NATURALEZA JURIDICA Y ENCUADRAMIENTO ORGANICO DE LAS COMISIONES PROVINCIALES DE SERVICIOS TECNICOS

POR

RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

Magistrado de lo Contencioso-administrativo.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1. Planteamiento de la cuestión. 2. Su trascendencia.—II. PANORAMA LEGISLATIVO. 1. Creación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. 2. Desarrollo posterior. 3. Una cuestión previa.—III. NATURALEZA JURÍDICA Y ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO. 1. Calificación jurídica. 2. La doctrina científica. 3. El legislador. 4. La jurisprudencia.—IV. DESCOMPOSICIÓN FACTORIAL. 1. Criterio estructural. 2. Un primer criterio funcional: competencia de las Comisiones. 3. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos órgano deliberante y consultivo. 4. Las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos como instrumento de la desconcentración administrativa. 5. La misión coordinadora. 6. Las Comisiones Provinciales y las Comisiones Comarcales.

I

INTRODUCCIÓN

1. *Planteamiento de la cuestión.*

Aunque para ciertos administrativistas, sobre todo franceses, la personalidad jurídica de las entidades públicas sea una ficción superflua e inconveniente porque supone colocar un sujeto donde no lo hay (1), no cabe la menor duda de que nuestro ordenamiento positivo, radicalmente estructurado en fechas muy recientes, acepta y acoge en su integridad ese planteamiento del Derecho administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ya había afirmado la existencia de una per-

(1) En Francia, la opinión general de los juristas es que la personalidad moral es una ficción (BARTHELEMY, ESMEIN...). Por todos, Gastón JÈZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, I, pág. 25 (Buenos Aires, 1948). Una crítica muy aguda, desde sus propios supuestos, puede encontrarse en GARRIDO FALLA (Fernando), *Tratado de Derecho administrativo*, 2.ª ed. (Madrid, 1962), I, pág. 286, nota 15.

sonalidad jurídica unitaria en la Administración pública (2), y la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa contiene una manifestación explícita favorable a esa tesis y construye el proceso administrativo (3) en función de ella, como demuestran luego los artículos 1 y 27 al 29 del texto dispositivo, cuyo fundamento último es el reconocimiento de la personalidad jurídica de las distintas Administraciones públicas. Será más tarde en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, como antes lo había hecho la de Régimen Local y posteriormente lo haría la de Entidades Estatales Autónomas (4), donde se complete la evolución y, en consecuencia, se consagre lo que BENVENUTI (5) ha llamado el «pluralismo administrativo». Así, la Administración —como señala GARCÍA

---

(2) La sentencia de 7 de julio de 1952 (Ponente, señor CORTÉS ECHANOVE) se anticipó ya al afirmar que «la Administración, aun dividida en diferentes ramos o Ministerios, es siempre única», declaración que no era meramente platónica, sino que implicaba consecuencias trascendentales: «no puede volver sobre sus propios actos ni desconocer derechos que ella misma concediera». Con anterioridad estos principios habían sido también establecidos y aplicados, aunque menos explícitamente, en las sentencias de 18 de noviembre de 1949 y 27 de febrero de 1950, de las que fué Ponente el Magistrado señor VILLAR Y MADRUEÑO. En todas ellas se niega a la Administración pública la posibilidad de acogerse al deseo evangélico de que la mano derecha no se entere de lo que hace la izquierda. La actuación mediante cualquiera de ellas —sus órganos— vincula a la total estructura administrativa.

(3) Se refiere explícitamente al «principio de unidad de la Administración pública». Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Justicia administrativa* (Madrid, 1955), pág. 196.

(4) La Ley de Régimen Local, en su artículo 6.º, reconoce la personalidad jurídica de las Provincias, Municipios y Entidades Locales Menores, aunque su expresión sea poco rigurosa al referirse a las Diputaciones, Ayuntamientos y Juntas Vecinales, órganos éstos de aquella persona jurídica territorial. La plena capacidad jurídica de las Mancomunidades municipales voluntarias (que tienen naturaleza institucional) se establece en el artículo 53. 2, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. En cambio, las Agrupaciones municipales forzosas, aunque incluídas dentro de las entidades municipales por el título 10 de la Ley, carecen de personalidad jurídica, según ha declarado el Tribunal Supremo.

El artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. TR de 26 de julio de 1957, determina que «la Administración del Estado, constituída por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

La Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las Entidades Estatales Autónomas, distingue los organismos autónomos y las Empresas nacionales de los servicios administrativos sin personalidad jurídica precisamente por este último dato: artículos 2 y 91; la distinción entre ambas clases de personas jurídicas se hace en función de su naturaleza pública o privada. No se mencionan, como es lógico, las innumerables disposiciones legales o reglamentarias que específicamente reconocen personalidad jurídica a entes determinados.

(5) BENVENUTI (Feliciano), *Appunti di Diritto Amministrativo*, 4.ª ed., Padova, 1959, págs. 65 y sigs.

DE ENTERRÍA (6)— se presenta en el tráfico no unívocamente, sino a través de una serie incontable de personificaciones.

Sin embargo, y aun cuando el esquema fundamental esté perfilado, no faltan supuestos equívocos. Existen, en efecto, órganos administrativos (se utiliza aquí, deliberadamente, esta expresión en su más amplio sentido) cuya naturaleza jurídica no se halla perfectamente definida de modo explícito y cuya incardinación resulta problemática. En unos casos se trata de auténticos órganos (por tanto, sin personalidad jurídica), y entonces la incógnita a despejar consiste en la determinación de cuál sea la Administración pública territorial o institucional, general o local, en la que deben quedar encuadrados. Así ocurre, por ejemplo, respecto de los Jurados Provinciales de Expropiación, los Organismos Jurídico-administrativos de Alava y Navarra, las Juntas Revisoras Provinciales de Ayuda Familiar de los Funcionarios de la Administración Local (7) o las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. En otros, se trata de organismos autónomos en el sentido habitual del término, con personalidad jurídica propia, pero cuyo ámbito de actuación es difuso y no está delimitado con precisión: sirvan de ejemplo los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de los diferentes vinos españoles.

2. *Su trascendencia.*

La cuestión no es meramente teórica y ofrece una importancia práctica indudable. Para evidenciarlo bastaría con recordar las palabras de Aparicio MÉNDEZ (8) que sintéticamente muestran la fecundidad del

(6) GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, pág. 190.

(7) Artículos 14 al 18 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, que regula la Ayuda familiar para los funcionarios de la Administración Local. El problema del esclarecimiento de la naturaleza jurídica de estas Juntas se ha reconducido por obra del Decreto de 8 de mayo de 1961 al investigado en este trabajo, puesto que han desaparecido y sus funciones quedan encomendadas a la Comisión Delegada de Asuntos Sociales de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. La legalidad de esta absorción resulta bastante discutible desde el momento en que aquellas Juntas Revisoras habían sido creadas mediante Ley, y su disolución y sustitución se operan administrativamente, sin autorización expresa para ello en norma de superior rango (cfr. arts. 14 y 85 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas). Más adelante se insistirá en este punto de vista.

(8) *La teoría del órgano* (Montevideo, 1949). Cfr. ROYO-VILLANOVA (Segismundo), en su crítica aparecida en el número 2 de esta REVISTA, pág. 316; y GARCÍA-TREVIJANO (José Antonio), *Principios jurídicos de la organización administrativa* (Madrid, 1957), páginas 71-72. Según MÉNDEZ, la teoría del órgano tiene una importancia fundamental para el Derecho, que se manifiesta en múltiples aspectos. En primer lugar, explica satisfactoriamente, sin que se haya encontrado otra que la supere, el fenómeno técnico de la frag-

concepto de órgano en la tarea de una más sólida construcción de las instituciones, pero es que además la correcta calificación de la naturaleza jurídica y el consiguiente encuadramiento de un «officium» cualquiera en la Administración general o en la local presentan tantas dificultades como interés en sus facetas sustantiva y procesal.

En el primero de tales aspectos parece suficiente señalar que esa calificación determina el Ordenamiento jurídico aplicable (9) y, en consecuencia, sirve para modelar las distintas facetas de la actividad administrativa, entre las que cabe citar como más significativas las siguientes:

a) el régimen jurídico, en la peculiar y estricta acepción de tal expresión en nuestros textos legales (procedimiento administrativo e impugnación de resoluciones) (10);

b) la imputación correcta en los supuestos de responsabilidad (11);

c) los medios personales y reales de la Administración (funcionarios, sistema de contratación, etc.) (12);

d) el régimen financiero, que, aun cuando subsumible dentro del

---

mentación del Estado y de las Asociaciones o agrupaciones de todo orden; en segundo lugar, es la única que con criterio científico afronta el funcionamiento de esas unidades en condiciones de segurar una adecuada aplicación del Derecho; en tercer lugar, da satisfacción a las necesidades creadas por los problemas que originan las relaciones técnico-jurídicas de esas unidades; y, por último, permite resolver todo lo que se relaciona con la responsabilidad del Estado, sin recurrir a conceptos alambicados ni a nociones filosóficas.

