

¡Máxima descentralización, pero máxima responsabilidad!

1.—CONCEPTO DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS

Es evidente que en los Estados modernos debe haber un centro de unidad, es decir una centralización de las funciones administrativas, que se corresponde con la centralización de las funciones legislativas y políticas; no así con las judiciales, pues éstas también las ejercen autoridades territoriales, en la primera y segunda instancia, sin perjuicio de las apelaciones, y no llegan al centro, en muchas materias, sino por casación o quebrantamiento de forma.

Pero en lo concerniente a la función administrativa puede y debe haber descentralización, aun tratándose de funciones estatales, es decir, de las que no se refieren a los intereses peculiares de la Provincia y Municipio.

Algunos autores, como Marchi (1), consideran lo unitario político como un concepto de necesidad y lo administrativo simplemente de conveniencia.

Lo primero tampoco es absolutamente necesario, pues no hay unidad política, ni consiguientemente centralización política, al menos para lo legislativo y muchas funciones políticas, en los Estados federales, ej. Estados Unidos, Suiza Méjico, y otros Estados ibero-americanos.

Refiérese Marchi a los casos de Francia e Inglaterra: am-

(1) *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*. «Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano», vol. II, pat. 1, págs. 5 y 6. Del mismo autor *L'Istituto giuridico dell'autarchia*, 1904.

bas tienen unidad y centralización política, pero desde el punto de vista administrativo la primera tiene un sistema centralizado, burocrático, verdadero régimen administrativo (2), mientras que en la segunda la centralización es muy tenue, porque los servicios que pudiéramos llamar públicos, o están en poder de particulares o se rigen en forma de Corporaciones. mejor diremos de Establecimientos públicos, que los ingleses llaman Public^e Utility Trust, por ejemplo la Sociedad Británica de Radiodifusión, la conocida por la B. B. C. (British Broadcasting Corporation), la Corporación del Puerto de Londres (Port of London Corporation), el Departamento Central de Electricidad (Central Electricity Board), y el Servicio de Transportes de pasajeros de Londres (London Passagers Transport Board).

No siempre el concepto de centralización es idéntico en los autores, ni siempre es referido a lo que la doctrina califica de régimen administrativo —lo que llama Hauriou régimen continental, en contraposición al anglosajón, en que la iniciativa privada en orden a la prestación de servicios de interés general ha sido acentuada hace algunos lustros—. Régimen administrativo es, para Hauriou (3), una centralización que reúne en manos del Estado una cantidad de poderes que, de otra forma, pertenecerían a intermediarios particulares, a hombres de negocios —diremos hoy mejor—, a empresas de negocios, como sucede todavía hoy con los transportes ingleses, incluso los ferrocarriles, y con la mayoría de las Universidades americanas.

Esta centralización así concebida, es decir, la asunción por el Estado de actividades privadas, puede conferir funciones administrativas a órganos territoriales de la Administración central o del Estado, funciones que en un sentido más restringido del concepto no podrían decirse de plena centralización; y aun cabría que estas funciones pasaran a organismos locales, sin que este sentido de régimen administrativo —centralización administrativa en sentido lato— desaparezca, ya que esos or-

(2) Vid. GASCÓN Y MARÍN: *La concepción institucional del Derecho y la Administración*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1945, núm. 20, pág. 173.

(3) *Précis de Droit administratif*, 1919, pág. 28.

ganismos asumen funciones que en un régimen no administrativo serían de la iniciativa privada.

Hay una centralización de la iniciativa y la gestión privada, conocida con el nombre de estatificación y, aún mejor, nacionalización, lo que sucede hoy con las Empresas bancarias en Francia, los transportes y comunicaciones en Inglaterra; hay otra del Estado respecto de los organismos locales (Provincias, Municipios), y otra, más restringida, de los órganos superiores respecto a los órganos territoriales del propio Estado.

Para obviar confusiones, debe darse diferente denominación a cada uno de estos tres conceptos o instituciones jurídicas.

La primera comprende la estatificación, o nacionalización, si después de asumido por el Estado se descentraliza el Servicio constituyendo un Establecimiento público. La segunda es la centralización administrativa funcional propiamente dicha. La tercera es concentración de servicios, puesto que en realidad ya estaban centralizados en el Estado; lo que se hace es concentrarlos en un órgano superior.

