

LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN

El sistema español de lo Contencioso-Administrativo presenta tres peculiaridades dignas de nota, que son: la figura del coadyuvante, el procedimiento de ejecución y suspensión de sentencias y la posibilidad de formulación del recurso contencioso por la misma Administración, previa declaración de lesividad.

El primero de estos rasgos singulares ha sido objeto de estudio por parte de Martín Retortillo, existiendo también diversos artículos de un profesor español en la *Revista de Derecho Público* acerca del tema de la ejecución de sentencias. Falta sólo un estudio sobre esta genuina modalidad de nuestro recurso contencioso que, indudablemente, no podemos ni siquiera intentar aquí, sino que nos limitaremos a encuadrar la cuestión y a examinar con algún detenimiento la situación que se plantea actualmente como consecuencia de los preceptos de la ley de 27 de agosto de 1938 y Decreto de 2 de marzo de 1939.

El hecho de que la Administración puede entablar recursos contra sus propios acuerdos lo encontramos admitido en la doctrina y consagrado en la legislación española, y así en el artículo 18 del Estatuto de la Propiedad industrial, texto refundido de 30 de abril de 1930, se establece que el Registro de la Propiedad industrial podrá formular recurso de revisión ante el Ministerio cuando tuviera conocimiento de algún error de hecho manifiesto. Pero aquí vamos a prescindir de los recursos de revisión o cualesquiera otros de índole gubernativa y vamos a limitarnos al recurso contencioso-administrativo.

En el artículo 1.º de la ley de lo Contencioso se establece que el recurso podrá ejercerse por la Administración o por los particulares, y en el párrafo 4.º del artículo 2.º, añadido en la reforma de 22 de junio de 1894, se dice que la Administración

podrá someter a revisión en vía contenciosa las providencias de primera instancia que por Orden ministerial se declaren lesivas de los intereses del Estado, y que en este caso la demanda se interpondrá ante el Tribunal que corresponda, según la Autoridad que hubiese dictado la resolución que se declare lesiva.

La posibilidad del recurso ejercido por la propia Administración ha sido diversamente considerada por los tratadistas, señalando Royo Villanova y Jordana de Pozas que parece extraño que la Administración pueda utilizar este medio de protección jurídica contra sí misma y advierten que la razón de su existencia es aquella excepción al principio general de la revocabilidad de los actos administrativos, que impide que la Administración pueda volver sobre sus propios acuerdos en el caso de que hayan sido declaratorios de derechos. Fernández Mourillo critica esta institución, pues, al decir suyo, permite que la Administración quebrante el axioma jurídico de que nadie puede ir contra sus propios actos, y la coloca en una situación de privilegio, poniendo a la vez a quien mantiene relación con ella en la posibilidad de ser defraudado ante un arrepentimiento, a pretexto de lesión de la parte que con él se relaciona y que por su carácter debía ofrecer todas las seguridades apctecibles.

A nuestro entender, la posibilidad de promover el recurso contencioso por la misma Administración no es tanto una garantía del Poder público como una garantía de los administrados. Es indudable que en muchos casos las exigencias de la actuación administrativa imponen la revocación de sus resoluciones, incluso de aquellas que han declarado derechos, y si no existiera ese cauce jurisdiccional, no cabe duda de que la fuerza de las circunstancias y el interés público predominante impondría la actividad revisora efectuada por la propia Administración. Por ello, es acertada la solución de nuestro Derecho vigente en la que, como dice Alfonso González, se compadecen las garantías del interés público con la fijeza de los derechos de los particulares reconocidos por resoluciones administrativas.

El recurso contencio utilizado por la Administración ofrece algunas particularidades, sobre las cuales no podemos detenernos, y sólo aludiremos de pasada.

En primer término, el problema de si basta con sólo la lesión

de interés o sólo la lesión de derechos, habiéndose resuelto por nuestra jurisprudencia en el sentido de que constituye requisito inexcusable la violación conjunta del derecho y el interés.

