



ESTUDIOS

ORGANIZACION PERIFERICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Por DANIEL ALVAREZ PASTOR

Sumario: I. Características generales.—II. Organismos dependientes de la Dirección General de Ganadería.—III. Organismos dependientes de la Dirección General de Montes.—IV. Organismos dependientes de la Dirección General de Agricultura.—V. Otros Organismos.—VI. La organización periférica del Ministerio de Agricultura a la luz de los «Principios de organización».—VII. Conclusiones.—VIII. Oportunidad de la reforma.

I. Características generales

COMO ha señalado el profesor Forsthoff, el estudio de la organización no ha encontrado hasta ahora un puesto preciso y seguro en la sistemática doctrinal del Derecho Administrativo. En el Estado de Derecho, la Administración desplegó su verdadera naturaleza en la relación entre el Estado y el particular, transformada por el Estado de Derecho en una relación jurídica. Pero la calificación de la Administración como hecho de trabajo y su organización como empresa exige necesariamente un nuevo planteamiento.

to de toda la problemática organizativa que, sin duda, ha sido resuelta por la empresa privada de modo más adecuado que por la Administración pública.

En las líneas que siguen se trata de ofrecer un estudio sistemático de la organización periférica del Ministerio de Agricultura. Este estudio se reduce únicamente a las características esenciales de los órganos, así como a la descripción de sus funciones.

Antes de entrar en el estudio particular de los diversos órganos señalaremos tres notas generales:

1.º Excesivo número de organismos regionales y provinciales. La mera enumeración de los mismos nos evitará otros comentarios:

- 49 Distritos Forestales.
- 50 Jefaturas Agronómicas.
- 50 Servicios Provinciales de Ganadería.
Delegaciones del Patrimonio Forestal del Estado.
- 12 Divisiones Hidrológico-Forestales.
- 9 Jefaturas Regionales del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza.
- 16 Delegaciones Especiales del Servicio anterior.
- 7 Inspecciones Veterinarias en Puertos y Fronteras.
- 4 Centros Regionales del Servicio Lanero.
- 10 Estaciones Pecuarias.
- 50 Juntas Provinciales de Fomento Pecuario.
- 50 Delegaciones Provinciales del Servicio Nacional del Trigo.
- 9 Inspecciones Regionales de Extensión Agraria.
- 21 Agencias de Zona de Extensión Agraria.
- 228 Agencias Comarcales de Extensión Agraria.
- 22 Centros del Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas.
- 3 Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Colonización.
- 18 Delegaciones Provinciales del Instituto Nacional de Colonización.

16 Delegaciones del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria.

Jefaturas Regionales del Servicio Nacional del Tabaco.

2.º Falta de una regulación sistemática de competencias de los diversos organismos.

En toda la legislación que regula los órganos periféricos de este Ministerio sólo hay una disposición, la Orden de 13 de agosto de 1940, dictada para estructurar uno de los mismos: las Jefaturas Agronómicas.

3.º Confusión del aspecto orgánico y de personal.

Muchas de las disposiciones que se refieren a los órganos periféricos se encuentran en reglamentos de los distintos Cuerpos. Por otra parte, hay una constante confusión de los conceptos de «competencia» y lo que la doctrina italiana ha llamado «esfera de mansiones», pues si bien no existe una regulación sistemática de las competencias de los órganos, hay, en cambio, una enumeración exhaustiva de las facultades del personal que integra la plantilla.

Veamos ahora los distintos órganos periféricos agrupándolos por las Direcciones Generales de que dependen.

II. Organismos dependientes de la Dirección General de Ganadería

SERVICIOS PROVINCIALES DE GANADERÍA

Por Decreto de 30 de mayo de 1931 se crea en el Ministerio de Fomento la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias, estableciendo las bases de su organización el Decreto de 7 de diciembre del mismo año.

Respecto a los órganos provinciales, son muy pocas y, sobre todo, de poca trascendencia las normas que se dictan. La base 12 (sección IV) de la última disposición citada dispone que «La Inspección Provincial Veterinaria constituirá un organismo de carácter técnico-administrativo autónomo, tendrá su oficina en el Gobierno Civil y estará bajo las inmediatas órdenes del Gobernador».

La Orden de 18 de noviembre de 1939, que reorganiza la plantilla de Inspectores Veterinarios, en un inciso del artículo 2.º hace un cambio de nombre: «Las Inspecciones Provinciales Veterinarias en lo sucesivo se denominarán Servicios Provinciales de Ganadería.»

Las funciones encomendadas a estos Servicios son el fomento y defensa de la ganadería, de las pequeñas industrias derivadas de

la misma dentro del ámbito provincial, así como la formación de las estadísticas pecuarias, prevención y tratamiento de las epizootias; las funciones que sobre zoonosis transmisibles y sanidad veterinaria se le encomendaron por el Decreto de 7 de diciembre de 1931 han pasado, en virtud de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, a los Servicios dependientes del Ministerio de la Gobernación.

INSPECCIONES VETERINARIAS DE PUERTOS Y FRONTERAS

Estos órganos han ido perdiendo importancia, al menos cuantitativamente. Desde el Real Decreto de 11 de mayo de 1925, en que aparecen nada menos que treinta y siete Inspecciones, las disposiciones posteriores no hacen sino ir reduciendo su número. La Orden de 18 de noviembre de 1939 hace una supresión masiva, quedando únicamente subsistentes, conforme a su artículo 2.º, las Inspecciones de Puertos y Fronteras establecidas en Irún, Canfranc, Puigcerdá, Port-Bou, Valencia de Alcántara, Fuentes de Oñoro y Vigo.

Sus funciones eran la inspección de animales y materias contumaces, así como la de los productos alimenticios de origen animal presentados en régimen de exportación, importación y cabotaje. Al promulgarse la Ley de Sanidad y separarse de la Dirección General de Ganadería la higiene bromatológica y el aspecto sanitario de zoonosis transmisible, según Orden ministerial de febrero de 1955, se hizo cargo el Ministerio de la Gobernación de la inspección de productos alimenticios de origen animal, quedando en Ganadería la inspección de animales y materias contumaces.

CENTROS REGIONALES DE REGISTRO LANERO

Están radicadas en Badajoz, Córdoba, Sevilla y Madrid; se rigen por la Orden de 13 de marzo de 1952; su principal misión es la de coordinar y desarrollar el plan de mejora en su demarcación, teniendo en cuenta las ganaderías existentes y el tipo de lana de mayor interés en relación con el fomento ovino y aplicaciones textiles. Realizan también el análisis de lanas de las ganaderías sujetas a selección en todas las provincias de su zona.

En el ámbito provincial estas funciones están encomendadas a los Servicios Provinciales de Ganadería.

