

PROBLEMATICA ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA

Por J. L. DE LA VALLINA VELARDE

Jefe del Gabinete de Estudios
para la Reforma Administrativa,
Secretaría General Técnica
de la Presidencia del Gobierno

Sumario: El territorio estatal y su división a efectos administrativos.—2. Perspectivas en orden a la división del territorio: comarcas y regiones.—3. Problemática actual de la división provincial.

1. El territorio estatal y su división a efectos administrativos

EL territorio del Estado puede ser objeto de consideración jurídica desde distintos puntos de vista. Al Derecho político y al Derecho internacional le interesará el territorial estatal en cuanto límite de la soberanía, sin perjuicio de su carácter de posible objeto de relaciones jurídicas internacionales. Desde una vertiente jurídico-administrativa el territorio estatal adquiere una especial relevancia en relación con la estructura orgánica de la Administración pública.

La problemática de la llamada Administración periférica está precisamente destacando esta última vertiente jurídica del territorio, puesto que en definitiva su existencia obedece a la estructura de la Administración estatal a través de un criterio territorial.

Es este significado jurídico-administrativo del territorio el que directamente nos interesa a efectos del presente estudio, puesto que el carácter del territorio como elemento esencial de las entidades territoriales menores (entidades locales), no cobra mayor sentido respecto de la problemática de la Administración periférica del Estado. Concretamente, no ha de interesarnos el tema de la naturaleza del derecho de las entidades territoriales sobre su territorio, que desde la época romana viene siendo objeto de discusión, fundamentalmente a través de la aplicación de las teorías del *ius in re* y del *ius in personam* a dicho territorio.

Moviéndonos dentro de la Administración pública del Estado, es donde se plantea el tema de la Administración periférica, como parte de dicha Administración, llamada a ejercer su actividad en una zona concreta del territorio nacional, que a estos efectos es objeto de la correspondiente división. Como dice Santi Romano, es preciso que el Estado esté representado por sus órganos en todas las partes del territorio nacional, necesidad que crece, naturalmente, en razón directa de la extensión del territorio y de la amplitud de los fines del Estado. Ello obliga a efectuar una división del territorio estatal en circunscripciones administrativas, que sirvan para delimitar el ámbito de competencia de los llamados órganos estatales locales, por contraposición a los centrales, que son «aquéllos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional», de conformidad al artículo 5-2.º de la Ley de Procedimiento administrativo. Así entendidas las circunscripciones administrativas son el resultado de una mera división del territorio nacional que la ley fija a los fines técnicos de la estructura más adecuada de la Administración pública y que tienen como consecuencia jurídica más importante, el delimitar la esfera de atribuciones de los distintos órganos locales del Estado.

Como queda indicado, dicha división obedece a criterios y fines técnicos y, concretamente, a un intento de racionalización de las funciones administrativas a través de una adecuada división del trabajo, ya que es obvia la dificultad de gobernar desde un centro único todo un territorio estatal.

Con la creación del Estado moderno, resultado del triunfo del poder del monarca frente a los otros titulares del poder, que durante toda la época feudal lo venían ostentando, surge una imperiosa necesidad de división del territorio nacional a efectos del más racional ejercicio del poder ya concentrado en unas solas manos, como sucede en nuestra patria por medio de la institución del intendente de provincia, creada por Felipe V, en 1718. Dicha división se hace aún más precisa con el advenimiento del Estado demo-liberal, que acen-

túa la centralización del poder, poniendo fin a los antiguos privilegios que limitaban el poder real.

Los criterios para efectuar dicha división son fundamentalmente dos: respetar las divisiones históricas, tal como han ido configurándose a través del tiempo, o prescindir por completo de estos antecedentes y dividir el territorio nacional de manera abstracta y uniforme, creando una serie de circunscripciones simétricas y en cierta forma artificiales, en función de los fines técnicos perseguidos.

Este segundo criterio fué el utilizado en Francia, pues, como es bien sabido, uno de los principales logros en el orden administrativo del régimen posterior a la Revolución, fué el establecimiento de unas circunscripciones administrativas totalmente artificiales y uniformes, siguiendo el pensamiento de Sieyes y Thouret, que pusieron fin a la situación anterior, en la cual existían un gran número de diversas circunscripciones.