Otro problema es si el requisito exigido por el párrafo 2.º del artículo 1.º de la ley tiene validez en este caso. Sabido es que la distinción entre la potestad discrecional y la reglada, que se remonta a Vivien, dista mucho de tener unos contornos precisos y que, como afirmaba un prestigioso magistrado español, en todo acto administrativo podemos advertir un núcleo discrecional y una periferia reglada. En rigor de verdad, no existe ninguna resolución literalmente discrecional, toda vez que aunque el Derecho no sea un fin para la Administración, no cabe duda de que es siempre un límite y un medio. Debemos entender que existe actividad discrecional cuando, ora el contenido, ora la forma o el momento de la actuación administrativa, no se hallen taxativamente predeterminados, aunque las otras circunstancias sí lo estén. Pues bien, así como para que los particulares puedan promover el recurso contencioso-administrativo se exige que la Administración haya obrado en uso de facultades regladas, cuando se trata de la interposición del recurso por la propia Administración es indiferente que el acto de cuya revisión se trata haya sido dictado reglada o discrecionalmente. Ello lo tiene declarado el Tribunal Supremo en repetidas sentencias y es una demostración clara de que el recurso ejercitado por la propia Administración no es, en esencia, idéntico al deducido por los particulares, y que con esta construcción de nuestro Derecho se tiende, no tanto a buscar una garantía de la Administración como a "jurisdiccionalizar" la facultad revisora de los actos administrativos declaratorios de derecho.

Otro punto que debe tenerse en cuenta para el problema que hemos de examinar en concreto es la circunstancia de que la declaración de lesividad no basta para modificar o revocar el acto mientras no sea confirmada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Es lógico que si la mera presentación del recurso no lleva aparejada de por sí la suspensión de la fuerza ejecutoria de las resoluciones administrativas, mucho menos puede tener este efecto suspensivo aquello que constituye meramente un trámite previo para la formalización del recurso. También

debemos aludir a que la declaración de lesividad ha de realizarse siempre mediante Orden ministerial, cualquiera que sea la naturaleza y grado jerárquico de la resolución que se trate de impugnar. (Sentencia de 14 de mayo de 1926.)

Después de esta somera fijación del problema en nuestro Derecho vamos a entrar en el examen de lo que constituye el objeto propio de esta nota, es decir, la posibilidad o imposibilidad de que actualmente se ejerza este recurso por la propia Administración.

Es un hecho cierto que hoy, como siempre, la Administración puede adoptar resoluciones que un análisis más detenido demuestre que son perjudiciales para los intereses públicos y para los derechos del Estado, y no cabe duda de que está en sus manos el proceder a declararlas lesivas.

Los acuerdos declarados lesivos por la Administración provincial o por la municipal pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con arreglo a los términos del artículo 7.º, párrafo 8.º, de la ley de 22 de junio de 1894. Y es indudable que, asimismo, puede entablarse el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de la Administración Central anteriores a 18 de julio de 1936. Ahora bien; por lo que respecta a las resoluciones de la Administración Central posteriores a esa fecha, nos encontramos que, con arreglo al artículo 8.º de la ley de 27 de agosto de 1938 y al Decreto de 2 de marzo de 1939, la Sala tercera del Tribunal Supremo únicamente es competente para conocer y sustanciar los recursos contra las resoluciones de la Administración Central fechadas con anterioridad al 18 de julio de 1936.

Con arreglo al tenor literal de estos preceptos, parece que cuando se trata de providencias posteriores a la fecha de iniciación de la Cruzada la vía contenciosa se halla cerrada no sólo para los particulares, sino incluso para la misma Administración, toda vez que donde la ley no distingue no cabe distinguir. Mas, sin embargo, esta interpretación va en contra del espíritu que inspiró la formulación de esos preceptos, ya que, como se dice en la parte expositiva del Decreto de 2 de marzo, se tiende a evitar el enervamiento de la fortaleza y agilidad de acción del Poder público, asentado en los principios de mando único y rá-

tamente, la Dirección General de lo Contencioso. Ha sido analizado este asunto por el culto abogado Sr. Rodríguez Villamil (1), que abunda en la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo, exponiendo una serie de razonamientos que parecen, en esencia, referidos al problema de la compatibilidad o no de la jurisdicción contencioso-administrativa con el Estado totalitario, pero sin que, a nuestro juicio, aborde la cuestión medular de hasta qué punto y bajo qué supuestos la interpretación que el Tribunal Supremo ha dado a la ley de 27 de agosto de 1938 puede orientarse realmente a fortalecer y tornar más ágil la acción del Poder público.

Cuando la Administración se encuentra, en la actualidad, ante una resolución que estima lesiva de sus derechos e intereses, ¿qué ha de hacer, visto que no puede intentar la revisión en vía contenciosa?

