

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Resumen del trabajo del mismo título de J. L. DE LA VALLINA, aparecido en el núm. 35 de la «Revista de Administración Pública».

1. Preliminar

1.1 ASPECTO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La literatura jurídico-administrativa no se ha ocupado con el debido detenimiento de los estudios referentes a la organización administrativa.

Para la buena marcha de la actividad administrativa es esencial no sólo disponer de personal competente y bien preparado, sino también de una organización eficiente. El personal más cualificado no podrá dar vida a una Administración deficiente. Solamente gracias a una buena organización la facultad y energías del personal puede dar el máximo rendimiento.

La importancia de la organización administrativa se ha puesto de manifiesto al plantearse en la hora actual la necesidad de proceder a una adecuada reforma de la Administración. En todos los países que persiguen una reforma administrativa el primer aspecto hacia el cual se dirige dicha reforma es el de la organización.

1.2 DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

El Estado no puede realizar todas las funciones administrativas a través de órganos superiores centrales exclusiva-

mente, sino que se hace necesario un reparto de competencias públicas entre los órganos centrales y otros órganos que desarrollan su actividad en zonas concretas del territorio nacional.

Pueden distinguirse dos formas de distribución de las funciones administrativas:

a) En favor de otras Administraciones públicas jurídicamente distintas del Estado. Este supuesto motiva la descentralización.

b) Dentro de una misma persona jurídica. Este supuesto origina la desconcentración.

La descentralización hace referencia a la Administración autárquica, esto es, a la Administración dotada de personalidad jurídica distinta de la del Estado. La desconcentración hace referencia a una modalidad de distribución de funciones en favor de verdaderos órganos de la Administración del Estado. «Un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores.»

La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

2. La desconcentración

2.1 CONCEPTO

El estudio teórico de la desconcentración se encuentra poco tratado, a diferencia de lo que sucede con la descentralización.

Para dar el concepto de desconcentración parece oportuno partir del concepto opuesto, es decir, del de concentración. En este sentido, el Estado concentrado supone que el poder de decisión y la competencia para realizar actos jurídicos propios de la persona pública es reservada a la autoridad suprema del Estado.

El fundamento de la desconcentración radica en que la Administración central debe recurrir a subcentros administrativos, a los cuales demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de determinada actividad.

Desconcentración es el *principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.*

2.2 CLASES

La desconcentración puede darse dentro de toda persona jurídico-pública. El presente estudio, sin embargo, lo enfoca fundamentalmente fijándose en la desconcentración dentro del Estado. En este sentido cabe hablar de dos formas o clases de desconcentración:

a) Desconcentración central o interna. Se realiza en favor de un órgano que extiende su competencia a todo el territorio nacional. Un ejemplo reciente de desconcentración en favor de órganos centrales lo supone la creación

de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

b) Desconcentración periférica o externa. Las competencias desconcentradas lo son en favor de un órgano periférico de la Administración, que, en cuanto tal, su potestad viene determinada por un criterio territorial. Es la forma de desconcentración que con más frecuencia resulta aconsejable implantar.

2.3 EFECTOS O CONSECUENCIAS

La desconcentración produce una serie de efectos o consecuencias estimables, como son el acercamiento de la Administración a los administrados, el hacer posible que resuelva el órgano que ha estudiado el asunto, el que la acción administrativa se hace más rápida y flexible, se acrecienta el espíritu de responsabilidad e iniciativa de los cuadros burocráticos, etc.

Frente a estas ventajas cabe señalar también algunos inconvenientes, tales como el peligro de favoritismo en las autoridades locales, el impedir la resolución conjunta de muchos asuntos, imponiendo así un necesario aumento de personal, etc.

De todas formas, parece que en un balance de ventajas e inconvenientes son más aquéllas que éstos.

