, que afortunadamente ha desaparecido, el del contingente provincial. Nada del caciquismo y de política partidista que le acompañaba; tras la dotación de las Haciendas locales realizada, para lo municipal, en el Estatuto de 1924, tiene que perfeccionarse la dotación de las Haciendas provinciales. Si la provincia es un elemento de división territorial del Estado y vive por y para el Estado (empleo los mismos términos de la Ley vigente, que así la define), y al mismo tiempo se considera como agrupación de municipios y ha de ser un elemento de acción superior por demarcación territorial a la acción municipal, evidentemente que el origen de los ingresos deberá estar en relación con las necesidades de los servicios y con a quien presta éstos. Si presta servicios al Estado, lógico es que recursos del Estado pa-

sen a dotar la Hacienda provincial; si presta servicios a los Municipios, lógico es que los Municipios contribuyan a formar la Hacienda provincial. En esta orientación marchan los nuevos derroteros; naturalmente, completados con la existencia de aquellos arbitrios que de antiguo existían ya en las Corporaciones provinciales y con los nuevos recursos con que el Estatuto de 1925 ha dotado a éstas.

No ha transcurrido todavía suficiente tiempo, prácticamente pudiéramos decir que no ha tenido España un período suficiente de normalidad para el desarrollo de la vida pública después de 1925, para conocer exactamente el resultado de la transformación de la vida financiera de las Corporaciones provinciales; pero ya pudo advertirse, por las cifras que leí comparando los resultados estadísticos de 1924 y 1941, cómo evidentemente la orientación da buen resultado, cómo ha quedado mejor dotada la vida provincial y cómo hay una mayor extensión de servicios; mayor extensión de servicios que habrá de incrementarse a medida que en una vida normalizada y con una aportación de recursos, ya aumentados como consecuencia del aumento potencial del Estado y del aumento potencial de los mismos Municipios, paedan obtenerse otros mediante la imposición sobre riqueza netamente provincial, con tasas, por prestación de servicios que estén a cargo de las mismas Corporaciones.

El régimen jurídico de la vida provincial se ha desarrollado con un criterio centralizador, más centralizador todavía en la vida provincial que en la municipal. Ni aun siquiera los mismos decretos de Moret de descentralización, de mutación, de aplicación interna de lo determinado en la Ley de 1877, tuvieron alcance en la vida provincial. El Estatuto de 1925 cambió la dirección. De un criterio centralizador se pasó a una verdadera descentralización orgánica tanto en las Corporaciones municipales como en las provinciales. Pero se dirá: "¡Ah! Algo ha cambiado la vida en España desde 1925 a la fecha de hoy. Actualmente existe un régimen totalitario. ¿Es que cabe mantener la descentralización como compatible con régimen de tal naturaleza política?"

El problema lo da resuelto la legislación de otros Estados de igual naturaleza; el problema lo da resuelto la propia legislación española, legislación española en la cual podemos advertir cómo un elemento característico del Derecho administrativo del Nuevo Estado es el referente a la denominada descentralización funcional, y así figura en el preámbulo de la Ley de 15 de noviembre de 1940. Si ella constituye una de las características de las nuevas actuaciones estatales, no podrá considerarse que en las altas esferas se estime incompatible la existencia de un régimen totalitario, autoritario, con el reconocimiento en la Administración provincial de un régimen de descentralización por servicios, de una descen-

tralización de índole funcional aplicada ya en la misma Administración central.

No será autonomía orgánica en sentido de "selfgovernment", pero sí podrá ser una autarquía netamente administrativa, en la cual más bien que de propio Gobierno se hable de propia Administración, y en la cual la descentralización de los servicios se acuse hasta en el interior mismo de la vida provincial, de igual manera que la descentralización funcional aparece acusada y señalada incluso con referencia a la misma Administración central. Si el Estado es Administración central descentrada, descentralizada funcionalmente, no habrá nada que obste a que el mismo criterio que el Estado nacional aplica a su Administración general se aplique a una esfera de Administración como la provincial.

Ahora bien: ¿es que el reconocimiento de esta descentralización supone que no exista una fiscalización de la actividad de las autoridades provinciales? Nada de ello. El mismo régimen de autonomía, que no es de soberanía, no excluye la fiscalización. Lo que varía es la índole, la naturaleza de la fiscalización. La fiscalización puede ser jerárquica, y habrá más o menos limitación según la intensificación del principio jerárquico, que someta las autoridades inferiores a las superiores, o de naturaleza jurisdiccional. Y me bastará recordar que en Ley como la que mantiene en sus justos y legales límites la actuación de los funcionarios locales, la Municipal

alemana de 1935, al lado de la fiscalización jerárquica, hay, en la esfera de administración propia, la fiscalización jurisdiccional, el recurso contencioso, incluso en materia municipal el de naturaleza subjetiva. En la Ley portuguesa, en el Código promulgado a fines de 1940, se admite la misma fiscalización, y se admite por los mismos motivos que admite la jurisprudencia del Consejo de Estado francés el recurso contencioso, no solamente el subjetivo, sino el objetivo: incompetencia, violación de la ley, vicio de forma; recursos de naturaleza objetiva que, naturalmente, no están reñidos, sino, al contrario, armonizan con el nuevo carácter del estado de derecho objetivo en los nuevos regímenes.