Cuando las funciones de los órganos de la Administración se confieren a particulares; las de la Administración central, a organismos centrales; o las de órganos superiores, a los territoriales, hay tres clases de descentralización, que llamamos respectivamente desestatificación, descentralización o autonomía administrativa funcional —según sean menores o mayores las funciones conferidas a la Administración local—, y desconcentración.

Aún hay un cuarto concepto de descentralización: la de caja, con autonomía financiera, o con completa autonomía económica (personalidad jurídica), y entonces estamos ante una descentralización por servicios.

Pero el mismo Hauriou (4), además de distinguir entre la centralización política (5) o gubernamental, como también él dice, que conduce a la unidad del Derecho o de la ley (su con-

(4) Ob. cit., págs. 158 y 159.

(5) Arnaldo de Valles al referirse a la autonomía política, alude al Estado autónomo —sin duda se refiere a los federados, no a los del *Commonwealth*— o colonias autónomas para indicar una posición de relativa independencia, de un Estado semisoberano o de una colonia respecto a la Madre Patria. *Nuovo Digesto italiano*, I, 1937, págs. 1.164-1.165.

fección), y la centralización administrativa distingue dentro de esta última —que conduce a la unidad en la gestión de las leyes y también en la gestión de los servicios públicos (6)—, la centralización de los negocios, de la centralización en la organización de los servicios; la primera es la centralización de asuntos (funciones administrativas, servicios públicos) en manos del Estado, o sea la estatificación de los servicios, en contraposición, sin duda, a la gestión privada; y la segunda es la asunción y la intervención, por el Estado, de servicios, funciones y poderes conferidos a organismos locales; es decir, se corresponden a las dos primeras concepciones que expusimos.

Se deduce esto cuando, al estudiar desde un punto de vista histórico esta centralización de la organización de los servicios, el jurista francés escribe «que había servicios públicos prestados por señores feudales, otros por los Municipios, y otros por justicias reales» y respecto de ellos «la centralización ha creado un centro único de Administración al que poco a poco se han subordinado todos los otros centros, los ha coordinado, les ha impuesto los mismos procedimientos, les ha infundido un mismo espíritu».

Hasta ahora hemos estado hablando de la centralización y descentralización *funcional*, o, al decir de Gneist, descentralización administrativa jurídica.

Pero aún hay otro concepto u otra especie del concepto genérico de descentralización administrativa, que es la descentralización *orgánica*, concibiéndose como tal cuando los titulares de la Administración local son designados, todos o su gran mayoría, por sufragio popular o corporativo local, sin intervención de las autoridades centrales —hecho que sucedía en los Estados totalitarios—, o cuando éstas controlan meramente la legalidad de la elección popular o corporativa. Gascón y Marín, en su trabajo sobre «Descentralización administrativa» (7), alude a descentralización orgánica, sin definir su concepto.

Descentralización orgánica es lo que algún autor alemán,

(6) Ob. cit., págs. 158 y 159.

(7) *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, marzo, 1943, págs. 241 y siguientes.

como Gneist, llama descentralización administrativa política, lo cual se presta a confusión con el problema de las autonomías políticas o de las funciones sustancialmente estatales (como la legislativa, las políticas *strictu sensu* y las judiciales), conferidas a Estados, cantones o países federados.

* * *

Nosotros vamos a referirnos a la descentralización funcional, y, de entre las clasificadas anteriormente, a la descentralización burocrática y a la local o autonomía local.

La descentralización administrativa que no va acompañada de autonomía económica territorial, o descentralización administrativa local, es lo que los franceses llaman desconcentración, y nosotros llamaremos descentralización burocrática (8). Para ellos, la descentralización se refiere a las Corporaciones territoriales, mientras que la desconcentración se refiere a las facultades y funciones que los órganos del Estado delegan en los inferiores (v. gr., un Ministro de Instrucción o de Educación pública puede aplicar sanciones a los escolares, pero si delega esta función en el Rector habrá entonces desconcentración. Luego, según el lenguaje francés, mientras en la descentralización se delegan funciones en órganos de diferentes personas jurídicas, en la desconcentración se delegan en órganos de la misma persona jurídica.