ESTACIONES PECUARIAS

El Decreto de 7 de diciembre de 1931 prescribía la instalación de una estación pecuaria central, ocho estaciones pecuarias regionales y el número de provinciales y comarcales que se consideran necesarias para el eficaz desarrollo de sus funciones, a saber: selección genética y labor experimental en relación con las especies y razas más adecuadas a la zona ganadera donde ejercen su influencia con fines de obtención de estirpes mejoradas que van a beneficiar después a las ganaderías particulares (1).

En cuanto a los cometidos específicos podemos señalar:

1.º Selección genética de aquellas razas o grupos de animales de mayor importancia en la región o comarca donde radiquen.

2.º Ensayos de alimentación.

3.º Ensayos de práticamente y cultivos forrajeros.

4.º Estudios sobre fermentos lácticos.

5.º Estudios y clasificación de las lanas.

6.º Divulgación y enseñanza de los resultados.

JUNTAS PROVINCIALES DE FOMENTO PECUARIO

Desde el Decreto de 7 de junio de 1962, por el que se clasifican los organismos autónomos, las Juntas Provinciales de Fomento Pecuario son Delegaciones Provinciales de la Junta Central.

Las normas fundamentales que regulan estos órganos son la Ley de 7 de octubre de 1937, Reglamento de 8 de enero de 1954 y Ordenes ministeriales de 26 de julio y 26 de noviembre de 1956.

Las Juntas de Fomento Pecuario tienen un carácter híbrido, pues junto a la representación de la administración periférica del Minis-

(1) Actualmente hay diez Centros de este tipo, con una especialización dentro de sus respectivas áreas de actuación; hay cinco de ámbito regional, establecidos en Badajoz, León, Lugo, Murcia y Somió; dos provinciales, en Ciudad Real y Cuenca; dos comarcales, el de Valdepeñas, convertido en Centro de Selección de Ganado Ovino Karakul, y el de Priego, convertido en Centro de Selección de la Cabra Granadina. En el año 1945 se creó en Fuentefiz (Orense) el Centro de Selección de Ganado Ovino Gallego.

terio de Agricultura existen otros miembros que representan a los grupos locales interesados en estos problemas (cinco ganaderos y dos agricultores).

Sus atribuciones se encuentran dispersas a lo largo de la Ley y Reglamento de Pastos y Rastrojeras. El artículo 103 del Reglamento dice que corresponde a las «Juntas de Fomento Pecuario el velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre aprovechamiento de pastos y rastrojeras, evitando con su autoridad los conflictos que puedan originarse con motivo de la interpretación de la Ley». Más específicamente, a través del articulado del Reglamento, se les atribuye la aprobación de las ordenanzas locales, declaración de exclusión de fincas, agrupaciones de fincas, fijación de precios máximos y mínimos en relación con las propuestas de tasación, aprobación de presupuestos y liquidaciones, etc.

III. Organismos dependientes de la Dirección General de Montes

De todos los Servicios Periféricos del Ministerio de Agricultura, los que tienen relación con Montes son sin duda los que más confusión crean al tratar de hacer un estudio sistemático. En el organigrama de la Dirección General de Montes, publicado por el Ministerio de Agricultura, aparecen los siguientes:

- Jefaturas Regionales de la Subdirección del Patrimonio Forestal del Estado.
- Brigadas y Divisiones Hidrológico-Forestales, dependientes de las anteriores Jefaturas.
- Distritos Forestales, dependientes de la Subdirección de Montes y Política Forestal.
- Jefaturas Regionales del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza.
- Delegaciones Provinciales del Servicio anterior dependientes de las Jefaturas Regionales.

Si a las cinco anteriores les añadimos las Delegaciones Provinciales del Patrimonio Forestal del Estado y las Inspecciones Regionales Permanentes, que vienen a ser auténticos órganos periféricos, su número se eleva a siete.

DISTRITOS FORESTALES

La norma básica que regula la organización de los Distritos Forestales es el Real Decreto de 28 de julio de 1881. El artículo 12 señala que «cada una de las provincias en que se divide la nación formará un Distrito Forestal, encomendado a un Ingeniero Jefe», y el artículo 22 dispone que «cada uno de los Distritos Forestales se dividirá en secciones, y al frente de cada una de ellas se hallará un Ingeniero».

Las disposiciones más recientes, Ordenes ministeriales de 23 de julio de 1952 y 20 de septiembre de 1955, tratan de regular la competencia de los mismos, aunque de forma confusa. Así, conforme el apartado 29 de la última disposición citada, los distritos forestales desarrollarán en el ámbito provincial los cometidos de la Subdirección de Montes y Política Forestal, sin perjuicio de la labor encomendada a las Brigadas y Servicios Especiales. Pero ¿dónde se encuentra regulada esta labor que ha sido encomendada a Brigadas y Servicios Especiales? No existe una regulación *ad hoc* de la misma. Por otra parte, en los apartados 30 y 31 de la Orden de 1955 existe una exhaustiva descripción de las labores encomendadas al Ingeniero Jefe del Distrito y a los Ingenieros Jefes de Sección. ¿Por qué esta preocupación en regular tan detalladamente las funciones del personal de los Distritos? Si tenemos en cuenta que las Secciones se encuentran estructuradas según el criterio geográfico, y si a las funciones específicas que a cada uno de ellos se les atribuye en la Orden que comentamos añadimos el artículo 36 del Decreto de 22 de junio de 1956, según el cual los Ingenieros Jefes de los Distritos, Secciones y Brigadas, dentro cada uno de su ámbito de jurisdicción, tienen atribuidas las máximas facultades técnicas y administrativas en el orden forestal, podemos concluir que en la práctica estas Secciones vienen a ser otros tantos Subdistritos, dotados de una cierta autonomía.

BRIGADAS, SERVICIOS DEL PATRIMONIO FORESTAL Y DIVISIONES HIDROLÓGICO-FORESTALES

El hacer un estudio conjunto de estos tres órganos nos viene impuesto por la carencia de disposiciones que les regulen individualmente. La razón de esto radica en que mientras los organismos cen-

trales (2) se fundieron en una sola Dirección General (al menos *de jure*), los órganos periféricos han permanecido como órganos independientes.

El artículo 34 de la Orden ministerial de 20 de septiembre de 1955 dispone que la Subdirección del Patrimonio Forestal del Estado desarrollará sus cometidos en el ámbito provincial a través de las Divisiones Hidrológico-Forestales, creadas en virtud del Real Decreto de 7 de junio de 1901, y por los Servicios y Brigadas afectos actualmente a dicho organismo o que se constituyan en el futuro.

El apartado 35 de la Orden anterior (3) se remite en el aspecto orgánico a la Ley de 10 de marzo de 1941, creadora del Patrimonio Forestal del Estado y a su Reglamento de 30 de mayo del mismo año. Sin embargo, a pesar de esta referencia, no encontramos en dichas disposiciones ninguna norma orgánica; únicamente el artículo 10 de la Ley dispone que para el cumplimiento de la misma se establecerá la adecuada coordinación de los Servicios propios del Patrimonio Forestal del Estado con todos los demás Servicios Forestales actualmente organizados, en especial los de las Divisiones Hidrológico-Forestales.

