

ADMINISTRACION PERIFERICA Y CONTROL JURISDICCIONAL

353.5:351.9(46)

Por JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE

1. Introducción

ME corresponde hoy plantear un tema que aunque propiamente no se refiere a la Administración local en sentido estricto, lo considero de extremada importancia para vitalizar la vida local, finalidad última, en mi opinión, de jornadas como éstas, que este año por primera vez aquí se celebran y por cuya reiteración hago votos, estando seguro de ello, dada la personalidad y vitalidad de esta hermosa región gallega.

Muchos son los problemas con los que ha de enfrentarse nuestra Administración pública en la actualidad, dado el espectacular cambio que se ha operado en su sentido y finalidades, como consecuencia de las características que la realidad presenta debido a las transformaciones socioeconómicas producidas en estos últimos años. Pero

entre todos ellos me atrevería a afirmar que pocos tan urgentes como el de la Administración local globalmente considerada, es decir, comprendiendo dentro de la expresión no sólo la problemática específica de las entidades locales, sino también la de aquella esfera de la Administración del Estado de ámbito territorial limitado, esto es, la denominada Administración periférica, en cuyas circunscripciones el devenir histórico ha hecho surgir una vasta y compleja estructura administrativa. Por estar en el ánimo de todos, entiendo que no es necesario insistir en estos momentos en la imperiosa necesidad de abordar el tema en todos sus aspectos, con una política profunda y claramente definida, por lo que sesiones como las de estas jornadas a las que estamos asistiendo han de despertar un fuerte interés, pues de ellas pueden y deben salir, con la participación de todos, los criterios que presidan la necesaria reforma.

2. La Administración periférica: su importancia

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, en que a efectos administrativos se encuentra dividido el territorio nacional, con los órganos de las entidades locales.

A diferencia de este sistema, la Administración inglesa, como es bien sabido, se estructura exclusivamente con los órganos de las corporaciones locales; el Estado carece, en principio, en el Reino Unido, de órganos periféricos (1), 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 en las distintas zonas del territorio nacional.

La existencia de esta Administración periférica en nuestra Patria ha conducido a una exuberante organización no siempre debidamente establecida, que plantea en la actualidad graves problemas (2), alguno de los cuales ha pretendido corregir la más reciente reforma orgánica realizada por decreto de 27 de noviembre último.

Esta superposición de órganos propios de la Administración del Estado y de las corporaciones locales, en cada una de las distintas

(1) Cfr. J. RIVERO: *Preface* a la obra de GARREAU: *Le Local Government en Grande Bretagne*. (París, 1959).

(2) Cfr. J. L. DE LA VALLINA: «Problemática actual de la Administración periférica», en *Documentación Administrativa* núm. 100.

circunscripciones administrativas, independientemente de que responda o no a rectos principios organizativos e independientemente de que sea necesario introducir en las actuales estructuras administrativas importantes reformas, es una realidad con la que no cabe más remedio que enfrentarse, ya que, en definitiva, la vida local gira, si se quiere, desgraciadamente, cada vez con mayor intensidad, en torno a la Administración periférica del Estado ante la crisis de las entidades locales a que estamos asistiendo (3).

En cierta forma podría decirse que la pugna centralismo-localismo que razones históricas hicieron surgir, se plantea hoy, antes que entre la Administración del Estado y las corporaciones locales, entre las distintas esferas de la propia Administración del Estado, entre la lejana, fría, y tantas veces utópica en sus concepciones, Administración central y la Administración periférica, que en no pocos aspectos (sensibilidad, realismo, conocimiento directo de las necesidades) ha venido a ocupar el papel que tradicionalmente desempeñaba la Administración local.

Por ello también en esta Administración periférica se deja sentir el efecto de un fuerte centralismo, que, como tantas otras instituciones administrativas, fue trasplantado de Francia a nuestra Administración pública. El centralismo de cuño francés, que arranca de la reacción de los jacobinos frente a los excesos que habían producido las «libertades locales» consagradas por la Asamblea constituyente y que encontró en el maestro Hauriou su más brillante formulación doctrinal, tiene aún hoy en nuestra Administración plena virtualidad.

Ahora bien, arrinconada y trasnochada la concepción de un localismo romántico y mítico en el más estricto sentido que al mito jurídico atribuía Santi Romano, abandonadas las concepciones propias del liberalismo decimonónico, centralismo y localismo han de ser concebidos como dos realidades que deben vivir en armonía y estrecha colaboración (4), para lo cual se hace necesario que ninguno de ambos términos sea sofocado por el otro, sino que se manifiesten dentro de un adecuado equilibrio. El ejemplo en este punto más logrado, aunque ofrezca muy escasas posibilidades de aplicación a nuestra Administración dada la dirección con que se configura históricamente, sin duda es la Administración inglesa, como lo demuestra que la patria del *self-government*, el país de las libertades locales, haya producido un Estado abiertamente centralista.

(3) Cfr. F. ALBI: *La crisis de municipalismo* (Madrid, 1966).

(4) Cfr. A. CARRO: «Localismo y centralismo», en *Jornadas municipalistas en las islas Canarias* (Las Palmas, 1957).

En todo caso, lo que resulta indudable es la necesidad de potenciar la vida local para corregir los excesos con que el centralismo actualmente se manifiesta en nuestra Administración, y ello, aunque no sea más por exigencias puramente técnicas, ya que el desarrollo económico está demandando núcleos locales dotados del debido dinamismo y vigor. Por ello nunca como ahora se hace preciso el despertar de las provincias de que habló Ortega. Este despertar de la vida local ciertamente exigirla una profunda revisión de las estructuras administrativas actuales que, quiérase o no, han de conducirnos, en un futuro más o menos lejano, al regionalismo administrativo, a la división administrativa de carácter regional (5). Y unido a ello la potenciación de las Diputaciones provinciales y el correlativo desmontaje de buena parte de la actual organización estatal de ámbito provincial.