En nuestra patria, también en este punto se pone de manifiesto la influencia del sistema administrativo francés. Desde la segunda mitad del siglo XVIII se dejaba sentir la necesidad de proceder a una adecuada ordenación del territorio nacional, como lo prueba la resolución de Fernando VI, de 13 de noviembre de 1766, rectificando la Instrucción de Intendentes-Corregidores de 1749 (nov. VII, 11, 22), así como el Proyecto de Gobierno de Carlos III de dividir el territorio en provincias. El constitucionalismo se enfrenta igualmente con este problema, y en las Cortes de Cádiz, como nos dice el conde de Toreno, «todos estaban de acuerdo en la necesidad de variar y mejorar la división actual», lo cual se refleja en el artículo 11 de la Constitución de 19 de marzo de 1812, que se pronunciaba en favor de «una división más conveniente del territorio español, por ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan».

Como es bien conocido, dicha división fué obra de Javier de Burgos por real decreto de 30 de noviembre de 1833, división que sigue vigente, con la sola alteración producida en 1927, al dividir la provincia de Canarias en dos (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife). La obra de Javier de Burgos, si bien suele conceptuarse de artificial y abstracta siguiendo el patrón departamental francés, no puede olvidarse que en algunos supuestos la división efectuada coincide exactamente con antiguos territorios o divisiones históricas, y así Font Rius puede decir que las provincias son «divisiones administrativas aparecidas en la Edad Moderna y perpetuadas, tras una importante modificación de su naturaleza, hasta nuestros días».

1.1 DIVISIONES GENERALES

La división efectuada del territorio nacional presenta un carácter general. Es decir, la división provincial da lugar a circunscripciones administrativas del Estado a efectos de la determinación del ámbito de competencia de sus distintos órganos, ya que según el real decreto de 30 de noviembre de 1833, que la estableció, es considerada como división reguladora para todos los servicios del Estado, salvo los taxativamente exceptuados. Este criterio se repite en la vigente ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, cuyo artículo 2 conceptúa a la provincia como «división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional», postura que se reafirma en el artículo 3 de dicho texto legal que establece que «la distribución de los servicios del Estado se acomodará en lo posible a los límites de las Provincias y de los Municipios, de forma que sus territorios no queden sometidos a jurisdicciones distintas de un mismo orden».

Dicha circunscripción administrativa provincial, así como el Municipio, que igualmente tiene el carácter de circunscripción estatal general, coinciden con el ámbito territorial de las Entidades locales autárquicas, según el criterio propio del régimen francés. Es decir, la división general del territorio estatal cumple un doble fin: delimitar el territorio de las Corporaciones locales, al mismo tiempo que sirve para precisar las circunscripciones estatales de carácter general. Sistema de división territorial que, como queda indicado, es el propio de los países de régimen administrativo; así, refiriéndose a Italia, Amorth indica que el ámbito territorial de las Entidades locales «coincide con las circunscripciones administrativas de la República, de tal manera que los singulares territorios de la Región, Provincia y Municipio, determinan al mismo tiempo los espacios territoriales, dentro de los cuales los órganos y autoridades administrativas estatales desarrollan su competencia».

Estas divisiones generales en la actualidad se ven claramente desbordadas como consecuencia de las transformaciones socio-económicas operadas desde su creación. La importancia del Municipio como circunscripción administrativa general del Estado es en nuestros días mínima, y la propia circunscripción provincial resulta insuficiente como ámbito delimitador de la competencia de todos los órganos locales del Estado, ya que como dice Bonnefous no es posible que en la época del átomo los servicios públicos conserven la orga-

nización y utilicen procedimientos propios de los tiempos de las diligencias.

Ello ha llevado como consecuencia la creación de una serie de circunscripciones especiales, en función del ejercicio de competencias concretas.

1.2 DIVISIONES ESPECIALES

El carácter uniforme y general, con que se presentaba la división territorial en los albores del constitucionalismo, se encuentra claramente superado por medio de una serie de divisiones especiales que han ido surgiendo según lo requerían las exigencias de la actividad administrativa. Se trata de circunscripciones administrativas creadas *ad hoc*, normalmente de carácter superprovincial o regional, para delimitar el ámbito de competencia de determinados órganos. En los últimos tiempos es de indicar que la creación de estas divisiones especiales presenta una marcha ascendente, que si bien por un lado evita en ciertos casos los inconvenientes que se derivan de la insuficiencia del ámbito provincial, por otro, supone un elemento de perturbación para la buena marcha administrativa, al faltar entre ellas el más mínimo elemento de homogeneidad y no tomar como base de partida las circunscripciones generales—como en principio sería de desear—, con lo que el territorio provincial se encuentra de hecho en numerosos casos fraccionado, para encuadrarse cada una de sus partes en distintas divisiones especiales de ámbito regional, con desconocimiento absoluto de lo preceptuado en el artículo 3 de la ley de Régimen local.