Si se limita a declarar la lesividad, como hasta ahora se ha hecho, no podemos ocultar que con ello no se logra nada, toda vez que la resolución declarada lesiva sigue teniendo exactamente la misma fuerza ejecutiva que con anterioridad a dicha declaración. Creemos, pues, que defiende mejor los intereses del Poder público la interpretación mantenida por la Dirección General de lo Contencioso. De no admitirse ésta, y ante la necesidad de que la Administración no tenga que aceptar forzosamente situaciones equívocas, habrá que arbitrar un medio que podría consistir en que, una vez declarada lesiva la Orden ministerial, pudiera ser revocada por acuerdo del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado. Si no se quieren colocar obstáculos inoportunos al normal desenvolvimiento de la vida administrativa del nuevo Estado, habrá que aceptar esta solución u otra de un orden semejante, pues parece inadmisibile que las normas que han sido dictadas con el objeto confesado de lograr una mayor agilidad, rapidez y fortaleza de la Administración, vayan a suponer, lejos de ello, una traba y una rémora, y en virtud de las mismas se viera privado el Poder público de

(1) "Las resoluciones de la Administración Central y la competencia del Tribunal Supremo." *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, octubre de 1941; págs. 618 y sigs., y mayo de 1942, págs. 328 y sigs.

un instrumento que en España siempre tuvo en sus manos, a partir del R. D. de 21 de mayo de 1853.

Tan cierto es que ello no puede ocurrir, que en definitiva, de una u otra forma, la Administración revisará sus resoluciones lesivas, y entonces se verá bien palpable cómo la interposición del recurso por la propia Administración es fundamentalmente una garantía del administrado.

J. GASCÓN HERNÁNDEZ.

LA PROVINCIA

Surge la provincia en períodos azarosos de nuestra historia, como en los partos difíciles, se desconfía de la vitalidad del engendro. Mas un siglo de supervivencia habla en pro de su realidad. ¿Por qué nuestros tratadistas desdeñaron su estudio? ¿Por qué es preterida su importancia en los proyectos de reforma local? El fenómeno no es exclusivo de España. ZANOBINI (1) lo refiere de Italia en una obra que publica en 1936 sobre Administración local, diciendo que "cuando más rica y variada es la literatura jurídica sobre el Municipio, más pobre y monótona es la que se dedica a la provincia". Como excepción, cita la obra de SOLMI (2). En Francia, en Inglaterra, en Alemania no conocemos una monografía digna de mención (3), el interés lo ha acaparado siempre la organización municipal.

Por ello, juzgamos en extremo notable la aportación que a la bibliografía, sobre estas cuestiones, acaba de hacer el Instituto de Estudios de Administración local; recógense en un volumen, de 326 páginas, los conferencias de la Cátedra Valdecilla, pronunciadas por el catedrático D. José Gascón y Marín. *Administración Provincial Española. Sus Problemas*, titúlase la obra, y

(1) ZANOBINI: *Administración locale*. Padua, 1936, págs. 263 y sigs.

(2) SOLMI: *La Provincia*. Padua, 1935.

(3) En Francia pueden verse los *Tratados Generales de Derecho Administrativo* de HAURIOU y BONNARD. En Alemania, en la obra de FRANK: *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1937; los trabajos de MAUNZ: *Entwicklungsgang des deutschen Verwaltungsrecht*, págs. 14 y 18, y de WEIDEMANN: *Die Gemeindeverbände*, pág. 229.

en verdad que no puede estar más acertado tan ilustre maestro de Derecho público al acometer un estudio de esta naturaleza. Es este el primer ensayo monográfico de convergadura que se hace en España acerca del particular. Todas las cuestiones que plantea la Administración provincial se abordan sistemáticamente, y además se ofrecen soluciones, a nuestro entender, bastante atinadas.

Concepto y naturaleza de la provincia.—Ocupa lugar primordial en esta obra el problema relativo a la naturaleza y esencia de la provincia. Problema que ha sido quizá de los pocos que merecieron la atención de los políticos y publicistas. Conciben algunos a la provincia como una circunscripción similar al Estado-miembro dentro del Estado federal, es decir, reconocenla una esfera de competencia propia, un gobierno autónomo y una garantía absoluta de no ingerencia del Poder central en sus asuntos privativos. Pero las doctrinas predominantes, y el derecho comparado en su mayoría, consideran a la provincia como un cuerpo de Administración territorial, supeditado a la Administración del Estado. La actividad de estas circunscripciones debe acomodarse a las necesidades estatales, por un lado, y a las de la vida municipal por otro; de suerte que la provincia es una entidad colocada en situación intermedia.

