

¿HACIA UNA REFORMA DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL?

Por LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

35.047:35.071.5(46)

HASTA ahora siempre que se ha hablado de la Reforma Administrativa—con mayúsculas—se ha sobreentendido reforma de la Administración central y de la función pública. La reforma de la Administración territorial ha quedado siempre en un segundo plano de importancia y significación.

La ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado se contrae básicamente a la Administración central, y así, por ejemplo, su artículo 22 excluye o no menciona a los órganos territoriales entre los que pueden asumir por delegación atribuciones propias de los órganos superiores.

El solo aspecto que de veras parece haber preocupado al legislador reformista y que cabría conectarlo con los postulados inspiradores de la reforma administrativa en marcha ha sido el de

estimular—más que imperar—una progresiva desconcentración de competencias en favor de los órganos locales delegados de la Administración central. La disposición adicional primera de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en concordancia con el artículo quinto de la ley de Procedimiento administrativo, así parecen confirmarlo. Pero ahí se acaba prácticamente la inquietud reformadora de ambos textos legales, los más capitales, sin duda, por su generalidad y rango, entre los que integran la normativa realizadora y propulsora de la misma.

Tal vez las implicaciones político-administrativas que una tal reforma, planteada al más alto nivel, necesariamente tendría con el régimen local, regido por un ordenamiento propio y cargado de un elevado potencial político, hayan obstaculizado el acometimiento a fondo de la reforma y el que ésta se haya intentado muchas veces de manera inconexa y a niveles normativos insuficientes. Otro tanto cabría decir de la excesiva compartimentación y centralismo que dan su impronta a nuestra Administración pública y que se proyectan y hacen singularmente visibles en la estructuración vertical y fuertemente jerarquizada de los diversos servicios provinciales regidos por delegados que no es que actúen con relativa independencia unos de otros, sino que aunque, quisieran obrar de otra manera, difícilmente lo conseguirían al carecer, por lo general, de un ámbito autónomo de gestión al margen de las autoridades centrales.

Sin embargo, la importancia del tema ahí está y de nada serviría cuanto se hiciera en los escalones centrales si no se asegurase al mismo tiempo su adecuado engranaje con la paralela reforma de los organismos y servicios territoriales. Cuando al martillo se le alarga excesivamente el mango no es posible que pueda golpear con rapidez ni precisión, y muchas energías se malgastan simplemente en el hecho material de levantarlo y desplazarlo. Y a eso equivale la centralización administrativa cuando se lleva a extremos incompatibles con una gestión rápida y eficaz de los servicios.

No ha faltado, ciertamente, a la reforma de la Administración territorial una literatura doctrinal de altura parangonable a la que ha movilizadado la de la Administración central o la de la función pública. Ahí están los nombres de García de Enterría, García Trevijano, Carro Martínez, González Pérez, Jordana de Pozas, entre otros, para corroborarlo. Sin embargo, obligado es reconocerlo, las iniciativas del legislador, y más aún las de los distintos departamentos en la regulación por separado de los servicios de ellos dependientes, han adolecido de una falta de unidad de dirección

que diese coherencia y visión de conjunto al sistema. Bastará, para demostrarlo, la abigarrada normativa reguladora de la estructura, composición, encuadramiento y funciones de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, llamadas a ser, en íntimo engarce con los gobernadores civiles, la clave y el arco de auténtico gobierno provincial sobre el que cimentar la reforma.

Pero no son únicamente razones de tipo administrativo, ni siquiera político, con ser éste un factor de peso decisivo, ante la natural gravitación que sobre cualquier sistema que se intentase montar ejercería el vasto mundo de las Corporaciones locales, las que determinan e impulsan la necesidad de una reforma de las estructuras territoriales. Son cada vez más factores económicos y técnicos los que la están urgiendo, por encima de pretéritas ideologías, y llevando al convencimiento de todos los espíritus que aferrarse a estructuras caducas o inservibles es renunciar al progreso y al desarrollo, o al menos, frenarles en su marcha ascendente, con perjuicio para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido y con ese alcance vuelve a hablarse de la regionalización del país, sin que la palabra adquiera ya esa cargazón política y disgregadora que en otros tiempos tuvo para desdicha de la Patria. Porque es el caso que por las mismas razones que se apela a la región como nueva demarcación territorial, especialmente apta para las exigencias planificadoras que el desarrollo socio-económico impone, se habla de la comarcalización de los pequeños municipios, en orden a dotarlos de un nivel de vida y de unos medios de acción que el mito romántico de la autonomía local jamás hubiera podido proporcionarles.