A medida que se intensifique el aspecto objetivo como estado de derecho que sustituye al estado de derecho subjetivo, el recurso contencioso tendrá no sólo el carácter predominante subjetivo de la ley general de la jurisdicción española, sino que, como acaece en Italia y en los Códigos municipales que he mencionado, en unos afectará al derecho del particular, a sus intereses económicos, y en otros, al incumplimiento de la ley, a evitar la incompetencia, la violación de aquélla y el que se falte a las normas de procedimiento, aspectos fundamentalmente objetivos en que está en juego el interés general.

Es evidente que la fiscalización de naturaleza jerárquica tiene que existir. El problema a resolver por el legislador es decidir hasta dónde llega esta fiscalización.

¿Es mera fiscalización, o, por el contrario, se va a una sustitución, en virtud de recurso de alzada, del poder de decisión; esto es: cuando se otorga tal recurso, el superior puede entrar en el fondo del asunto o ha de limitarse tan sólo a examinar la legalidad del acto? Han variado los criterios en esta materia, pues los decretos llamados de descentralización de 1902 reducían la fiscalización gubernativa en la esfera de la competencia de las Corporaciones locales a la mera anulación del acuerdo apelado, y en tal sentido se inspiró el Estatuto provincial de 1925: fiscalización con poder suspensivo para el Presidente de la Corporación; fiscalización en defensa lógicamente natural de los intereses generales del Estado, por quien represente el poder del Estado; por el Gobernador, representante político del Gobierno general del Estado; fiscalización que, naturalmente, hay que mantener.

¿Y el problema de la responsabilidad de la Administración provincial?

La responsabilidad antiguamente en España, en el siglo XIX, no se había abordado en las Leyes sino desde un punto de vista de sujeto responsable individualmente, de persona física responsable del acto administrativo. Era la responsabilidad del funcionario, no era la responsabilidad de la entidad. Pero, cosa curiosa, aparte de las modificaciones que de los artículos 1.902 y 1.903 del Código civil introduce en España la Ley de abril de 1904 sobre responsabilidad de funcionario, es curioso,

digo, que sea el Código penal de la Dictadura de 1928 el que acoja con principios de derecho positivo las responsabilidades de las Corporaciones. No hago más que apuntar la cita, porque aunque no sea ya Derecho vigente se incorporó el principio al Derecho vigente español, y porque ello mostraba una preocupación hacia un problema fundamental, problema de si la responsabilidad ha de limitarse al acto personal, a la culpa del funcionario, a la delincuencia del funcionario, o, por el contrario, con ocasión del ejercicio del servicio público puede derivarse daño que suponga desigualdad de cargas en los administrados o un enriquecimiento sin causa para la propia Corporación.

Este problema ha sido abordado como debía serlo por quienes estudian actualmente en España los problemas a que me estoy refiriendo. Ese problema se había abordado ya, con soluciones que significaban progreso, por el Estatuto de 1925; y aunque no se llegó a sus últimos términos, el camino estaba abierto; y ese camino se abre en el sentido de distinguir los actos que son personales, los actos en que hay que ir a la idea de la culpa, de aquellos otros en que puede hablarse de la falta de servicio, en que el elemento imputación de culpa personal no existe, pero en que el riesgo de causar el daño es un hecho administrativo que debe soportar la Corporación. La diferenciación entre hecho personal y falta de servicio es la que lleva los nuevos derroteros para la reforma de la legislación de la Administración local española.

Y bueno será recordar (porque ello significará cómo el Poder público se preocupa de dar al elemento corporativo en las distintas esferas el prestigio que conviene que tenga) cómo deben cuidar del interés general y admitir que cuando un mal deba ser evitado causando otro a un particular en beneficio del interés general, deberá ser el patrimonio común el que soporte el daño, el que soporte y satisfaga económicamente el perjuicio causado, como así mismo que el riesgo administrativo lo soporte económicamente la Administración. Y aunque ello implica el reconocimiento de responsabilidad directa de entidades que si no son soberanas forman parte de un Estado soberano, habrá que reconocer que no hay perjuicio alguno para la soberanía en el reconocimiento de este criterio, porque, al fin y al cabo, es hacer justicia el reparar el daño que lógica o legítimamente hubo necesidad de causar en bien público.

La idea de necesidad, la idea del riesgo administrativo, la idea de trasplantar al campo del derecho público la noción de que será injusto el enriquecimiento sin causa, y la idea de mantener la igualdad de cargas para todos los ciudadanos, son las razones que han significado las orientaciones que a este problema se viene dando.

Y con estas afirmaciones escuetas, que no significan sino un modo de índice de las soluciones hacia las cuales se encamina la reforma de nuestra legislación provincial, doy por terminadas las disertaciones que en este curso de la Cátedra Valdecilla habían correspondido a

la Facultad de Derecho, y que nuestro Decano, a quien yo agradezco el honor que con ello me ha conferido, me había encargado.