En la actualidad se puede considerar que todo departamento ministerial y lo que es más grave, en numerosos casos, cada una de las direcciones generales, tienen sus propias divisiones especiales, como se pone de manifiesto en el estudio de Alvarez Pastor, «Organización periférica del Ministerio de Agricultura» (DA 82), en relación con este departamento. Como manifestación reciente de esta proliferación de divisiones especiales de ámbito supraprovincial o regional podemos indicar en relación en el bienio 1965-66, la creación de los Servicios regionales de Construcción de Obras Públicas (orden 13.3.1965); las Inspecciones de Servicios regionales de Industria (orden 2.2.1965); las Regiones para la Inspección de los Servicios de Minas (artículo 5, orden 1.7.1965); las Delegaciones regionales del Servicio de Productividad Industrial (artículos 16 a 18, orden 5.10.1965); las Jefaturas de Zona del SOIVRE (en número de 8 se fijan

por orden de 11.1.1966); las Jefaturas Regionales de carreteras (decreto 17.2.1966).

Esta proliferación de división especiales —que se puede estimar ascienden apróximadamente a un centenar—, hace que nos encontremos con una situación análoga a la que presentaba Francia en la época del *Ancien Regime* y que, en gran parte, motivó la creación de circunscripciones administrativas uniformes y de carácter general a todos los efectos administrativos.

En relación con estas divisiones especiales debería velarse en su creación por lograr la mayor homogeneidad posible entre ellas. Es cierto que por surgir en función de una finalidad concreta, su ámbito no admite un criterio uniforme, pero en muchos casos ello si sería posible, sobre todo respecto de las que pertenecen a un mismo departamento ministerial. La creación de regiones gubernativas de carácter general, cuestión a la que más adelante se aludirá, podría ser la vía para poner orden en este punto.

Por otro lado y como principio general, debe defenderse que el ámbito de las circunscripciones supraprovinciales comprenda íntegramente el territorio provincial; es decir, tomar en todo caso con el carácter de división indivisible la provincial, a fin de evitar los inconvenientes que presenta el que una provincia se encuentre incorporada fraccionadamente a dos o más divisiones regionales.

2. Perspectivas en orden a la división del territorio: comarcas y regiones

La insuficiencia de nuestras circunscripciones generales (municipios y provincias), puesta de manifiesto claramente en relación con la división provincial por la proliferación de las llamadas circunscripciones especiales, conduce en la hora actual a replantearse el tema de la división territorial, buscando el establecimiento de áreas más idóneas par el ejercicio de la actividad administrativa.

Este replanteo de la división territorial, conduce al tema de las comarcas y regiones como circunscripciones administrativas del Estado de ámbito infraprovincial y supraprovincial, respectivamente.

2.1 LA CREACIÓN DE COMARCAS

Por lo que, se refiere a las comarcas, su establecimiento puede hacerse con un doble carácter. Por un lado, la comarca como entidad local dotada de personalidad jurídica, que agruparía los municipios

de aquellas áreas homogéneas por razones geográficas, económicas, históricas o administrativas y que iría encaminada a poner remedio a las deficiencias, fundamentalmente económicas, de los pequeños municipios, tal como propugna R. Martín Mateo, en su estudio *La comarcalización de los pequeños municipios*. En todo caso el establecimiento de la comarca en este sentido entendida se proyectaría directamente sobre el Régimen local, que no pretende ser objeto de especial consideración en estas líneas.

Por otro lado, la división comarcal puede realizarse con el carácter de circunscripción administrativa del Estado, que podría ir unida, o con independencia, a la creación de la comarca como Entidad local. La creación de circunscripciones comarcales, con el carácter de área territorial intermedia, para la planificación y prestación de determinados servicios públicos, es una necesidad imperiosa, como se pone de manifiesto en la reciente publicación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, *Las provincias y sus comarcas*, donde se recogen los estudios sobre la cuestión, realizados por los Negociados de Planificación y Programación de los Gobiernos civiles, por imperativo de la instrucción 910/01 de 1962.

Su creación tendría como antecedente inmediato las Comisiones Comarcales de Servicios Técnicos previstas por el artículo 6 del decreto de 13 de febrero de 1958, para el supuesto de planes que afecten a municipios pertenecientes a varias provincias, pues va de suyo que la división comarcal no tendría por qué realizarse dentro del marco provincial, sino que podría comprender un área perteneciente a distintas provincias, aunque con carácter general debiera huirse de esta fórmula.