Cuando nosotros abogemos por la descentralización administrativa simple, o a secas, nos referiremos a la descentralización de funciones de los órganos superiores estatales en los inferiores, es decir, a la descentralización burocrática (desconcentración en terminología francesa).

Contra los actos de los órganos estatales así descentralizados, todo el que se estime lesionado puede acudir al superior, pues éste ejerce jurisdicción administrativa sobre los órganos inferiores.

Cuando existe un régimen centralizado sobre las Corpora-

(8) Vid. en PRESUTI, *Institutioni di Diritto amministrativo*, el concepto de descentralización burocrática.

ciones territoriales, Ayuntamientos, Diputaciones, etc., el ente superpuesto es el Estado. En el régimen centralizado local puede el órgano superior no sólo revocar las disposiciones del órgano inferior, en régimen de control de oportunidad, sino sustituirse a este órgano inferior (9) o presidir las Corporaciones locales (10).

En régimen así centralizado si una Corporación inferior designa un funcionario, y otro funcionario creyéndose perjudicado en su derecho recurre ante el superior, éste podrá no sólo anular el acuerdo del inferior, sino sustituirle y hacer el nombramiento del recurrente.

Si, por el contrario, existiera un régimen descentralizado local, el superior sólo podría controlar la legalidad de los acuerdos y tendría que limitarse a la anulación del acuerdo si el acto del nombramiento fuese ilegal, sin poder sustituir al órgano inferior, que sería el que haría el nuevo nombramiento. Si no existe control administrativo sobre los entes locales, sino jurisdiccional, puede hablarse entonces de un régimen autonómico administrativo: en parte, el régimen español (11).

En un régimen local centralizado puede el superior, en el recurso, dictar la decisión (12) sin que, a veces, haya necesidad de recurrir al superior, porque los actos del inferior nece-

(9) BORSI: *Le funzioni del Comune italiano*, en «Primo trattato di Diritto amministrativo italiano de Orlando», vol II, part. 2, págs. 658-59.

(10) AMENDOLA: *La provincia nella amministrazione dello Stato en Primo trattato cit.*, vol. II, par. 2.

(11) V. mi trabajo *Garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la Administración local*. REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1945, núm. 24, págs. 951 y siguientes. Los italianos dirán «autarquía» o facultad de una comunidad a gobernarse o de administrar sus propios intereses, con más vigor etimológico que autónoma, que significaría la facultad de una comunidad de darse la ley; si bien el concepto actual jurídico, ya es más el que arriba queda expresado. (Vid. LA TORRE: *Il principio de autarchia in confronto al Diritto politico*. «Riv. de Dir. publico», 1913, II; TRENTIN, *Autonomia, autarchia, decentramento*. «Riv. di Dir. publico», 1925, I; ARNALDO DE VALLES, *Autarchia*, «El nuevo digesto», I, 1937, 1962; SANTI ROMANO, *Il Comune*, «Primo trattato comp. di Dir. am.» Vol. II, p'gina 1, P 576-87).

(12) Es lo más corriente en el régimen de la Administración local francesa (v. *Cons. d'Etat*, 19 diciembre 1902. GOSSOIN, *Sirey*, 1903, III^e p. 9; HAURIOU, *La jurisprudence administrative*, t. I, 1929, p. 288 y sgts.

sitan la aprobación del superior, cuando no es el propio órgano administrativo central el que los dicta, sin contar con la Administración local, como ocurre hoy en España con el nombramiento de los Secretarios, Interventores y Depositarios de Ayuntamientos y Diputaciones. Entonces, o se reclama contra la actividad administrativa del superior pidiendo reposición del acto, o si ya causó estado sólo se abrirá la vía contencioso-administrativa, caso de hallarse implantada.

Somos partidarios, en principio, de una autonomía orgánica y funcional de la Administración local, pues ¿quién sino los propios interesados pueden regir sus propios intereses?: pero de una autonomía orgánica basada, no en el sufragio universal, sino en la representación corporativa, clases y familias, pues a mayores deberes sociales, mayores derechos políticos deben corresponder.

Como en la funcional, la autonomía fiscal de la Administración local debe ceder paso a la tutela del Estado, para que no contradiga el sistema tributario nacional, como observaba ya Colmeiro (13), y no expolie la Administración local los patrimonios privados, en interés de las Cajas autónomas cuya gestión le está encomendada.