(9) CLAVERO ARÉVALO (Manuel Francisco), en su ensayo sobre *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas* (Madrid, 1962), parte de la idea de que la utilización del concepto de personalidad jurídica significa un intento de huída o evasión del Derecho administrativo general y hace posible la aplicación de un Derecho singular y específico de carácter estatutario (pág. 10). Nuestro régimen administrativo —añade algo después— se caracteriza por la coexistencia de tres ordenamientos generales (estatal, local e institucional), que se conectan entre sí por las técnicas de la supletoriedad, de la remisión o de la analogía (pág. 12).

(10) Cfr. VILLAR Y ROMERO (José María), *La nueva Ley de 27 de diciembre de 1956 y el procedimiento administrativo* («Revista de Derecho Procesal», núm. 2, de 1957), página 380 y nota 2. Nuestras Leyes (de Régimen Local, del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, del Suelo y Ordenación Urbana) incluyen también bajo tal epígrafe los supuestos de responsabilidad, que aqui resulta preferible desglosar para mayor claridad.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* (Madrid, 1956), págs. 190 y sigs.

(12) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo). *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, en esta REVISTA, núm. 10, págs. 241-281.—MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Sebastián), *La institución contractual en el Derecho administrativo: en torno al problema de la igualdad de las partes*, en *El Derecho civil en la génesis del Derecho adminisrativo y sus instituciones* (Sevilla, 1960), págs. 101 y sigs.; GARCÍA-TREVIJANO (José Antonio), *Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos*, en esta REVISTA, núm. 13, págs. 53 y sigs.

apartado precedente en una clasificación abstracta, tiene en la realidad una sustantividad evidente (ingresos y gastos, presupuestos, cuentas, etcétera) (13).

En el aspecto procesal, las consecuencias son, quizá, menos trascendentes, pero más numerosas desde el momento en que la solución adoptada en cada caso afectará directamente a cuestiones de gran relieve, como son:

A) La competencia del órgano jurisdiccional (14).

B) La determinación de la Administración demandada o demandante, y, por tanto:

a) la legitimación activa y pasiva (15);

---

(13) En el caso concreto de las Comisiones de Servicios Técnicos, resulta evidente que dichos organismos carecen de potestad autonómica (salvo en lo referente a su régimen interior) y de capacidad tributaria activa de primero o segundo grado (cfr. SÁINZ DE BUJANDA *Estructura jurídica del sistema tributario*, en *El sistema tributario español*, «Revista de Derecho Financiero», núm. 41, pág. 32).

Por tanto, para legitimar una hipotética exacción necesitarían el respaldo de una norma: bien una Ordenanza dictada por la Diputación, a tenor de los artículos 717 y 718 de la Ley de Régimen Local, dentro del ámbito previsto en el 604 y con la correspondiente aprobación del Delegado de Hacienda, si se estima que la Comisión pertenece a la Provincia, o bien una Ley votada en Cortes, según exigen los artículos 9 del Fuero de los Españoles, 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, 3.° de la de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958 y 6.° y 11 de la de Entidades Estatales Autónomas, si se opta por la adscripción al Estado. No se olvide que ninguna de las disposiciones reguladoras de estas Comisiones contiene autorización para imponer tributos (aparte de que muchas de aquéllas tienen rango meramente reglamentario), aunque, en la práctica, se están destrayendo ciertas cantidades de las certificaciones de obras.

(14) Por ejemplo, en cuanto concierne a los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen de los Vinos Españoles, cuya plena capacidad jurídica está fuera de toda discusión, el problema consiste en establecer cuál sea su ámbito territorial, definido en general con escasa precisión, pues, además, las zonas afectadas suelen pertenecer a distintas provincias (son comarcas geográficas). En rigor, está en juego no sólo la competencia territorial del órgano jurisdiccional, a tenor del artículo 11 de la Ley reguladora de lo contencioso-administrativo, sino la misma competencia objetiva (arts. 10 y apartado a) del 14), atribuída a las Salas de las Audiencias Territoriales o del Tribunal Supremo en función del área de actuación concedida al organismo autónomo en cuestión.

El problema de la competencia territorial entre Salas de igual grado jerárquico puede darse también respecto de las Comisiones Comarcales de Servicios Técnicos, cuya actividad se extiende a una zona enclavada en distintas provincias, si éstas pertenecen a diferentes Audiencias Territoriales.

(15) El apartado b) del artículo 82 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa contempla los supuestos de falta de personalidad, representación o legitimación desde el ángulo del demandante. Ese mismo precepto no alude luego al aspecto pasivo, por lo que —en principio— parece que la defectuosa legitimación pasiva sería motivo de desestimación y no de inadmisibilidad del recurso. Sin embargo, la solución razonable parece ser la de darle igual tratamiento jurídico si el fundamento es idén-

b) la lesividad de los actos administrativos y consiguiente posición de las distintas Administraciones frente a ellos para su impugnación (16);

---

tico y sólo varía la perspectiva. Así lo propugna PERA VERDAGUER (Francisco) en *Comentarios a la Ley de la Contencioso-administrativo* (Barcelona, 1962), pág. 276.

Interpuesto un recurso contencioso-administrativo frente a la Comisión de Servicios Técnicos como órgano de la Diputación o del Estado, la consecuencia indefectible sería —si la Sala encuadra a la Comisión en distinta Administración de la señalada en la dedemanda— declarar la inadmisibilidad de la pretensión por falta de legitimación pasiva. Resulta notable a este respecto, por la sutileza, el rigor técnico y la originalidad de su planteamiento, la tesis expuesta en la sentencia de 3 de julio de 1962, que dictó la Sala III del Tribunal Supremo (Ponente, señor SILVA MELERO), resolución que será repetidamente aludida a lo largo de este estudio, debido a su trascendencia.

En ella se trataba de la reclamación del Ingeniero Director de Vías y Obras de una Diputación contra un acuerdo de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que dispuso que la ejecución de las obras a su cargo correspondiera a la Jefatura de Obras Públicas, y el replanteo, inspección y dirección, a la Comisión de Trabajo. Recurrido el acuerdo en alzada ante la Presidencia del Gobierno y desestimado el recurso, se interpone el contencioso-administrativo, que el Tribunal Supremo declara inadmisible por falta de legitimación *activa*, pues —argumenta— el Ingeniero demandante «mantiene una relación jurídica, por razón de la función y del cargo exclusivamente, con la referida Diputación, pero no con la Comisión Provincial de Servicios Técnicos...», respecto de la cual es «un extraño en lo que se refiere a derechos concretos», así «que los acuerdos de la misma no pueden afectar a su condición de funcionario de la Diputación, con lo que es visto que carece de un interés directo en la anulación de los mencionados acuerdos». La conclusión a que llega esta sentencia es irreprochable si se recuerdan las premisas de que partió.

(16) Párrafo 3.º del artículo 28 y artículo 56 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. La inexistencia o forma defectuosa del acto declaratorio de la lesividad tampoco está prevista expresamente entre los motivos de inadmisibilidad del artículo 82. El defecto formal de este presupuesto procesal puede tener como origen, precisamente, la incompetencia del órgano administrativo para acordarla; por ejemplo, que una Diputación estime lesivo un acuerdo de la Comisión de Servicios Técnicos, si se adopta la tesis de adcribir ésta a la Administración general, en cuyo caso tal trámite correspondería a la Presidencia del Gobierno. La cuestión tiene importancia práctica, puesto que de su carácter de requisito procesal se deduce la posibilidad de subsanación, con arreglo al artículo 129, dentro siempre del plazo de diez días que concede la Sala, y, además, del de cuatro años desde la fecha del acto que se considera lesivo. Caso de no producirse la subsanación o de no aceptarse la posibilidad de ésta, procedería declarar la inadmisibilidad, que no impide la interposición de nuevo recurso al no originar cosa juzgada. Cfr. PERA VERDAGUER (Francisco), *La nueva Ley de lo Contencioso-administrativo* (Barcelona, 1962), pág. 278; y GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Derecho procesal administrativo* (Madrid, 1957 y 1958), vol. II, págs. 752-753, y vol. III, pág. 86. Sobre el concepto, evolución y significado de la lesividad pueden consultarse además: CLAVERO ARÉVALO (Manuel Francisco), *Problemas que plantea la utilización del recurso contencioso objetivo por las Corporaciones municipales contra sus propios acuerdos*, en «Anales de la Universidad Hispalense», año XL, núm. III, págs. 95-129; GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La configuración del recurso de lesividad* y *La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad*, en los números 15 y 20, respectivamente, de esta REVISTA, págs. 109-151 y 69-77; GASCÓN HERNÁNDEZ (Juan), *La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 7; GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *La declaración de lesividad*, en esta REVISTA, núm. 2; GUAITA (Aurelio), *El proceso administrativo de lesividad* (Barcelona, 1953); GUIMÓN EGUICUREN, *Las revisiones*

c) el momento y las modalidades del emplazamiento y la personación;

d) el sistema de representación y defensa;

e) el carácter gratuito o no del proceso (17);

f) el régimen y la validez del allanamiento, así como la posibilidad de abstención del defensor de la Administración (18);

g) el pago de las costas en caso de condena explícita y el destino que habrá de darse a la correspondiente cantidad (19);

h) la responsabilidad pecuniaria sustitutoria en el supuesto de inejecución de la sentencia (20).

