

CAPITULO VI

LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PROVINCIAS

§ 1.º—*Ideas generales.—La organización provincial de la Administración central.—Gobiernos de provincia.—Oficinas de Hacienda, etc.*

1.—Queda dicho que la organización local en España comprende dos grados: la *provincial* y la *municipal*, correspondientes á las circunscripciones territoriales denominadas *provincias* y *municipios*. Indicada ya la formación histórica de estas circunscripciones, tócanos estudiar ahora su régimen y administración.

2.—El origen inmediato del actual régimen provincial y de la Provincia, como unidad política, se remonta á 1812. Entonces surgen, con carácter análogo al que hoy conservan, según puede verse en los artículos 324 al 337 de la Constitución de dicha fecha. En efecto, las provincias son entonces, como ahora, circunscripciones superiores á los municipios; su gobierno político corresponde á los jefes superiores de nombramiento real, teniendo al frente cada una un cuerpo, en parte electivo, con el nombre de Diputación provincial.

3.—La historia del régimen provincial ha sido en España bastante accidentada.

Como entidad local, la Provincia ha vivido en los regímenes resultantes de las disposiciones siguientes: 1.^a Los artículos citados de la Constitución de 1812. 2.^a La ley-instrucción de 3 de Febrero de 1823, que sustentaba un criterio descentralizador. 3.^a El R. D. de 23 de Octubre de 1833, creando los subdelegados de Fomento (hoy gobernadores). 4.^a La L. de 1.^o de Octubre de 1836, que restablecía el régimen de 1823. 5.^a Las leyes de 8 de Enero, 2 de Abril y 6 de Julio de 1845, de corte y tendencias centralizadoras. 6.^a Las leyes de 1863, de tendencias descentralizadoras. 7.^a La reforma de 1866, restrictiva de la vida provincial. 8.^a El D.-L. de 1868, que dió mayores facultades á las Diputaciones. 9.^a La L. de 20 de Agosto de 1870, en la cual se formula el criterio descentralizador de la Revolución de Septiembre. 10. La reforma, rectificación de este criterio, de 16 de Diciembre de 1876 y L. de 2 de Octubre de 1877. Y 11. Por último, la *ley vigente* de 29 de Agosto de 1882, que luego examinaremos.

4.—La Administración provincial se ha ido formando bajo la acción de las costumbres y en virtud de no pocas disposiciones legales, que contienen el criterio ó criterios del Poder central, en la fijación del objeto y de los servicios provinciales.

El concepto legal é histórico del régimen provincial, resulta de las disposiciones legales citadas, y además puede verse en estas otras: 1.^a R. D. de 30 de Noviembre de 1833, que contiene una larga instrucción dirigida á los subdelegados de Fomento para el buen desempeño de sus funciones y fijación de la esfera de acción de la Provincia. 2.^a R. D. de 26 de Enero de 1850, que contiene otra instrucción para fijar la acción de los gobernadores en punto al fomento de los intereses morales, etc. 3.^a R. O. de 21 de Junio de 1851, de carácter análogo. 4.^a La L. de presupuestos y contabilidad provincial de 20 de Septiem-

bre de 1865, vigente en parte. Y 5.^a Las leyes vigentes y disposiciones que las aplican, así como la jurisprudencia que las interpreta, y que vienen condensando poco á poco las funciones propias de las provincias en las diferentes tareas que les están encomendadas.

5.—Sin pretender fijar el alcance de las disposiciones legales, lo indudable es que, según ellas, la Provincia española se puede considerar:

1.^o Como una derivación territorial de los servicios del Estado. 2.^o Como entidad jurisdiccional local, con vida propia, aunque sea artificial, intereses propios, y una organización de *autoadministración*.

6.—Conviene advertir que en el primer respecto, la Provincia no vive según principios de *descentralización*, y que en el segundo su organización entraña una negación del principio de la *autonomía*. Los funcionarios del Poder central que desde la Provincia gestionan los intereses del Estado, son subordinados de los respectivos Ministerios; por otra parte, las autoridades y corporaciones genuinamente provinciales, ó dependen directamente de dicho Poder (el gobernador), ó están sometidas jerárquicamente.

7.—Por lo demás, no es fácil diferenciar en la práctica las dos funciones político-administrativas que de los dos aspectos indicados se desprenden. Creada la Provincia por obra de artificio legislativo, en atención al interés del servicio nacional, su vida privativa resulta indeterminada, y las funciones que los órganos provinciales desempeñan no se diversifican de un modo adecuado, como funciones del Poder central y funciones de interés provincial. Intentaré, sin embargo, establecer la debida distinción.