Pero no es mi intención abordar en estos momentos tan sugestivos temas, sino plantear uno mucho más modesto, pero que en cierta forma es sintomático de la falta de pulso de nuestra vida local, de los excesos que el centralismo produce en nuestra realidad administrativa y que está demandando urgentemente su reforma.

3. La naturaleza de la cuestión a plantear

Como indica el título de la conferencia, pretendo plantear un aspecto concreto del control jurisdiccional de la Administración periférica. Los temas de justicia administrativa cada día presentan una mayor importancia, sin que ello suponga caer en una concepción contenciosa del Derecho, en una construcción del Derecho administrativo exclusivamente en función del control jurisdiccional. Pero lo que resulta indiscutible es que ante las características de la Administración moderna, ante su fuerte intervención en todos los órdenes de la vida social, el control jurisdiccional aparece como el más seguro remedio contra los atentados del poder a los derechos individuales, como «el más firme baluarte de la libertad» (6). Por ello todo aquello que contribuya a hacer más eficaz dicho control jurisdiccional, que facilite a los particulares el acceso a la justicia administrativa, ha de ser inquietud constante del jurista, ya que sin

(5) A ello apunta claramente el artículo 45 de la ley Orgánica del Estado. Vid. la intervención de AURELIO GUARRA en estas jornadas.

(6) L. MOSQUERA: «El poder judicial en el Estado de nuestro tiempo» en *Revista de Administración Pública* número 46, 93.

ello no puede hablarse de auténtico Estado de Derecho. En esta línea se encuentra el tema que tengo el honor de exponer ante ustedes.

Ahora bien, no se trata de un problema de Derecho material o sustancial, no se trata de plantear las posibles limitaciones que pesan sobre los administrados a la hora de accionar contra la Administración, o, en otros términos, no es mi intención plantear el problema —parafraseando a García de Enterría— de las inmunidades jurídicas del poder administrativo. Se trata simplemente de un tema mucho más modesto, de estricta organización de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación a la Administración periférica del Estado, pero que, sin embargo, entiendo que resulta de vital importancia tanto en función de las garantías de los administrados como para potenciar la vida local.

Se trata de plantear el tema del más adecuado reparto de competencias entre los distintos tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, en función de sostener el principio de *inmediatez* en el control, esto es, que las actuaciones de los órganos de la Administración periférica del Estado sean objeto de control, al menos en primera instancia, por parte de tribunales regionales o locales.

Como dice Gualta (7), «aunque hayan mudado—y más de una vez, ciertamente— el nombre, la naturaleza, la composición, etc., de los órganos instituidos por el ordenamiento jurídico para resolver acerca de las pretensiones fundadas en normas de Derecho público y deducidas frente a las distintas administraciones públicas (esto es, los tribunales de lo contencioso-administrativo), un hecho ha permanecido, sin embargo, inmutable ya desde los orígenes de la institución, desde 1845, y es éste: la existencia de varios tribunales, de una pluralidad de órganos—nunca de uno solo—a los que las leyes atribuyen el conocimiento y resolución de los recursos contencioso-administrativos, lo que se explica por diversas causas: la extensión del territorio y la conveniencia de—en lo posible—acercar la justicia a quienes la demandan, el considerable número de asuntos a resolver, el deseo de ofrecer la oportunidad de que algunos casos puedan verse en dos instancias sucesivas, el paralelismo con la organización administrativa, etc.».

Esta existencia de distintos tribunales, unos de carácter central—el Tribunal Supremo—y otros de ámbito territorial—hoy en día

(7) «Competencia de los Tribunales contencioso-administrativos», en *Revista de Derecho procesal*, julio-septiembre 1964, 59.

las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales—es lo que plantea el tema que me ocupa, ante la actual situación, totalmente insatisfactoria, que es lo que motiva la necesidad de sostener su reforma, y ello a pesar de que no es un tema que haya suscitado, normalmente, preocupación en la doctrina. Es más, en general las opiniones son en favor de la situación actual. Baste para ello indicar como criterio de autoridad el de Jesús González Pérez, coautor de la ley vigente de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956; en su Derecho procesal administrativo (8) sostiene, en relación al papel que asume el Tribunal Supremo como órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y, por consiguiente, respecto al reparto de competencias entre los distintos tribunales encargados de dicha jurisdicción, que el criterio adoptado por la ley vigente «es merecedor de todos los elogios», postura que no es posible compartir, cualquiera que sea el punto de vista que se adopte para enjuiciar la cuestión.

Para ello nada mejor que partir en esta exposición de la situación actual en orden al reparto de competencias entre los distintos tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. La situación actual

4.1 LAS REGLAS DE COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La competencia, en su configuración procesal, es manifestación de un concepto genérico de todo el Derecho público, que está haciendo referencia al círculo o ámbito de atribuciones propias de cada órgano. Su carácter jurídico aparece evidente en cuanto la competencia es requisito esencial de los actos realizados por los órganos.

Moviéndonos en el campo procesal se puede por ello decir que la competencia es el ámbito de «jurisdicción asignado a cada órgano, o sea la *medida de la jurisdicción*» que le corresponde (9).

Las reglas de la competencia dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa pertenecen al llamado «orden público procesal» (sentencia de 8 de junio de 1961) y, en consecuencia, los particulares

(8) Tomo II. (Madrid, 1966), pág. 183.

(9) Cfr. E. T. LIEBMAN: *Manuale di Diritto processuale civile*, I (Milán, 1957), pág. 107.

carecen de la facultad de sumisión a un tribunal determinado, surtiendo el principio de improrrogabilidad de la competencia que positivamente se establece en el artículo 8.º, apartado 2.º, de la ley vigente: «La competencia de las salas de lo contencioso-administrativo no será prorrogable y podrá ser apreciada por las mismas, incluso de oficio, previa audiencia de las partes.»