En cuanto a las competencias de estos organismos tampoco es más afortunada la Orden del 55. En su número 36, párrafo segundo, dispone «las Divisiones Hidrológico-Forestales como organismos propios del Patrimonio Forestal del Estado y los Servicios y Brigadas del mismo tendrán a su cargo las facultades y funciones que con carácter permanente les atribuya la Dirección General de Montes por medio de sus órdenes y el cumplimiento de los cometidos que le sean encomendados en cada caso por el Director general, el Subdirector, directamente a través del Secretario, y Secciones de los Servicios Centrales del Patrimonio Forestal del Estado».

(2) La Ley de 15 de julio de 1952 somete a la Dirección General del Patrimonio Forestal del Estado el Servicio Nacional Hidrológico-Forestal. El Decreto-ley de 1 de julio de 1955 suprime la anterior Dirección General, haciéndola una de las dos Subdirecciones que integran la actual Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

(3) «Las Divisiones Hidrológico-Forestales y los Servicios y Brigadas del Patrimonio Forestal continuarán funcionando en su actual régimen de trabajo y con la organización que como servicios propios del Patrimonio Forestal del Estado les confiere la mencionada Ley y Reglamento.»

INSPECCIONES REGIONALES

Al calificar las Inspecciones Regionales como órganos periféricos del Ministerio de Agricultura nos referirémos a las Inspecciones Permanentes.

Tanto el Reglamento del Consejo Superior de Montes de 23 de junio de 1865 como el de 25 de octubre de 1940 dividían el territorio nacional en regiones, señalando la capitalidad de cada una de ellas. El actualmente vigente, aprobado por Orden de 5 de agosto de 1952, señala en el artículo 13 que se dividirá el territorio nacional en regiones, cuyo número, extensión y composición se determinará por la Dirección General de Montes.

Entre las competencias que el actual reglamento en el artículo 25 atribuye a las Inspecciones destacan:

1.^a Informar las cuentas justificativas de la adecuada inversión de créditos procedentes de las consignaciones del presupuesto del Estado y aprobar las cuentas de todas clases realizadas por los Servicios Provinciales, cuando sean satisfechos con cargo a fondos que no proceden de las consignaciones presupuestarias.

2.^a Aprobar los Planes provinciales de aprovechamiento y mejora de los montes públicos, así como los anuales de los que estén en ordenación.

3.^a Conceder prórroga para la ejecución de los aprovechamientos autorizados en la forma que establezcan las disposiciones vigentes.

4.^a Aprobar las divisiones en Secciones de los Servicios Provinciales y Regionales.

5.^a Resolver los recursos de alzada interpuestos contra las providencias de las Jefaturas en expedientes de responsabilidad contraídas en montes públicos por faltas definidas en la Legislación Penal de Montes, Caza y Pesca Fluvial, siempre que el valor de los productos no exceda de 2.500 pesetas, o que sean consecuencia de la infracción de pliegos de condiciones de sus aprovechamientos. En los demás casos remitirá los recursos que se presenten, junto con su informe, a la superioridad.

6.^a El ejercicio de todas las demás funciones que les atribuyan las disposiciones vigentes o que se dicten en lo sucesivo y las que delegue en ellos expresamente la Dirección General.

JEFATURAS REGIONALES DEL SERVICIO NACIONAL DE PESCA FLUVIAL Y CAZA

La legislación básica en esta materia comprende los Decretos de 23 de mayo de 1945, que aprueba la organización del Servicio Nacional de Pesca Fluvial; de 21 de julio de 1951, que modifica determinados artículos del anterior, y de 21 de diciembre de 1951, que atribuye al Servicio Nacional de Pesca Fluvial las competencias relativas a la caza, cotos, reservas y parques nacionales, disponiendo que en lo sucesivo se denominará Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza.

De estas tres disposiciones, la única que hace referencia a las Jefaturas Regionales es el Decreto de 23 de mayo de 1945, que en su artículo 6.º establece once Regiones Piscícolas, autorizando su modificación por Orden ministerial en número y distribución a consecuencia de estudios biogénicos, conveniencia administrativa o por cualquier otra razón fundamental que así lo aconseje.

En cuanto a las competencias tampoco encontramos norma alguna que las regule específicamente, por lo cual tenemos que concluir, como en tantas otras partes de esta materia, que serán las propias del Servicio Nacional en el ámbito jurisdiccional de cada una de ellas.

IV. Organismos dependientes de la Dirección General de Agricultura

JEFATURAS AGRONÓMICAS PROVINCIALES

La Orden ministerial de 13 de agosto de 1940 que regula las Jefaturas Agronómicas es, sin duda alguna, la disposición orgánica más perfecta de todas las que estructuran los múltiples órganos periféricos del Ministerio de Agricultura.

Es, en primer lugar, una norma que ha sido dictada única y exclusivamente para regular la organización de este Servicio, y tenemos que destacar entre sus virtudes la flexibilidad que da a la organización el artículo 4.º al disponer que «las Secciones podrán agruparse en cada Jefatura atendiendo a los problemas peculiares de carácter agronómico de las provincias».

Conforme al artículo 2.º, «en cada provincia española funcionará un organismo dependiente de la Dirección General de Agricultura, que se denominará Jefatura Agronómica, a través de la cual se

ejercerá la necesaria intervención oficial en todos los asuntos de carácter agronómico, agropecuario, agroindustrial o agrocomercial que no dependen en la actualidad de organismos especiales». Se nos describen así las Jefaturas Agronómicas como los organismos provinciales del Ministerio de Agricultura dotados de una «vis atractiva» en todo cuanto tenga relación con los asuntos generales del campo, incluso sobre las Jefaturas Provinciales de Ganadería, en los problemas agropecuarios.

El principio de jerarquía, esencial en toda organización y tan descuidado en la regulación de otros servicios periféricos, está potenciado en el artículo 3.º de esta Orden de 1940 al disponer que el Ingeniero Jefe distribuirá el trabajo entre los Ingenieros Agrónomos a sus órdenes y habrá de visar e informar todos los trabajos de aquéllos.

Los cometidos de las Jefaturas Agronómicas se distribuirán entre las Secciones que siguen:

1.ª *Fitopatología y Plagas del Campo*.—Comprende todos los servicios fitopatológicos, fitosanitarios y de defensas contra las plagas del campo.

2.ª *Estadísticas e Informaciones Económico-Sociales*.—Le compete la elaboración de cuantas estadísticas exija el perfecto conocimiento de la producción agropecuaria provincial; información periódica o circunstancial a la superioridad sobre los hechos económicos y sociales, iniciación de estudios técnico-agronómicos de los diversos tipos de explotación y de las diferentes formas de arrendamientos; fijación de salarios, crédito agrícola, seguros, etc.

