

LA COORDINACION COMO FUNCION: SU CONCEPTO Y PROBLEMÁTICA

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

35.06

Sumario: 1. Introducción.—2. La coordinación como función: Su concepto.—3. La coordinación como problema: Presupuestos de los que trae causa.—4. Coordinación y cooperación: Su diferenciación recíproca.—5. Aplicación de la distinción a un supuesto conocido: Las Comisiones provinciales de Servicios técnicos.—6. Coordinación y productividad.

1. Introducción

ES nuestro propósito contribuir al esclarecimiento conceptual y proyección práctica de las cinco funciones administrativas básicas tal como las enunciara, de una vez para siempre, Fayol. Del principio de organización nos hemos ocupado ya, siquiera marginalmente, en nuestro estudio «El puesto de trabajo: su concepto y significación dentro de la organización y su valor como instrumento de la reforma administrativa» (*DA* núm. 85); de la planificación hemos tratado igualmente en nuestro trabajo «La planificación como función: su concepto y primacía sobre las demás funciones administrativas» (*DA* núm. 89). Vamos a examinar ahora otro de los principios o funciones de mayor relevancia y significación dentro de la teoría general de la organización; el de coordinación. Lo trata-

remos en tres trabajos sucesivos: el actual, en que estudiaremos la coordinación como función; otro posterior, en que trataremos de las relaciones entre la coordinación y las demás funciones administrativas, y un tercero, en que nos ocuparemos de la coordinación como sistema y sus técnicas de articulación.

Ello lo reputamos del máximo interés y de una permanente actualidad. Con ser este principio—como veremos a lo largo del presente trabajo—uno de los más reiteradamente invocados por el legislador y la doctrina científica, no ha merecido, sin embargo, entre nosotros, hasta el presente, toda la atención que de ello cabría esperar. Así lo demuestra cumplidamente, el que en esta misma Revista, tan volcada y vinculada sobre todo lo que concierna a la Ciencia de la Administración, el tema de la coordinación no haya sido tratado frontalmente ni una sola vez. A algunas referencias incidentales—y por lo mismo, elementales—insertas en el tratamiento de otros temas, más o menos conexos, se reduce la aportación doctrinal en torno al tema.

La coordinación viene a ser así al modo de extraño personaje del que por todas partes se habla, pero al que por ninguna parte se ve. El único estudio serio dedicado en nuestra doctrina al principio de coordinación es el de Ortiz Díaz: «El principio de coordinación en la organización administrativa», trabajo en el que, dada la condición de profesor de Derecho Administrativo de su autor, el análisis del concepto se realiza desde una perspectiva eminentemente jurídica y, por lo mismo, incompleta para quien se ocupe y preocupe más de las implicaciones puramente organizativas y de técnica de la Administración que el principio conlleva.

Máxime si se tiene en cuenta que este principio, a diferencia de los de «jerarquía» y «competencia» con los que se relaciona íntimamente, tiene un mayor cargamento organizativo que jurídico—si se me admite esta contraposición—, como lo prueba el que en el conocido libro del profesor García Trevijano Fox: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, las alusiones a él, en contraste con las profundas consideraciones en que se extiende respecto de los otros dos, son mínimas y casi diríamos que simbólicas.

Huelga decir, por último, que aunque sea nuestro propósito realizar un estudio directo o monográfico de cada una de las cinco funciones administrativas enunciadas, las estrechas conexiones y concomitancias que necesariamente se dan entre las mismas, nos obligará a correlacionar las unas con las otras desde la perspec-

tiva de cada una de ellas. Con ello, lejos de incurrir en repeticiones innecesarias, lograremos más cumplidamente nuestro propósito: el de esclarecer tales conceptos y sus respectivas interrelaciones.

2. La coordinación como función: Su concepto

Goza de general predicamento la clásica definición de J. D. Moneyny, para el que «coordinación es la ordenada disposición del esfuerzo del grupo a fin de conseguir la *unidad de acción* en la persecución de un *propósito común*».

Semejante definición (en Derecho toda definición es peligrosa, se nos dijo ya desde muy antiguo y tal sentencia vale también para otras disciplinas) se nos antoja, sin embargo, más «expresiva» que «precisa», o lo que es igual, de mayor plasticidad que exactitud. Y ello, porque pone un énfasis excesivo, aunque acaso intencionado, en el que pudiéramos denominar factor unificante o elemento unitario de la coordinación. De ahí la conveniencia de hacer algunas puntualizaciones que maten con mayor precisión su alcance y sentido.

A tal fin, vamos a examinar por separado cada uno de los dos conceptos claves de la definición tipográficamente subrayados: el de la unidad de acción y el del propósito común.

2.1 LA UNIDAD DE ACCIÓN

La unidad de acción es una idea explícita o latente en todos los textos alusivos a la coordinación. Y ello porque el efecto inmediato de la falta de coordinación se percibe primariamente como contradicción, como cúmulo de resultados parciales que se restan o anulan en vez de integrarse en una suma o realización superior. Baste como cita sumamente significativa de lo expuesto la propia ley de Procedimiento administrativo, en cuyo preámbulo, al tratar de justificar el artículo 39, de finalidad netamente coordinatoria, se dice: «constituye *esencial propósito* de la presente ley el poner fin a la multiplicidad de expedientes que hasta ahora se exigían para resolver completamente un mismo asunto, lo que podía dar lugar a *resultados contradictorios... con menoscabo de la unidad de la Administración...*».