De ahí que parezca llegada la sazón de, sin prisa pero sin pausa, ir esforzándose en aunar, en un sistema armónico, el espíritu que anima y los medios que movilizan disposiciones tan heterogéneas y dispersas como puedan serlo los preceptos de la ley de Régimen local relativos a la supresión, fusión, agrupación o mancomunización de municipios; los que prevén la posibilidad de que las Corporaciones locales gestionen, por delegación del Estado, y con su ayuda económica, servicios públicos de ámbito local y titularidad de aquél; los que apuntan a la creación de las regiones como entidades supraprovinciales (elección de los polos de promoción por la orden de la Presidencia del Gobierno de 1 de febrero de 1964; institución del cargo de gobernador general o regional por el decreto de 10 de octubre de 1958); los que intentan completar el

esquema territorial patrio posibilitando la creación de la comarca como entidad intermedia entre el Municipio y la Provincia (orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de enero de 1959, instrucción 910/01 del Ministerio de la Gobernación del año 1962); las normas que tienden a instituir un auténtico Gobierno provincial en torno a la figura del gobernador civil (decretos de 10 de octubre de 1958 y de 8 de mayo de 1961); las que apuntan a una planificación integral de las diversas fuentes financiadoras del desarrollo económico a nivel regional o local (ley de 26 de diciembre de 1957, Decreto de 13 de febrero de 1958, ordenes de la Presidencia del Gobierno de 29 de marzo de 1958 y 5 de enero de 1959, planes de cooperación provincial regulados en la ley de Régimen local y su reglamento de Servicios); las que postulan una progresiva desconcentración de atribuciones en los órganos periféricos a través del pivote de los Gobiernos Civiles (disposiciones adicionales de LRJ, en relación con el decreto de 10 de octubre de 1958), las que aconsejan la refundición o integración en una sola Delegación de los Servicios Provinciales o Locales dependientes de un mismo ministerio, con el fin de que haya un delegado único por cada departamento, así como las que abogan por la reestructuración de las diversas circunscripciones administrativas, con el fin de hacerlas coincidir en lo posible y evitar superposiciones e interferencias de distintas autoridades sobre una misma demarcación (disposiciones adicionales LRJ; disposiciones finales de la ley de 28 de diciembre de 1963, aprobatoria del Plan de Desarrollo; Concordato vigente), y, en general, todas aquellas disposiciones orgánicas o funcionales en las que se introducen reformas parciales de nuestras estructuras administrativas territoriales, tanto estatales como genuinamente locales, contraposición ésta, por otra parte, ya superada por su común integración en el ámbito superior de los intereses nacionales (v. gr., decreto de 3 de julio de 1965 por el que se reorganiza la Administración territorial de la Hacienda pública). La envergadura de la reforma no puede ser, sin embargo, obra de un día ni de una precipitada carrera. Más que el hacer las cosas importa el hacerlas bien y ello obliga a concebir toda reforma como una estrategia. Dice el lema del sabio conservadurismo inglés que «lo que no es necesario cambiar es necesario no cambiar», y de ahí la conveniencia de proceder, siempre que sea posible, por vía experimental en orden a contrastar y depurar cualidades que pueden tener más de supuestas que de reales en función de cada situación, recurriendo para ello a las experiencias piloto o de ensayo, hoy tan en boga en el campo de la sociología aplicada, y que permiten al hombre de

gobierno conjugar la audacia con la prudencia, cualidades ambas sin las que mal podría cumplir su altísima misión de transformar y perfeccionar sin tregua la sociedad que dirige.

Así se ha venido haciendo en el país vecino, cuyas viejas estructuras napoleónicas modelaron las nuestras, y al que, si bien sería pueril imitar servilmente, sería no menos insensato no tratar de aprovechar una experiencia que por haberse generado en el seno de unos esquemas políticos y administrativos semejantes resultará en gran medida utilizable como guía u orientación del camino que por nuestra parte convenga seguir.