3.ª *Ingeniería Rural y Técnica Agronómica*.—Le corresponde la resolución de las consultas de los agricultores sobre problemas agronómicos e intervención técnica, a petición de los particulares u organismos provinciales en los trabajos de ingeniería rural que ellos realicen; fomento de la cooperación entre los agricultores y de la mecanización de los trabajos agrícolas en las zonas en que esto sea aconsejable; instalación de viveros y asesoramiento técnico en la creación de parques y jardines públicos; enseñanza, divulgación y experimentación efectuadas de acuerdo con el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas.

4.ª *Ordenación de la Producción y Comercio Agrícola*.—Se ocupa de ordenar la producción, transformación y comercio de los productos agrícolas, materias primas y maquinaria para la agricultura e industrias agrícolas; estudio de los recursos forrajeros de la pro-

vincia; realizar los servicios necesarios para garantizar la calidad de la semilla, frutos y productos agrícolas, así como las relativas a la represión de fraudes en la producción, transformación y comercio de dichos productos, a cuyo fin dependerá de ella el laboratorio agrícola provincial, que tendrá carácter oficial entre todos los de la provincia en lo que atañe al análisis de productos agropecuarios.

Sin embargo, la Orden de 20 de septiembre de 1955, en su apartado 6.º, dispone que «en las Jefaturas Agronómicas Provinciales funcionará una nueva Sección denominada Brigada de Conservación y Mejora de Explotaciones Agrícolas, que tendrá como cometido el desarrollo en el ámbito provincial de las tareas encomendadas a las Secciones 2.ª, 3.ª, 8.ª y 9.ª de la Dirección General». Esta disposición desequilibra la estructura, hasta cierto punto perfecta, que había dado a las Jefaturas Agronómicas la Orden de 13 de agosto de 1940. La enunciación y el cotejo de las Secciones citadas (4) nos demuestra lo inútil y pernicioso de la creación de esta Brigada, dándole un contenido genérico que no hace otra cosa que desdibujar y desordenar el único organismo periférico organizado.

La Orden de 10 de enero de 1963 adscribió a la Dirección General de Economía de la Producción Agraria «las funciones y cometidos que en cuanto a desarrollo de las industrias agrarias tenía encomendadas hasta la fecha la Sección 6.ª de la Dirección General de Agricultura» y dispuso muy inteligentemente que las Jefaturas Agronómicas Provinciales «continuarán desempeñando en su ámbito territorial la actividad que tienen señalada en cuanto se refiere al desarrollo de las industrias agrarias, relacionándose directamente con la Dirección General de Economía de la Producción Agraria». Dos conclusiones fundamentales hemos de sacar de esta última disposición: el no haber tratado de modificar la estructura de las Jefaturas creando una nueva Sección y la reafirmación del carácter de «vis atractiva» de las Jefaturas Agronómicas que al principio hemos enunciado.

(4) Sección 2.ª, Investigación, Demostración y Enseñanzas; Sección 3.ª, Fitopatología y Plagas del Campo, es idéntica no sólo en cuanto al contenido, sino incluso en la misma denominación a la Sección 1.ª de las Jefaturas Agronómicas; la 8.ª, Ordenación y Fomento de la Producción Agrícola, estaba encomendada a la Sección 4.ª de las Jefaturas de Ordenación y Comercio Agrícola; la 9.ª, Mejora y Conservación de las Explotaciones Agrícolas, es correlativa a la 3.ª de las Jefaturas de Ingeniería Rural y Técnica Agronómica.

SERVICIO NACIONAL DEL CULTIVO Y FERMENTACIÓN DEL TABACO

Este Servicio ha sido declarado organismo autónomo del Grupo A por el Decreto de clasificación de la Presidencia del Gobierno de 14 de junio de 1962; sus Servicios Provinciales se hallan regulados en la Orden de 30 de noviembre de 1944, artículos 19 al 25.

Conforme a estos artículos, los Servicios Provinciales son:

1.º *Centro de Estudios del Tabaco*, coordinado técnicamente con el Instituto de Investigaciones Agronómicas, cuyos cometidos fundamentales son el proponer a la Dirección el plan de trabajo de los campos de experiencias y demostración, y formular y realizar el plan de investigaciones anuales. Como elementos ampliadores y difusores del Centro de Estudios se establecerán en las zonas campos de experiencias, a cargo de los Ingenieros Jefes de las mismas, pero bajo la dependencia directa del Centro de Estudios del Tabaco, a través del Ingeniero Jefe de la Sección 1.ª

2.º *Las Jefaturas de Zona y Campos de Fermentación*.—Las zonas de cultivo estarán constituidas por las Jefaturas correspondientes y por el Centro o Centros de Fermentación, según la importancia de aquella. La organización interna de las Jefaturas de Zona viene desarrollada en el artículo 24, estructurándose en cuatro negociados: Secretaría, Administración, Inspección de Servicios Técnicos y Laboratorio, y señalando junto a los cometidos de cada uno de ellos su plantilla orgánica.

Sus competencias vienen reguladas minuciosamente, siguiendo la fórmula indirecta de funciones de los Jefes de Zona, a través de los treinta y tres números del artículo 25; entre ellas hay que destacar: la de proponer a la Dirección del Servicio las modificaciones que cada año debe recoger la convocatoria en relación con la comarca de cultivo, variedades a cultivar, superficie, precios, etc.; informar las solicitudes de autorización de cultivo, así como autorizar las transferencias de plantas entre los concesionarios; señalar las fechas para el trasplante del tabaco, así como la fecha límite para la destrucción de la semilla sobrante; ordenar las operaciones culturales del tabaco; organizar la regulación de los ingresos del tabaco, etcétera.

El número de Jefaturas es variable, ya que, conforme al artículo 23, anualmente se fijará el número y extensión de las distintas zonas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.º del Decreto de 2 de junio de 1944.

V. Otros organismos

SERVICIO NACIONAL DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA

La Orden de 28 de noviembre de 1963 vino a refundir las disposiciones que se encontraban vigentes en esa fecha sobre organización y funcionamiento de este Servicio. Regula la organización de los Servicios provinciales en el capítulo IV, artículos 36 al 41, ambos inclusive.

«En las regiones o provincias donde la Dirección lo estimare preciso—dice el artículo 36— existirán Delegaciones del Servicio, que realizarán todas las actividades propias del organismo, dentro de la jurisdicción que se les señale.»

Los artículos posteriores señalan las líneas básicas de organización de estos servicios provinciales, integrados conforme al artículo 37 por uno o varios equipos de trabajo y servicios generales comunes a todos ellos; cada equipo de trabajo estará a cargo de un Ingeniero Agrónomo y la constitución del mismo será fijada por el Director del Servicio o por el Jefe de la Delegación.