Ahora bien, esa unidad de acción, que es consustancial a la idea coordinadora cuando se la contempla desde el propósito común perseguido por la acción misma (*meta*), no lo es, en cambio, cuando se

la desconecta de ese propósito común y se la considera en su pura operatividad, es decir, como pura acción material del grupo actuante (*método*). Más claro; la unidad de acción se predica o hace referencia al resultado final a que el esfuerzo del grupo tiende, y no a la manera como se articula y opera el quehacer de ese grupo, que cuando es muy numeroso o el fin que persigue muy complejo, actuará por separado sin que ello afecte a la coordinación de su esfuerzo conjunto.

Es decir, la coordinación no buscará tanto la unidad de acción como *la unidad de efectos o resultados* que hayan de derivar de esa acción. De ahí que a la hora de articular técnicamente la coordinación y operar con las actuaciones individuales y concurrentes de todos y cada uno de los componentes del grupo, no siempre ni necesariamente se busque que tales acciones discurran por una misma vía, sino que cualesquiera que sean sus direcciones o trayectorias, autónomamente consideradas, vengán al fin a converger todas ellas en un punto común, o al menos, en una serie de puntos simétricos delimitadores, por así decirlo, de un área o perímetro de sentido homogéneo y coherente (efectos finales armónicos).

En conclusión, que desde el punto de vista de la acción material de los que actúan—no desde el fin «final» perseguido—lo que importa asegurar no es tanto la unidad de sus acciones (sólo posible en «unidades» pequeñas) como la *correlación, complementariedad o interdependencia* entre las mismas en los supuestos—que constituirán la regla general—en que por exigencias del principio de división del trabajo tales acciones o esferas de actividad aparezcan divididas, delimitadas o compartimentadas entre sí.

2.2 PROPÓSITO COMÚN

Toda acción humana tiene un antecedente respecto del que es fin y un consecuente respecto del que funciona como medio: estoy haciendo *esto* (acción antecedente) para alcanzar *eso* (fin próximo o primero), lo que me permitirá, a su vez (acción consecuente), obtener *aquello* (fin segundo), logrado lo cual me será ya posible conseguir *lo otro* (fin tercero)... y así sucesivamente hasta desembocar en el que pudiéramos calificar teóricamente de fin último, remoto o límite.

Se va tejiendo así una cadena de medios a fines en la que cada eslabón tiene un doble engarce, valencia o sentido. Esto es de superlativa importancia para comprender el alcance que ha de darse al término «propósito común». Cuanto más se avance en la secuencia

de los fines (dentro de un orden homogéneo de actividades, se entiende), más común o general se irá haciendo un propósito. En otros términos: el fin tercero cubrirá un radio de acción mayor que los dos que le preceden, pero menor que el cuarto y siguientes. Si se tiene en cuenta, además, que a cada fin sustantivo o autónomamente considerado, se corresponderá, en principio, una acción organizada o aparato encargado de su consecución, se llega a la conclusión de que la actividad intencional o finalista humana podría representarse mediante una serie de círculos de distinto radio, cada uno de los cuales simbolizaría otras tantas organizaciones con sus respectivos ámbitos de actuación.

Fácilmente se comprende, entonces, desde esta perspectiva, el ámbito universal de la coordinación: todas las acciones tenderán a un propósito común que unas veces se situará en el fin primero (conexiones inmediatas) y otras habrá que remontarse hasta el fin remoto (conexiones no inmediatas). Mas también se comprende que a semejante construcción, por su excesiva generalidad, le será aplicable el principio de que lo que se gana en extensión se pierde siempre en intensidad. De ahí que nosotros, para llegar al concepto y consecuentemente al ámbito de la coordinación, adoptemos otro enfoque o punto de mira.

En efecto, si suponemos que existen varios grupos actuantes, cada uno con sus fines propios que cumplir, tendremos: a) que dentro de *un mismo* grupo u organización el fin será *común* a todos sus componentes; b) que entre grupos *distintos* sus respectivos fines podrán ser: 1) *comunes o superpuestos* (v. gr. sección respecto del negociado; dirección general, respecto de la sección, y en suma, siempre que se dé una relación de jerarquía intraorgánica); 2) *distintos pero relacionables entre sí* por razón de las personas, la materia, el territorio, los medios, etc. (supuesto de las llamadas competencias concurrentes); 3) *distintos y no relacionables entre sí*, hipótesis que se producirá raramente, dada la creciente interdependencia económico-social entre todos los grupos humanos que caracteriza nuestra época, y 4) *opuestos o irreductibles* de que podemos citar, como claro ejemplo, a una brigada de lo criminal frente a una banda de delincuentes.

Pues bien, si contemplamos ahora a la coordinación desde el propósito común que persigue y la define, veremos al punto que tal expresión es, si no falsa, sí al menos inexacta.