2.2 LA REGIÓN GUBERNATIVA

El término región aparece, como indica Sánchez Toca en su obra *Regionalismo, municipalismo y centralización*, en los proyectos de ley de los últimos años del reinado de Alfonso XII.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, la región, al igual que sucede con la provincia, puede ser considerada desde dos ángulos diferentes: Como mera circunscripción administrativa del Estado, para la mejor distribución de sus servicios sobre el territorio nacional y como Entidad local con personalidad jurídica propia distinta de la del Estado. Estos dos conceptos de región, radicalmente diversos, dan lugar a lo que podemos denominar región gubernativa y región autárquica, respectivamente.

El primero de los conceptos de región que queda expuesto relaciona el término con el problema de la desconcentración administrativa, mientras que el segundo hace referencia a la descentralización que admite una gran gama de matices o grados y que en el último extremo puede llevar a la existencia del llamado Estado regional, figura muy del agrado de las nuevas corrientes de la doctrina italiana y que en nuestra Patria ha sido objeto de estudio por Ferrando Badia.

Nuestra tradición, fundamentalmente de carácter doctrinal, en orden a la región, configuraba a ésta esencialmente como región autárquica, en un intento de llegar a producir una verdadera descentralización de carácter político, como incluso en algún momento histórico se logró.

Sin embargo, en la hora actual el problema regional en su vertiente jurídico-administrativa se conecta más directamente con el concepto de región gubernativa, intentando darle un carácter funcional, superando las insuficiencias que el ámbito provincial hemos visto presenta para la eficaz planificación y prestación de los singulares servicios públicos.

En todo caso, en nuestra estructura administrativa la región no tiene con carácter general existencia, en ninguno de los dos sentidos que han quedado expuestos; de la región autárquica se ha huido conscientemente por las implicaciones políticas que el tema presenta y por los trastornos que en la vida nacional ocasionó, en los escasos supuestos en que la fórmula se implanta.

La región como circunscripción administrativa del Estado tampoco se encuentra establecida con carácter general, puesto que según hemos visto las divisiones administrativas de carácter general siguen siendo el municipio y la provincia. No obstante, la insuficiencia de dichas divisiones generales en relación con la prestación de determinados servicios y la necesidad de planear sobre una área geográfica superior las necesidades públicas, ha hecho surgir una serie de divisiones especiales que presentan en la mayoría de los casos un carácter supraprovincial o regional. Los supuestos de las delegaciones del Ministerio de Comercio, de las Confederaciones Hidrográficas, de los Distritos Mineros, etc., son ejemplos claros de esta idea regionalizadora aplicada a servicios concretos. También hemos visto cómo en los últimos tiempos proliferan las manifestaciones de estos servicios de ámbito regional.

La necesidad sentida de acudir a divisiones regionales, no sólo queda puesta de manifiesto por la existencia en nuestra Organización administrativa de las llamadas divisiones especiales, sino tam-

bién por los diversos proyectos regionalizadores que en nuestra historia legislativa se han producido, entre los que se pueden señalar, aparte de las 19 circunscripciones de la Constitución de Cádiz, los siguientes:

1.º El decreto de 19 de septiembre de 1847 de Patricio de la Escosura que dividió a España en 11 regiones, estableciendo gobernadores generales en cada una de ellas. Dicha división responde más bien a la idea de región gubernativa que a la de región autárquica, en cuanto que se consideraba como división general para todos los servicios administrativos. Este decreto tuvo, no obstante, escasa vigencia, pues fué derogado a los pocos meses, como consecuencia de la inestabilidad política de aquel momento.

2.º El proyecto que el 5 de enero de 1884 presentaba a las Cortes Segismundo Moret, como ministro de la Gobernación, en el que se proponía la creación de 15 regiones y un Gobierno civil general en cada una de ellas y que constituía la pieza clave del programa del Gobierno del Partido Liberal. Era igualmente proyecto más descentralizador que descentralizador.

3.º El proyecto de 25 de diciembre de 1884 de Francisco Romero Robledo, ministro de la Gobernación del Gabinete constituido por el Partido Conservador, en el que se efectuaba una refundición de las leyes orgánicas provincial y municipal de 1877 y de 1882, respectivamente, y donde se incluía a la región, aunque con el carácter de Entidad intermedia entre municipio y provincia, por lo que se trataba más que de una verdadera región, de una entidad de carácter comarcal.