2.—EL PROCESO CENTRALIZADOR EN LA HISTORIA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

La centralización burocrática, como la de la Administración local en España, es obra más bien de los Borbones.

El Consejo Real, al intervenir en las querellas entre la Corona —reinado de los Reyes Católicos— y los Concejos, tiene defendido el derecho de éstos; si bien sometía a veces a su férula las Haciendas locales, imponiendo multas, anulando acuer-

(13) COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, 4.ª ed., pág. 24. V. ROYO VILLANOVA: *Colmeiro y la Ciencia Administrativa*, REV. DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1944, núm. 14, pág. 244.

dos y autorizando la mayoría de los que se refieren a la permutación vecinal, ejecución de obras, compromisos o gravámenes de larga duración (14).

Los Consejos, el de Castilla, el de Hacienda, el de Indias, etcétera, limitaban el poder absoluto judicial de los Reyes de España en materia política y administrativa y aun legislativa, contenidos o limitados a su vez también, en lo legislativo, por las Cortes. Y esto hacía complicar la máquina administrativa creando el funcionariado, retrasando los asuntos; si bien no centralizaba más que una mínima parte de las funciones administrativas, ya que las Juntas forales y provinciales absorbían multitud de asuntos administrativos, y los Municipios, también por su parte, se arrogaban otros, sobre todo en materia de abastos.

Cierto que Felipe II examinaba y firmaba toda la documentación política y muy buena parte de la administrativa, es decir, que atraía a sí lo que no se dejaba en manos de los Poderes locales, y que lo que había de pertenecer a la competencia del Poder Central no quedaba al arbitrio del Consejo y Consejeros o Secretarios de despacho universal, que sólo intervendrían en el asesoramiento y propuesta, pues del Rey era la decisión. Mas, en su reinado, las organizaciones locales conservaban aún bastante de su pujanza medieval.

La centralización de funciones que competían a Poderes locales, y el uniformismo en la Administración española, acaece más bien en la época de Felipe V, y se consagra en la Constitución de Cádiz, acentuándose de día en día hasta su atenuación con los Estatutos municipal y provincial.

La palingenesia centralizadora es influida por las ideas francesas, puestas en práctica por Enrique IV, Luis XIV, la Convención y Napoleón en su país.

Así Felipe V, concentradas las facultades político-administrativas, tuvo necesidad de dividir la Secretaría del Despacho universal en dos, una para los asuntos de Guerra y Hacienda y otra para los demás, procurando una separación por afinidad de materias, poniendo al frente una persona responsable;

(14) CORDERO TORRES: *El Consejo de Estado*, 1944, pág. 39.

no simplemente aumentando los brazos, sino las cabezas, con lo que hizo perfeccionar el tinglado burocrático, llegando a multiplicar las Secretarías hasta cuatro: Estado, Justicia, Guerra, Marina e Indias (autonomizando los servicios administrativos de la Hacienda con la creación de la Intendencia de Hacienda); reducidas por R. D. de 2 de abril de 1717 a tres: Estado, Guerra y Marina; Justicia; Gobierno Político y Hacienda.

La de Estado no solamente regía las relaciones internacionales, sino la Superintendencia de Correos y los asuntos de bosques, acequias, academias y archivos.

Cordero Torres (15), que ha estudiado todo el funcionamiento administrativo relacionado con los Consejos de los Reyes españoles, dice que todas estas reformas tuvieron como eco el dotar de cierta estabilidad al personal administrativo de las Secretarías (18 de enero de 1721) y someterlo directamente a la autoridad real; así como la transformación de la Administración local, con la desaparición de la autonomía de los reinos aragoneses y la creación de nuevos funcionarios territoriales —los Intendentes— también dependientes de modo directo del Rey y de sus Secretarios.

El Marqués de la Ensenada justificó la absorción de las funciones por los Secretarios-Ministros en materia de gobierno, policía y economía de los pueblos, limitando el Consejo de Castilla al ejercicio de sus funciones judiciales (16).

La invasión napoleónica acentuó el centralismo administrativo en España, en un sentido uniformista y simétrico, sin atender a las circunstancias locales.

La base jurídica del nuevo tinglado radicaba en las disposiciones dimanadas de las Cortes de Bayona, que multiplicaban los departamentos político-administrativos regidos por una sola persona, denominándose como en la actualidad Ministerios, no Secretarías (arts. 28 y 31 de la Constitución de 1808). Se institu-

(15) *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España, 1944*, pág. 40.