En algún caso, como el referente a los Jurados Provinciales de Expropiación, la jurisprudencia ha resuelto inequívoca y reiteradamente

---

de acuerdos provinciales en la jurisdicción contencioso-administrativa previa declaración de lesividad, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1930.

(17) Si la Comisión Provincial de Servicios Técnicos se encuadra dentro de la Administración Local, no se produce la personación automática por el envío del expediente administrativo y puede comparecer en juicio la Corporación demandada mediante sus propios Abogados, aun cuando si no lo hace así se encomienden subsidiariamente al Abogado del Estado su representación y defensa, con posibilidad de abstenerse, pero no de allanarse, y una vez transcurrido un plazo de quince días para suministrar antecedentes al «defensor de oficio»; además, el proceso es gratuito. En cambio, si la Comisión se adscribe a la Administración general, la comparecencia de ésta se entiende efectuada por la remisión del expediente, la defensa corresponde indeclinablemente al Abogado del Estado, sin que pueda hacer uso de la facultad de abstenerse, y la tramitación no es gratuita: artículos 34, 35, 63 y 130, 2 *a*), de la Ley reguladora de la jurisdicción.

(18) El régimen y la validez del allanamiento difieren también según el encuadramiento que se postule, según los ya citados artículos 34 y 35 de la Ley jurisdiccional, en relación con los artículos 88 y 89. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Derecho Procesal Administrativo* (Madrid, 1956), vol. II, págs. 679-691.

(19) La responsabilidad pecuniaria derivada de una condena al pago de las costas afectará al patrimonio de la Diputación o del Estado, según la Administración en que se encuadre el organismo en cuestión, sobre todo si se recuerda que las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos no tienen fondos propios para hacer frente a tales gastos, y todos los a ellas encomendados lo están en calidad de administración y para un fin ya especificado de antemano. También será distinta la aplicación que haya de darse al importe de las costas cuando sea condenado el particular, pues las Corporaciones locales se harán cargo de ellas, mientras que el Estado las adscribe a un fondo especial en la Caja General de Depósitos, con la finalidad de atender a las condenas de costas que le puedan ser impuestas, según el artículo 131 de la Ley jurisdiccional. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Derecho Procesal Administrativo*, II, págs. 818-825 y 848.

(20) Artículo 106 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. También son interesantes a este respecto el párrafo 4.º del artículo 105 y el 108. Aquí se está en presencia de un caso específico de responsabilidad de la Administración y la imputación a la general del Estado o a la local dependerá de la previa calificación del órgano administrativo examinado.

el problema (21). En otros, el Tribunal Supremo no ha tenido ocasión de pronunciarse. Y, finalmente, en el caso concreto de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, existe ya una declaración jurisprudencial que marca el camino a seguir, aun cuando por su propia naturaleza intrínseca deje simplemente sugeridos los argumentos que le han servido de fundamento. Por ello, parece oportuno el intento de proseguir y desbrozar la senda ya iniciada, puesto que la cuestión afecta a uno de los órganos clave de nuestra actual estructura administrativa, cuya actividad ha entrado en una fase de creciente desarrollo.

II

PANORAMA LEGISLATIVO

1. *Creación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.*

Las Comisiones aparecen en nuestro Ordenamiento jurídico con la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 (base XL). Tanto en esta norma como en los textos articulados de 16 de diciembre de 1950 y refundido de 24 de junio de 1955, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos adopta la figura de órgano propio de la Diputación (22), cuyo Presidente lo era también de aquélla, salvo que acudiera a las sesiones el Gobernador civil (art. 237). Sus funciones consistían esencialmente en la asistencia técnica a los Municipios de censo inferior a 50.000 habitantes, siempre que no ostentaran la capitalidad de la provincia respectiva. Carecían, desde luego, de personalidad jurídica propia, aunque gozaban

(21) Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1959 y 19 de enero de 1960. Cfr. RODRÍGUEZ MORO (Nemesio). *La expropiación forzosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en esta REVISTA, núm. 34, págs. 134-135, y *El Jurado Provincial de Expropiación*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 113, páginas 767-768. La calificación del Jurado Provincial de Expropiación como órgano de la Administración general del Estado fué mantenida ya por GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), en su monografía sobre *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* (Madrid, 1956), pág. 138. Las decisiones jurisprudenciales pueden consultarse también en *Doctrina administrativa del Tribunal Supremo sobre expropiación forzosa*, recopilada por GARCÍA GIL (Facundo), pág. 221 (Madrid, 1962).

(22) El artículo 237 de la Ley de Régimen Local dice, expresivamente, que «*en* toda Diputación Provincial habrá una Comisión de Servicios Técnicos...». GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), en *Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, ensayo incluído en el libro *La Administración española* (Madrid, 1961), página 136.

de cierta independencia funcional, características ambas que han perdurado a través de la posterior evolución del organismo y que, precisamente, suscitan el problema cuya solución se intenta aquí.

Durante unos años las Comisiones de Servicios Técnicos, como las mujeres honestas, carecen de historia. Quedan confinadas en el recinto tranquilo y poco bullicioso de la Administración local y el legislador se olvida de ellas. Arrastran una vida lánguida dentro del ámbito provincial, donde su actividad es discreta y su personalidad difusa.

2. *Desarrollo posterior.*

La cuestión se complica a partir de la Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957, que inicia una tendencia de signo radicalmente contrario. En su Exposición de Motivos y al examinar los gastos públicos, puede leerse el párrafo siguiente: «Se autoriza la formación de planes provinciales de inversión que serán ayudados por el Estado... Con esta medida se reducirá sensiblemente la necesidad de las Corporaciones locales de acudir al crédito y, lo que es más importante, se conseguirá una *descentralización* a todas luces conveniente, pudiendo obtenerse una más perfecta utilización de los fondos en cada provincia, toda vez que las autoridades locales viven al día sus problemas y pueden apreciar mejor su grado de necesidad y urgencia. Sin embargo, se conserva en un organismo central la facultad de decidir en último término sobre la aplicación de los fondos, ya que también es precisa una visión nacional en su administración si se quiere lograr la más perfecta *coordinación* entre el Estado y las Corporaciones locales.»

Con estas palabras se justifica el nuevo rumbo que se imprime a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en el artículo 16 del texto articulado de la Ley. Funcionalmente, se les encomienda la administración de los fondos estatales o paraestatales a emplear en la ejecución de obras o servicios de carácter eminentemente provincial o local, bajo las directrices de la Presidencia del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Consejo de Ministros para Asuntos Económicos o, en su caso, Sanidad y Asuntos Sociales. Para la contratación habrán de atenerse al capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911. Las Comisiones son, además, Ordenadores de los pagos a afectuar con recursos del Estado. Orgánicamente, se otorga la presidencia en todo caso y no de forma eventual o subsidiaria, como antes, al Gobernador civil.

Desde este momento, la actividad normativa de la Administración

General del Estado hace proliferar una serie de disposiciones referentes a la Comisión de Servicios Técnicos. Conviene señalar que la potestad reglamentaria en esta materia se ejerce exclusivamente por dos Departamentos ministeriales: Presidencia del Gobierno y Hacienda. El Decreto de 13 de febrero de 1958 (PG), que inicia el desarrollo de la autorización concedida en la Ley de Presupuestos, contiene algunos preceptos interesantes. Ante todo, considera obras o servicios de carácter eminentemente local o provincial los comprendidos en los artículos 101, 128, 143 y 287 de la Ley de Régimen Local (art. 1.°). Recuérdese que en ellos se delimita la competencia o, mejor dicho, se legitima la actividad administrativa del Municipio y de la Provincia (23).

Según el artículo 3.°, corresponderá a las Comisiones, además de las funciones previstas en la Ley de Régimen Local:

a) La justificación y propuesta de las obras que hayan de incluirse en los planes.

b) La administración de los créditos consignados para la realización de dichos planos.