Prescindiendo de otros criterios que la doctrina maneja en relación a la distribución de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales, me interesa, en estos momentos, fijarme exclusivamente en el criterio jerárquico, es decir, en el criterio de distribución de competencias entre el Tribunal Supremo y las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales. Dicho criterio invariablemente, durante todo el tiempo de existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha sido el que aún hoy día se mantiene vigente: el criterio del ámbito territorial de competencia del órgano que ha dictado el acto recurrido. Es decir, los tribunales territoriales conocen de los recursos contra actos de los «órganos de la Administración pública, cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional» (art. 10), por tanto, en principio de los actos de la Administración periférica, mientras que el Tribunal Supremo, aparte de los posibles recursos de apelación y revisión contra decisiones y sentencias de tribunales inferiores, conocerá de las demandas «que se formulen en relación con los actos de los órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional» (art. 14), es decir, de los recursos contra actos de los órganos centrales, según la configuración de órgano central que se contiene en el artículo 5.º, apartado 2.º, de la ley de Procedimiento administrativo.

Como se indica, ha sido éste el criterio invariablemente establecido en nuestro ordenamiento jurídico, con tan sólo dos excepciones, en virtud de las cuales en un caso se ampliaba la competencia del Tribunal Supremo en contra de la de los tribunales inferiores, y en el otro, por el contrario, se restringía la competencia del Tribunal Supremo en favor de los tribunales provinciales, entonces existentes, aunque ninguna de ambas excepciones se encuentren en la actualidad vigente. Eran éstas, por un lado, las reglas que se derivaban de los artículos 264 y 290 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, en virtud de las cuales era competente el Tribunal Supremo cuando se recurrieran acuerdos municipales adoptados en referéndum o disposiciones dictadas por autoridades subordinadas o delegadas del Gobierno (sin competencia sobre todo el territorio) cuando aten-

taran al régimen de autonomía municipal (10). La otra excepción era la que se contenía en la ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (arts. 28 y 225), que atribuían—con muy buen criterio, en mi opinión—la competencia a los tribunales provinciales para conocer de los recursos contra planes de ordenación urbana que afectasen a una sola provincia, aun cuando hubiesen sido aprobados por un órgano central, y digo que se *contenía*, porque hay que considerar derogada la ley del Suelo, en este punto, por la disposición final 2.ª de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como así lo ha entendido el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de enero de 1962, al declarar que «aunque el acto impugnado del Ministerio de la Vivienda afecte a una sola provincia, es él y no uno territorial inferior el competente, ya que en esta materia la ley específica y posterior es la de lo contencioso-administrativo y no la del Suelo, derogada en este particular» (11).

El Tribunal Supremo posee competencia jurisdiccional en asuntos de indole administrativa, de acuerdo con el criterio que se acaba de indicar, desde la ley de 5 de abril de 1904, ya que en aplicación de ella el real decreto de 8 de mayo de ese mismo año creó la Sala de lo contencioso-administrativo, a la que se unió una segunda Sala por real decreto de 27 de septiembre de 1920 (suprimida por real decreto de 30 de junio de 1924; restablecida por decreto de 6 de mayo de 1931; de nuevo suprimida a consecuencia de la ley de 27 de agosto de 1938, que dejó en suspenso la jurisdicción contencioso-administrativa, y una vez más restablecida por la ley de 18 de marzo de 1944), y a las cuales se añade una tercera Sala (la quinta del Supremo) por decreto de 14 de junio de 1957, dictado en aplicación de la disposición adicional primera de la ley vigente. El reparto de competencia entre las distintas Salas se efectuó por orden de 6 de septiembre de 1957, pero su contenido no interesa a los efectos de la presente exposición.

Los tribunales territoriales inferiores en la actualidad están constituidos por las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales (arts. 7.º y 9.º), que han venido a sustituir a los antiguos tribunales provinciales en el sentido en que se había pronunciado el II Congreso Nacional de Derecho Procesal (Madrid, marzo de 1954) al aprobar la quinta ponencia.

(10) Dichas excepciones no llegaron a tener virtualidad práctica, como reconoce GUAITA: *Competencia de los Tribunales contencioso-administrativos*, op. cit., 69.

(11) Vid. a GUAITA: *Competencia de los Tribunales contencioso-administrativos*, op. cit., págs. 61-62.

Dado el ámbito territorial de las Audiencias territoriales, creadas por decreto de 26 de enero de 1834 y mantenidas en la ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870, nos encontramos con auténticos tribunales de ámbito regional, existiendo uno por cada una de las quince Audiencias territoriales, a los que hay que añadir la Sala de la provincia de Vizcaya—creada por decreto de 7 de septiembre de 1960, en aplicación del artículo 9-2.º de la ley vigente de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y la Sala de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, creada por ley de 8 de junio de 1963 (12). Tampoco aquí, desde el punto de vista del tema que interesa se hace necesario plantear los problemas que suscita la distribución de competencias entre los tribunales territoriales, y cuya regla básica se contiene en el artículo 11 de la ley: «La Sala competente para el conocimiento de un recurso contencioso-administrativo será la de la audiencia territorial, en cuya circunscripción se realiza el acto por razón del cual se formula» (13).

4.2 LA CARACTERÍSTICA JURÍDICA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

Ahora bien, las reglas de competencia entre los distintos órdenes de tribunales contencioso-administrativos que quedan indicadas, sufren en la práctica, y como consecuencia del juego de los recursos en vía administrativa, fuertes correcciones, que es necesario examinar. Es decir, el principio establecido en el artículo 10 de la ley, según el cual los actos de la Administración periférica son objeto de control jurisdiccional por parte de las Salas de lo contencioso-administrativo de las audiencias territoriales no tiene prácticamente aplicación alguna, como consecuencia de las características que presentan dichos actos en nuestro ordenamiento jurídico, o en otros términos, como consecuencia de la forma normal de atribución de las competencias a los órganos administrativos en nuestro ordenamiento.

Esto es, si bien teóricamente está admitida la posibilidad de que un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía administrativa—como son siempre los órganos de la Administración periférica del Estado—pueda con sus actos poner fin a la vía administrativa, es

(12) El Decreto de 7 de septiembre de 1960 introduce ciertas modificaciones en el régimen «común» para Madrid y Barcelona, en base a la Disposición final tercera de la Ley de la Jurisdicción.