(16) CORDERO TORRES: Ob. cit., pág. 41.

ye el Consejo de Estado, a imitación del francés erigido en la Constitución de 22 brumario del año VIII.

Los arts. 57 y 58 de la Constitución de Bayona encomendaban al Consejo: examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales, que comunicarían sus Secciones a las Comisiones de las Cortes (art. 33), así como los reglamentos generales de Administración pública; las competencias de jurisdicción entre los Cuerpos administrativos y judiciales; la parte contenciosa de la Administración; la citación a juicio de los agentes y empleados administrativos; y, según el art. 125, una audiencia en las naturalizaciones. Pero, además, el Rey podía hacer decretos-leyes con el voto del Consejo. Más una multitud de atribuciones diversas esparcidas en aquel Código: juramento del Rey (art. 5); participación en el Senado (art. 32); formación, por los presidentes de Sección, de la Junta examinadora de las detenciones arbitrarias (art. 44); presentación de los presupuestos (art. 82); composición —por mitad con el Consejo Real— de la Junta de «representaciones» contra los Ministros (art. 85); intervención en el Consejo privado, competente en materia de indultos (art. 112); y en la Alta Corte real (Alto Tribunal del Estado, art. 108) (17).

Las Cortes de Cádiz completan la obra administrativa centralizadora. La Constitución de 1812, promulgada el 19 de marzo, establecía siete Secretarías de despacho equivalentes a nuestros Ministerios. Estas eran de Estado, Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes, Gobernación del Reino para Ultramar, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina.

• En dicha Constitución se advierte la tendencia a romper con los moldes tradicionales en punto a la división territorial del Estado español, no respetando los antiguos reinos, como regiones.

Entre los caracteres distintivos del régimen local que se elaboró en Cádiz, observa Posada Riesco la formación de la provincia como una circunscripción dependiente del Estado, según el criterio francés del departamento, y, en otro sentido, se

(17) CORDERO TORRES: Ob. cit., pág. 79.

gún la orientación inmediatamente anterior de la política absolutista niveladora.

Nuestros doceañistas no resistieron la influencia uniformista centralizadora francesa en el régimen administrativo con el tesón con que rechazaron las armas de Napoleón. Hicieron una Constitución un poco inadaptable a la arquitectura política española, una Constitución unitaria y hasta cierto punto centralizada.

El régimen centralista sufrió cierto eclipse en el período de la restauración fernandina (1814-20).

Al resurgir en 1820 —como consecuencia del pronunciamiento de Riego— el régimen constitucional, se restaura la organización local según las orientaciones de 1812.

Pronto se manifestaron dentro de las Cortes (18) las desconfianzas respecto a la intervención atribuida a la Administración central, representada por sus delegados, los jefes políticos.

Nuestro país copia también de Francia la división territorial uniformista, un tanto arbitraria en un principio, aunque en un siglo de subsistencia ha tomado la consideración de un hecho social transcendente.

No faltaban defensores de la nueva división de la nación en provincias, copia de la departamental francesa, prescindiendo de las históricas regiones.

Así, Ortiz de Zúñiga (19) decía que la proporcionada y conveniente división del territorio de un Estado es la base de toda

(18) El Diputado español González Allende (19 de marzo de 1821) leyó dos proposiciones en las que pedía la reducción de las atribuciones de los jefes políticos en la conservación del orden y tranquilidad.

En la legislatura de 1822 (2 de marzo) el Sr. Oliver García leía una proposición encaminada a transformar el cargo político en un cargo de origen electivo. Así decía:

«Para el nombramiento de los jefes políticos precederá propuesta hecha por la Provincia... con intervención de los Ayuntamientos. El Rey los nombraría entre otros propuestos». (POSADA: *Evolución legislativa de régimen local de España*, cap. II, «Legislatura 1822», t. I, pág. 67; *Apuntes para el estudio del proyecto de leyes sobre régimen de Administración local*, t. I, pág. 63).