La coordinación económica—hoy la más en boga—nos parece un claro exponente de lo que afirmamos: si al Ministerio de la Vivienda, por ejemplo, se le permitiese edificar hasta satisfacer el dé-

ficit de viviendas existente, se limitarían correlativamente, y aun sin quererlo, las posibilidades de los Ministerios de Industria y Agricultura en orden a la industrialización del país y a la mejora de su agricultura. Habrá, pues, que coordinar a los ministerios económicos (Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos) y aun a toda la actividad económica en general (Comisaría para el Plan de Desarrollo—OCYPE—), mas sin que de ello quepa deducir que es común el objetivo que aquellos Departamentos persiguen.

Ciertamente que si recurrimos a la cadena de medios a fines y consideramos a tales ministerios integrados en la unidad superior que forma la Administración del Estado (art. 1.º LR) nos será fácil reconducir formalmente sus diferentes objetivos al fin genérico superior atribuido a ésta: defensa y fomento del bienestar ciudadano. Pero una tal generalización—volvemos a repetir—nos distanciaría excesivamente de la realidad y perdería gran parte de su valor práctico en orden a dominar técnicamente esa misma realidad, que es lo que verdaderamente ha de importár.

En conclusión: *que la coordinación presupone, no tanto la existencia de un propósito común, cuanto la de distintos propósitos, no idénticos entre sí, pero sí relacionables los unos con los otros de forma que sea posible reconducirlos a un valor o realización superior.* En este sentido, la necesidad de coordinar una serie de actuaciones—y también su dificultad—estará en razón directa no del fin común que persiguen, sino del número de objetivos distintos pero relacionables entre sí que a su través se pretenden alcanzar.

A la inversa, cuando tales objetivos no resulten integrables entre sí por razón de la imposibilidad material y lógica de abarcarles en un todo común que les comprenda como a sus partes (supuesto de los fines que hemos calificado de opuestos o irreductibles), nos hallaremos situados frente a una realidad que no es que escape al ámbito de la coordinación, sino que es cabalmente su antítesis al perseguir cada grupo actuante la destrucción o eliminación de su contrario. Por último, cuando los fines se ofrezcan como indiferentes o no relacionables entre sí, nos encontraremos con una serie de organizaciones o realidades sociales independientes que no precisan de coordinación entre ellas para su subsistencia y el despliegue normal de sus posibilidades, pero que llegado un momento en la natural evolución política, económica y social de un país pueden trocarse de indiferentes en solidarias, dando nacimiento a todo un mundo de interrelaciones entre ellas que hagan necesaria su coordinación (intervencionismo estatal, cooperativismo social, planificación socioeconómica...).

3. La coordinación como problema: Presupuestos de los que trae causa

Si quisiéramos sintetizar en pocas palabras el mecanismo coordinatorio, la problemática que encierra y los presupuestos de los que trae su causa, en la misma línea del análisis conceptual que antecede, no vacilaríamos en hacerlo así: si la *unidad A* se ocupa de *ésto*; la *unidad B* se ocupa de *eso*, y la *unidad C* se ocupa de *aquéllo*; ¿qué *unidad nueva* o qué *combinación entre las unidades pre-existentes* se ocupará del *todo* resultante de la integración en un conjunto superior de *esto + eso + aquello* cuando se den entre tales sumandos relaciones de conexión o interdependencia capaces de condicionar la eficacia de su gestión conjunta?

Con ello, no ofrecemos, ciertamente, una definición abstracta, al estilo de la que hemos comenzado glosando y que suelen tener la virtud de «disecar» la realidad que definen haciéndola perder parte de su sustancia y contenido, sino una interrogante concreta de cuyos garfios pende hecha problema y cuestión la coordinación misma, con todo su peso específico y toda su gravitación humana.

Las respuestas que a tal interrogante demos a lo largo de nuestro trabajo constituirán otras tantas soluciones al problema coordinatorio, extraídas de la realidad viva de nuestro Derecho positivo y del fermento que sobre él arroja continuamente la doctrina científica.

4. Coordinación y cooperación: Su diferenciación recíproca

Para Ortiz Díaz coordinación y cooperación son dos conceptos perfectamente diferenciables. Haciendo aplicación de ellos a la gestión de los servicios públicos dice: «la coordinación *propriamente dicha* supone nada más que relacionar y poner en orden conjuntamente, al menos, dos actividades, servicios u órganos *sin que implique la realización en común o en compañía (stricti sensu) de una determinada obra o servicio*». «La cooperación puede entenderse, por el contrario, en el sentido de que los entes públicos, *al menos en aspectos parciales*, efectúan sus obras, fines y servicios *en común*. No se trata, entonces, de una mera interrelación..., sino de una *verdadera unión, asociación o concurso* entre aquellos para *específicos objetivos*.» Ejemplos típicos de cooperación—no de coordinación—lo constituyen los consorcios administrativos, y en ellos—añade, siguiendo a Giannini—lo peculiar es la sustitución de una actividad

de varios sujetos por la de una *organización única* que actúe en interés de ellos».

Se sigue de ello que para este profesor la cooperación se diferencia de la coordinación en que: 1) Se da unión orgánica entre los sujetos actuantes (consorcios, mancomunidades, agrupaciones, cooperativas...); 2) El fin que con su actuación persiguen es determinado o específico. Por contraposición a tales notas, la coordinación se diferenciaría de la cooperación en que: 1) Son varios los sujetos que actúan con separación orgánica lo que genera entre ellos relaciones interorgánicas y no sólo intraorgánicas; 2) Los fines perseguidos no son específicos, sino indeterminados.