(13) Sobre los problemas que plantea dicha redacción vid. GUARRA: *Competencia de los Tribunales contencioso-administrativos*, op. cit., 69-71 y J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, II (Madrid, 1966), 197-199.

decir, causar estado, cuando expresamente así se señale por una disposición legal o reglamentaria (vid. art. 36-5.º de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957), tal situación es absolutamente excepcional en nuestro ordenamiento jurídico. En otros términos, la forma normal de atribución de las competencias a los órganos administrativos nunca es de forma exclusiva, por lo que el superior jerárquico tiene siempre, salvo raras excepciones, la posibilidad de controlar la actuación del órgano inferior por medio del correspondiente recurso de alzada, que por ello tiene el carácter de recurso normal en nuestro sistema de justicia administrativa. Existe, por tanto, una ausencia total de desconcentración en nuestra Administración pública, a pesar de los buenos deseos—en tales se quedaron—contenidos en las disposiciones adicionales de la ley de Régimen jurídico de la Administración.

Esta característica que presentan las competencias propias de la Administración periférica, y, en consecuencia, sus actos administrativos, repercute grandemente en el tema de la competencia jurisdiccional de los distintos tribunales contencioso-administrativos, dejando sin efecto, como antes se indicó, el principio contenido en el artículo 10 de la ley Jurisdiccional, según el cual las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales son las competentes para controlar jurisdiccionalmente a la Administración periférica del Estado.

Efectivamente, al no estar desconcentradas las competencias de los órganos periféricos de la Administración del Estado, al no causar estado en vía administrativa sus actos, se hace necesario, antes de acudir a la vía jurisdiccional, agotar la vía administrativa por medio del correspondiente recurso de alzada, con lo cual, cuando la actuación administrativa se plantea en la vía jurisdiccional, nos encontramos prácticamente siempre con un acto de la Administración central—el que resuelve el recurso de alzada—, y como consecuencia, el tribunal competente, según las reglas antes examinadas, es el Tribunal Supremo.

Por tanto, lo que se puede denominar efecto devolutivo del recurso de alzada produce unos peculiares efectos desde el punto de vista del control jurisdiccional de la Administración periférica del Estado, cuyas actuaciones quedan sometidas, en la generalidad de los casos, al control por parte del Tribunal Supremo. Con ello prácticamente quedan alteradas las normas de competencias que se contienen en los artículos 10 y 14 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y, por consiguiente, las reglas de competencia

jurisdiccional en el ámbito de lo contencioso-administrativo pueden prácticamente formularse de la siguiente forma: el Tribunal Supremo conocerá de los recursos promovidos contra actos de la Administración del Estado, quedando reducida la competencia de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales al control jurisdiccional de los actos de la Administración local, y ello, como luego veremos, siempre y cuando que sobre dichos actos no haya ejercido la Administración estatal la potestad de fiscalización o tutela en sus diversas manifestaciones (autorización previa, aprobación, conocimiento, etc.) Aparte de estos recursos contra actos de las entidades locales, los tribunales contencioso-administrativos de las Audiencias territoriales escasamente conocen de ciertos actos del Gobernador civil, así como de las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo provincial y del Jurado provincial de Expropiación Forzosa (14).

(14) Por razón de la Administración que dictó el acto recurrido, los recursos de que conocen las Audiencias Territoriales, se refleja gráficamente en el siguiente cuadro, que se contiene en la publicación *Estadísticas judiciales 1966* (Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1968):

RECURRENTES	AUTORIDADES QUE DICTARON LAS RESOLUCIONES RECURRIDAS									
	TOTAL	AYUNTAMIENTOS		Diputaciones y Cabildos	Gobernador civil	Tribunal Económico Administrativo Provincial	Delegación de Hacienda	Junta del Censo Electoral	Jurado Provincial de expropiación forzosa	Otros
		Capitales	No capitales							
TOTALES	3.030	573	521	119	40	1.093	343	8	273	60
Particulares	1.564	298	283	16	33	658	60	8	161	47
Entidades privadas	759	63	33	14	2	276	276	—	82	13
Funcionarios	428	206	140	82	—	—	—	—	—	—
Ayuntamientos :										
Capitales	84	—	—	1	1	74	—	—	8	—
No capitales	67	—	6	3	3	47	4	—	4	—
Diputaciones y Cabildos	16	—	—	2	—	13	1	—	—	—
Sindicatos	6	1	1	—	—	4	—	—	—	—
Otras corporaciones públicas y paraestatales	29	1	2	1	—	21	2	—	2	—
Abogado del Estado	17	—	1	—	—	—	—	—	16	—
Gobernador civil	60	4	55	—	1	—	—	—	—	—

5. Juicio crítico de la actual situación del control jurisdiccional de la Administración periférica

Desde distintos ángulos es susceptible de ser enjuiciada la situación descrita.

5.1 DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS GARANTÍAS DEL PARTICULAR

El hecho de que la actuación de los órganos de la Administración periférica del Estado no ponga fin a la vía administrativa, no cause estado y sea necesaria la interposición de un recurso de alzada, da lugar a una situación peculiar desde el punto de vista de las garantías del administrado. Concretamente en tal situación, al conocer del recurso de alzada una autoridad u órgano central, nos encontramos con dos instancias posibles en vía administrativa (la del recurso de alzada y la posterior y potestativa del recurso de reposición) y una sola instancia jurisdiccional ante el Tribunal Supremo, según las reglas de competencia antes examinadas.

Por el contrario, si la actuación de los órganos de la Administración periférica del Estado agotase la vía administrativa, la defensa de los derechos e intereses de los particulares se efectuaría en una única instancia en vía administrativa (la del recurso de reposición, con el carácter de requisito previo a la vía jurisdiccional que presenta en nuestro sistema de justicia administrativa) y una doble instancia jurisdiccional (ante las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales y ante el Tribunal Supremo, si la decisión de la primera instancia es susceptible de apelación).