3. Presupuestos de la desconcentración

3.1 COMPETENCIA EXCLUSIVA

Podemos decir que la competencia atribuida a un órgano puede revestir las tres modalidades siguientes:

a) Competencia alternativa o concurrente, cuando la competencia en una determinada materia se encuen-

tra atribuida a una serie de órganos, sin otra especificación.

b) Competencia relativamente exclusiva, en cuyo supuesto cabrá una fiscalización por parte del superior jerárquico a través del correspondiente recurso administrativo; y

c) Competencia exclusiva de manera absoluta, en cuyo caso la atribución de competencia se hace únicamente en favor de un determinado órgano, sin que el superior jerárquico pueda fiscalizar su actuación ni siquiera a través del recurso jerárquico.

De estas tres modalidades de atribución de la competencia, en el caso de la desconcentración, tiene lugar una atribución de competencia exclusiva. En consecuencia, *no cabe la interposición del recurso jerárquico.*

O sea, que *para que la desconcentración, en cuanto principio jurídico de la organización, tenga unas características propias es necesario que se hayan conferido poderes de resolución, con plena responsabilidad y poniendo fin a la vía administrativa, a un órgano medio o inferior.*

Conferir ciertas facultades a órganos medios o inferiores, pero sin que la competencia transferida lo sea en forma exclusiva, no puede considerarse en puridad científica como desconcentración, sino simplemente como una mayor articulación de la Administración pública.

3.2 EN FAVOR DE UN ÓRGANO QUE NO OCUPE LA CÚSPIDE DE LA JERARQUÍA

La atribución de competencia exclusiva ha de realizarse en favor de un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía. El vínculo jerárquico continúa existiendo, pero sólo se dan necesariamente las consecuencias esenciales

del principio de jerarquía, faltando, por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva.

El control jerárquico, en el caso de desconcentración, será simplemente un control preventivo, es decir, el superior jerárquico tan sólo podrá controlar la actuación del inferior mediante las oportunas instrucciones y circulares, pero sin que en ningún caso pueda modificar la competencia y discrecionalidad del órgano concedida por el Derecho objetivo.

4. Técnica normativa para efectuar la desconcentración

Al suponer la desconcentración una nueva distribución permanente de funciones administrativas, ha de venir establecida por norma jurídica. Bastará con que dicha norma tenga el mismo rango jurídico que la de aquellas que se habían atribuido la competencia que se trata de desconcentrar. Es necesario, si se trata de efectuar una adecuada desconcentración, que la misma venga realizada por normas con fuerza de Ley, ya que si se efectúa por meras disposiciones administrativas tendrá un ámbito muy limitado.

En resumen, pueden señalarse los siguientes procedimientos técnico-normativos para efectuar la desconcentración:

a) Por medio de Leyes formales ordinarias, procedimiento cuyos inconvenientes son patentes, dada la falta de competencia técnica de las Cámaras legislativas y la rigidez que ello supondría para la Administración, en cuanto que ésta, para rectificar la desconcentración o dictar nuevas medidas desconcentradoras, tendría que esperar la

actuación de esas Asambleas legislativas.

b) Por Leyes formales, pero dictadas por el Poder ejecutivo en virtud de una expresa delegación del Poder legislativo. Es el sistema seguido en Italia.

c) Por medio de los llamados Reglamentos delegados, es decir, por medio de normas administrativas sin fuerza de Ley, pero que en virtud de una expresa autorización del Parlamento pueden regular cuestiones que con anterioridad lo habían sido por Leyes formales. Se trata de una *deslegalización* de las anteriores Leyes que se refieran a determinadas materias, aunque si con posterioridad Leyes formales regulan esas materias el Gobierno se verá ya imposibilitado para derogar las nuevas Leyes. La diferencia con la legislación delegada es sumamente sutil, pero de gran trascendencia práctica. Estas diferencias pueden concretarse en carácter permanente del Reglamento delegado frente a la temporalidad de la delegación y la ausencia de fuerza de Ley en el Reglamento delegado.

pues ni los términos de la misma son los de una delegación, ni el Gobierno al hacer uso de ella cumplió las formalidades propias de los Decretos legislativos, tal como el dictamen del Consejo de Estado en pleno.

b) Es una mera cláusula de estilo sin sentido ni significado alguno, ya que es claro que la Administración, para efectuar la desconcentración respetando los límites de la Ley formal, no necesita habilitación alguna. Pero en tal caso la desconcentración tendría que hacerse con un alcance muy limitado, ya que no se podrían desconcentrar competencias establecidas por Ley.

c) Se trata de una ampliación de la competencia normal del Poder ejecutivo; es decir, nos encontramos con los Reglamentos delegados, que si bien tendrán la fuerza jurídica y los caracteres de las disposiciones administrativas, podrán regular la materia sometida a la reserva legal.