Los Servicios Generales comunes a todos los equipos dependen directamente del Jefe de la Delegación, y son: los Servicios Jurídicos los Servicios Administrativos y los Servicios de Delineación y Archivo Técnico, además de la Oficina de Información y Reclamaciones, que debe funcionar en todas las Delegaciones conforme el artículo 42.

En la actualidad existen dieciséis Delegaciones, entre ellas una (Galicia) con oficinas en tres ciudades, Orense, La Coruña y Santiago, y otra (Salamanca) con oficinas también en Cáceres.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

Las normas básicas en esta materia son los Decretos de 21 de noviembre de 1947 y de 23 de julio de 1953.

En cuanto a los órganos periféricos, únicamente se señala que serán las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto; sin que a lo largo del articulado de ambas disposiciones se trate de dar, aunque fuera esquemáticamente, las líneas de su estructura.

Respecto a sus competencias, el artículo 23 (párrafo final) del Decreto de 21 de noviembre de 1947 señala que «las Delegaciones tendrán a su cargo las facultades y funciones que con carácter per-

manente les atribuya la Dirección General de Colonización por medio de sus órdenes y el cumplimiento de los cometidos que le sean encomendados en cada caso por el Director general, los Subdirectores y la Secretaría General Técnica», fórmula idéntica a otras que ya hemos glosado.

Entre las facultades que se reconocen al Director general de Colonización está la de establecer las Delegaciones y Subdelegaciones que requieran una continuada actuación de sus elementos técnicos, administrativos y auxiliares en las regiones, comarcas o zonas a que haya de extenderse la obra colonizadora.

SERVICIO NACIONAL DEL TRIGO

Este Servicio fué creado por Decreto-ley de 23 de agosto de 1937. El artículo 4.º del Decreto de 10 de julio de 1953 facultó al Ministerio de Agricultura para proceder a una organización del mismo, que se llevó a cabo por la Orden de 19 de noviembre de 1953.

Según el Decreto-ley del año 37, en cada provincia existirá una Jefatura Provincial del Servicio, a cargo de un Jefe nombrado por el Delegado nacional, que tendrá su representación y ejercerá las funciones directivas del Servicio en la provincia. Conforme al artículo 70 de la Orden de 1953, los Jefes provinciales dependen directamente del Secretario general y también jerárquicamente del Inspector de la Zona.

El artículo 75 de la misma Orden dispone que en cada provincia el Secretario general designará el número de Inspectores comarcales que considere convenientes, los cuales actuarán a las inmediatas órdenes del Jefe provincial y dependerán jerárquicamente, por razón de su función inspectora, del Inspector de Zona correspondiente.

Existen, pues, junto a las Delegaciones Provinciales del Servicio Nacional del Trigo unos órganos unipersonales que son los Inspectores, tanto de zona como comarcales, además de la red de silos y almacenes que se extienden por toda el área nacional.

Los cometidos de las Delegaciones vienen dados indirectamente en el artículo 72 de la Orden de 1953 al señalar las atribuciones de los Jefes provinciales. Son fundamentalmente: informar respecto a la situación del cultivo del trigo en su provincia, proponer la delimitación de comarcas trigueras, clasificar las variedades trigueras comerciales de su demarcación, denunciar, tramitar e informar cuantas infracciones se cometen vulnerando la legislación triguera, etcétera.

SERVICIO DE EXTENSIÓN AGRARIA

Este Servicio fué creado «con carácter provisional» por Orden ministerial de 15 de septiembre de 1955, adscribiéndose a la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria.

Después de la reorganización del Ministerio de Agricultura de 7 de diciembre de 1962 pasó a depender de la Dirección General de Capacitación Agraria. La Orden ministerial de 10 de enero de 1963, que estructura esta Dirección General, sólo trata de la organización del Servicio de Extensión Agraria en el plano de los Servicios Centrales.

La organización periférica se apoya en un criterio de divisiones territoriales especiales, sin tener en cuenta la división base: la provincia. Existen las Inspecciones Regionales, las Agencias de Zona y las Agencias Comarcales.

Las *Inspecciones Regionales* están al cargo de un Ingeniero Agrónomo y abarcan diferentes Agencias de Zona. En la actualidad hay nueve Inspecciones Regionales.

Las *Agencias de Zona* son dependencias intermedias entre las Inspecciones Regionales y las Agencias Comarcales establecidas dentro de su zona de influencia. Actualmente existen veintiuna Agencias de esta clase.

Las *Agencias Comarcales* son las dependencias del Servicio de Extensión Agraria que están en contacto directo con el agricultor, y al frente de las mismas se hallan un Agente Jefe, un Agente Ayudante, otro Agente Ayudante de economía doméstica (femenino) y un Auxiliar Administrativo. En la actualidad hay 228 Agencias Comarcales.

El contenido de estos órganos es fundamentalmente prestar toda clase de ayuda técnica, material, legal y moral que sea solicitada por los agricultores españoles, así como difundir los métodos de explotación y los resultados obtenidos por la investigación.

VI. La organización periférica del Ministerio de Agricultura a la luz de los «principios de organización»

No vamos a entrar en el problema del valor y número de los principios de organización, problema que si bien a veces afecta al fondo, las más de ellas queda reducido a una polémica terminológica

entre los distintos tratadistas. Aquí seguiremos la exposición de James D. Mooney (5), considerada generalmente como clásica en la materia.

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Para Mooney la coordinación es el primer principio de toda organización, en el sentido de que todos los otros están contenidos en el mismo; aquéllos vienen a ser simplemente principios a través de los cuales la coordinación se hace efectiva. Tal como nos define este principio («la ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución del propósito común») viene a identificarse con la propia organización.

Si analizamos en conjunto los servicios periféricos antes descritos vemos que, desgraciadamente, no es la coordinación uno de los puntales de la organización del Ministerio de Agricultura, y no hay duda que ésta es una de las preocupaciones que latén continuamente en la normativa de este Ministerio, que ha llegado a crear una Dirección General dedicada exclusivamente a este fin, aunque con resultados muy dudosos. Pensemos, por ejemplo, en las distintas Comisiones y Juntas que han de buscar esta coordinación, o en las disposiciones legales que, bien indirectamente o *ad hoc*, abordan el problema. La razón, sin embargo, de todo ello está en que si bien se han ido estructurando los Servicios Centrales de forma que los distintos organismos vayan siendo puestos a las órdenes de una única Jefatura, no ha sucedido lo mismo con los órganos periféricos, cuya evolución podríamos decir que ha sido la inversa. Esta última tendencia se ve en las reiteradas autorizaciones a los Directores generales para crear Servicios Regionales o Provinciales (6).