4.º El proyecto de 1891, siendo ministro de la Gobernación Silvela y subsecretario del departamento y autor del proyecto Sánchez Toca. Este proyecto, que no llegó a ser presentado a las Cortes, regulaba en su libro I (artículos 7 al 31) el «Gobierno y administración de la región», estableciendo trece regiones al frente de las cuales se encontraba un gobernador regional e instituyendo un consejo regional como organismo con funciones consultivas, deliberantes y representativas. Dicho proyecto viene presidido por una marcada tendencia descentralizadora.

5.º El Estatuto Provincial de 1925 de Calvo Sotelo, con el cual, juntamente con el Estatuto municipal del año anterior, comienza, como ha dicho López Rodó, la Edad contemporánea de la Administración local española y cuyo libro III, título único (artículos 304 al 310) reconocía la región, al permitir a los municipios de varias provincias limítrofes, cuyos términos formen territorios contiguos y tengan intereses comunes que proporcionen a su agrupación fundamento econó-

mico o natural, constituir regiones para la realización de los fines de carácter local que regule la ley, así como para aquellos fines que actualmente realiza el Estado y que no le corresponde con carácter intransferible por razón de su soberanía.

6.º La Constitución de la segunda República española de 1931 reconocía igualmente la existencia de la región con el carácter de entidad autárquica. Su establecimiento produjo una descentralización no sólo administrativa, sino también de carácter político, como fué el Estatuto de Cataluña de 8 de septiembre de 1932, que reconocía a la Generalidad, como organismo representativo de la región autónoma que se creaba, con una zona de competencia exclusiva, incluso de carácter normativo.

7.º Por último, podemos indicar el proyecto de Luis Jordana-Alfonso de Hoyos de 1938 que dividía igualmente a España en 15 grandes regiones o gobiernos generales.

La realidad descrita de nuestra estructura administrativa periférica, las tendencias regionalizadoras que en ella se dejan sentir, los diferentes intentos de creación de regiones que nuestra historia legislativa presenta, así como el claro ejemplo del derecho comparado y específicamente de aquellas administraciones más afines a la nuestra en este punto, como es Francia, ponen de manifiesto la necesidad de propugnar una reforma regionalizadora en nuestra Administración. De todas formas conviene indicar que esta reforma debe inclinarse hacia la fórmula de la región gubernativa, esto es, la consideración de la región como circunscripción administrativa de carácter técnico y con base en criterios socioeconómicos, con preponderancia sobre cualquier otro. Con ello se conseguiría, por una parte, contar con una circunscripción de carácter general que procurase comprender en la medida de lo posible las diversas circunscripciones especiales hoy día existentes y, por otra, disponer de un área territorial idónea a los efectos del planeamiento y del desarrollo económico del país. Por ello se puede considerar que las exigencias actuales de nuestra Administración demandan un regionalismo totalmente nuevo, alejado de las trasnochadas autonomías políticas regionales, que tanto daño han producido al país, y presidido exclusivamente por criterios funcionales. En un momento en que el área nacional ha quedado pequeña y se va a la formación de uniones supranacionales, el querer desenterrar un regionalismo de carácter separatista, aparte de otras muchas cosas, supone carecer de perspectiva real del momento actual.

Por otro lado, la región gubernativa propugnada, responde plenamente a la propia significación etimológica del término, que como

dice A. d'Ors, comentando a Cicerón, procede del vocablo *rego* que significaba las líneas que trazaban los augures en el cielo para estudiar los movimientos de los astros, delimitando las distintas partes del firmamento en función de dicho movimiento. Podemos comprobar, pues, el sentido eminentemente funcional que etimológicamente presenta el vocablo y que enlaza con la línea moderna de un ordenamiento regional realista y eficaz, directamente conectado con las necesidades del desarrollo económico del país.

De la región gubernativa existe en nuestro Ordenamiento jurídico un reconocimiento latente, en el llamado decreto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958, cuyos artículos 38 y siguientes regulan la figura de Gobernador general, previendo que en casos excepcionales, el Jefe del Estado, previa deliberación en Consejo de Ministros, podrá nombrar Gobernadores civiles generales con jurisdicción en el territorio de varias provincias o partes de ellas, figura que coexiste con los llamados Gobernadores generales por razón de orden público, que ya se preveían en la antigua ley de Orden público de la segunda República. En relación con esta tendencia regionalizadora se puede considerar que nuestra organización administrativa se encuentra en un momento idóneo para su implantación, tal como se ha hecho en Francia con la reciente reforma regional realizada por decretos de 2 de junio de 1960 y 14 de marzo de 1964.