A continuación se regula la composición de las Comisiones Provinciales en forma que luego sería, a su vez, modificada por el Decreto de Gobernadores civiles y el funcionamiento en Pleno, en Comisión Permanente o en Comisiones de Trabajo (art. 4.°). Finalmente, el artículo 6.° establece que cuando los planes afecten a una comarca que comprenda Municipios pertenecientes a más de una provincia, la Presidencia del Gobierno podrá constituir *Comisiones Comarcales* de Servicios Técnicos, cuya composición, en cuanto sea posible, será análoga a la de las Provinciales. Sus funciones serán las mismas que las de las Provinciales en relación a los planes que motivaron su creación.

Numerosas disposiciones van desarrollando su actividad: las Ordenes ministeriales de 29 de marzo de 1958 (PG), 29 de mayo (que regula la Comisión Provincial de Alava) (PG), 28 de junio (MH), 21 de julio (MH) y 11 de noviembre (MH), estas tres últimas actualmente derogadas; el Decreto de 14 de noviembre y el Decreto-Ley de 12 de diciembre (PG). Mención aparte merece el Decreto de 10 de octubre de 1958, que regula las atribuciones de los Gobernadores civiles.

Sin contener tampoco una calificación explícita y, en realidad, con una redacción ambigua, establece su artículo 52 que:

(23) García de Enterría (Eduardo), *El servicio público de gas*, en el volumen *Problemas actuales de régimen local*, págs. 62-63.

a) como órgano deliberante de colaboración inmediata con el Gobernador civil... (lo que parece implicar el encuadramiento en la Administración General del Estado, de la que aquél es delegado, según el artículo 212 de la Ley de Régimen Local, o, en una terminología más depurada, órgano periférico),

b) ... la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de la Diputación... (preposición esta —«de»— que, como la empleada por el artículo 237 de la Ley de Régimen Local —«en»—, indica pertenencia o situación),

c) ... tendrá la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realiza la Administración Central, sin perjuicio de aquellos otros objetivos que le atribuye la legislación vigente.

La estructura y atribuciones de la Comisión son objeto de los artículos siguientes. Para evitar repeticiones innecesarias, su exposición se hará más adelante. Quede constancia únicamente de que poco después, en cumplimiento del apartado *d)* del artículo 56, el Decreto de 14 de noviembre de 1958 (PG) ordena la disolución de las Juntas Provinciales de Electrificación, cuyas funciones se encomiendan a las Comisiones de Servicios Técnicos.

El año 1959 es también pródigo en disposiciones referentes a estos organismos. La Orden de 5 de enero de 1959 (PG) da instrucciones para la actuación de las Comisiones de Trabajo y prevé la cesión de los servicios provinciales del Ministerio de Obras Públicas para que sean utilizados por las Comisiones como oficinas técnico-administrativas cuando no dispongan de organización propia. Una Orden de 2 de abril de 1959 (MH) contiene normas sobre contratación, intervención y ordenación de gastos y pagos, derogando otras tres disposiciones de igual rango dictadas en 1958, a las que antes se aludió. A la Comisión Provincial de Navarra se refiere otra Orden de 18 de abril (MH).

Las Comisiones Provinciales de Fernando Poo y Río Muni son objeto de regulación en el Decreto de 31 de marzo de 1960 (PG). La Orden de 14 de enero de 1961 (PG) crea la Oficina de Planes Provinciales en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. El mismo año ven su aparición el Decreto de 8 de mayo (PG), que lleva a cabo la disolución de cuantos organismos colegiados existían en la provincia y el encuadramiento de sus funciones en las cinco Comisiones Delegadas que se organizan en la de Servicios Técnicos; y otro Decreto de 14 de diciembre (PG), donde se regulan las correspondientes a la provincia del Sahara.

Finalmente, la Orden de 20 de septiembre de 1962 (PG) instaura el Servicio Central de Planes Provinciales en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, con categoría de Subdirección General (art. 5.°). Alguna disposición posterior, como la Orden de 23 de marzo de 1963 (MH), establece normas para el ingreso de aportaciones de las Corporaciones locales. Puede observarse una tendencia decreciente en la actividad legiferante relativa a las Comisiones de Servicios Técnicos. Quizá ello sea indicio de una crisis en el sistema. Si se trata de una crisis de crecimiento o preagónica, es algo que está fuera de los límites de este estudio.

3. *Una cuestión previa.*

La jungla normativa surgida sobre el solar antes yermo de las Comisiones de Servicios Técnicos ha planteado un problema de gran trascendencia: el de su legalidad. El radical cambio de rumbo de estos organismos tiene su fundamento en el esquemático artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1957, cuyo párrafo 2.° autorizó al Gobierno para fijar sus atribuciones en orden a las actividades que en ese precepto se les encomendaban y para ampliar su composición con los Jefes o Delegados de Servicios Centrales en las provincias que no formaban entonces parte de ellos permanentemente, así como también con cualesquiera otros representantes de actividades u organismos locales que se estimaren convenientes.

A su vez, el Decreto de 13 de febrero de 1958 autoriza en su artículo 16 a la Presidencia del Gobierno para que por Orden ministerial pueda dictar las disposiciones precisas para el mejor cumplimiento de ese Decreto y, en especial, sobre elaboración de los planes y fiscalización de su ejecución.

Parece, pues, que el juego de estas dos autorizaciones resulta suficiente para legitimar el ejercicio de la potestad normativa de la Administración pública. Así lo ha entendido, además, el Tribunal Supremo en la sentencia que dictó su Sala III con fecha 3 de julio de 1962 (Ponente, señor SILVA MELERO), donde se afirma la legitimidad de los Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958 y de la Orden de 5 de enero de 1959, «disposiciones todas que desenvuelven la autorización» otorgada al Gobierno en el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957.

El problema de la posible ilegalidad en algunos aspectos del Decreto de 10 de octubre de 1958, señalado por GARCÍA DE ENTERRÍA y ALVA-

REZ GENDÍN (24), no parece afectar a las normas reguladoras de la Comisión de Servicios Técnicos en sus extremos esenciales (estructura y competencia principal), y sí, quizá, en alguna faceta secundaria: por ejemplo, la relativa a la asunción de las atribuciones de los organismos colegiados existentes en la provincia. Esta sustitución no está prevista en el artículo 16 de la Ley de 1957 y, además, se encuentra fuera de las actividades en él reguladas. Responde a un criterio racionalizador, acaso encomiable, pero que ha extravasado los límites de las autorizaciones legales. Ello resulta más patente, como ya quedó señalado más atrás, en el caso de las Juntas Revisoras Provinciales de Ayuda Familiar de los Funcionarios de la Administración Local, creadas por la Ley de 27 de diciembre de 1957, y encuadradas ahora, por obra del Decreto de 8 de mayo de 1961 —disposición administrativa de rango inferior, sin eficacia para derogar o modificar normas legales— en la Comisión Delegada de Asuntos Sociales de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

III

NATURALEZA JURÍDICA Y ENCUADRAMIENTO ORGÁNICO

1. *Calificación jurídica.*

En realidad, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos parece tener una naturaleza híbrida, a caballo entre la Administración General del Estado y la Administración Provincial, doble naturaleza que hace confusa la determinación de su exacto perfil, quizá por la misión coordinadora de ambas esferas administrativas directa e indirecta, mediante una articulación en trance evolutivo y con clara tendencia a la personificación (25). Sin embargo, como no existe un «limbo» o «tierra de nadie» dentro de la ciencia jurídica, es preciso situar a este organismo en una de las dos Administraciones territoriales mencionadas.

En la necesidad de elegir entre una y otra, resulta más correcta y probable, aunque la opinión contraria sea perfectamente defendible, la

(24) ALVAREZ GENDÍN (Sabino), *El Decreto regulador de las atribuciones y deberes de los Gobernadores civiles*, en esta REVISTA, núm. 27, págs. 169-172, y GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *La Administración española*, págs. 101 y 139.

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Los Planes Provinciales de obras y servicios*, en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), pág. 154.

solución de incardinar a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en la Administración General del Estado, como consecuencia del juego conjunto de una serie de factores (a los que luego se aludirá) de valor desigual, pero que conducen todos ellos a la misma conclusión.

Se trata, además, de un órgano no sólo consultivo y deliberante, sino *activo*, de estructura colegiada y local o periférico, así como ordinario, externo y ejecutivo (26), cuya silueta podría encajar en el apartado B) del párrafo 2.° de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958. De aceptar esta última tesis, sería un «servicio administrativo sin personalidad jurídica» independiente de la del Estado, aun cuando por la índole de sus funciones (no limitadas a la mera administración de fondos para dotación complementaria de los gastos de personal y material) su régimen jurídico habría de ser el propio de los organismos autónomos (art. 3.°, párrafo 2.°, *in fine*). Todo ello sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de sus específicas normas reguladoras. No es lugar éste para profundizar en tan importante aspecto de las Comisiones, puesto que la incógnita a despejar es otra. Baste simplemente con dejar sugerida la cuestión, sin prejuzgarla, pues se presta a confusión en su planteamiento esquemático.