Una muestra de la carencia de coordinación la encontramos en los planes regionales. Cuando una organización se ve imposibilitada por su defectuosa estructura orgánica a cumplir los cometidos propios de su esfera, tiende a crear organismos especiales dedicados a estos fines. Esto produce como consecuencia el ir sobrecargando a la Jefatura Superior de tal cantidad de órganos subordinados que resultan prácticamente incontrolables.

(5) *Principios de organización*. James D. Mooney. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958.

(6) Apartado 8.º de la Orden de 7 de septiembre de 1945; artículo 2.º del Decreto de 21 de diciembre de 1951; apartado 16 de la Orden de 23 de junio de 1952; apartado 13 de la Orden de 5 de agosto de 1952; apartado 36 de la Orden de 20 de septiembre de 1955.

Algo de esto sucede con el Plan Agrícola de Galicia, el Servicio de Explotación y Mejora del Sudeste Español, los Servicios Pecuarios de Galicia, todos ellos reconocidos por el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 7 de junio de 1962 como organismos autónomos. Esta acción hubiera podido llevarse a cabo por la propia Administración Central a través de sus órganos periféricos, si éstos hubieran tenido una organización adecuada.

Desde otro punto de vista, el de la esfera de control del Jefe, aparece también claramente la imposibilidad física de una acción coordinada y controlada.

Estima Graicunas, el autor que más profundamente ha estudiado este aspecto, que las 222 relaciones en total que, computados sobre las bases máximas, corresponden a una esfera de control de seis subordinados está cerca del límite máximo que cualquier Jefe puede atender (7).

La imposibilidad de coordinación no solamente se da a escala ministerial, sino a nivel Dirección General. De aquí surgió la necesidad de crear un Delegado provincial de Montes, con objeto de «orientar, coordinar, armonizar y supervisar las actividades forestales que hayan de desenvolver las dependencias provinciales de las Subdirecciones de Montes y Política Forestal, del Patrimonio Forestal del Estado, del Instituto de Investigaciones y Experiencias y del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza». Sin embargo, esto no vino a resolver el problema, puesto que las atribuciones que se les confiere, fuera de la declaración programática anterior, no son las de un auténtico «Jefe» provincial (8).

(7) Es discutible todo número concreto dado como ámbito de esfera de control, ya que la doctrina está de acuerdo en la existencia de causas que pueden modificarle en la realidad. Pero sí podemos decir que cuando el número de los subordinados pasa de una cifra prudencial y llega a las exageraciones que en la Administración periférica se dan (podríamos contar más de 700 Organos Periféricos del Ministerio de Agricultura), la coordinación es totalmente imposible; hay que tener en cuenta que, conforme a la fórmula de relaciones sobre bases máximas, cada subordinado que se añade hace nacer una serie de relaciones en progresión creciente; si con seis subordinados surgen 222, con ocho llegan a 1.080 y con diez a 5.210.

(8) Corroborra esta aseveración el artículo 37 del Decreto de 22 de junio de 1956, que afirma: «Los Inspectores regionales, los Ingenieros Jefes de Distritos, Secciones y Brigadas, dentro cada uno de su ámbito de jurisdicción, tendrán atribuidas las máximas facultades técnicas y administrativas en el orden forestal.» La figura, pues, de este Delegado queda reducida a una labor puramente coordinadora a escala provincial entre estas máximas autoridades en materia forestal, pero no se le configura como el titular de un Organismo, «Delegación Provincial de Montes», en el que quedasen incorporados todos los restantes servicios que carecerían de sustantividad frente al exterior.

PRINCIPIO DE GRADUACIÓN O ESCALONAMIENTO

Este principio es el que la doctrina comúnmente llama principio jerárquico; para Mooney la graduación es de obligaciones no según las distintas funciones, sino según los diferentes grados de autoridad y responsabilidad. La cadena de grados constituye el proceso universal mediante el cual la suprema autoridad coordinadora se hace efectiva a través de toda la estructura.

Al analizar la organización periférica del Ministerio de Agricultura a la luz de este principio organizativo, tenemos que confesar que no hay homogeneidad en los distintos grados de la escala. Si en los servicios centrales el análisis es fácil, puesto que las líneas de autoridad y responsabilidad descienden claramente de la suprema jefatura (Ministro) a las jefaturas de segundo grado (Direcciones Generales), en la Administración periférica se dan tal cantidad de líneas y grados, no siempre fácilmente delimitados, que es difícil obtener conclusiones definitivas.

Así, si analizamos el organigrama de la Dirección General de Montes nos encontramos que junto a las Jefaturas Regionales (órganos de segundo grado respecto a la Dirección General) se dan Divisiones Hidrológico-Forestales, Servicios Especiales del Patrimonio Forestal y las Brigadas del mismo que pudieran ser calificadas de cuarto grado. Pero no habiendo sido definidas unas claras líneas de autoridad y responsabilidad, en determinados aspectos pueden funcionar como de segundo grado, comunicándose directamente con el Director general. Si a esto añadimos la multiplicidad de líneas, nos vemos forzados a llegar a la conclusión anterior, a saber: la imposibilidad de que la autoridad, principio coordinador primario, cale la estructura organizada con el fin de obtener una acción rápida y eficaz.

Cuando en una organización se da una multiplicidad de líneas innecesarias, con un escalonamiento en las mismas no homogéneo, el esfuerzo impulsivo de la suprema Jefatura se va debilitando hasta llegar a los últimos grados como el eco de una voz lejana e imperceptible. Esto no sucede sólo en el aspecto que la doctrina organizativa llama comunicación descendente, sino en su complementario de comunicación ascendente, con un doble grave peligro para la administración ignorar de forma global lo que sucede en los medios rurales o saberlo demasiado tarde, y para el administrado la imposibilidad de resolver sus problemas mediante un asesoramiento basado en la opinión coordinada de todos los Servicios competentes.

PRINCIPIO FUNDAMENTAL

Para Mooney este principio implica la distinción entre obligaciones de diferente especie; podríamos identificarle con el que comúnmente la doctrina denomina principio de competencia y que García Trevijano (9) define como «el conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás».

Si el principio de graduación contemplaba a la organización en su aspecto vertical, ahora vamos a tratar de analizarla en su aspecto horizontal.

De los distintos criterios para realizar la división del trabajo entre unidades administrativas del mismo escalón, en la organización periférica del Ministerio de Agricultura coexisten dos de ellos: el de base geográfica y el de unidad de técnica. En el primer caso podríamos incluir las Divisiones Hidrológico-Forestales que vienen determinadas por las cuencas fluviales, e incluso los distintos servicios que se estructuran sobre la División geográfica provincial; pero dentro de éstos es el criterio técnico el que nos da la proliferación de órganos a nivel provincial.