8.—*La organización provincial de la Administración central*.—En la Provincia se encuentra una manifestación de

los intereses del Estado y una derivación subordinada del personal político y administrativo central. Hay en la Provincia un servicio del *orden público*; se manifiesta en ella la acción del Poder *judicial*: sirve de unidad territorial para las *elecciones*, para los servicios *jurídicos* y *sociales* del Estado, orden *económico* y *fuerza armada*. Puede, pues, afirmarse que la Provincia es la esfera subordinada de los servicios del Estado, siendo su *capital*, de ordinario, el asiento del personal del Poder central, que por delegación legal dirige y administra los intereses del Estado en la Provincia.

9.—El criterio técnico de organización administrativa del Poder central manifiéstase en la Provincia. Los funcionarios provinciales son, como los centrales, empleados, habiendo en juntas auxiliares ciertas intervenciones del elemento representativo. Como en la Administración central, en la provincial predomina el carácter burocrático: la organización del personal de la Provincia vive según el criterio de la subordinación jerárquica. Por último, las dos manifestaciones de la Administración *activa* y *consultiva*, se ofrecen también en el régimen provincial.

10.—Veamos ahora cuáles son los funcionarios de la Administración central en la provincial. Nos detendremos aquí sólo en los principales.

Los primeros agentes del Gobierno que deben citarse en las provincias, son los *gobernadores*. El gobernador de provincia es un agente del Poder ejecutivo, dependiente de un modo directo del Ministro de la Gobernación, y que representa en la Provincia la unidad de la acción del Gobierno. El cargo de gobernador tiene un doble carácter: como funcionario del orden *político*, y como funcionario *administrativo*. En atención á la manera de ser nombrado y por ser

funcionario de confianza, el gobernador es un funcionario político; en atención á muchas de sus funciones, es administrativo. Prácticamente puede decirse que el gobernador es un cargo amovible *burocrático*, aunque no enteramente *profesional*.

11.—Los *gobernadores* figuran con diversos nombres en la historia constitucional del régimen de las provincias. La Constitución de 1812 los llamaba *jefes superiores*; llámóseles en 1813 *jefes políticos*, nombre que tomaron nuevamente al ser restaurados en 1823. En 1833 se les denominó *subdelegados de Fomento*, cambiando tal denominación en 1834 por la de *gobernadores civiles*, y en 1849 ésta por la de *gobernadores de Provincia*. La operación verificada desde las antiguas leyes—épocas de Felipe V y Fernando VI—hasta nuestros tiempos, con respecto al cargo del que hoy es gobernador, ha sido de definición de sus atribuciones. Los *intendentes de provincia* (Felipe V) tenían atribuciones económicas y de Fomento. Los *intendentes-corregidores* (Fernando VI) reunieron funciones judiciales, económicas, de policía y militares, separándose en 1766 las funciones económicas para los *intendentes*, y el resto para los *corregidores*. La distinción por la separación de las funciones judiciales del cargo de jefe superior, acentuóse en 1812. Posteriormente, los gobernadores no reunieron las funciones militares, y hoy no gozan de las económicas.

12.—*Nombramiento*.—El nombramiento de los gobernadores de provincia y su separación se hace por Reales decretos en Consejo de Ministros y expedidos por su Presidencia. (L. prov., art. 15.)

13.—Condiciones para poder ser nombrado gobernador: ser español, mayor de treinta años y reunir alguna de las siguientes:

Primera. Haber desempeñado durante cualquier plazo destinos con categoría de jefe de Administración de 1.^a clase, ó

por más de un año con la categoría de 2.^a, ó por más de dos con la de 3.^a ó 4.^a.—*Segunda*. Tener más de quince años de servicios administrativos, siempre que el último destino haya sido de categoría superior á la de jefe de Negociado de 3.^a clase.—*Tercera*. Haber sido diputado ó senador electivo durante una legislatura.—*Cuarta*. Haber sido elegido diputado provincial por lo menos dos veces, y desempeñado el cargo.—*Quinta*. Haber sido magistrado de Audiencia ó teniente fiscal por más de dos años, ó desempeñado un cargo judicial superior á éstos.—*Sexta*. Haber sido alcalde en propiedad por más de dos años en capitales de provincia de primera ó segunda clase, ó pertenecido por el mismo plazo á la Comisión provincial.—*Séptima*. Haber sido secretario de gobierno por más de dos años en provincias de primera clase.—*Octava*. Ser ó haber sido secretario por oposición de Diputación provincial cuatro años en provincias de primera clase. También podrán ser gobernadores los militares que cuenten veinticinco años de servicios, y de ellos diez de jefe. (Idem.)