Pocos conceptos tan afortunados como el que de la provincia nos ofrece nuestro Derecho positivo. El artículo 1.º del Estatuto Provincial dice: "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."

Una Corporación, así definida, parece que entra de lleno en el campo de la Administración, ya que su objetivo es la realización de fines determinados. Mas en su proyección histórica las Diputaciones descuidan la actividad administrativa y, en cambio, se adentraron ampliamente en el campo de la política. Hubo notables, pero pocas excepciones, pues los organismos gestores de la provincia, en su inmensa mayoría, abandonan la oscura, y, sin embargo, eficaz e importante labor que estaban llamados a

realizar, deslizándose por la pendiente cómoda, fácil y más brillante de la política. Los diputados provinciales preocupan más de sostener su clientela caciquil que del cuidado y buena gestión de los servicios. Se construía un camino vecinal con fines electorales, se reparaba un puente pensando, no en las necesidades del tráfico, sino en el número de votos que supondría para el autor; si se llevaba a cabo una traída de aguas era porque el diputado A o B lo había prometido a su distrito; la ampliación del número de camas en una institución de beneficencia se anunciaba a bombo y platillos en las propagandas coniciales....; en fin, para qué seguir, bástenos evocar como hecho genérico el que los hombres que integraban las Diputaciones provinciales, salvo las contadas y honrosas excepciones, iban allí con la única preocupación de su carrera política. Se da así el caso curioso de que un organismo esencialmente administrativo desnaturaliza su esencia pretendiendo realizar tareas para las que no fué creado.

Donoso Cortés señaló los peligros funestos de esa torsión de actividades: la *Exposición de motivos del Estatuto Provincial* acusa también el fenómeno; el problema lo recoge ahora en sitio preferente el Sr. Gascón y Marín. La provincia ha de ser una entidad esencialmente administrativa. ¿Cuál es su posición respecto del Municipio? ¿La Diputación, como organización provincial, es superior jerárquico del Ayuntamiento? Así lo fué, realmente, hasta el Estatuto Provincial, actualmente parece que no debe tener ese carácter.

Número de circunscripciones.—Factor importantísimo es el de la división territorial. Hay "cierto temor en abordar el problema del número de circunscripciones provinciales; parece que se olvida que estamos en 1942 y no en 1833". Entonces no existía circuito de firmes especiales, ni ferrocarriles, ni telégrafo, ni teléfono, ni otros medios técnicos más recientes como el automóvil, la aviación o radio que facilitan el ejercicio del poder y la prontitud de la acción administrativa.

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

Organos.—Discútese si el gobernador es órgano de la Administración provincial o de la Administración Central (4). Realmente, es un delegado del Poder central, con dobles fines: por un lado, ha de velar por los servicios de interés general; por otro tiene que cuidar de los que pertenecen a la provincia.

Otro problema importante es si ha de ser órgano único o coexistente con otros delegados del Gobierno (delegado de Hacienda, delegado de Trabajo...). La realidad ofrece pluralidad de órganos, pues además de aquéllos, hay distintas autoridades: la militar, la eclesiástica, la académica, la de Obras públicas, Minas y Montes...

Interesa también saber si el cargo de gobernador debe ser un cargo político, o al igual que los otros delegados, debe desempeñarse por quienes reúnan ciertas condiciones de orden técnico y administrativo. La ley de 1882 y el Estatuto establecieron exigencias mínimas.

El artículo 15 de la ley de 1882 decía así: "Pueden ser nombrados gobernadores los españoles mayores de treinta años, que reúnan alguna de las condiciones siguientes: 1.ª Haber desempeñado durante cualquier plazo destinos con categoría de jefe de Administración de primera clase, o haberlos desempeñado por más de un año con la categoría de segunda, o por más de dos con la de tercera o cuarta. 2.ª Tener más de quince años de servicios administrativos prestados al Estado o a la Provincia, siempre que el último destino haya sido de categoría superior a la de jefe de Negociado de tercera clase. 3.ª Haber sido diputado a Cortes o senador efectivo durante una legislatura completa. 4.ª Haber sido elegido diputado provincial por lo menos dos veces, habiendo tomado posesión y desempeñado el cargo sin haber cesado en él por renuncia. 5.ª Haber sido magistrado de cualquiera Audiencia o teniente fiscal por más de dos años, o haber desempeñado un cargo superior a los dos expresados en la carrera judicial. 6.ª Haber desempeñado el cargo de alcalde en propiedad por más de dos años en capitales de provincia de primera o de segunda clase o haber pertenecido, por el mismo