El criterio de la unidad de técnica lleva consigo la ventaja de la especialización. Ahora bien: si un escalón completo se estructura horizontalmente, dividiendo el trabajo con arreglo a la unidad de técnica o procedimiento, las unidades de ese escalón no son autosuficientes para el cumplimiento de ningún fin, puesto que la consecución de éstos, en lo que a dicho escalón se refiere, depende de la actuación coordinada de una serie de técnicas. Cada unidad realiza una fase completa de uno o varios fines, hallándose por ello en situación de estrecha dependencia en relación con los demás.

Podría objetarse que la organización periférica del Ministerio de Agricultura no está estructurada sobre técnicas, sino sobre división de fines; a esto hay que responder que si bien es difícil mantener dogmáticamente un criterio puro, sobre todo en las Divisiones de último grado, donde a veces se confunden todos los criterios, sin embargo, si contemplamos la acción administrativa de este Departamento en su integridad, tenemos que concluir que son precisamente las técnicas en «los campos de la selvicultura, la medicina

(9) *Principios jurídicos de la organización administrativa*, de José Antonio García Trevijano (Instituto de Estudios Políticos).

veterinaria y la agronomía» las que han determinado la actual estructura de organismos periféricos (10).

Por último, es necesario que analicemos las competencias propiamente dichas de estos Servicios. La segunda nota con que caracterizábamos la organización periférica del Ministerio de Agricultura era precisamente la carencia de una regulación sistemática. Si exceptuamos la Orden de 13 de agosto de 1940, que regula las Jefaturas Agronómicas, no encontramos ninguna disposición dictada con este fin. Más aún: las fórmulas empleadas en los distintos artículos de disposiciones legales que indirectamente tratan de regular los distintos Servicios son tan vagas que no ofrecen precisión alguna en esta materia; generalmente se les atribuye la competencia con fórmulas como «el cometido de esta Dirección en el ámbito provincial», «las atribuciones de esta Dirección en el ámbito provincial», «las facultades y funciones que con carácter permanente les atribuya la Dirección General por medio de sus órdenes», «el cumplimiento de los cometidos que le sean encomendados en cada caso por el Director general, el Subdirector y Secciones de los Servicios Centrales», etc.

Esto lleva consigo, por una parte, una serie de lagunas que se cubren, bien por iniciativa de las Jefaturas, bien por circulares de las Direcciones Generales, y por otra, la duplicidad de funciones que hacen nacer una serie de roces entre los distintos órganos, con la consiguiente confusión en los particulares.

VIII. Conclusiones

La organización periférica del Ministerio de Agricultura exige una urgente reforma. Pero toda reforma de estructuras envuelve un doble problema: el técnico, o cómo se debe hacer, y el político, o de oportunidad.

(10) De acuerdo con el Decreto de 16 de junio de 1954, un particular solicita la transformación de cultivo forestal en agrícola en el Distrito de su provincia; parece lógico que la decisión del Distrito, o la de la Dirección General de Montes a propuesta de aquél, si la decisión le compete a ésta, resolviera la petición del particular. Pero no; conforme al artículo 9 del precitado Decreto, la técnica forestal del Distrito emitirá su informe; a su vez la técnica agronómica de la Jefatura Provincial emitirá el suyo; si ambos son coincidentes sobre la conveniencia o no de la transformación del cultivo, podrá decidir la Dirección General de Montes; si no son coincidentes, la decisión corresponde al Ministro. Aquí vemos que para un fin unitario del mismo Ministerio la estructuración en técnicas de los servicios provinciales no hace sino interferirse en la consecución del objetivo común.

La solución técnica a la problemática planteada en las páginas anteriores pudiéramos resumirla en los siguientes puntos:

1.º *Creación de Delegaciones Provinciales del Ministerio de Agricultura.*—Para poder llevar a cabo la acción coherente que exige el desarrollo agrario es preciso terminar con la innecesaria e injustificada multiplicación de órganos periféricos y crear una Delegación en cada provincia que centralice las competencias de las hoy existentes.

Esta primera conclusión ha sido unánimemente defendida por cuantos autores o entidades han abordado el estudio de la organización del Ministerio de Agricultura. El informe del Banco Mundial, que en determinados aspectos fué objeto de duras críticas, ha sido admitido sin discusión en esta materia. «El objetivo de este aspecto debería consistir —dice el citado informe en la página 436— en concentrar bajo un jefe, y en cuanto sea posible en un solo edificio, todos los Servicios necesarios (Conservación del Suelo, Extensión Agrícola, Investigación, Regadíos, Control de Plagas, etcétera) para elaborar y ejecutar un programa agrícola viable para la provincia.» Es una necesidad sentida tanto por el administrado, «cuyo interés raramente está delimitado a un único aspecto de la agricultura» y «que debería poder obtener el asesoramiento que necesite en un solo lugar y de una sola autoridad basado en la opinión coordinada de todos los Servicios componentes», como también por gran parte del funcionariado, ya que los distintos Servicios se traducen en otros tantos tratamientos económicos distintos, como si el personal que sirviese en este Departamento se encontrase prestando sus servicios a señores de diferentes posibilidades conómicas o de diversos criterios de justicia distributiva.

Dos son fundamentalmente los obstáculos al establecimiento de esta Delegación provincial única. El más importante, causa y sostén de la situación actual, es el que se refiere al personal; los Cuerpos de funcionarios han convertido el Departamento en un conjunto de compartimientos estancos de muy difícil comunicación. Al hacer la anterior afirmación es necesario quitar toda la virulencia con que suele ir cargada cualquier alusión a los Cuerpos. García de Enterría, que ha estudiado con seriedad y atención el problema, encuentra la raíz de la situación actual en la técnica organizativa de la Administración napoleónica, sobre la que se estructuró nuestra Administración. La limitación esencial que la función consultiva tenía en aquella estructura llevó a incluir al técnico en la escala jerárquica de decisión y mando, dado que su papel en la gestión de ciertos

servicios de naturaleza técnica no podía ser reducido a un papel meramente consultivo. «Esta es la causa—prosigue García de Enterría—de la curiosa realidad de la tecnocracia administrativa que nosotros padecemos concretamente y que es visible no sólo en los casos concretos de las importantes ramas administrativas dominadas por Ingenieros, sino también, y por lo menos tan agudamente, en todos los demás, cuyas líneas jerárquicas pertenecen casi en exclusiva a los Abogados.»

Un segundo obstáculo que inmediatamente señalan los oponentes a la creación de una Delegación Provincial es el del «inmueble u oficina» donde instalar esta Delegación; es fundamental al efecto de crear una moral de auténtica unidad en la organización el tratar de ubicarla en un solo edificio. Actualmente varios servicios pagan rentas antiguas y, por consiguiente, muy bajas. Un nuevo local apropiado a las dimensiones que exige la Delegación Provincial propugnada significa no sólo el aumento considerable de las dimensiones del inmueble, sino el que lleva consigo adquirirle en el año 1964. Sin embargo, esta primera e innegable objeción debe ser puntualizada en el sentido de que no todos los Servicios pagan rentas antiguas (11).