(19) *Elementos de Derecho administrativo*, t. I, 1942, pág. 19.

una buena organización administrativa, de la formación de una exacta estadística; pero ello no supone un sistema descentralizado, sino que la división puede ser para recibir las órdenes y actos administrativos a través del jefe de la circunscripción, que carece de iniciativa y de decisión; el cual lo transmite a los jefes de los pueblos, o sea, a los Alcaldes.

Si Ortiz de Zúñiga decía lo que acabamos de expresar, era con referencia al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, dividiendo el país en 49 provincias.

En él parece que se refleja un tenue espíritu de descentralizar a pesar de no mantener las antiguas regiones que, tradicionalmente, aun después del Decreto de Nueva planta, continuaron desde el punto de vista administrativo (20).

En el Real Decreto de 1833 se decía, para que la acción administrativa fuese eficaz, que «debe ser rápida y simultánea, y esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas».

La tendencia oficial centralista se acentúa en la ley de 1845, provocando movimientos autonómicos, como el de Galicia en 1846, de carácter revolucionario, con su Junta domiciliada en Santiago de Compostela, la cual lanzó una proclama en la que se decía que «era menester que Galicia inclinase alguna vez la balanza en que se pesan los destinos de España, levantándose de su humillación y abatimiento y dejase de ser una verdadera

(20) Al entronizarse la dinastía de Borbón con Felipe V, al comienzo del siglo XVIII, fueron anulados los fueros de Aragón, Cataluña y Valencia por haber defendido al Archiduque de la Casa de Austria —si bien fué reconocido el Derecho foral privado a los catalanes y aragoneses más tarde—. Vasconia, Asturias y Navarra, conservando sus organismos regionales, libraron del decreto de Nueva planta, por haber defendido o no haber hostilizado a la nueva dinastía extranjera.

Desde Irún hasta Cádiz, desde La Coruña hasta Barcelona, no quedaron en pie más fueros (en tiempo de Felipe V) que los vascongados, ni más Juntas o representaciones que las tres de Iruk-Bat, la de Asturias, Junta del Principado de Asturias y las Cortes de Navarra. (LA SALA, *La última etapa de la Unión Nacional*, pág. 60. Vid. SANTA MARIA DE PAREDES, *Curso de Derecho político*, Madrid, 1909, pág. 538).

colonia de Corte». Origina este movimiento la represión sangrienta de Carral.

Ni la ley de 8 de enero de 1845, dictada durante el período moderado, ni el R. D. de 21 de octubre de 1865, ni el D. de 22 de octubre de 1866, en pleno período prerrevolucionario, que pretende implantar el proyecto de ley de bases para las provincias de 1854, ni el título VIII de la Constitución de 1869, ni la ley de 20 de agosto de 1870 de organización provincial y municipal, reformada el 16 de diciembre de 1876 constituyendo la de 2 de octubre del siguiente año, ni la ley que ha regido hasta el Estatuto provincial, o sea la de 29 de agosto de 1882, alteran la división de provincia ni sus términos jurisdiccionales.

Unicamente se acentúa una intervención más o menos demócrata en la designación de los miembros de las Diputaciones, según el matiz político de la época, pero siempre manteniendo el espíritu centralizador y burocrático a través de los Gobiernos civiles y del Ministerio de la Gobernación.

El sistema de la ley de 1882, siguiendo la trayectoria iniciada en las Cortes de Cádiz, se caracteriza por la uniformidad en la organización provincial y su jerarquización centralizada, puesto que los asuntos requieren autorización de las autoridades centrales, como en materia financiera, o se someten al recurso jerárquico, jerarquía que desaparece —salvo en la cuestión financiera— con el Estatuto provincial promulgado el 20 de marzo de 1925, dado que no es el Poder central el que controla la marcha y funcionamiento de las Diputaciones, sino el Tribunal provincial contencioso-administrativo (artículos 169 y 170 del Estatuto, que recogen además del recurso de plena jurisdicción el de ilegalidad contra los acuerdos provinciales).

3.—LA CENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La dependencia central de los Concejos españoles, autónomos en la Edad Media, sobreviene en la mitad del siglo XIV.

En las Cortes de Alcalá, 1348, se sustituyen los Alcaldes o Jueces de Fuero elegidos entre los Regidores concejales, por

representantes del Poder real en las ciudades y villas, mantenidos por Enrique III y los Reyes Católicos, que los llaman Corregidores.