Consecuente con estas premisas, Ortiz Díaz desliga y contrapone los principios de jerarquía y coordinación: la jerarquía, al actuar como fundente de toda unión orgánica genera *relaciones de subordinación* y se proyecta sobre órganos o unidades *con identidad de contenido* en cuanto a su competencia material; la coordinación, por el contrario, es el resorte con el que se pretende reconstruir la unidad de acción entre los que actúan cuando no se dan entre ellos relaciones de subordinación, sino de *igualdad* (ausencia de jerarquía) como consecuencia de haberse distribuido entre los mismos las *diferentes materias* objeto de gestión y los poderes o competencias precisos para ello, generándose, por lo tanto, una pluralidad de organizaciones, todas ellas del mismo rango.

Semejante construcción doctrinal, en extremo sugerente, tiene la virtud de demarcar dos mundos de relaciones conexos pero distintos por la diversidad de efectos que su incidencia produce en el campo del Derecho. Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente organizativo, no aparece tan clara la distinción e incluso puede resultar perturbadora: *en toda organización se dan hombres o unidades que cooperan y acciones y fines que se coordinan*.

No obstante, si tuviéramos que establecer por nuestra cuenta esa diferenciación de una manera clara y huyendo de sutilezas analíticas, lo haríamos en los siguientes términos: *siempre que se trate de realizar una obra o servicio (O) descomponible en dos o más partes o funciones (A y B), tendremos:*

a) Si un solo individuo se encarga de su realización, no habrá organización ni por consiguiente coordinación ni cooperación; a lo más, podrá darse una programación de la actividad de ejecución, como más adelante veremos.

b) Si la obra la realizan dos o más individuos o unidades poniéndose previamente de acuerdo y encargándose de ejecutar *por separado* los unos (primer grupo) la parte o función A, y los otros

(segundo grupo) la parte o función B, habrá ya una organización mínimamente compleja (cada grupo funciona internamente, a su vez, como propia organización) y unas exigencias de coordinación entre sus componentes o unidades.

c) Si la obra la realizan dos o más individuos o unidades actuando *en equipo, a manera de un solo hombre* para realizar, primero la parte o función A y después o simultáneamente la parte o función B, habrá una organización simple (los dos grupos se han fusionado internamente) y un claro supuesto de cooperación entre sus miembros o unidades.

d) Si la obra la realizan dos o más individuos o unidades que reciprocamente se ignoran, de manera que cada uno de ellos hace en su totalidad la parte o función A y la parte o función B, que quedan, por tanto, multiplicadas por el número de grupos actuantes (duplicaciones) habrá desorganización y, consecuentemente, descoordinación y ausencia de cooperación.

Todavía podría matizarse más y enriquecerse con nuevos puntos de vista la contraposición entre ambos conceptos. Es lo que hacemos a continuación:

- La cooperación suple una impotencia originaria para hacer algo, ya sea por falta de medios personales (asistencia técnica), ya sea por falta de medios materiales (subvenciones y planes de cooperación); la coordinación, por el contrario, no deriva de una insuficiencia inicial de medios, sino de una mala distribución o acoplamiento de los esfuerzos del grupo o grupos actuantes. Cuando una organización se baste a sí misma, no precisará de la cooperación de otra, pero, en cambio, esa misma abundancia de medios personales y materiales le urgirá continuamente problemas de coordinación o, mejor, aprovechamiento de sus recursos.
- La cooperación se alcanza trabajando en común, bajo una dirección común, y para un objetivo común; la coordinación, trabajando por separado, bajo distinta jefatura inmediata y para objetivos próximos diferentes, siquiera convertibles entre sí desde una perspectiva finalista más amplia.
- La cooperación genera orgánicamente unidades compactas y cerradas sobre sí mismas; la coordinación, unidades fluidas y abiertas a todo un mundo de interrelaciones. Los *grupos de trabajo* frente a las *comisiones interministeriales* marcan significativamente la diferencia. De ahí que el decreto 2134/1965, de 7 de julio, por el que se regulan por primera vez en nuestro

Derecho las comisiones interministeriales, excluya de su ámbito a los grupos de trabajo y a los órganos colegiados de gestión.

- La cooperación es un concepto más económico que organizativo; la coordinación más organizativo que económico.
- La cooperación es simultánea a la ejecución o gestión; la coordinación la puede preceder (coordinación por plan).
- La cooperación es un hacer en común; la coordinación es un hacer «integrado».
- La cooperación se aviene difícilmente con la división o separación de actividades; la coordinación parte precisamente de esa separación o delimitación y se debilita o hace menos necesaria con la unificación orgánica de las mismas.
- La cooperación hace posible, aunando esfuerzos, lo que sin ella sería imposible o muy dificultoso; la coordinación hace eficaz lo que sin ella también sería posible, pero a costa de esfuerzos que podrían evitarse.
- La cooperación es más un estado subjetivo que un mecanismo objetivo; la coordinación más un mecanismo objetivo que una predisposición subjetiva. Si aquella puede ser la obra de un gran jefe que sabe unir a sus subordinados, ésta será el producto de un gran organizador que sabe engranar cometidos y relacionar funciones. Cabría decir, por tanto, que mientras la cooperación es obra del hombre (relaciones humanas), la coordinación lo es del sistema; y de ahí que mientras la primera comprometa la existencia misma de la organización, la segunda afecte únicamente a la eficacia de su actuación.
- La cooperación es una «obligación» de los que actúan; la coordinación la forma de hacer efectivo el cumplimiento de esa obligación.