14.—*Condición legal del cargo*.—Es incompatible con el ejercicio de cualquier mando militar; con el de otro cargo provincial, municipal, judicial ó eclesiástico, y con el de cualquiera profesión ó industria dentro de la provincia. (Idem, art. 16.)

15.—*Atribuciones*.—En el gobernador se confunden las dos funciones de la Provincia. En efecto, tiene facultades propias de representante del Poder central, en los intereses provinciales del Estado, y además otras de jefe superior del régimen provincial privativo. Prescindiremos ahora de éstas para fijarnos en las primeras.

Principio general.—Las atribuciones de los gobernadores son las que el Gobierno les delegue ó les correspondan por la Constitución y las leyes, como representantes superiores del mismo en el orden político y administrativo. (L. prov., art. 19.)

Corresponde al gobernador: 1.^o, publicar, circular y ejecutar en la provincia las disposiciones legales que le comunique el Gobierno, y las generales que inserte la *Gaceta de Madrid*; 2.^o, mantener el orden público en la provincia; 3.^o, reprimir los actos contra la moral ó la decencia pública, las faltas de obediencia ó respeto á su autoridad y las que en sus cargos cometan los funcionarios y Corporaciones dependientes de la misma; 4.^o, velar por el cumplimiento de las leyes sanitarias é higiénicas; 5.^o, instruir por sí ó por sus delegados las primeras diligencias en delitos cuyo descubrimiento se deba á sus disposiciones ó agentes, entregando los detenidos al Tribunal competente, con las diligencias practicadas en las veinticuatro horas siguientes á la detención; 6.^o, dar ó negar permiso para las funciones públicas que hayan de celebrarse en el punto de su residencia, y presidir estos actos si lo estima conveniente; 7.^o, elevar al fin del año económico á la Presidencia del Consejo de Ministros una Memoria relativa al estado de la provincia en los diferentes ramos de la Administración, y proponer cuanto pueda contribuir al adelanto del país; 8.^o, provocar competencias á los Tribunales y Juzgados cuando invaden las atribuciones de la Administración. (Idem, arts. 12 al 27.)

16.—El deber de *residencia* del gobernador se halla regulado de este modo: la *residencia* oficial del gobernador es la *capital* de la provincia; corresponde al Gobierno designar la persona que haya de sustituirle en ausencias y enfermedades. Si la ausencia fuese de la capital, mas no de la provincia, continuará el gobernador desempeñando su cargo, sin perjuicio de lo cual los jefes administrativos y el secretario despacharán los asuntos de mera tramitación, entendiéndose con el Gobierno en los casos urgentes. (Idem, artículo 17.)

17.—La autoridad del gobernador es delegada del Poder central; sus iniciativas tienen que sujetarse á las leyes; la

acción de sus decisiones no traspasa los límites territoriales de su provincia. Como autoridad representativa del Poder ejecutivo-administrativo, el gobernador *manda, dispone y decide*, y además puede ejercer dentro de ciertos límites la facultad correccional. Las reglas legales que ordenan su autoridad, pueden reducirse á las siguientes:

Primera. El gobernador puede revocar sus propios acuerdos, salvo cuando su resolución sea declaratoria de derechos, haya servido de base á una sentencia judicial, se refiera á la competencia en favor de la Administración ó si hubiere sido confirmada por la Superioridad. (Idem, art. 29.)

Segunda. Las providencias de los gobernadores que hayan puesto término á la vía gubernativa y causado perjuicio á los intereses ó derechos de un particular ó de una Corporación, serán reclamables por la vía contenciosa dentro de treinta días. Las decisiones que versen sobre las demás materias, podrán ser revocadas ó modificadas por el Ministerio respectivo. Las reclamaciones contra sus providencias por incompetencia ó exceso de atribuciones, se decidirán por el Gobierno ó el Consejo de Estado. (Idem, art. 143.)