Bovadilla (21) define al Corregidor como Magistrado y Oficio Real, que en los pueblos en sí o provincias, contiene jurisdicción alta y baja, mero o mixto imperio, por el que son despachados los negocios contenciosos, castigados los delitos y puestos en ejecución los actos de buena gobernación.

Entonces la justicia y la administración venían confundidos; aun siendo de nombramiento real éste no se hacía sin consultar al Consejo Real (22).

No sólo pertenecía a los Reyes el poder de designar los Corregidores sino los Regidores y otros magistrados seculares (23); pero por privilegio real o tolerancia del Príncipe podía el Concejo elegir oficios concejiles (24), y desde luego los llamados Alcaldes de Hermandad (25).

Los Corregidores ejercían un control de justicia y buen gobierno en nombre del Estado.

Según las Ordenanzas de San Felipe, los Corregidores tenían como un veto suspensivo, en nombre del poder Central, sobre los acuerdos concejiles, pues consta que: «Cuando los capitulares acuerden de conformidad, o por mayor parte, alguna resolución que sea notoriamente contraria a Justicia, contra las leyes, Reales Ordenes, Ordenanzas, o contra el bien común, mandará el Corregidor se suspenda su ejecución previniendo al Procurador general tome voz, si se instase recurso de la providencia de suspensión...» (26).

(21) *Política para Corregidores*, lib. I cap. II, número 31 (1649), pág. 25.

(22) Presidente del Consejo Real y señores de la Cámara dice Bovadilla en su *Política*, lib. I, cap. III, número 4, edic. cit., pág. 28.

(23) HEVIA BOLAÑOS: *Curia Filipica*, § 2, núms. 11 y 12, ley I, tit. 9, lib. III. «Nueva Recopilación».

(24) Ley I, tit. 18, lib. V, «Nueva Recopilación». BOVADILLA, *Política*, lib. III, cap. VIII, núm. 42.

(25) Ley I, tit. I, 8, «Nueva Recopilación».

(26) V. ALBI: *El Corregidor y la Coadministración municipal*, REV. DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1943, pág. 369.

Creados los Intendentes en cada provincia, éstos asumían también el cargo de Corregidor en las capitales. Pero en 1767 se separaron ambas instituciones quedando el Corregidor con facultades de Justicia y el Intendente con atribuciones de Hacienda y Guerra.

Los Ayuntamientos constaban de Corregidor, regidor, síndico y escribano, además de otros funcionarios subalternos.

La regulación de las atribuciones de los Corregidores fue objeto de numerosas disposiciones en el siglo XVIII entre las cuales destaca la de 1788 célebre en nuestra Historia administrativa y que se halla recogida, junto con otra de 1785 también interesante, en la ley 27, tit. XI, libro VII de la «Novísima Recopilación». Y antes de 1783 se había dividido la institución en Corregidores de entrada, ascenso y término y se establecieron reglas para los ascensos en la carrera. Subsistieron hasta 1835 en que fueron sustituidos por los Jueces de Primera Instancia en lo Judicial y por los Alcaldes en lo administrativo y económico.

Por la Constitución de 1812 se trata de organizar los Municipios por un patrón igualitario y simétrico, no dotándoles de plena autonomía, sino haciéndoles dependientes del Estado, como órganos del Poder central, con cierta intervención de las flamantes Diputaciones provinciales, tomando como modelo al régimen francés, y estimando que los Municipios son organismos o asociaciones legales, no naturales, pereciendo los de menos de 1.000 habitantes. Sin embargo, se vuelve a las Corporaciones municipales de matiz democrático, con la denominación de Ayuntamientos.

Se desarrollan los textos constitucionales por el Decreto de 23 de mayo del mismo año, de 1812, pero se torna al anterior estado de cosas en virtud del R. D. de 15 de junio de 1814.

Al restaurarse, con el pronunciamiento de Cabezas de San Juan (1820), la Constitución de 1812, toman cuerpo las ideas democráticas en la Ley de 4 de febrero de 1823, que dentro del régimen centralista acepta el nombramiento del Alcalde por el pueblo; pero la Ley duró lo que el régimen constitu-

cional, dando al traste con él la intervención de los Cien mil hijos de San Luis.

Muerto Fernando VII se vuelve al régimen constitucional, que en materia municipal pugna con la tradición autonomista.