5. Aplicación de la distinción a un supuesto conocido: Las Comisiones provinciales de Servicios técnicos

Si quisiéramos ahora comprobar el reflejo y la aplicación que en nuestro Derecho positivo y en nuestras estructuras orgánico-administrativas han alcanzado los principios o criterios que venimos estudiando, nada mejor que echar una rápida ojeada a la génesis y evolución de un organismo tan singular como lo es la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

Cinco etapas o momentos cabe distinguir al respecto como más significativas:

1) Una primera etapa, anterior a su creación por la ley de Bases de régimen local de 17 de julio de 1945—y que todavía subsiste en parte—y que podríamos caracterizar *de descoordinación*, en la que ambas esferas—la central y la local—aparecen como disociadas y en pugna por la titularidad y el ejercicio de una serie de servicios públicos reconocidos contradictoriamente a ambas por distintas leyes o reglamentaciones de nuestro Ordenamiento Jurídico (competencias superpuestas o antinómicas). Frente a una tal realidad, que García de Enterría ha estudiado agudamente con referencia a los servicios públicos de transporte y de gas, resulta completamente inocua la declaración del artículo 31 del reglamento de Servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (en el que cabe ver el antecedente inmediato del artículo 3.º de la LPA), a cuyo tenor «se evitará la *duplicidad* de servicios prestados por otros órganos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos».

2) Una segunda etapa, que va desde la creación legislativa del organismo en julio de 1945 hasta finales de 1957 en que la ley de Presupuestos generales del Estado de 26 de diciembre del mismo año la reestructura sobre nuevas bases, y que podríamos calificar *de fase o etapa de cooperación*.

Nada más concluyente para corroborarlo que las propias palabras del entonces ministro de la Gobernación Pérez González al presentar a las Cortes el correspondiente proyecto de ley: «se ensaya el encontrarse de la diputación y los representantes en provincias de los servicios centrales; se persigue con ello *unir esfuerzos e intereses del Estado y Provincia y ausentar trabas de fronteras y competencias que tanto han embarazado nuestra vida administrativa*». En la misma línea se expresa García de Enterría, para quien «en la ley de Régimen local, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos tiene como *función primordial* la de asistir *técnicamente* a los entes locales»; subraya luego este mismo profesor su configuración «como órgano propio de la diputación» (esta unión orgánica ya vimos es característica de la cooperación) y tras reproducir las palabras de Pérez González, ya transcritas, termina recalcando cómo «estas *fórmulas colaborativas* degeneraron luego en la absorción de la vida local, en su tecnificación burocrática».

También García Trevijano Foz, en un interesante trabajo, en el que ha intentado sistematizar las fórmulas colaborativas en que se traduce este acercamiento entre las esferas estatal y local, concluye

con las siguientes palabras, que escritas años antes hubieran podido sonar a heterodoxas: «la idea de una separación absoluta de competencias entre el Estado y los entes locales ha sido superada... Hoy día no puede hablarse de competencias exclusivas y excluyentes entre las distintas ruedas administrativas. La *colaboración* en materia económica y financiera a través de los *sistemas de ayuda* hace que la intervención sea cada vez mayor».

Finalmente, Ortiz Díaz caracteriza las funciones de las CPST en esta etapa legislativa como de *cooperación y asistencia técnica* de la diputación a los municipios de la provincia y de asistencia técnica de la Administración del Estado a la propia diputación.

3) La tercera etapa en la evolución orgánico-funcional de este organismo arranca y se genera en la ley de 26 de diciembre de 1957 y decreto de 13 de febrero de 1958, que autorizan al Gobierno para formar planes provinciales de inversión con cargo a los créditos presupuestarios consignados al efecto y la podemos caracterizar —siguiendo a Ortiz Díaz— como de *encauce y coordinación* de la ayuda económica y técnica del Estado y organismos paraestatales a las obras y servicios provinciales y locales. También para García de Enterría «la idea esencial de estos planes parece ser la de *coordinar* las obras del Estado a nivel local, y, a su vez, *aunque ya más lejanamente* estas obras con las realizadas por las corporaciones locales».

Vemos arbitrada ya aquí, por primera vez, una fórmula coordinadora por vía planificadora que podríamos calificar de «coordinación preventiva», siguiendo a Torres Martínez, o de «coordinación por plan» en la terminología de March y Simon.

4) La cuarta etapa evolutiva viene provocada y definida por los decretos de 10 de octubre de 1958 —llamado de Gobernadores civiles— y de 8 de mayo de 1961, y se caracteriza en frase de Ortiz Díaz como de «coordinación de la actividad desconcentrada de la Administración central y paraestatal a nivel provincial».

Para ello se acentúa el proceso de desvinculación de la comisión a la diputación, iniciado en la frase anterior; se potencian las atribuciones directivas y de control de los gobernadores civiles sobre los delegados de los diferentes servicios y se integran o fusionan en la comisión «todas las juntas, comisiones y cualquier organismo colegiado de carácter estatal y ámbito provincial».