El encuadramiento de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en la Administración General del Estado es el resultado de una investigación previa, aunque por exigencias metodológicas se invierta ahora la trayectoria para conseguir una más clara exposición. De esta forma lo que fué hipótesis pasa a convertirse en tesis y las premisas se hacen demostración. Conviene, sin embargo, dejar constancia de la existencia de ciertas opiniones sustancialmente coincidentes con la tesis aquí propugnada. Estas opiniones, cuya procedencia es diversa, pero cuya fuerza de convicción parece equivalente y se potencia al colocarlas codo con codo, se han producido en las tres esferas jurídicas que son como los aros olímpicos del jurista. En efecto, unas proceden de la doctrina científica, otras del legislador (27) y alguna de la jurisprudencia.

---

(26) García-Trevijano (José Antonio), *Principios jurídicos de la organización administrativa*, págs. 104-107 y 110-119.

(27) Se utiliza la expresión en un sentido amplio, que comprende no sólo al autor de las leyes, sino también al de las normas administrativas subordinadas, sin aceptar por ello la identidad de naturaleza jurídica entre ambas que postula Jèze (Gastón), *Principios generales del Derecho administrativo* (Buenos Aires, 1948), I, pág. 34. García de Enterría (Eduardo), en *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria* (en esta Revista, núm. 30, págs. 151-153) ha puesto de relieve la diferencia sustancial entre Ley y Reglamento, como emanaciones, respectivamente, de la propia comunidad soberana o de la voluntad de un sujeto —la Administración—.

2. *La doctrina científica.*

Los administrativistas españoles no han abordado la cuestión. Sin embargo, una voz autorizada —la de García de Enterría (28)— había sugerido ya en 1958 la solución mantenida en este estudio, si bien incidentalmente y sin insistir en su fundamento (aunque aludiera a los criterios más significativos), quizá porque pareciera demasiado evidente o quizá —y esto es lo más probable— porque no encajaba de lleno en el tema tratado.

En su análisis de la Ley de Presupuestos de 1957, el citado autor comenta: «En otro aspecto podría suponerse también que lo que se intentaba, al hilo de una operación financiera de tal carácter, era una auténtica descentralización a favor de las Provincias (en cuanto entes locales) de servicios hasta ahora realizados por el Estado... Nada de esto ha ocurrido en la realidad, no obstante las explícitas declaraciones que permitían suponerlo. La propia Ley de Presupuestos, al pasar de su preámbulo al texto preceptivo (art. 16), ha cambiado en esencia el sistema enunciado en aquél. Resulta ya que no son las Corporaciones locales las administradoras de estos planes provinciales de obras y servicios, sino *un organismo de la Administración del Estado, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos,* que al efecto se han extraído del ambiente apacible que la Ley de Régimen Local las deparaba, como organismos de asistencia técnica local, para destacarlas como una de las piezaz más importantes de la Administración territorial.»

Más adelante añade el mismo tratadista: «... que se acuda para definir estas obras del Estado precisamente a los preceptos que en la Ley de Régimen Local definen la competencia propia de los entes locales (art. 1.°, párrafo 2.° del Decreto de 13 de febrero de 1958), ... también argumenta en contra del propósito de descentralización y en favor de la tesis de que más bien se trata de una verdadera sustitución de la competencia propia de las Corporaciones locales por *un órgano del Estado* extraordinariamente fortalecido».

3. *El legislador.*

El Decreto de 31 de marzo de 1960, que se refiere exclusivamente al «gobierno y administración» de las Provincias de Fernando Poo y Río

(28) García de Enterría (Eduardo). *Los Planes provinciales de obras y servicios,* en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), págs. 153 y 155-156.

Muni, alberga bajo dicha expresión el esquema orgánico de la Administración general en cuanto afecta a esos territorios: Presidencia del Gobierno, Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, Gobierno General, Gobiernos Civiles, Delegados Gubernativos y Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Así, éstas se desglosan de la Administración local de tales provincias, cuyo ordenamiento regulador (el Decreto de 7 de abril de 1960) no alude en ningún momento a las Comisiones. El mismo criterio ha sido adoptado para la Provincia de Sahara (29). Es este un dato que constituye un fuerte indicio de cuál sea la «mens legis» o, si se quiere, la «voluntas legislatoris».

El Decreto de 8 de mayo de 1961 señala en su preámbulo que «si bien (las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos) nacieron con la reforma de la Administración local que tuvo lugar en 1945, como órganos de asistencia técnica de las Diputaciones Provinciales, aparecen hoy depositarias de otros cometidos», y a continuación examina sucintamente los artículos 16 de la Ley de Presupuestos de 1957 y 52 del Decreto de Gobernadores civiles.

Finalmente, existe una calificación muy explícita, aunque «incidenter tantum», en el preámbulo del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 30 de noviembre de 1961. Allí se afirma que «la trascendencia de ciertos problemas derivados del ejercicio de tales industrias obliga a que el Estado intervenga por medio de sus órganos competentes con una actuación tuitiva y coordinadora. Ningún organismo más indicado para ello que las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, que por su función esencialmente asesora y de coordinación reúnen en su seno a los Jefes de los Servicios y Organismos más calificados».

4. *La jurisprudencia.*

El Derecho es, en un sentido primario, pero pleno y sustantivo, la realidad jurídica vivida (30). Por tanto, la «oppinio iuris» cuenta e influye, pero en definitiva sólo prevalecen las soluciones que en un determinado país y en un cierto momento los Tribunales reconocen como reglas de

(29) Decreto de 29 de noviembre de 1962, ordenamiento de la Administración local de la Provincia del Sahara, dictado en cumplimiento de la Ley 8 de 1961 (19 de abril). El Decreto de 14 de diciembre de 1961 se refiere al gobierno y administración y en él aparece regulada la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

(30) ORTEGA Y GASSET (José), *Una interpretación de la Historia Universal*, en el tomo IX de sus *Obras Completas*, pág. 159.

conducta social (31). Estas consideraciones sirven para poner de manifiesto la extraordinaria importancia de la sentencia de 3 de julio de 1962, que dictó la Sala III del Tribunal Supremo (Ponente, señor SILVA MELERO). A esta resolución se ha aludido reiteradamente a lo largo del presente estudio, pues su contenido es complejo y comprende tres cuestiones fundamentales: 1) la naturaleza jurídica y el encuadramiento orgánico de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos; 2) la legalidad de las normas reguladoras de tales organismos; 3) el problema de la legitimación procesal. Expuestos y comentados ya en su lugar oportuno los dos últimos apartados, que son precisamente los que primero trata la sentencia mencionada, queda tan sólo por glosar el que constituye su núcleo central.

La sentencia afirma, ante todo, que «tal como aparece (la Comisión Provincial de Servicios Técnicos) estructurada por la vigente legislación, a la que es forzoso atenerse sin entrar en especulaciones de 'lege ferenda'», es indudablemente un organismo distinto de la Diputación Provincial. Del artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1957, de los Decretos de 13 de febrero y 10 de octubre de 1958 y de la Orden de 5 de enero de 1959, «resulta claramente que no cabe considerar a las referidas Comisiones como órganos de la Diputación Provincial». Y a continuación, en los dos Considerandos siguientes se desarrolla la argumentación que constituye el fundamento de esta tesis:

A) «No puede sostenerse, como pretende el demandante, que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, tal como aparece hoy regulada, pueda identificarse con Organismos existentes con anterioridad a la preceptiva vigente, pues tanto en la Ley de 26 de diciembre de 1957, como en las disposiciones posteriores, se observa *una estructura incompatible con cualquier clase de subordinación a la Diputación Provincial,* ya que se le confía, aparte de la ordenación de pagos, con dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, las propuestas de obras al Gobierno, lo que permite establecer la conclusión de una sustantividad e independencia incompatible con la de organismo de la Diputación Provincial».