Por último, y antes de concluir con el tema regional, hay que hacer referencia a las manifestaciones de regionalización que el desarrollo económico presenta, por medio de los polos de desarrollo y promoción que el artículo 6.º de la ley de 28 de diciembre de 1963 prevé, desarrollado fundamentalmente por decreto de 30 de enero de 1964 y orden de 1 de febrero de ese mismo año, aparte de los planes económicos singulares, tales como el Plan de Badajoz (ley de 7 de abril de 1952), el Plan de Jaén (ley de 17 de julio de 1953), el Plan de Tierra de Campos (decreto de 23 de septiembre de 1965) y el Plan de Gibraltar (decreto de 28 de octubre de 1965) que son exponentes de esta misma idea regionalizadora aplicada a la planificación económica.

3. Problemática actual de la división provincial

Expuestas las líneas generales de la división territorial de la Administración del Estado, así como las tendencias que en este punto se manifiestan en la hora actual, resulta de interés plantearse las principales cuestiones que presenta la organización estatal en el ámbito

provincial, que en definitiva condensan la problemática de la Administración periférica. Efectivamente, ante la ínfima transcendencia del Municipio en su carácter de circunscripción administrativa del Estado y ante la inexistencia, con carácter general, de circunscripciones comarcales y regionales, la Administración periférica del Estado se centra en la división provincial, a pesar de las deficiencias que este área territorial presenta y que ya se han apuntado.

Como punto de partida, podemos considerar que la problemática indicada arranca de la existencia en el ámbito provincial de una triple clase de órganos: Gobierno civil, Delegaciones ministeriales y Diputación provincial, a los cuales se ha venido a sumar en los últimos tiempos la Comisión provincial de Servicios técnicos.

3.1 GOBIERNO CIVIL

Sabido es cómo dicho órgano, pieza clave de toda la Administración provincial, es establecido en nuestra organización administrativa por Javier de Burgos, por decreto de igual fecha al de la división provincial (decreto de 30 de noviembre de 1833, siguiendo el ejemplo de las prefecturas francesas. Sin embargo, como ha demostrado cumplidamente García de Enterría, este paralelismo entre gobernador civil y Prefecto no se mantiene en el transcurso de los años, por cuanto que el Gobernador civil se constituye en órgano de carácter netamente político, tanto desde el punto de vista de su nombramiento como de sus competencias, mientras que el Prefecto perfila «su carácter de administrador profesional superior, en contacto necesariamente con la capa política, pero cuya posición se basa especialmente en una técnica administrativa objetivada».

Este carácter que el Gobernador civil asume en nuestra organización ha producido un doble efecto: por un lado, potenciar la Diputación en su papel de gestor de los servicios públicos de ámbito provincial, y, por otro, la proliferación de órganos locales de cada Ministerio, y lo que es peor, en algunos casos, como tendremos ocasión de precisar seguidamente, de cada uno de los Centros Directivos de un Departamento.

Sin embargo, este carácter que la evolución histórica otorga al Gobernador civil y hacia centrar la vida administrativa provincial en las Delegaciones provinciales y en las Diputaciones, se ha intentado corregir por el decreto de Gobernadores civiles de 10 de octubre de 1958, mediante lo que se ha denominado «retorno a las fuentes», potenciando las competencias típicamente administrativas de este ór-

gano. El decreto citado intenta vigorizar la figura del Gobernador civil en perjuicio claro de la Diputación, por un lado, y de los delegados provinciales de los diversos departamentos, por otro. No obstante, la experiencia que suministran casi ocho años de vigencia del decreto de 10 de octubre de 1958, pone de manifiesto la esterilidad de esta fórmula.

Por ello, en los momentos actuales la Administración periférica del Estado se encuentra ante la necesidad de optar por un criterio que claramente determine el órgano sobre el cual ha de girar la vida administrativa provincial. Nuestras preferencias van sin duda por la línea que inició la ley de Régimen local de 1950 y que potenció la ley de Reforma de las Haciendas locales de diciembre de 1953, es decir, el papel predominante de la diputación en el ejercicio de las funciones típicamente administrativas. Sin embargo, cualquier solución puede ser buena siempre y cuando se establezca una línea clara de conducta. Lo que indiscutiblemente resulta perjudicial son los intentos a medias, las vacilaciones y las medidas contradictorias que en este punto se adoptan.