Mis últimas palabras, al cerrar este cursillo, han de ser idénticas a las primeras que pronuncié. Hablar del Marqués de Valdecilla en esta Universidad tiene que ser para testimoniar gratitud, tiene que ser para enaltecer su memoria, porque no hemos de olvidar que gracias a su munificencia hemos tenido digno alojamiento material para nuestros Seminarios, hemos podido practicar más intensamente, en los últimos años, métodos pedagógicos que benefician la enseñanza.

Sean, pues, mis últimas palabras en este cursillo, en honor a la memoria del Marqués de Valdecilla.

Y para vosotros, queridos alumnos que habéis seguido en estos meses árida materia como la que se refiere al estudio de la Administración con tanto y tanto detalle, mi agradecimiento por el interés que habéis mostrado, por la atención con que me habéis escuchado, muestra de vuestro interés por los problemas patrios.

INDICE

Páginas

CONFERENCIA PRIMERA

| | |
|---|---|
| CONSIDERACIONES GENERALES.—Administración general y local.—Unidad política y descentralización funcional. Entidades intermedias territoriales e institucionales.—La provincia en la legislación española.—El régimen italiano.—El régimen francés.—Referencia a nuestra división territorial en provincias.—Autonomía, autarquía, desconcentración.—Problemas a examinar..... | 3 |
|---|---|

CONFERENCIA SEGUNDA

| | |
|--|----|
| NATURALEZA DE LA PROVINCIA. ¿PROVINCIA O REGION?—Antecedentes históricos.—La Provincia como institución del Estado.—La provincia comunidad de Municipios.—La región.—El movimiento regionalista..... | 43 |
|--|----|

CONFERENCIA TERCERA

| | |
|--|--|
| DIVISION TERRITORIAL.—Lo provincial y lo regional en | |
|--|--|

la división territorial.—Agrupación de provincias para constituir región entidad político administrativa.—Mancomunidad provincial para servicios comunes; diversas clases de Mancomunidad..... 73

CONFERENCIA CUARTA

EVOLUCION DEL REGIMEN PROVINCIAL DES-
DE 1812.—Elementos básicos de tal evolución.—La provin-
cia en 1812.—La ley de 1823.—La reforma de 1845.—La de
1870.—El régimen local en las Constituciones de 1869 y
1876.—La ley provincial de 1882.—El proyecto de 1891.—La
tendencia descentralizadora; los decretos de 1902 y 1909.—El
proyecto de 1919.—La Constitución de 1931.—La actual si-
tuación legal transitoria..... 105

CONFERENCIA QUINTA

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PROVIN-
CIAL.—Diversas clases de órganos.—Los gobernadores civi-
les en España.—Los Prefectos franceses.—Los Gobernadores
en Italia, Bélgica y Portugal.—Cargo político o técnico-ad-
ministrativo.—Valor jurídico de sus decisiones.—Las Corpo-
raciones provinciales; su naturaleza, composición y funciones.
Otros funcionarios provinciales..... 141

CONFERENCIA SEXTA

FUNCIONARIOS PROVINCIALES.—Su clasificación.—

¿Naturaleza estatal o provincial?.—Funcionarios de la Administración Central encargados de la fiscalización de la Provincial.—Funcionarios administrativos; Secretarios e Inventores; otros funcionarios.—Funcionarios técnicos.—Reclutamiento de los funcionarios.—El Gerente director de los servicios..... 175

CONFERENCIA SEPTIMA

ACTIVIDAD PROVINCIAL; SERVICIOS.—Competencia de las Corporaciones provinciales.—La Constitución de 1812, la ley de 1882, el Estatuto de 1925.—Desarrollo de los intereses morales y materiales de la provincia.—La realidad de los servicios provinciales según las memorias redactadas por las Diputaciones y las cifras de sus presupuestos..... 199

CONFERENCIA OCTAVA

HACIENDAS PROVINCIALES.—La Hacienda de las provincias.—Recursos económicos de las Diputaciones según la ley de 1882.—Situación según los presupuestos de 1924.—La reforma de 1925.—La Hacienda provincial en 1941..... 239

CONFERENCIA NOVENA

REGIMEN JURIDICO.—Valor jurídico de las decisiones y acuerdos de las autoridades provinciales.—Su ejecutoriedad, su suspensión.—Fiscalización jerárquica y fiscalización jurisdiccional.—Recursos contra los actos de las autoridades pro- 325

vinciales; gubernativo, contencioso-administrativo.— El estado de derecho subjetivo u objetivo.— Responsabilidad; sus clases.— La del funcionario.— La directa de la Administración. 267

CONFERENCIA DECIMA

REFORMA DEL REGIMEN PROVINCIAL: SU ORIENTACION.— Mantenimiento de la provincia.— Diferenciación de lo político y lo administrativo.— La Corporación provincial organizada con representación de los elementos sociales.— Diferenciación entre la reglamentación y la ejecución de los servicios.— Descentralización funcional.— Robustecimiento de la hacienda provincial.— La fiscalización jurisdiccional.— La responsabilidad de la entidad provincial. 303



PRECIO: 17,50 PTAS.