5) Por último, la quinta etapa, en la que culmina el proceso de «absorción de la vida local» por la central, así como su «tecnificación burocrática» (García de Enterría) viene marcada por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, por

el que las facultades calificatorias de tales actividades se transfieren parcialmente desde los municipios a las CPST a través del mecanismo de los informes vinculantes.

Se apunta con ello a una fórmula drástica de coordinación: la de concentrar en un órgano único o central las facultades decisorias dispersas o desconcentradas en una pluralidad de órganos locales, con riesgo o posibilidad de que no actúen armónicamente entre sí o apliquen de manera contradictoria unas mismas directrices o criterios en el orden sanitario o industrial.

El examen de los cinco momentos descritos por su referencia directa a una realidad normativa que constituye un ambicioso ensayo de conformación de nuestras estructuras provinciales, nos ha permitido calar, con la plasticidad del caso práctico, en la rica problemática de la coordinación, al mostrarnos el pase desde una fase de incoordinación entre las esferas central y local a otra de cooperación o colaboración entre ellas y de ésta a tres nuevas etapas o momentos en que se articulan ya por primera vez otras tantas modalidades o técnicas coordinatorias.

Al propio tiempo han quedado puestos de relieve los diversos campos, sectores o actividades que se interrelacionan por vía coordinatoria, así como los que quedan excluidos, sin razón suficiente para ello. En efecto, la coordinación se extiende a las inversiones estatales para obras y servicios de *carácter eminentemente provincial o local*, pero no así a las inversiones estatales para obras y servicios de *carácter genuinamente estatal*, aun cuando se localicen en territorio provincial (*v. gr.*, plan nacional de construcciones escolares, de carreteras, etc.) ni a las inversiones de carácter eminentemente provincial o local, pero realizadas *con cargo a fondos provinciales*, no estatales (planes de cooperación provincial). Igualmente se coordina expresamente la *actividad desconcentrada* de las autoridades, servicios y órganos de la Administración central en la provincia (concepto evidentemente más amplio que el obras y servicios), pero no así las actividades concurrentes que sobre el mismo campo puedan desplegar las corporaciones locales a través de sus propios órganos y servicios.

Vemos, pues, en conclusión, cómo mientras la coordinación parece relegarse al ámbito de las obras y servicios centrales a nivel provincial (relaciones inter pares), la articulación de actuaciones entre la Administración periférica del Estado y la propiamente local sigue, por el contrario, el cauce de la cooperación o colaboración, cuando

no el de la absorción o centralización, más propio de las relaciones de protección y tutela entre órganos de desigual preeminencia jurídica y potencialidad económica.

6. Coordinación y productividad

En la definición de Mooney, al principio comentada, coordinación y productividad son dos conceptos que parecen jugar con independencia, ya que en la misma no se les relaciona. El fin de la coordinación no es el aumento de la productividad, sino el logro de una unidad de acción entre los que actúan en orden a la más eficaz consecución de un propósito común. Que esa unidad de acción pueda redundar después en un incremento de la productividad o, más exactamente, en una economía de medios personales y materiales, será cosa normal pero no consustancial al concepto. Tal sucederá, por ejemplo, en los casos en que como consecuencia de la aplicación de este principio se supriman órganos duplicados o se fusionen otros que ejerzan funciones paralelas o complementarias (véase artículo tercero, en relación con la disposición final sexta de la LPA).

Contrariamente, para Ortiz Díaz, las conexiones entre coordinación y productividad se presentan tan claras que las recoge con reiteración en el concepto que ofrece de la primera. «La coordinación en el orden administrativo la entendemos —dice— como aquel principio que *tiene por objeto* conseguir mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo de los distintos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la *necesaria rapidez y eficacia* de la actividad administrativa, evitando las duplicidades de cometidos o las lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios, y que *persigue, al mismo tiempo, la más posible economicidad* en la gestión de la Administración pública *mediante el empleo de un minimum de personas y de esfuerzos*, soslayando la reiteración innecesaria de actos y servicios con *el consiguiente ahorro de material y dinero*» (lo subrayado, tanto en esta cita como en las demás, es nuestro).

Citando a White, remacha finalmente su pensamiento con estas palabras: «la coordinación es el ajuste de las partes unas a otras y el movimiento y operación de las mismas a tiempo, *de tal manera que cada una aporte su máxima contribución al producto del todo*».

Ciertamente que tal postura viene a constituir para el tan citado profesor más un «deber ser» inherente a la pureza del concepto que una realidad práctica confirmable por la experiencia. De ahí que se ponga a cubierto de esta posible objeción al afirmar que «muchas veces la incoordinación administrativa no origina la ineficacia..., sino una innecesaria... ausencia de sentido de la economía y de la productividad en la gestión administrativa», y que «...si bien la *economía... no se consigue sólo con la coordinación*, indudablemente ésta es un medio poderosísimo para aquélla».

Claramente se desprende, pues, aun con las anteriores salvedades, que para estos autores la organización puede conceptuarse como un conjunto de medios personales y materiales económicamente valuales y ordenados al logro de un fin. Serán innumerables las posibilidades que se ofrezcan de ordenarlos, pero de entre ellas sólo una será, evidentemente, la más económica; pues bien, ésa será también, en principio, la más coordinada.