B) «Independientemente de lo previsto en la citada Ley, a idéntica conclusión conduce lo preceptuado en el Decreto de 13 de febrero

(31) JÈZE (Gastón), *Principios generales de Derecho administrativo* (Buenos Aires, 1948), I, ha definido así el Derecho (pág. LIV), y como consecuencia lógica, afirma en la siguiente página que «el estudio del derecho es el estudio de la vida».

de 1958, así como en el de 10 de octubre del mismo año, en cuyo artículo 3.° se dice, entre otras cosas, que el Gobernador civil es el presidente nato de la Diputación, pero añade que lo será además de la Comisión de Servicios Técnicos, *distinción innecesaria* si se tratase de órgano subordinado a la Corporación provincial, y en el artículo 18 del mismo Decreto, cuando establece que 'en el ejercicio de sus funciones el Gobernador civil estará asistido por la Diputación y... por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos', inútil concreción y singularización, como fácilmente se comprende, si se tratase del mismo órgano administrativo» (32).

IV

Descomposición factorial

Queda finalmente por exponer la investigación analítica de la estructura y funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos para demostrar la tesis propugnada en las páginas precedentes. Ya se advirtió que tal investigación, por su propia naturaleza inmanente, había sido la fase previa que llevó a una determinada conclusión. Ahora se recorre el mismo itinerario, pero en sentido inverso, para mayor claridad, porque todo saber es un viaje de ida y vuelta: no sólo consiste en una inmersión en profundidad, sino en el regreso a la superficie (33). El estudio de los diferentes factores estructurales y funcionales, aislados entre sí, permitirá luego la síntesis superadora.

---

(32) Esta resolución aborda, finalmente, una cuestión incidental relacionada con el artículo 4.° de la Orden de 5 de enero de 1959, que «al referirse a la utilización de los servicios de las Jefaturas de Obras Públicas, los autoriza con carácter potestativo, diciendo que *podrán* ser utilizados por las Comisiones de Trabajo, como oficinas técnicas administrativas cuando no dispongan de organización propia, aludiendo a una potestad discrecional literalmente concretada en la referida Orden».

Aunque carezca del valor de doctrina jurisprudencial, conviene dejar constancia de que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos dictó una sentencia en 12 de marzo de 1963, donde se reconocía a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos su carácter de órgano periférico de la Administración General del Estado, con las consecuenias sustantivas y procesales inherentes a tal calificación. El análisis más detallado de esta resolución se omite por razones obvias.

(33) Ortega y Gasset (José), *Pasado y porvenir para el hombre actual* («En torno al coloquio de Darmstadt, 1951»), en el tomo IX de sus *Obras Completas* (Madrid, 1962), página 632.

1. *Criterio estructural.*

Es un dato irrelevante, aunque pueda impresionar al profano, el que ofrece la estructura o composición de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. La circunstancia de que esté presidida o integrada en su inmensa mayoría por los Jefes de los Servicios de la Administración General del Estado no es un factor definitivo para su calificación jurídica. Por otra parte, las diferencias orgánicas que resultan de la comparación entre el artículo 237 de la Ley de Régimen Local y el 53 del Decreto de 10 de octubre de 1958 son pequeñas, sin bien significativas.

En efecto, aparte del ya señalado desplazamiento de la presidencia (34), que provoca, a su vez, la creación de una Vicepresidencia para el Presidente de la Diputación, se da entrada ahora a cuatro nuevos representantes y se suprimen otros dos. Estos son los técnicos (un Ingeniero y un Arquitecto), que designaba la Corporación. Aquéllos, el Alcalde de la capital, un miembro del Consejo Provincial del Movimiento, el Procurador en Cortes de los demás Municipios de la provincia y el Abogado del Estado Jefe. Permanecen invariables, salvo las modificaciones impuestas por posteriores reformas administrativas, los representantes de cada uno de los Ministerios que en la actual normativa se aluden genéricamente: Delegado de Hacienda, Jefe Provincial de Sanidad, Ingenieros Jefes de Obras Públicas, de Industria, de la Sección Agronómica, del Distrito Minero y del Forestal, funcionarios de Educación Nacional, Información y Turismo, Vivienda, etc. También continúan el Jefe de la Sección Provincial de Inspección y Asesoramiento y el Delegado Provincial de Sindicatos (antes, un técnico sindical). La Secretaría de la Comisión corresponde al titular de igual cargo en la Diputación cuando se ejerzan las funciones reguladas en el apartado *c)* del artículo 56 del Decreto de 1958, o las enumeradas en la Ley de Régimen Local; en los demás casos actuará el Secretario General del Gobierno Civil (35).

(34) García de Enterría (Eduardo), *Los Planes Provinciales de obras y servicios*, en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), pág. 153.

(35) La Circular de 3 de febrero de 1959 determinó la forma de seleccionar al representante del Ministerio de la Vivienda.

En cuanto al mecanismo de la doble Secretaría, conviene señalar que las atribuciones de la Comisión referentes a la asistencia técnica a los Municipios enumeradas en la Ley de Régimen Local y las concernientes a la administración de los fondos estatales a invertir en la provincia (apartado *c)* del Decreto de 1958) son las que determinan la actuación del Secretario de la Diputación. Al Secretario General del Gobierno Civil le corres-

Como habrá podido observarse, estos datos distan mucho de ser concluyentes. Sin embargo, tienen un valor indiciario para ratificar la solución propuesta, por responder a un tendencia «deslocalizadora» (36). Si a esto se añade que el Ministerio de la Gobernación, a quien compete la dirección administrativa de las entidades locales, pierde este carácter respecto de las Comisiones, que pasan a vincularse a la Presidencia del Gobierno, quedará más patente esta evolución (37). En efecto, este Departamento propone a las Comisiones Delegadas del Consejo de Ministros para asuntos económicos o, en su caso, para Sanidad y Asuntos Sociales, las obras o servicios que en cada año hayan de ser realizados por las Comisiones Provinciales (art. 16 de la Ley de Presupuestos de 1957). La Orden de 14 de enero de 1961 ha creado para ello la Oficina de Planes Provinciales en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Y en esta línea, resulta sintomático que la jurisprudencia haya admitido la posibilidad de un recurso de alzada ante la Presidencia contra un acuerdo de la Comisión de Servicios Técnicos (38).

2. *Un primer criterio funcional: competencia de las Comisiones.*

Las funciones encomendadas a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos suponen el desarrollo y ejecución de funciones típicamente estatales, aun cuando dentro de los límites de la provincia, entendida ésta como demarcación para el ejercicio de la competencia del Gobierno y no como persona jurídica de naturaleza territorial, según el doble concepto que de ella ofrece el artículo 2.° de la Ley de Régimen Local (39).

En efecto, el artículo 56 del Decreto de Gobernadores civiles, al enumerar las atribuciones de la Comisión, establece su competencia para administrar los fondos provinciales de inversión que el Estado o los organismos paraestatales dediquen a la finalidad de subvencionar obras

---

ponde asistir en las funciones deliberante, informativa y asesora de la Comisión (apartados *a*, *b* y *d*) y cuando desempeñe aquellas otras, previstas genéricamente en el apartado *e*), que puedan ser encomendadas a estos organismos por el Gobierno.

(36) «Estas Comisiones son esencialmente Comisiones de funcionarios del Estado, en cuyo seno se reconoce una presencia de las Corporaciones locales, pero ni mayoritaria ni siquiera significativa»: García de Enterría (Eduardo), pág. 153, op. cit., en la nota 34.

(37) Cfr. este mismo autor en el estudio reiteradamente manejado, págs. 156-57.

(38) La sentencia de 3 de julio de 1962 (Sala III del Tribunal Supremo; Ponente, señor Silva Melero) no se hace problema de esta cuestión, aun cuando la existencia de un recurso de alzada ante la Presidencia del Gobierno contra los acuerdos de las Comisiones Provinciales no esté prevista expresamente en sus específicas normas reguladoras.

(39) Alessi (Renato), *Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo italiano*, 2.ª ed., Milano, 1958, págs. 57 y 127-28.

o servicios de interés local (apartado *c)*. Es decir, aunque la redacción sea en principio equívoca, se trata de fondos estatales (no provinciales) de aquellos que integran la Hacienda pública (art. 1.° de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911), o la de las entidades estatales autónomas (art. 15 de la Ley de 26 de diciembre de 1958). Estos fondos públicos se encuentran afectos contablemente en los respectivos presupuestos a fines de interés general, por definición, situados dentro de cada circunscripción provincial, puesto que el territorio del Estado es la suma, y sólo ella, de los territorios provinciales, como éstos lo son de los términos municipales (art. 1.° de la Ley de Régimen Local).

Debe señalarse, además, aunque antes ya quedó mencionado, que el sistema de contratación elegido para la actuación de las Comisiones es, significativamente, el peculiar de la Administración General del Estado, no el de las Corporaciones locales. Conviene recordar en este punto que, con algunas salvedades, la contratación y ejecución directa de obras y servicios por los organismos autónomos se acomodará a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública y demás disposiciones aplicables al Estado (artículo 41 de la Ley reguladora de tales entidades).