En todo caso, es preciso insistir que muchas de las amplias y trascendentales funciones que el decreto de 10 de octubre de 1958 atribuyó al Gobernador civil, no han podido de hecho ser cumplidas, lo que pone de manifiesto las indudables ventajas que presenta cargar el acento de la reforma periférica sobre el otro polo de la vida provincial que se ha demostrado rico en posibilidades: la diputación cuya existencia de más de cien años y el ejemplo de diputaciones fuertes de régimen foral, no puede olvidarse, y dejar por ello reducido a sus justos límites—todavía de importancia transcendental (funciones de alta dirección política y coordinadora)— al Gobernador civil.

3.2 DELEGACIONES PROVINCIALES

Criterio básico de la organización de la Administración pública en los países de régimen administrativo, es la existencia de órganos estatales de ámbito territorial, que coexisten en las diversas circunscripciones administrativas con los órganos de la Administración local.

A diferencia de este sistema, la Administración inglesa se estructura exclusivamente con los órganos de las Entidades locales; el Estado carece en principio en el Reino Unido de órganos periféricos, por lo que todos los servicios y funciones públicas se desarrollan a través de los únicos órganos existentes, que son los de las Entidades

locales, por medio de los cuales el Estado ejerce normalmente sus competencias.

La existencia de esta Administración estatal periférica en nuestra Patria, ha conducido a una exuberante organización no siempre debidamente establecida, que plantea en la hora actual graves problemas que es preciso corregir.

En relación con estos órganos estatales locales, en primer lugar se hace precisa una adecuada coordinación de sus actividades con las de otros órganos y Entidades de carácter provincial. Coordinación que podía hacerse efectiva a través del Gobierno civil.

Por otro lado, este sector de la Administración pública presenta una dispersión de órganos contraria a todo recto principio organizativo y que arrastra consigo graves problemas funcionales y también de personal. El más somero examen de esta parcela de la Administración pone de relieve claramente el defecto que se apunta. Los distintos departamentos ministeriales—salvo excepciones—, estructuran sus Servicios Provinciales no sobre la base de una unidad administrativa única, sino sobre Servicios independientes entre sí, encargados cada uno de ellos de una parcela concreta de la competencia del ministerio.

La situación fué denunciada, en relación con la acción administrativa en materia agraria, por el informe del Banco Mundial, al considerar que «resulta difícil concebir cómo puede llevarse a cabo el tipo de programa que se prevé en este capítulo..., a menos que los diferentes Servicios de cada capital de provincia se concentren en una sola Jefatura». Es este el principio que es necesario generalizar en nuestra Administración: la unificación de todos los órganos dependientes de un mismo ministerio en una unidad administrativa superior, que reciba la denominación de Delegación provincial, siguiendo el ejemplo marcado en nuestra organización por los servicios de algún departamento ministerial.

La necesidad de proceder a dicha unificación fué igualmente prevista por la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963, al considerar este punto como una de las reformas administrativas que el desarrollo económico exige. La disposición final 2.ª de dicha ley faculta «al Gobierno para integrar, en delegaciones territoriales unificadas, todos los Servicios y Dependencias periféricas de los departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen».

El contar con una jefatura única facilitará la coordinación entre las distintas funciones, contribuirá a la mejora en el coste y rendi-

miento de los servicios, permitirá agrupar los servicios comunes de carácter instrumental (personal, habilitación, material, mecanografía y taquigrafía, reproducción de documentos, mecanización, delineación y cualquier otro de similar naturaleza) y llevará en última instancia a una reducción del personal, así como a una mejor utilización de los edificios públicos.

Por otro lado, estas delegaciones provinciales unificadas están precisadas de la adecuada articulación con otros órganos estatales con idéntica competencia funcional y ámbito superior. En primer lugar, con los órganos centrales, es decir, con los que ejercen su competencia en todo el territorio nacional, a través de una adecuada desconcentración que diera cumplimiento a las disposiciones adicionales de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. En otra ocasión he llamado la atención sobre las ventajas que esta fórmula desconcentradora pesenta, tanto para la propia Administración como para los administrados, y sobre el prácticamente nulo alcance que a esta desconcentración periférica se le ha dado, a pesar del mandato del legislador, contenido en la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

En segundo lugar se hace preciso replantear a fondo el tema de las relaciones de estas delegaciones provinciales con los servicios regionales titulares de idénticas competencias funcionales. En la actualidad, la cuestión presenta claras deficiencias que perturban la buena realización de la actividad administrativa.

3.3 LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL

Pieza clave de la Administración periférica es la Diputación Provincial que, aun tratándose del organismo que encarna la representación de la provincia en su consideración de Entidad Local, no puede olvidarse en un planteamiento de la Administración periférica del Estado.