¿Cuál de ambas posturas se ofrece como más aceptable, la que desliga los conceptos de coordinación y productividad o la que los conecta en una relación de medio a un fin?

Semejante interrogación no es de las que se presta a contestar escuetamente, esto o lo otro, pues la disyunción que establece tiene tanto de subjetiva como de objetiva. Si quien bien distingue bien conoce, lo más indicado será hacer un análisis previo de la cuestión y sólo en función de lo que resulte de él tomar posición o posiciones.

En este sentido conviene hacer objeto de especial consideración las siguientes proposiciones, que deliberadamente esquematizamos para su más fácil crítica y valoración:

a) Si el fin interno de la organización es la coordinación, y el de la coordinación la productividad, se sigue de ello que el objetivo de la organización es la productividad. Y como consecuencia de este principio, otro en el que se ha puesto no menor énfasis: la actuación de la organización ha de ajustarse antes que nada a normas o criterios de valoración económica.

De semejante principio se trasluce ya claramente la inexactitud, más propiamente que el error, que deriva de querer aplicar indiscriminadamente a la Administración pública las conclusiones obtenidas del estudio de la empresa privada, olvidando que entre una y otra existen relaciones de analogía estructural y funcional, pero nunca identidad de medios y propósitos.

En efecto, mientras la empresa privada lo valora todo desde la perspectiva del ánimo de lucro que persigue a través del precio de venta de los productos obtenidos o de los servicios prestados, la

Administración pública es, por definición, la antítesis de ese ánimo de lucro. Surgió precisamente para hacer lo que nunca podrían o querrian hacer los particulares, entre otras cosas, por la imposibilidad de obtener una ganancia dineraria. Y de ahí que su misión sea no la de *servirse* del público (acción reflexiva o egoísta), sino la de *servir* al público (acción transitiva y altruista).

Pero aún hay más: ¿cómo fijar el valor de una sentencia o de un expediente con la misma mentalidad económica con que se determina el coste de fabricación de un coche? «Todo necio confunde valor y precio», pudo decir A. Machado, nuestro gran poeta, y esa distinción nos sugiere la afirmación de que mientras la Administración se mueve o actúa en un mundo *de valores* la empresa privada lo hace en un *mundo de precios* (mercado). La Administración gasta, es cierto, y mediante una contabilidad analítica adecuada podrá llegar a determinarse lo que su funcionamiento cuesta y establecer comparaciones de un servicio a otro, pero ¿cómo poner precio a los bienes inaprehensibles que su gestión produce?

De ahí que sea una inconsecuencia querer que la Administración tenga en su actuación *el mismo grado* de sensibilidad económica que la empresa privada; para ésta, un balance deficitario será normalmente su esquila de defunción (disolución por quiebra), la Administración tendrá en ocasiones que gastar—sin contrapartida inmediata—a exigencias de la propia economía (Keynesismo).

b) Pues que todo puede medirse económicamente a través del gasto, todo es reducible a categorías económicas. Y como consecuencia, la última palabra (veto) en toda cuestión la dirá la economía en función de la «economicidad» de las distintas medidas o soluciones a cada caso aplicables. Criterio decisor para ello será la productividad, el rendimiento, la eficiencia, la economía, en suma, la obtención de un máximo de beneficios a un mínimo de costes.

También esta proposición merece de puntualizaciones. ¿Es lo mismo productividad o economía que *eficacia* o que *celeridad*? Estos tres criterios o normas los invoca, como sabemos, el artículo 29 de la ley de Procedimiento administrativo, que ha hecho de ellos casi un *slogan*. Pues bien, para nosotros—al margen de rigorismos científicos—esos tres conceptos pueden llegar a ser opcionales o dilemáticos en muchas ocasiones, o eficacia y celeridad a costa de la economía, o economía con sacrificio de la eficacia y la celeridad.

En la eficacia vemos un concepto más político o administrativo que económico: importa hacer esto (eficacia) cuanto antes (celeridad) no importa a qué precio (economía). No nos cabe la menor duda de que cuando Napoleón acometió la radical reestructuración

de la Administración pública francesa lo hizo con el exclusivo propósito de darle una mayor eficacia frente a su nueva política o concepción del Estado. No importa que económicamente la centralización pueda resultar más o menos «productiva» que la descentralización; lo que ha de contar es su mayor eficacia para modelar al país y servir los designios de una política.

Desde el ángulo propuesto de la empresa privada también vemos clara la distinción: la eficacia ha de ser sacrificada en aras a un mayor beneficio cuando como consecuencia de un exceso de producción o de una mejora en la calidad de los productos se provoca una baja en los precios de venta o un alza en los costes sin compensación económica suficiente. He ahí, precisamente, la razón de la lucha contra los monopolios: en que sacrifican al lucro de unos pocos el beneficio de los más (eficacia).

De ahí, pues, que la coordinación en el ámbito de la Administración pública se encamine, por lo general, antes que a un aumento de la productividad o economía, a un aumento de la eficacia. Sin perjuicio de que cuando ambas aspiraciones sean compatibles —y lo serán normalmente— esa coordinación traiga también, por añadidura, un incremento de la productividad.