Tercera. Por motivos disciplinarios y para reprimir actos contrarios á la moral, faltas de obediencia ó de respeto á las autoridades, pueden imponer multas que no excedan de 500 pesetas, á no estar autorizado para mayor suma por leyes especiales. En defecto de pago de las multas, puede imponer el arresto hasta de quince días.

Cuarta. Contra la imposición de las multas pueden los interesados interponer recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, previa consignación del importe de la multa y en el término de diez días. (Idem, art. 22.)

18.—El gobernador es responsable administrativamente ante el Gobierno, y judicialmente por los delitos come-

tidos en el desempeño de su cargo ante el Tribunal Supremo. (Idem, art. 30.)

19.—Cuando las necesidades del orden público ú otros asuntos extraordinarios lo exijan, el Gobierno puede nombrar delegados especiales. (Art. 18 de la L. prov.)

20.—Los gobiernos de provincia son centros *burocráticos* constituídos por varios funcionarios auxiliares de los gobernadores. Estos funcionarios, del Cuerpo de Administración civil provincial, son los secretarios, oficiales y aspirantes de los gobiernos civiles. (R. D. de 14 de Enero de 1877 y 3 de Noviembre de 1883.) La oficina más importante para el despacho de los asuntos del gobierno, es la secretaría. Los funcionarios éstos son del Estado, y los nombra el Gobierno, según el art. 6.º de la ley provincial.

21.—Las dependencias del Poder central en la Provincia más importantes, al par de los gobiernos, son las de Hacienda. Las funciones económicas provinciales del Estado corren á cargo de agentes del Ministro de Hacienda: los *delegados de Hacienda* (R. D. de 3 de Agosto de 1893), á quienes corresponden todas las atribuciones y cumplir todos los deberes que impusieron á los gobernadores de las provincias la instrucción de 31 de Mayo de 1855 y demás disposiciones.

22.—Bajo la autoridad del delegado de Hacienda, el servicio económico del Estado en las provincias, salvo en las Vascongadas y Navarra, corresponde á las dependencias siguientes:

1.º Administraciones de Hacienda. 2.º Tesorerías. 3.º Intervenciones. 4.º Administraciones de Aduanas principales y subalternas. 5.º Abogacía del Estado y oficinas de liquidación del

impuesto de derechos reales y transmisión de bienes. 6.º Comisionados principales y subalternos de ventas y administradores subalternos de bienes nacionales. 7.º Administraciones de loterías. 8.º Inspección. 9.º Archivos. 10. Administraciones y depositarías especiales. 11. Salinas de Torreveja con secciones administrativa, interventora y de caja. 12. Oficinas de las minas del Estado. 13. Juntas periciales y Comisiones de evaluación y repartimiento. 14. Juntas arbitrales y demás de carácter administrativo para conocer de los casos de contrabando y defraudación. 15. Recaudadores y agentes ejecutivos. 16. Resguardos.

En las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra habrá *Administraciones especiales de Hacienda, intervenciones y depositarías pagadurías*, refundiéndose en las *administraciones* todos los servicios, excepto los que son propios de la intervención y de la caja.

23.—Corresponde al Ministro de Hacienda nombrar, con arreglo á las disposiciones vigentes, sus delegados en las provincias y demás funcionarios del ramo hasta los oficiales de quinta clase inclusive, así como los comisionados principales de ventas, recaudadores, agentes ejecutivos y administradores de loterías de 1.ª clase. Los de 2.ª son nombrados por la Dirección general del Tesoro público. Los jefes y oficiales de las dependencias de la Hacienda que constituyan Cuerpos especiales, son nombrados y removidos según las leyes y reglamentos del Cuerpo.

24.—La función total de las oficinas de Hacienda del Estado en las provincias, puede resumirse en la ejecución parcial del presupuesto general, mediante las operaciones técnicas del orden burocrático que las leyes determinan. Sus tareas principales como administraciones de la Hacienda, son recaudar, según los presupuestos, las contribuciones autorizadas, é invertir su producto en las atenciones del Estado.

25.—La relación de subordinación y comunicación entre las dependencias provinciales y la Administración central, se verifica cuando se trata de asuntos generales y otros determinados por el reglamento, mediante el delegado; en lo demás, cada dependencia particular se entiende directamente con la análoga del Ministerio.

26.—Fuera de los gobernadores y delegados de Hacienda, los demás Ministerios tienen en las provincias una representación más ó menos importante; pero de ella y de los Cuerpos consultivos provinciales, hablaremos al exponer los distintos servicios del Estado.