Sin duda la existencia del recurso de alzada, que en la situación actual es necesario interponer para agotar la vía administrativa, en la mayoría de los casos puede ser enjuiciada de diversos modos. Ciertamente el recurso de alzada presenta ciertas ventajas, no ya desde el punto de vista de la Administración pública, sino también para los particulares (15), tales como la sencillez que representa para la defensa de los administrados frente a la vía jurisdiccional, así como la mayor objetividad que se puede esperar de él frente al recurso de reposición. Pero, en general, la opinión de la doctrina es unánime en el sentido de considerar los inconvenientes que la vía

(15) Cfr. F. GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. (Madrid, 1956), pág. 326.

administrativa en alzada presenta para los particulares (16); esencialmente se considera que resulta absolutamente ineficaz, puesto que son muy escasos los recursos de alzada estimados por la Administración y, por lo menos, tratándose de la Administración periférica, lleva como efecto o consecuencia una mayor carestía y complejidad de la vía jurisdiccional, ya que en virtud del denominado efecto devolutivo del recurso de alzada la defensa del particular hay que plantearla ante el Tribunal Supremo. El particular se verá obligado a abandonar su defensa, o en caso contrario acudir a Madrid, con todo lo que ello representa. En definitiva, no puede olvidarse, como ha puntualizado García de Enterría (17), que la vía administrativa está concebida ordinariamente en beneficio de la Administración, y constituye para los particulares más bien una carga que se les impone para acceder a la vía contenciosa; buena prueba de ello es el desuso del recurso de alzada en los países en que está concebido como potestativo y no preceptivo (18), tal como nos la describe Bonnard (19).

5.2 DESDE EL PUNTO DE VISTA ESTRICTAMENTE JURISDICCIONAL

La situación descrita, en relación a los efectos jurídicos que en nuestro ordenamiento jurídico presenta la actuación de la Administración periférica del Estado, produce unas importantes—y se puede ya adelantar que funestas—consecuencias en el sistema de la justicia administrativa, o, si se quiere, en el control jurisdiccional de la Administración. Concretamente, el efecto devolutivo del recurso de alzada lleva consigo una inflación de la competencia del Tribunal Supremo, que se ve obligado a conocer en primera instancia numerosos recursos, muchos de ellos realmente sin trascendencia alguna. Piénsese, por ejemplo, en una sanción impuesta por un órgano periférico del Estado que no es definitiva en vía administrativa, por lo que es necesario recurrir en alzada ante la Dirección general correspondiente. Confirmada la sanción en alzada, al par-

(16) Una dura crítica al recurso de alzada *vid.* en FRAGOLA: «Il ricorso gerarchico e l'art. 113 della costituzione», en *Nueva Rassegna*, número 23 (1952) 1761.

(17) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva ley de Expropiación forzosa*. (Madrid, 1956), pág. 29.

(18) Sobre ventajas e inconvenientes del recurso de alzada puede consultarse, PUCHETTI: *Il ricorso gerarchico* (Padua 1933); GASCÓN HERNÁNDEZ: «Sobre el recurso jerárquico», en *Rev. de Estudios Políticos* núm. 5 (1942); GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos* (Madrid, 1956), 326 y ss.

(19) BONNARD: *Précis de Droit administratif*. (París, 1943.), p. 314.

ticular no le queda más posibilidad que abandonar su defensa, o, en caso contrario, acudir al Tribunal Supremo en vía jurisdiccional, teniendo éste que conocer de una multa, a lo «peor», de 500 pesetas. Con ello aparece desnaturalizado el carácter que el más alto Tribunal de Justicia debe tener, y en todo caso se atribuye un papel impropio al Tribunal Supremo en la jurisdicción contencioso-administrativa, pues se le hace actuar como juez de primera instancia, lo cual plantea diariamente importantes problemas prácticos, como se puede poner de manifiesto en orden a la prueba. En los años anteriores a la última reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, el II Congreso Nacional de Derecho Procesal se había pronunciado rotundamente en favor de la tesis de que el Tribunal Supremo quedara como auténtico tribunal de casación, cosa que, como se viene indicando, no ha sido realidad.

Por otra parte, desde un punto de vista estrictamente jurisdiccional, el efecto devolutivo del recurso de alzada produce otra negativa, consecuencia digna de ser destacada: el irrelevante papel de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales, que quedan limitadas, prácticamente, al control de la actuación de las corporaciones locales, lo cual es aún más de lamentar, dada la reforma—desde todos los puntos de vista positiva—que la vigente ley jurisdiccional introdujo, al ampliar el ámbito territorial de dichos tribunales, auténticamente regionales, y al introducir el principio de especialización en el personal a su servicio. Por todo ello resulta realmente lamentable que se haya perdido, en gran parte, la oportunidad de dar a dichos tribunales un importante cometido, quedando en la realidad limitados a jugar un reducido y pobre papel, como lo prueba que las 17 salas existentes resuelven muchos menos recursos que las tres del Tribunal Supremo, según recientes datos de la *Memoria* del fiscal del Tribunal Supremo en el acto de apertura del último año judicial (5.600 recursos el Tribunal Supremo, frente a menos de 5.000 las 17 salas de las audiencias territoriales) (20).

(20) Digno de notarse es el hecho de que determinadas Salas de contencioso-administrativo de Audiencias territoriales, no llegan a conocer ni siquiera cien recursos al año. En el año 1966, según datos estadísticos recogidos en *Estadísticas judiciales 1966* (Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1968), el número de sentencias dictadas por las distintas Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales es el siguiente:

Albacete, 100; Barcelona, 542; Burgos, 306; Cáceres, 85; La Coruña, 265; Granada, 131; Madrid, 473; Oviedo, 89; Palma de Mallorca, 20; Las Palmas, 79; Pamplona, 135; Sevilla, 257; Valencia, 278; Valladolid, 148; Zaragoza, 122. Total, 3.030.