5. La desconcentración en la reforma administrativa española

5.1 SENTIDO Y ALCANCE DE LA AUTORIZACIÓN CONFERIDA AL GOBIERNO EN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO

Las disposiciones adicionales 1 y 4 de la Ley de Régimen Jurídico establecen los principios y criterios para proceder a la desconcentración, y confieren al respecto autorización al Gobierno para dictar las medidas precisas.

Dicha autorización puede ser considerada:

a) Como una auténtica delegación legislativa, lo que no parece probable,

5.2 DECRETOS DESCONCENTRADORES

Los dictados hasta la fecha son: cuatro Decretos de 12 de diciembre de 1958, referentes a los Ministerios de Justicia, Trabajo, Industria y Vivienda; el Decreto de 10 de septiembre de 1959, relativo al Ministerio de Obras Públicas, y el de 7 de septiembre de 1960, del Ministerio de la Gobernación.

En general, los Decretos desconcentrados carecen de la debida precisión técnica, como se demuestra:

a) Porque en ocasiones se confunde, o parece confundirse, desconcentración con delegación de funciones.

b) Porque en ocasiones, y ello es aún más grave, se desconcentran funciones sin motivo para ello, pues eran ya de la competencia exclusiva del órgano inferior en el cual se *intentan* desconcentrar.

c) Porque nada se dice en dichos Decretos respecto a la posibilidad de interponer recurso de alzada contra las resoluciones en materias desconcentradas.

6. Adición final

Con posterioridad a la redacción del trabajo que acabamos de resumir se han publicado dos disposiciones relacionadas con el tema, y que juzgamos interesante recoger aquí.

Se trata de una Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de julio de 1961 y de un Decreto del Ministerio de la Gobernación de 22 de septiembre de 1961, que contienen una solución distinta en relación con el problema de la posibilidad de recurso de alzada frente a resoluciones dictadas por órganos desconcentrados.

Como hemos tenido ocasión de ver, para Vallina la desconcentración en sentido técnico presupone la atribución de competencia con carácter exclusivo y, en consecuencia, la imposibilidad de recurso de alzada.

Pues bien; la Orden de la Presidencia del Gobierno citada mantiene una tesis distinta, pues dice en su artículo 2.º: «Las resoluciones dictadas por los órganos inferiores en virtud de desconcentración de funciones prevista en la disposición adicional primera de la Ley de Régimen Jurídico podrán ser objeto de recurso de alzada ante el órgano superior, en los mismos casos y términos que las restantes resoluciones emanadas de la competencia propia del órgano inferior.»

En cambio, la tesis de J. L. de la Vallina aparece recogida en el Decreto de 22 de septiembre de 1961, del Ministerio de la Gobernación, que adiciona cuatro artículos al Decreto de 7 de septiembre de 1960. El artículo 10 dice así: «Conforme a lo prevenido en la disposición adicional segunda de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pondrán fin a la vía administrativa las resoluciones que el Subsecretario y los Directores generales del Ministerio de la Gobernación adopten en virtud de facultades transferidas por desconcentración.»—F. G. N.

LA «NOTA INFORMATIVA» COMO PRESUPUESTO DE LA SELECCION INTERNA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Resumen de un artículo de GAETANO DI NAPOLI aparecido en la revista «Burocrazia», núm. 6, junio de 1962, con el título *Il rapporto informativo come presupposto della selezione interna della pubblica Amministrazione.*

1. Una tendencia bastante extendida en quienes se ocupan del problema de la selección del personal en la Administración pública es la de limitar las investigaciones y propuestas a la fase inicial del reclutamiento mediante concurso público.

Evidentemente se cree que los criterios de valoración y de comparación establecidos en las normas vigentes son bastantes para ofrecer la necesaria garantía de selección en interés de cada uno de los empleados y de la misma Administración, y tal vez se piensa que