(4) Sobre la situación jurídica del gobernador o prefecto, cfr. ZANONINI: Ob. cit., pág. 35.

plazo, a la Comisión provincial. 7.^a Haber sido secretario de gobierno por más de dos años en provincias de primera clase. 8.^a Ser o haber sido secretario por oposición de Diputación provincial cuatro años en provincias de primera clase;

También podrán ser nombrados gobernadores los militares que cuenten veinticinco años de servicios, y de ellos diez con empleo efectivo de jefes.”

El artículo 32 del Estatuto reafirma este principio, estableciendo nuevas categorías de posibles gobernadores:

1.^a Haber sido ministro de la Corona; consejero de Estado, subsecretario o director general de cualquier Departamento ministerial.

4.^a Ser o haber sido, por oposición y durante seis años, oficial letrado del Consejo de Estado, del Congreso de los Diputados o del Senado, abogado del Estado, registrador de la Propiedad, notario, individuo de las carreras Diplomática y Consular o catedrático de la Facultad de Derecho de cualquier Universidad del Reino.

En algunos países, Francia, Italia, existe la carrera prefectorial; hay un Cuerpo de Gobernadores civiles. En España cree el Sr. Gascón que son admisibles dos clases de gobernadores, como en Italia: en unas circunscripciones habría un gobernador de libre nombramiento entre personas de cierta experiencia política; en otras circunscripciones habría gobernadores pertenecientes a un Cuerpo especial.

Diputaciones.—Desechada la representación individual y política de un conjunto de habitantes, se debe acudir a la representación corporativa. De un lado, las Universidades, las entidades benéficas, las sanitarias, las profesionales, etc., y de otro, la representación del elemento municipal, deberán constituir los núcleos integrantes de aquel órgano colegiado.

En cuanto a la estructura del mismo, su carácter deliberante o consultivo, la realidad española se decide porque sea órgano de decisión. Respecto a su estructura interna, cabe la unidad orgánica, o mejor, la especialización funcional, y así habrá Comisión de Hacienda, Comisión de Beneficencia, Comisión de Obras públicas, etc.

Funcionarios.—Reaffirmase cada día más el carácter técni-

co del secretario, interventor y depositario, propugnándose el sistema de nombramiento, previas correspondientes oposiciones y estudios en escuela especial (el Instituto referido). También se recomienda escrupulosa selección de los otros funcionarios técnicos (médicos, ingenieros, letrados, etc.), y asimismo se sugiere el que las personas que desempeñen determinados puestos en la Dirección General de Administración Local y demás servicios correlativos del Ministerio de la Gobernación sean escogidos entre funcionarios que tengan gran experiencia de la vida local.

Por último, como medida importante para revalorizar la Administración provincial háblase de la posibilidad de introducir el gobierno por gerente.

Funciones.—Han sido definidas, unas veces en términos muy generales —“fomento de los intereses morales y materiales de la circunscripción”—; jurídicamente, distinguen los servicios facultativos y las funciones mínimas obligatorias impuestas por el Estado (5). En realidad, puede decirse que no hay “un reparto de competencias” bien definido, ni hay tampoco unidad de criterio en los órganos gestores de las entidades provinciales.

“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. La contradicción es sólo aparente... Desde el punto de vista de los recursos económicos que poseían las Corporaciones, unas veces se sentían inclinadas, cuando disponían de medios, a ensanchar sus actividades; otras, ante la carencia de recursos, pedían que se les librara de ciertas cargas, obligaciones y 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...”

(5) SOLMI: Ob. cit., págs. 193-366. WEIDEMANN: Pág. 229.

Durante mucho tiempo la provincia tiene una administración en extremo rudimentaria. Se llega a decir de las Diputaciones que eran "un Tribunal de incidencias municipales y un administrador de establecimientos benéficos". Y en opinión del señor Gascón, no andaba tan desprovisto de razón quien tal decía, porque, en efecto, aquélla apenas si dedicaba atención más que a las cuestiones de Beneficencia y a las incidencias de la vida político-local, como superior jerárquico de los Ayuntamientos, como conocedora de cuestiones en materia de quintas, en materia de elecciones municipales, incidencias de orden económico-financiero que surjían entre el Municipio y la Administración provincial por la existencia del llamado contingente, base entonces de la hacienda provincial.