5.3 DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Desde el punto de vista de la Administración pública, la situación descrita es manifestación de la fuerte centralización que caracteriza a nuestra organización administrativa, y cuyos inconvenientes están en el ánimo de todos. Pues aun cuando pueda defenderse, la necesidad de que la Administración deje sentir una tendencia centralizadora, lo que desde ningún punto de vista es susceptible de ser defendido es que dicha centralización vaya unida a una fuerte concentración de funciones, que es lo que sucede en nuestra realidad administrativa.

El correctivo de una fuerte centralización debe ser necesariamente una larga desconcentración en favor de órganos periféricos de la Administración del Estado, como en relación a la Administración francesa pone de manifiesto Detton (21). Y no cabe decir que la ausencia de una desconcentración de funciones—esto es, que para agotar la vía administrativa sea necesaria la interposición de un recurso de alzada ante un órgano central—es positiva, por cuanto que así se logra una unidad de criterio en el actuar de la Administración, evitando que los distintos órganos periféricos puedan actuar con criterio diverso, porque dicha unidad puede ser lograda por otros procedimientos. Concretamente, a través de las facultades que a los órganos centrales, como superiores jerárquicos de los órganos periféricos, les corresponden de dar instrucciones y circulares, con lo que se logra dar una dirección unitaria al complejo sistema organizativo y de actuación de la Administración pública. Y ello, porque, como creo haber demostrado en otro lugar (22), el hecho de atribuir a un órgano competencias desconcentradas, que es tanto como decir competencias que agoten o pongan fin a la vida administrativa, no supone que dicho órgano deje de estar inserto en un ordenamiento jerárquico.

Por otro lado, esta intensa centralización, unida a una fuerte concentración de funciones, lleva como consecuencia la falta de iniciativa y dinamismo de la Administración periférica del Estado, lo cual, unido a la fuerte crisis por la que están atravesando las entidades locales, hace que, como indicaba al principio de mi inter-

(21) DETTON: *L'Administration régionale et locale de France*. (París, 1953), páginas 7 y ss.

(22) *Vid.* J. L. DE LA VALLINA: «La desconcentración administrativa», en *Rev. de Administración pública* núm. 35.

vención, toda la vida local esté falta de la vitalidad que la Administración moderna debe poseer. El hecho aparece con tintes sumamente sombríos en la hora actual, desde la vertiente del desarrollo económico-social, ya que en buen número de casos, por falta de auténtica capacidad de gestión en el mundo local, dejan de utilizarse al máximo, permaneciendo inactivos, los recursos humanos y económicos existentes.

Por todo ello, y a modo de conclusión de este rápido examen crítico de la situación actual, es necesario indicar la necesidad de proceder a la reforma del control jurisdiccional de la Administración periférica, y ello como un aspecto concreto—y ciertamente, si se quiere, modesto—de la general reforma que toda la vida local está precisando.

6. La reforma de la situación actual: posibles medidas

6.1 REFORZAR LA COMPETENCIA DE LAS SALAS DE CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LAS AUDIENCIAS TERRITORIALES

La reforma de la situación actual más directa y necesaria, sin duda, es la que vaya encaminada a aumentar la competencia de las Salas de las Audiencias territoriales, con lo cual, aparte de destargar la competencia del Tribunal Supremo, se consigue aprovechar al máximo las posibilidades de los tribunales territoriales, perfectamente concebidos en la ley vigente, tanto desde el punto de vista de su ámbito territorial como del personal a su servicio. Suprimidos los antiguos tribunales provinciales, que dejaban mucho que desear, por la composición de sus miembros, es realmente lamentable que las nuevas Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales no desplieguen al máximo sus posibilidades.

Este aumento de la competencia de los Tribunales inferiores de la jurisdicción contencioso-administrativa puede lograrse por diversas vías.

En primer lugar, mediante una acción de intensa desconcentración. En general, en todos los países es la desconcentración en favor de órganos medios o inferiores uno de los primeros objetivos de la reforma administrativa. Así, en Francia sucede con los decretos de 26 de septiembre de 1953 del gobierno Laniel, conocidos como decretos *portant déconcentration administrative*; en Italia, igualmente, fue la desconcentración uno de los primeros objetivos de la reforma administrativa, como se desprende de las *relaciones-pro-*

gramas de los ministros Petrilli y Piccioni; en Alemania, y como nos dice Forsthoff, «en todas las recientes aspiraciones en pro de una reforma administrativa, se manifiesta como una finalidad importante la conservación de libertad de movimientos y el sentido de la responsabilidad de las instancias inferiores», que es, en definitiva, lo que la desconcentración supone. Por lo que se refiere a nuestra Patria, igualmente la desconcentración figuró desde un principio como una de las finalidades a conseguir por la reforma administrativa, como puso de manifiesto en un plano doctrinal el primer titular del órgano de la reforma, profesor López Rodó (23), y como, desde el punto de vista del derecho positivo, se recogió en la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, que consagra reiteradamente la tendencia desconcentradora y especialmente en sus disposiciones adicionales.

Sin embargo, desgraciadamente, y como es bien sabido, la aplicación práctica de los principios desconcentradores de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado fue muy limitada; los distintos decretos de desconcentración (cuatro de fecha 12 de diciembre de 1958, referentes a los ministerios de Justicia, Trabajo, Industria y Vivienda; decreto de 10 de septiembre de 1959 del Ministerio de Obras Públicas; decreto de 7 de septiembre de 1960 del Ministerio de la Gobernación, decreto de 28 de diciembre de 1961 de nuevo del Ministerio de Obras Públicas, Decreto de 18 de enero de 1962 del Ministerio de Información y Turismo y decreto de 7 de febrero de 1963 del Ministerio de Obras Públicas, que derogó el de 28 de diciembre de 1961), aparte de carecer de la debida precisión técnica, realizan una desconcentración sumamente parcial, pues la transferencia de funciones por ellos operada lo es fundamentalmente en favor de órganos centrales, faltando casi por completo una desconcentración periférica, que, sin duda, es la más importante, y de la que está más necesitada nuestra Administración pública. Por ello, se haría necesario insistir en la línea de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, transfiriendo a los órganos periféricos competencias en forma exclusiva, de tal manera que sus resoluciones pusieran fin a la vía administrativa, con lo cual la defensa de los particulares frente a dicha actuación administrativa se realizaría a través del recurso de reposición, contra

(23) L. LÓPEZ RODÓ: «La reforma administrativa en España», en *Nuestro Tiempo* núm. 27, pp. 6-7.

cuya resolución la acción contencioso-administrativa se formularía ante las Salas correspondientes de las Audiencias territoriales.