Al examinar la figura del Gobernador civil ya se ha expuesto la situación ante la que se encuentra la Diputación Provincial. La potenciación que la ley de Régimen local efectuó, se vió limitada por el decreto de Gobernadores civiles, así como por los llamados Planes provinciales de Obras y Servicios técnicos que a partir de la ley de presupuestos de 1957 se implantan y van ser gestionados fundamentalmente a través de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que al mismo tiempo pierden su exclusivo carácter de órgano de la diputación, con que nace en 1945, para convertirse, por lo menos a estos

efectos, en órgano estatal, como lo demuestran los decretos de 13 de febrero de 1958, 10 de octubre de 1958 y 11 de febrero de 1965 y la orden de 5 de enero de 1959, y como la jurisprudencia claramente ha precisado, entre otras, en la sentencia de 3 de julio de 1962 (ponente Silva Melero), de la Sala III del Tribunal Supremo.

Esta clara línea de reducción del papel de la diputación ha tenido recientemente una nueva manifestación al suprimir el artículo 233 de la ley de 11 de junio de 1964 de Reforma del Sistema Tributario, el arbitrio sobre la riqueza provincial, establecido por la ley de 3 de diciembre de 1953 y que representaba una importante fuente de financiación de la actividad administrativa de un gran número de diputaciones.

Sin perjuicio de la necesidad de centrar claramente el papel que la Diputación Provincial debe jugar, fundamentalmente, *versus* Gobierno civil, tal como con anterioridad ha quedado indicado, no puede olvidarse la necesidad de replantear globalmente un adecuado reparto de las competencias en relación con los restantes órganos periféricos de la Administración estatal. No se trata de resucitar el simple sistema de reparto de competencias exentas o de «circulo cerrado», ya que como indica García-Trevijano «la idea de una separación absoluta entre el Estado y los entes locales, ha sido totalmente superada». Se trata simplemente de potenciar el papel de la diputación como gestor de servicios públicos, a costa de las delegaciones periféricas, sin perjuicio de que la titularidad de esas competencias pueda pertenecer al Estado. Para ello la técnica jurídica a utilizar puede ser la llamada delegación intersubjetiva, a la que he dedicado mi atención en el capítulo IV del libro «Transferencias de funciones administrativas».

3.4 LAS COMISIONES PROVINCIALES DE SERVICIOS TÉCNICOS

En el confuso panorama de la Administración periférica descrito, aparece todavía un nuevo órgano que contribuye a ello en gran medida. Se trata de la Comisión provincial de Servicios técnicos, que en expresión de A. de la Oliva son órganos «extravagante» en el sentido canónico del término.

En estas líneas generales de exposición de la realidad de nuestra Administración periférica, no cabe la posibilidad de hacer un exhaustivo examen de este órgano, ni siquiera de su evolución, que arranca de la ley de Bases de Régimen Local de 1945 y que culmina con el decreto de 10 de octubre de 1958, completado por el decreto de 8 de

mayo de 1961, que refunde en la Comisión provincial de Servicios técnicos todas las comisiones, juntas y organismos colegiados de carácter estatal y ámbito provincial.

Simplemente queremos hacer notar cómo la configuración de este órgano es el exponente más claro de lo con anterioridad indicado: la falta de un claro criterio de configuración de nuestra Administración periférica. La Comisión provincial de Servicios técnicos nace como órgano de la diputación, llamado a facilitar el ejercicio de sus competencias por medio de la asistencia técnica de los representantes en la provincia de los servicios estatales, que de ella formaban parte. Su existencia respondía por tanto, claramente, al carácter predominante que en esos momentos asumía la Diputación Provincial. Sin embargo, al cambiar de rumbo en este punto, fundamentalmente con el decreto de Gobernadores civiles, ello lógicamente había de repercutir en la configuración de este órgano, que ha llegado a adquirir el carácter de órgano estatal, según hemos visto, aunque, al mismo tiempo no ha dejado de ser órgano de la provincia Entidad local, tal como lo configuró la ley de Régimen local.

Puede así servir la Comisión provincial de Servicios técnicos de exponente claro para tomar conciencia de la situación que tiene planteada nuestra Administración periférica y de la necesidad de proceder a su estructuración con un criterio claramente definido, que como ya se ha indicado puede ser un «retorno a las fuentes», pero a las fuentes más próximas y, por tanto, más acordes con nuestra realidad administrativa, constituidas por la ley de Bases de Régimen Local de 1945 y la línea que en ella se establecía respecto de la Diputación Provincial, sin perjuicio de la adaptación a las características actuales que el desarrollo económico exige en relación con la división territorial.