"Diputación había, como la de Guadalajara..., que a pesar de que las dos terceras partes de sus pueblos carecían de medios de comunicación, no había construído ni un solo camino provincial. Zamora —decía la Memoria de su Diputación— es asilo de nodrizas, asilo de empleados (destinaba el 30 por 100 de sus presupuestos para su personal), asilo de pensiones y de jubilaciones, asilo de expedientes, asilo de resultas con atraso de cifras en los pagos de la Corporación."

"En Sevilla falta Casa de Maternidad; en Palencia existe 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 9 pesetas por lo que el público compraba a 3 ó 3,50; moría el 55 por 100 de las acogidas a su Casa de Maternidad."

Afortunadamente, para no cargar de notas sombrías este cuadro, que sería injusto generalizar, hay que reconocer que ciertas Memorias, como las de "Cádiz y Burgos elogiaban, sin reservas, las gestiones de las Corporaciones anteriores".

La importancia de cada uno de los servicios provinciales se manifiesta en la distribución presupuestaria. El Sr. Gascón da interesantes datos a este respecto. En 1941 alcanza la cifra de 416 millones de pesetas (16,60 por habitante) los gastos de las Diputaciones. Esta cantidad se reparte así:

	Por 100.
Beneficencia	33,86
Personal y material	10,96
Crédito provincial	7,45
Asistencia social	1,82
Montes y pesca	0,84
Obras públicas	23,19
Obligaciones generales	8,68
Instrucción pública	3,07
Agricultura y Ganadería	1,66
Salubridad	0,37

Recursos económicos.—Raquílica ha sido en extremo la Hacienda provincial. Durante mucho tiempo las Diputaciones apenas tuvieron los medios económicos más indispensables para hacer frente a sus necesidades.

Por un lado, disponían de recursos propios, procedentes de rentas (pero esto era un 0,54 por 100 del total de sus ingresos); con aprobación del Gobierno y consentimiento de los pueblos podían establecer arbitrios. Cuando una y otra clase de ingresos no bastaban se acudía al repartimiento entre los pueblos. En algunas provincias éste suponía más del 90 por 100 del presupuesto.

El Estatuto Provincial marca una etapa trascendental; sistematizando las finanzas de la Diputación, aumentando sus recursos, cediendo el Estado la totalidad del impuesto de cédulas personales, garantizando la participación en otros impuestos y proyectando ciertos arbitrios, se produjo una eficaz ordenación fiscal de la provincia.

Funcionamiento.—La Administración provincial funciona autárquicamente; no está sometida, en un sentido jerárquico, a la fiscalización del Estado. La tutela que éste se reserva sobre la provincia es más bien de carácter legal y económico, y se encierra a asegurar el cumplimiento de la ley y la buena situación financiera de aquélla. Los acuerdos de las Diputaciones causan estado, y sólo excepcionalmente puede suspenderse por el gobernador o por el presidente de la Diputación. También los Tribunales pueden suspender acuerdos que sean objeto de demanda ante los mismos.

La revisión jurisdiccional de la gestión administrativa de las Diputaciones se establece mediante el recurso contencioso de carácter subjetivo, es decir, recurso de plena jurisdicción en caso de lesión de derechos individualizados por una disposición legal a favor de un reclamante.

Por último, problema importante en el procedimiento administrativo de las Diputaciones es la aplicación de la doctrina del silencio (art. 174 del Estatuto). Si en el transcurso de cuatro meses, desde que fuera presentada una reclamación ante los organismos provinciales, no se resolviera acerca de la misma, se estimará que ha sido denegada, quedando expedita la reclamación en vía judicial.

He aquí, a grandes rasgos, unos cuantos problemas de los múltiples que nos ofrece la consideración de la Provincia.

A los que, por sus aficiones o por los servicios que prestan, interese profundizar y documentarse sobre estas cuestiones recomendamos la lectura de la mencionada publicación del Instituto de Estudios de Administración Local. En ella hallará el cuadro sistemático y detallado de la Administración de la Provincia, con su desenvolvimiento histórico en España, así como las soluciones que ofrece el Derecho comparado. Si nosotros, con los problemas que hemos enunciado, conseguimos despertar la curiosidad por dicha obra, nos daremos por plenamente satisfechos.

F. P. B.