En segundo término, y como complemento de la medida anterior, se hace preciso limitar el efecto devolutivo del recurso de alzada en aquellos casos en que sea éste el medio necesario para agotar la vía administrativa. Esta limitación del efecto devolutivo del recurso de alzada puede lograrse, evidentemente, en los dos supuestos siguientes:

1.º En los casos en que el recurso de alzada se resuelva por silencio administrativo. Partiendo de la naturaleza jurídica que el silencio administrativo presenta, parece lógico considerar que en tales casos la formulación de la correspondiente demanda contencioso-administrativa contra el acto de la Administración periférica—cuyo recurso de alzada es desestimado por silencio—sea planteado ante las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales. Y ello porque el silencio administrativo es una pura presunción legal, una ficción que la ley establece en favor del administrado, pero en ningún caso voluntad administrativa; si, como ha puesto de relieve Garrido Falla, en los casos de silencio administrativo es absurdo plantearse el tema de la interpretación que haya de darse a la voluntad administrativa, porque lo que falta precisamente es dicha voluntad, no hay razón alguna para que sea competente el Tribunal Supremo, ya que el único acto administrativo en tal caso existente es el de la Administración periférica, puesto que ningún órgano central se ha pronunciado. Es más, en puros principios, en la situación actual de nuestro ordenamiento es ésta la solución que correctamente habría que sostener: la competencia de los tribunales contencioso-administrativos de las Audiencias territoriales para conocer de los recursos contra actos de la Administración periférica del Estado, recurridos en alzada y desestimados por silencio. De todas formas, dado que no es ésta la solución de nuestra jurisprudencia, se haría necesario que así, expresamente, se indicara en una futura modificación de nuestra legislación.

2.º En los supuestos de confirmación del acto recurrido en alzada.

En aquellos casos en que el órgano central confirma el acto de la Administración periférica al resolver el recurso de alzada, no se ven las razones para que se alteren las estrictas reglas de competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En tales supuestos debería establecerse expresamente la competencia de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales, pues si bien hay una actuación de un órgano central, el acto administrativo permanece invariable, tal como ha sido dictado por el órgano periférico.

La solución propugnada se encuentra en la línea de la regla establecida en el artículo 29-2.º de la ley Jurisdiccional. Recuerden ustedes que dicho precepto establece que «cuando una corporación o institución dictare algún acto o disposición... (que) no fueren firmes sin previa autorización, aprobación o conocimiento de oficio o a instancia de parte de la Administración estatal o de otra entidad administrativa, se entenderá por Administración demandada la corporación o institución que dictare el acto o disposición fiscalizado, si el resultado de la fiscalización fuere aprobatorio del mismo». Si bien este artículo no afecta directamente al tema de la competencia jurisdiccional, sino que pretende resolver la cuestión relativa a la legitimación pasiva, y, por ello se encuentra inserto en el capítulo de la ley que trata de la legitimación, no cabe duda de que indirectamente afecta a la competencia jurisdiccional, ya que, si la Administración demandada es, por ejemplo, la Administración local, aunque el acto de fiscalización aprobatorio fuese realizado por un órgano central, el tribunal competente, para conocer del recurso contencioso-administrativo, no será el Tribunal Supremo, sino la correspondiente Sala de la Audiencia territorial. Sin embargo, dado que si el recurso es estimado se anula no sólo el acto fiscalizado—de la Administración local, siguiendo con el ejemplo anterior—, sino también el acto de fiscalización realizado por la Administración del Estado, que de esta forma sería condenada sin ser oída, la jurisprudencia ha matizado dicho precepto en el sentido de considerar competente en tales supuestos al Tribunal Supremo. Así se declara, entre otras, en las sentencias de 15 de noviembre de 1962, 6 de diciembre de 1962, 21 de diciembre de 1962, 28 de enero de 1963, 31 de enero de 1963, 21 de octubre de 1963, 26 de febrero de 1964, 14 de marzo de 1964, 24 de abril de 1964 y 25 de mayo de 1965, en la última de las cuales se habla de «la inadecuación del cauce procesal de actividad de un tribunal de competencia local para declarar la nulidad de una ordenanza aprobada por el Gobierno con informe favorable del Consejo de Estado».

Realmente, en el supuesto que contemplamos podría perfectamente ser demandada la Administración periférica, que tan Administración del Estado es como el órgano central que ha resuelto el

recurso de alzada en sentido desestimatorio, y, por consiguiente, el tribunal competente, la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia territorial correspondiente. Sería una forma de descargar de trabajo al Tribunal Supremo, de ampliar la competencia de los actuales tribunales territoriales de la jurisdicción contencioso-administrativa y de facilitar la defensa a los particulares.

La única objeción a tal solución sería la posibilidad de que se produjesen decisiones jurisprudenciales contradictorias en idénticos asuntos por parte de diversas Audiencias territoriales. Pero ello es siempre un posible peligro cuando existen diversos tribunales inferiores de ámbito territorial limitado, por lo que la única forma de evitarlo, de lograr la «unidad de jurisprudencia», nos conduciría al absurdo de sostener la existencia de un único tribunal de ámbito nacional, ya que ni siquiera serviría la fórmula de varias Salas del Tribunal Supremo, que, como la práctica demuestra, fallan en ocasiones de manera contradictoria.