Se nos muestran así estas Comisiones como órganos activos de la Administración general, puesto que la administración e inversión de los caudales asignados son atribuciones privativas de aquéllas en cuanto tales.

3. *La Comisión de Servicios Técnicos órgano deliberante y consultivo.*

Un segundo aspecto funcional de estas Comisiones es el constituído por su carácter de órganos deliberantes de colaboración inmediata con el Gobernador civil, según literalmente expresa el artículo 52 del Decreto de 10 de octubre de 1958, cuyo artículo 56, en sus apartados *a)* y *b)*, desarrolla tal específica competencia. Corresponde, pues, a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos deliberar e informar sobre cuantas cuestiones les someta el Gobernador civil y, además, dictaminar en aquellos asuntos que, aun cuando estén atribuídos por la legislación vigente a un determinado servicio o Delegación ministerial, posean la suficiente importancia para aconsejar la audiencia de la Comisión, a propuesta del Jefe del expresado Servicio o Delegación o por

acuerdo del Gobernador civil, siempre que no se trate de las materias excluídas en el artículo 57.

Este desarrollo concreto de las atribuciones de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos estaba ya «in nuce» en el artículo 272 de la Ley de Régimen Local, que les traspasó las funciones peculiares de las Comisiones Provinciales de Sanidad Local. Nada tiene de extraño que el Decreto de 1958 dispusiera, dentro de la misma tendencia, la disolución de todas las Juntas, Comisiones y cualquier organismo colegiado de carácter estatal y ámbito provincial, cuyas funciones serían asumidas por la de Servicios Técnicos (art. 56, apartado *d)*, y disposición final 1.ª).

En cumplimiento de tal mandato, cuya legalidad en más de un extremo resulta problemática (40), el Decreto de 8 de mayo de 1961 ha creado dentro de la estructura de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos cinco Comisiones Delegadas: de Asuntos Económicos, de Transportes y Comunicaciones, de Acción Cultural, de Sanidad y de Asuntos Sociales, con un curioso paralelismo respecto de las homónimas existentes en el Consejo de Ministros, paralelismo —por cierto— no encubierto, sino paladinamente confesado en el preámbulo de la disposición aludida (41).

En definitiva: si la fundamental competencia de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos suponía el ejercicio de funciones estatales, su carácter de órgano deliberante y consultivo, heredero de cuantos otros del mismo carácter e indudable filiación estatal existían antes en la provincia, ratifica la tesis de su encuadramiento en la Administración general, aun cuando en un plano secundario.

4. *Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos como instrumento de la desconcentración administrativa.*

Las funciones estatales encomendadas a estas Comisiones son ejercidas por ellas en régimen de desconcentración administrativa. Así lo afirma explícitamente el artículo 52 del Decreto de Gobernadores civiles. Aunque pueda parecer una digresión (ya se comprobará en seguida que

(40) Cfr. FERNÁNDEZ JULBEZ (Guillermo), *Las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos*, en «Documentación Administrativa», núm. 43, páginas 51-56.

(41) El preámbulo de la disposición comentada hace constar que se designa a las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos «con denominaciones en la esfera provincial que guardan semejanza con aquellas otras creadas por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957».

no lo es), conviene destacar que esta disposición se produce en un momento crucial, dentro del gran movimiento renovador y, en realidad, auténticamente revolucionario, de la ciencia jurídico-administrativa española. El impacto doctrinal de Revistas como la de ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, la de ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL o la de DERECHO FINANCIERO, y el peso específico y la densidad de las monografías y los tratados de los actuales administrativistas, cuyos nombres están en la mente de todos, han permitido e impulsado la reforma administrativa ahora en marcha, que cristaliza día a día en textos legales impecables: las Leyes reguladoras de la Expropiación Forzosa, del Suelo y Ordenación Urbana, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, del Procedimiento administrativo... o los Reglamentos que desarrollan la Ley de Régimen Local, modelos unos y otras de técnica normativa (42).

Por tanto, la interpretación de normas cuya precisión terminológica resulta evidente, implica el manejo de los conceptos jurídicos técnicos, con olvido de toda significación vulgar o ambigua (43). Es bien conocido el distinto sentido de las expresiones «descentralización» (44) y «des-

(42) No son estas palabras oportunistas o improvisadas. Afirmé esto mismo en el número 4 (octubre-diciembre 1960) de la «Revista de Derecho Judicial», pág. 246, al comentar el libro *Procedimiento económico-administrativo*, de Francisco PERA VERDAGUER. Posteriormente, y en idéntica «Revista», he insistido en tales puntos de vista: número 8 (octubre-diciembre 1961), pág. 243, y número 12, pág. 183, e incluso me he referido a la auténtica originalidad y a la fecundidad de la que desde ahora debiera llamarse genéricamente «escuela española» de Derecho administrativo («Revista de Derecho Judicial», número 11, pág. 183, y núm. 12, pág. 190).

«De *revolucionaria* —en el mejor y más amplio sentido de la palabra— puede calificarse la Ley de 27 de diciembre de 1946, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa...»: VILLAR Y ROMERO (José María). *La nueva Ley de 27 de diciembre de 1956 y el procedimiento administrativo*, en la «Revista de Derecho Procesal», núm. 2 de 1957, páginas 379, 384 y 406. A la simplicidad, claridad y audacia de la Ley de Expropiación Forzosa se ha referido GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) en *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* (Madrid, 1956), págs. 37-38. Este mismo autor pone de relieve la «técnica formal verdaderamente depurada» del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y los «excelentes criterios técnicos» inspiradores de la Ley del Suelo (*Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, págs. 66 y 99-100). La sistemática puramente doctrinal, dogmática y abstracta del Reglamento de Servicios y el carácter científico y progresivo de la técnica empleada son subrayados también por CLAVERO ARÉVALO (Manuel Francisco) en *El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, en esta REVISTA, núm. 19, págs. 287, 289 y 301. El informe sobre *El imperio de la Ley en España*, de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, 1962), reconoce que la vigente Ley de Procedimiento administrativo «se inspira en ideas avanzadas» (pág. 27).

(43) CASTÁN TOBEÑAS (José), *Derecho civil español común y foral* (Madrid, 1951), tomo I, vol. 1, pág. 357: «Cuando se trate de términos jurídicos..., debe ser preferido el sentido técnico».

(44) Como quedó anotado más atrás, la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos de 1957 habla de «descentralización» al justificar la instauración de los Planes

concentración». Mientras aquélla supone un sistema de articulación que exige la pluralidad de personas jurídicas (es el caso de las Corporaciones locales y de los organismos autónomos respecto del Estado), ésta funciona en un ámbito más estricto y consiste, exclusivamente, en el desplazamiento de competencias dentro de una misma estructura unitaria, dentro de una misma Administración pública o persona jurídica (45).

Como señala DE LA VALLINA VELARDE (46), existen dos formas fundamentales de distribución de las funciones administrativas:

a) En favor de otras Administraciones públicas jurídicamente distintas del Estado, esto es, en favor de otros entes de Derecho público, como tales reconocidos por el Estado, y que no forman parte de modo directo e inmediato de la organización administrativa estatal, ya que a los mismos se les reconoce una personalidad jurídica propia y, en consecuencia, una capacidad para la persecución de determinados fines distinta de la del Estado (Administración autárquica). Este supuesto motiva la descentralización, en la que el reparto de competencias viene realizado entre la Administración autárquica o la Administración gubernativa o, con terminología italiana, entre la Administración «directa» y la «indirecta»). Esta descentralización puede ser de dos tipos: territorial o institucional (funcional).

b) Dentro de una misma persona jurídica, el reparto de la competencia entre sus órganos admite diversas modalidades, una de las cuales

---

provinciales de obras y servicios y su atribución a las Comisiones de Servicios Técnicos. Sin embargo, esta declaración, quizá dentro de una tendencia elogiable, se encuentra en contradicción no sólo con el desarrollo posterior provocado por su artículo 16, sino con los mismos *principios rígidamente centralizadores* de la vigente Ley de Régimen Local si se aparta la hojarasca verbal, *flatus vocis*, que intenta disfrazar una realidad sociológica de todos conocida. Hay que afrontar el hecho de que los Municipios españoles no están capacitados para gobernarse por sí mismos ni en el aspecto técnico ni en los demás; ello provoca que por su debilidad sean presa fácil de los «grupos de presión». Como ha demostrado la Historia, la centralización en nuestro país no responde al capricho de unos cuantos ni a una ideología política determinada: desde la Monarquía absoluta de los Austrias y los Borbones hasta el sistema político actual, con dos Repúblicas, una Monarquía constitucional y una Dictadura, la tendencia centralizadora es una constante histórica. Quizá constituya un aparato ortopédico que un día pueda arrumbarse, pero por el momento encauza una deformidad evidente. Lo anteriormente dicho no significa el desconocimiento de las peculiaridades locales ni la aceptación de la técnica centralizadora adoptada, cuyos fallos son numerosos y evidentes.