Sólo así hay que entender, creemos, las palabras de García de Enterría, que a muchos podrían inducir a escándalo, cuando enjuicia la nueva orientación dada a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos a que más atrás nos hemos referido: «La refundición de todas las juntas y comisiones que hace el decreto de 10 de octubre de 1958 —dice— sin tener en cuenta el carácter gestor y representativo y social —no burocrático— de algunas de ellas, resulta un criterio inaceptable..., y una muestra más de los resultados a que conduce la elevación a lugar primario del famoso principio de la coordinación, porque lo esencial de los servicios es su prestación material, no su coordinación». Lo que, en definitiva, equivale a decir que si la coordinación es el fin interno de la organización, la eficacia se conecta directamente a sus fines externos, y éstos han de prevalecer sobre aquél por la misma razón que prima siempre lo substantivo sobre lo adjetivo y los fines sobre los medios.

c) La productividad y la coordinación no tienen el mismo sentido cuando se predicán de una única organización (empresa) que de una constelación de organizaciones ligadas entre sí por vínculos de interdependencia económica y jurídica, pero que tienden a actuar de hecho con separación e independencia (caso de los distintos departamentos ministeriales que integran la Administración pública).

Para nosotros, esta proposición es evidente; precisamente cuando

la coordinación puede conducir a un aumento injustificado de los gastos de gestión e incluso a una sensible pérdida de celeridad en el despacho de los asuntos es en los casos en que se intenta coordinar por medio del intercambio o centralización de la información a una serie de organismos y autoridades que vienen actuando por separado.

De ahí que la ley de Procedimiento administrativo, al enfrentarse con el dilema «coordinación o simplificación» se incline en principio por esta última. Así se deduce de los artículos 32 (reducción al mínimo de las peticiones de datos a otros organismos) y 78 (comunicación transversal directa y no por vía jerárquica).

Contrariamente, en el Derecho administrativo francés, la Instrucción general de 26 de marzo de 1964, dictada para la aplicación del decreto 64/250, de 14 de marzo, relativo a los poderes del prefecto y a la organización de los servicios del Estado en los departamentos, regula con minuciosidad la «centralización del correo» como sistema de coordinación basado en la puntual y completa información del dirigente.

En dicha Instrucción—dirigida a los prefectos—se puede leer lo siguiente: «La eficacia de vuestra acción depende, en amplia medida, de la cantidad y calidad de vuestra información y especialmente de su rapidez», «...deben procurar que esta obligación no constituya para los servicios *un suplemento de trabajo que no esté justificado por una necesidad real...*»; «...se esforzarán en armonizar sus solicitudes de información con las que emanen de las administraciones centrales» para evitar posibles duplicaciones en las peticiones de los datos; «...procurarán igualmente que esta obligación no constituya para los servicios, establecimientos y organismos interesados *una carta demasiado pesada...*»; etc.

En suma, la misma idea latente en los citados artículos de nuestra ley de Procedimiento administrativo, sólo que anteponiendo la coordinación a la simplificación.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BARNARD, Chester I.: *Las funciones de los elementos dirigentes*. Traducción de Francisco F. Jardón Eulalia. Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1959.
- BONNEFOUS, Edouard: *La reforma administrativa*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1960.
- CIMMINO, Salvatore: *La organización administrativa en su contexto social*. Traducción y estudio por Francisco Ansón Oliart y E. Sánchez. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1964.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «El servicio público de transportes», *RAP* número 10.
- «El servicio público de gas» en el libro *Problemas actuales de régimen local*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1958.
- «Administración local y administración periférica del Estado: problemas de articulación», en el libro *La Administración española*. IEP. Madrid, 1961.
- «Los planes provinciales de obras y servicios», en *Problemas actuales de régimen local*, obra citada en segundo lugar.
- GARCÍA TREVIJANO FOX, J. A.: *Principios jurídicos de la organización administrativa*. SEP. Madrid, 1957.
- «Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español», *RAP* núm. 29.
- GASCÓN HERNÁNDEZ: «Cooperación y Administración». *RAP* núm. 17.
- GULICK, Luther; URWICK, L., y MOONEY, James D.: *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. San José (Costa Rica). Escuela Superior de Administración Pública. América Central, 1962.
- MARCH, James G., y SIMON, Herbert A.: *Teoría de la organización*. Barcelona. Ediciones Ariel, 1961.
- MOSER, Frederick C., y CIMMINO, Salvatore: *Ciencia de la Administración...* José A. Escalante y Francisco Ansón. Madrid. Ediciones Rialp, S. A., 1961.
- MOONEY, James D.: *Principios de organización*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1957.
- «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: El decreto de 10 de octubre de 1958». *REVL* núm. 106.
- RICCARDI, R.: *La dinámica de la dirección*. 2.^a ed. Rialp. Madrid, 1960.
- ROMERO NAVARRO, Luis, y SÁNCHEZ PINTO, Lázaro: *El desarrollo económico-social y la reforma de la administración periférica en Francia*. Madrid. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1965.

-
- SIMON, Herbert A.: *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Traducción del inglés por Amando Lázaro Ros. Madrid. Editorial Aguilar, 1962.
- TORRES MARTÍNEZ: *Teoría y práctica de la política económica*. 2.^a ed. 1961. Edit. Aguilar, Madrid, 1955.
- VON WIESE, L.: «Rasgos fundamentales de una teoría de la organización». *REP* núm. 79.