La unidad de criterio en tales supuestos se restablecería a través de la competencia del Tribunal Supremo para conocer del asunto en segunda instancia, bien a través de la fórmula del recurso de apelación si la materia fuese susceptible de tal, bien a través del recurso extraordinario de revisión, pues el caso incidiría en el supuesto previsto en el apartado b) del artículo 102 de la ley Jurisdiccional, aunque sería necesario ampliar los restrictivos criterios que hasta ahora viene manejando el Tribunal Supremo para admitir el recurso de revisión en el caso de sentencias «contrarias entre sí» (24).

6.2 LA POSIBLE CREACIÓN DE UN TRIBUNAL CENTRAL

Paralelamente a las medidas anteriormente examinadas, la situación actual podría ser corregida mediante la creación de un Tribunal Central de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su creación, atribuyéndole la competencia para conocer en primera instancia de los recursos promovidos contra resoluciones y decisiones de órganos centrales, serviría para descargar la actual competencia del Tribunal Supremo, que podría así quedar limitado a una sola Sala de lo contencioso-administrativo, con su verdadero y propio

(24) Cfr. A. NIETO: «El recurso de revisión previsto en el apartado B) del artículo 102 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración pública* núm. 41, 29 y ss.

carácter de tribunal de apelación o casación, según la fórmula que pareciera más oportuna.

De todas formas, la creación de este Tribunal Central, si bien corregiría la situación actual en un aspecto de indudable importancia, no afectaría para nada al tema específico que me ocupa del control jurisdiccional de la Administración periférica del Estado, por lo que no es éste el lugar de hacer más consideraciones sobre la existencia de este Tribunal Central.

7. Conclusiones

De la exposición realizada pueden deducirse, a modo de conclusiones, las siguientes consideraciones:

1.^a Necesidad de facilitar el acceso de los administrados a la defensa jurisdiccional sin que se vean obligados a accionar ante el Tribunal Supremo cuando se trata de recurrir contra actos de la Administración periférica del Estado.

2.^a Igualmente, necesidad de descargar la competencia del Tribunal Supremo, que en la actual situación adopta, en numerosos casos, un papel absolutamente impropio de juez de primera instancia en asuntos de infima importancia.

Para lograr que las dos afirmaciones anteriores sean realidad, es preciso adoptar una serie de medidas tendentes a:

1.º Aumentar la competencia de las salas de lo contencioso-administrativo de las audiencias territoriales, y ello a través de los procedimientos siguientes:

- Modificar la actual distribución de competencias administrativas entre órganos centrales y periféricos, atribuyendo a éstos en forma exclusiva muchas de las competencias que actualmente poseen sin este carácter. Es decir, llevar a efecto, de conformidad a los principios establecidos en las disposiciones adicionales de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, una más amplia desconcentración periférica, a fin de que los órganos de esta esfera de la Administración del Estado pongan fin a la vía administrativa con sus decisiones.
- En los casos en que siga siendo necesario interponer recurso de alzada ante un órgano central para agotar la vía administrativa, por no encontrarse la competencia desconcentrada, limitar el efecto devolutivo de dicho recurso. Ello claramente

puede lograrse en los casos en que el recurso de alzada se entiende desestimado por silencio administrativo, pues en tales supuestos es evidente que no hay manifestación alguna de voluntad de la Administración central; igualmente, ello puede lograrse en los supuestos en que la resolución del recurso de alzada confirme el acto recurrido de la Administración periférica.

2.º Creación de un Tribunal central de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer en primera instancia de los recursos formulados contra actos de la Administración central.

3.º Devolver al Tribunal Supremo su adecuado carácter, que en ningún caso debe ser el de Tribunal de Primera Instancia. Su papel debe quedar limitado a ser tribunal de apelación o casación de las decisiones y sentencias de los tribunales inferiores, tanto de las Salas de las Audiencias territoriales como del Tribunal Central en su caso. En una línea estrictamente teórica, parece que la solución a adoptar debería ser la de darle el carácter de tribunal de casación, siempre y cuando que se lograsen evitar los formalismos que en nuestro ordenamiento jurídico atenazan a los recursos de esta naturaleza (25), y en todo caso que fuese una casación de tipo positivo—como es la regla en nuestro actual Derecho procesal para el recurso de casación por infracción de la ley—; es decir, que la sentencia del Tribunal Supremo afectase a la cuestión de fondo cuando *case* sentencias del tribunal *ad quem*. Sin embargo, dadas las características singulares de la jurisdicción contencioso-administrativa y la general desnaturalización de la casación, que lleva a convertir a este tipo de recursos en una segunda instancia, quizá resultase más conveniente seguir reservando para la única Sala de lo contencioso-administrativo, que existiría en el Tribunal Supremo, como consecuencia de las reformas apuntadas, el carácter de tribunal de apelación.

La denuncia de la situación actual en materia de competencia jurisdiccional en asuntos administrativos que queda realizada, creo que justifica suficientemente las medidas de reforma apuntadas. Reforma que, sin duda, aparte de otros efectos beneficiosos, ha de coadyuvar a devolver a la vida local el papel que en una armónica sociedad debe desempeñar, y que todos debemos estar empeñados en

(25) Vid. L. PRIETO-CASTRO: «Limitaciones de la apelación» y «Las dificultades de la casación», en *Trabajos y orientaciones de Derecho Procesal*. (Madrid, 1964.)

conseguir. Si puede ser cierto que temas más importantes tiene planteados en la actualidad la vida local, cuestiones como la que queda expuesta, si se quiere de detalle, no deben por ello ser desdénadas, y, en cierta forma, por ellas puede empezarse a devolver a nuestros territorios la necesaria vitalidad. Con ello se estaría en camino de poder dar aplicación a aquel principio que se contiene en la Constitución *Gaudium et Spes*, del Concilio Vaticano II, relativo a la necesidad de «estimular en todos las voluntad de participar en los esfuerzos comunes...; pero para que todos los ciudadanos se sientan impulsados a participar en la vida de los diferentes conjuntos que integran el cuerpo social, es necesario que encuentren en tales conjuntos sociales valores que los atraigan y los dispongan a ponerse al servicio de los demás».