(45) FORSTHOFF (Ernst), *Tratado de Derecho Administrativo* (Madrid, 1958), páginas 583-585; GARRIDO FALLA (Fernando), *Centralización y descentralización*, en la «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», tomo IV, pág. 39; GARCÍA-TREVIJANO (José Antonio), *Principios jurídicos de la organización administrativa* (Madrid, 1957), págs. 220-232.

(46) *La desconcentración administrativa*, en esta REVISTA, núm. 35, págs. 75-138, y especialmente la 81.

es, precisamente, la desconcentración. No es, en un sentido estricto técnico-jurídico, una modalidad de la descentralización, aunque con ella coincida en algunos aspectos. Significa, en definitiva, un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores (47).

Este concepto así perfilado del fenómeno de la desconcentración es no sólo el comúnmente aceptado por nuestra doctrina científica, sino también el recibido en nuestro ordenamiento positivo. Lo revela clara y explícitamente la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado en su apartado VII, que se refiere a la «desconcentración de funciones», definida luego como el traspaso de competencias de órganos superiores a otros inferiores de la Administración Central (48).

En consecuencia, parece indudable que el legislador, al redactar el artículo 52 del Decreto de Gobernadores civiles, partía del supuesto de la incardinación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en la Administración General del Estado. Utiliza deliberadamente la expresión «actividad desconcentrada» que dentro de la provincia realice la Administración Central, para delimitar el ámbito funcional de las Comisiones. Así, las funciones encomendadas otrora a los distintos Departamentos ministeriales y organismos autónomos, en una dispersión funcional a nivel central, se condensan y atribuyen, en un nivel periférico, a las Comisiones. Es una inversión del cauce anterior: mientras antes cada uno de los Ministerios, en la esfera de su peculiar cometido, actuaba desconectado de los demás en todo el territorio nacional, ahora las distintas competencias se refunden sin confundirse, pero se dispersan geográficamente a través de cada una de las provincias mediante la respectiva Comisión de Servicios Técnicos.

5. *La misión coordinadora.*

Como ha quedado ya sugerido en el párrafo precedente, la función coordinadora de las Comisiones constituye uno de sus aspectos más relevantes y significativos. Esta misión, sin embargo, debe ser entendida en un doble sentido, que corresponde con un fiel paralelismo a la evolución que ha sufrido su desarrollo. En efecto, la coordinación pretendida se refiere tanto a las relaciones entre la Administración general y

(47) GARRIDO FALLA (Fernando), *Administración indirecta y descentralización funcional* (Madrid, 1950), pág. 27.

(48) GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Justicia administrativa* (Madrid, 1958), pág. 29.

las entidades locales, como a las diversas actividades estatales dentro de cada provincia.

a) La primera había sido ya advertida. MARTÍNEZ DÍAZ (49), por ejemplo, en 1955, con anterioridad al radical giro efectuado luego por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, veía en ellas una oportunidad para «unir esfuerzos del Estado y la Provincia, eliminando trabas de fronteras y competencias que tanto han embarazado la vida administrativa española. Con ello se ensaya el encontrarse la Diputación con los representantes en provincias de los servicios centrales, a través de una fórmula flexible que garantiza la simplificación y funcionamiento del organismo técnico». Después de operada la profunda transformación actualmente en trance de creciente desarrollo, el Decreto de 8 de mayo de 1961 razona en su preámbulo que «si el Gobernador civil es, por una parte, representante del Gobierno en la Provincia y, de otra, Presidente nato de la Diputación, (parece acertado que) exista un mismo órgano para la coordinación de aquellas actividades, muchas veces coincidentes».

b) El segundo aspecto de esta misión coordinadora resulta del texto del artículo 52 del Decreto de 10 de octubre de 1958. Es la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realiza la Administración Central la que constituye también el objeto de la coordinación. En lo fundamental, tal tarea se lleva a cabo mediante la elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios (50). Consecuencia igualmente del principio es la desaparición de los demás organismos colegiados de carácter estatal existentes en las provincias, con la que —según el Decreto de 8 de mayo de 1961— «se robustece la unidad de la Administración provincial» (51).

Esta función coordinadora es, quizá, la determinante de la adscripción de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos a la Presidencia del Gobierno, que tradicionalmente ha tenido esta misma misión respecto de los demás Departamentos ministeriales, como indica la Expo-

---

(49) MARTÍNEZ DÍAZ (Antonio), *Diputación Provincial*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», tomo VII, pág. 521.

(50) GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Los Planes provinciales de obras y servicios*, en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), págs. 149-157.

(51) Los peligros de hipertrofiar el principio de coordinación han sido agudamente señalados por GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo) en *La Administración española*, pág. 139. Es interesante la monografía de ORTIZ DÍAZ (José) sobre *El principio de coordinación en la organización administrativa* (Sevilla, 1957).

sición de Motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (apartado IV) (52).

La coordinación entre las esferas administrativas general y local supone, claro es, la existencia previa de cada una de ellas, que se encuentra en posición desigual. Existe una prevalencia de hecho y de derecho, una auténtica supremacía del Estado frente a las entidades provinciales y municipales. Un órgano coordinador, por tanto, podrá estar situado aparte y equidistante de ambas, con independencia teórica: esto supondría la personificación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Pero en defecto de una investidura de personalidad jurídica, ahora inexistente, no cabe pensar que se coordine al nivel inferior, sino al superior. La coordinación exige un poder capaz de imponerla, como señala PEIFFNER (53). Difícilmente resultaría eficaz una coordinación desde el seno de las Diputaciones frente a los distintos Delegados de la Administración general; en cambio, es perfectamente viable la situación contraria, aunque a la larga suponga —como se ha dicho— la creación de una «contra-Diputación» de funcionarios estatales que pueda ahogar con su interferencia el ámbito autonómico de gestión de las Corporaciones locales (54).

6. *Las Comisiones Provinciales y las Comisiones Comarcales.*

Finalmente —y esto reviste especial importancia—, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos han perdido su carácter exclusivamente provincial desde el momento en que el artículo 6.° del Decreto de 13 de febrero de 1958, dictado en cumplimiento del artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 1957, prevé la creación de Comisiones Comarcales cuando los Planes afecten a una zona compuesta de Municipios pertenecientes a más de una provincia. No parece que hasta ahora se haya constituído ninguna, pero esta circunstancia no enerva las conclusiones que cabe extraer de la mera posibilidad de su existencia.

En efecto, ambos tipos de Comisiones Provinciales y Comarcales, que tienen atribuídas idénticas funciones y poseen una estructura análoga, pero con un ámbito territorial distinto (único factor diferencial, que por su escaso valor puede ser despreciado), deben tener necesaria-

(52) GONZÁLEZ PÉREZ (Jesús), *Justicia administrativa* (Madrid, 1958, pág. 26.

(53) Cfr. RODRÍGUEZ MORO (Nemesio), *Fiscalización administrativa*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», tomo IX, págs. 846-47. También GIANNINI (M. S.), *Lezioni di Diritto amministrativo* (Milano, 1950).

(54) GARCÍA DE ENTERRÍA (Eduardo), *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla, 1958), pág. 154.

mente la misma naturaleza jurídica, pues otra conclusión sería una aberración lógica.

No puede haber duda alguna respecto de que las Comisiones Comarcales pertenezcan a la Administración General del Estado. Resultaría jurídicamente absurda y, por tanto, imposible su adscripción a una, a varias, o a todas las Diputaciones dentro de cuyos territorios desenvuelven sus actividades. Recuérdese, además, que nuestra Ley de Régimen Local no admite entidades supraprovinciales o intermedias entre el Estado y la Provincia, como las Mancomunidades o Regiones otrora existentes (55), ni tampoco reconoce entes territoriales equidistantes de la Provincia y el Municipio, puesto que las Mancomunidades municipales tienen carácter institucional, no territorial. En definitiva, si las Comarcales son, evidentemente, órganos de la Administración General del Estado, también lo serán las Provinciales.

Los mismos argumentos pueden utilizarse en presencia de la posibilidad que ofrece el Decreto de 31 de marzo de 1960, que regula el gobierno y administración de las Provincias de Fernando Poo y Río Muni. El artículo 30 crea en cada una de ellas una Comisión Provincial de Servicios Técnicos, idénticas a las peninsulares, pero prevé que ambas puedan reunirse o *actuar conjuntamente* bajo la presidencia del Gobernador general o del Secretario general.

(55) Cfr. MENDIZÁBAL ALLENDE (Rafael), *La fiscalización contable de los entes públicos territoriales*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 113, págs. 644-645, y la bibliografía allí citada.