Por otra parte, la revalorización de alquileres llevada a cabo por la recién nacida Ley de Arrendamientos Urbanos quita la poca fuerza que aún pudiera quedar a este obstáculo.

2.º *Conveniencia de unidades administrativas regionales.*—Como hemos visto, existen unidades de ámbito regional en el Ministerio

(11) En Salamanca, junto a las 7.560 pesetas que se pagan por el alquiler del Servicio Provincial de Ganadería, tenemos las 42.000 del Distrito Forestal y las 35.603,04 de la Jefatura Agronómica. En Cáceres, entre los Organismos del Estado que actualmente ocupan locales arrendados, figuran los siguientes dependientes de este Ministerio de Agricultura:

Jefatura Agronómica, con una renta anual de	37.314,56	ptas.
Distrito Forestal, con una renta anual de	23.124,60	»
Patrimonio Forestal, con una renta anual de	18.000,00	»
Servicio de Concentración Parcelaria, con una renta anual de ...	48.000,00	»
Servicio de Ganadería, con una renta anual de	7.800,00	»
Instituto Nacional de Colonización, con una renta anual de ...	67.764,00	»
Servicio Nacional del Trigo, con una renta anual de	33.860,00	»

TOTAL 198.544,16 ptas.

En determinadas provincias, como por ejemplo Toledo, Segovia, Cáceres y algunas más, se ha abordado este problema por los respectivos Gobernadores civiles tratando de solucionarlos con la creación de un edificio con capacidad para todos los Organos provinciales.

de Agricultura (Divisiones Hidrológico-Forestales, Jefaturas Regionales del Servicio Nacional de Pesca, Centros Regionales del Servicio Lanero, Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Colonización, Jefaturas Regionales del Servicio Nacional del Tabaco, etc.). Pero estas regiones tienen un área geográfica distinta para cada uno de los Servicios, existiendo una superposición de autoridades sobre jurisdicciones administrativas no coincidentes.

Al proponer la conveniencia de unidades de ámbito geográfico superior al provincial, es necesario precisar que la división geográfica del área nacional debe ser uniforme.

Las nuevas técnicas de la planificación en la actividad económica y administrativa exigen unas áreas superiores a nuestra provincia; pero ¿cuál ha de ser la fórmula que nos dé estas nuevas unidades? Mucho se ha discutido y escrito sobre este tema y dos son las posturas que pueden adoptarse al respecto; la primera, más lógica desde un punto de vista doctrinal, pero no precisamente la más realista, demanda una circunscripción geográfica *ex novo* basándose principalmente en las regiones naturales, sin tener en cuenta la actual división provincial; la segunda, buscando un área geográfica mayor, trata de obtenerla a través de la reunión de varias provincias tal y como actualmente se encuentran divididas.

Las dificultades fundamentales que encontramos en la primera postura son las que lleva consigo toda división, por muy racional que sea de una realidad que es prácticamente indivisa; existen partes netamente diferenciadas y que no crean problema debido a su configuración geográfica, por ejemplo, la región canaria; pero cualquier división que se haga de la Península tendría necesariamente sus defensores y sus oponentes. Por otra parte, la provincia que en 1833 fué una división arbitraria, hoy en día tiene una sustantividad y una fuerza indiscutible, de aquí que no parezca conveniente que la nueva división regional debe hacerse olvidando esta realidad.

En cuanto a las funciones que la Delegación Regional del Ministerio de Agricultura debe tener, creo que pueden señalarse dos vertientes claramente definibles.

Una consistiría fundamentalmente en la planificación del desarrollo agrario de la región, teniendo la doble ventaja de que por no estar tan unida a la realidad viva como lo está la Delegación Provincial puede obrar con una mayor independencia de juicio; pero por otra parte, por estar más en contacto con esa misma realidad que el Ministerio puede fácilmente conocer sobre el terreno los problemas que a Madrid no llegan si no es a través de múltiples y va-

riados criterios. En este aspecto sería conveniente que las Delegaciones Regionales estuviesen dotadas de un Gabinete Técnico de Estudios que actuando como *staff* del Delegado proporcionará a éste las propuestas más adecuadas de toda la problemática agraria de la región.

La otra vertiente es la correspondiente a la actividad propia de las líneas jerárquicas, a través de una desconcentración de competencias de las Direcciones Generales. Esta nueva faceta llevaría consigo el facilitar la coordinación de las cincuenta Delegaciones Provinciales, descargando a los Servicios Centrales del Ministerio de una abrumadora tarea. Si tenemos en cuenta la Ley de Procedimiento Administrativo en su última reforma de 2 de diciembre de 1963; la trascendencia se manifestaría no sólo en el plano administrativo, sino también en el jurisdiccional, ya que al no haber más que un recurso de alzada (que resolvería en las materias de su competencia la Delegación Regional), multitud de problemas que hoy se resuelven en la jurisdicción contencioso-administrativa por el Tribunal Supremo pasarían automáticamente a las Salas correspondientes de las Audiencias Territoriales.

IX. Oportunidad de la reforma

Al abordar cualquier problema de reformas es preciso pensar no sólo en la bondad de las soluciones técnicas, sino también en su oportunidad.

El momento actual clama por una seria reforma de las estructuras orgánicas desde un doble punto de vista.

En primer lugar, la reforma administrativa, que con paso lento va imponiéndose en nuestra patria, exige el enfrentarse con este problema. Conseguidos ya ciertos objetivos como la actualización de las leyes administrativas fundamentales, se ha tratado de dar una solución al problema del funcionario a través de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964. El capítulo V de esta Ley dispone la formación de las plantillas orgánicas, «teniendo en cuenta principios de productividad creciente, racionalización y mejor organización del trabajo» (artículo 52, número 2). Esto exige necesariamente el enfrentarse con la actual maraña orgánica y darle una solución adecuada.

En otro orden de ideas, nuestro Plan de Desarrollo, que exige una acción administrativa coordinada y eficaz, no ha podido marginar

un problema tan fundamental como el de los órganos periféricos; de aquí que la disposición final segunda de la Ley de 28 de diciembre de 1963, que aprueba dicho Plan, faculte «al Gobierno» para integrar en Delegaciones territoriales unificadas todos los servicios y dependencias periféricas de los Departamentos ministeriales actualmente existentes, pues como con gran razón apuntó el informe del Banco Mundial al estudiar el sector agrario, «resulta difícil concebir cómo puede llevarse a cabo el tipo de programa que se prevé en este capítulo que pide la intensificación del Gobierno respecto a los agricultores, a muchos niveles y con muchas dificultades, a menos que los diferentes Servicios de cada capital de provincia se concentren en una sola Jefatura».