Así, los Decretos de 2 de febrero de 1833 y 23 de julio de 1835, y sobre todo la Ley municipal de 14 de julio de 1840, acentúan la centralización y la pérdida de la autonomía municipal.

Como según la Constitución de 1837 los Municipios habrían de ser de carácter popular, al no ser reconocido éste para los Alcaldes se produce el pronunciamiento de Espartero, el 1.º de septiembre de dicho año, y la abdicación de la Reina Regente María Cristina (12 agosto 1840), que es sustituída por el General pronunciado, elegido en las Cortes de Madrid (8 de mayo de 1841), quedando sin efecto la ley de 1840 hasta 1843.

Dos años después, gobernando Narváez con los moderados, además de continuar el régimen centralizador, los Alcaldes dejan de ser de elección popular, siendo designados gubernativamente, y exigiéndose para la existencia de los Municipios el que tuvieran como mínimo treinta vecinos y hogares.

La Hacienda municipal se ve mermada por las leyes desamortizadoras, lo que se consagra en la Ley de 1 de mayo de 1855.

Hacia la tendencia democrática se vuelve en la Ley de 1856, llamada *nonata* porque no llegó a tener vigencia, y el carácter descentralizador se observa en el Real Decreto de 21 de octubre de 1866.

El régimen de la Ley de 2 de octubre de 1877 no era autónomo, pues si bien los Decretos de 1902 y 1909 trataron de evitar la aprobación superior en los asuntos de la exclusiva competencia municipal, con lo que se obtuvo una cierta descentralización, el control gubernativo superior se mantuvo hasta el Estatuto municipal, de 8 de marzo de 1924, que lo sustituyó por el contencioso-administrativo, salvo en algunas materias, principalmente en las financieras o patrimoniales.

Según la Ley de 1877, se admitían los recursos contra las providencias y acuerdos municipales ante el Gobernador civil,

que los interesados interpusieran a los treinta días de la notificación o de la publicación del acuerdo. Al Gobernador civil competía resolver, oída la Comisión provincial (o sea la gestora de la Diputación con arreglo a la Ley de 29 de agosto de 1882).

4.—LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN SEGÚN POSADA HERRERA

Sobre la centralización de nuestras instituciones administrativas venida de Francia, ya discurrió nuestro Posada Herrera (27) no aceptándola, aunque sí la de las funciones políticas y de los actos que él llamaría imperativos, que competen al Jefe del Estado o al Gobierno sobre determinadas materias administrativas de interés nacional.

Si compete a éste ejecutar y disponer que todas las fuerzas que haya en el país estén prontas a su mando, a fin de que pueda ser temido y defender a la nación, ya de los enemigos interiores, ya de los exteriores; debe poder recaudar las rentas públicas sin que encuentre el menor obstáculo en su recaudación; debe poder llamar los hombres a la guerra dentro del círculo de leyes, sin que los Ayuntamientos o Diputaciones puedan servir de obstáculo (se ve que alude a las quintas o rentas forales, que aún subsistían en Vasconia, durante su época).

En cambio, no admite que el Gobierno pueda disponer de los bienes ni administrar las fortunas de los pueblos o provincias, reservándose únicamente el veto para que estas fortunas, estos bienes, no puedan dilapidarse. Es decir, que si acepta la centralización política, admite la descentralización administrativa o «escentralización», como decía (28).

(27) Véase nuestro trabajo *Idea del régimen administrativo, según Posada Herrera*, 1945, pág. 12 y sigts.

(28) *Lecciones de Administración*, I, págs. 48 y 49. «Escentralización» dice también Oliván en el *Tratado de Administración pública con relación a España*, en «Enciclopedia Española del siglo XIX», t. IV. Ya entonces podía usarse el prefijo *des*, para significar lo contrario de *centralización*, pues JUAN DE VALDÉS,

El mal de la burocracia radica en la centralización, que retarda la marcha administrativa de los asuntos, y hoy observamos que no consiste en el número de funcionarios, si están bien distribuídos territorialmente, sino en la elefantiásica formación burocrática central; así decía Posada Herrera que «no deben venir a la capital los expedientes pequeños y que no importan a los intereses generales, porque no podrían resolverse con acierto sin servirse de otros expedientes más voluminosos».

Resume sus ideas de la coordinación del régimen administrativo nacional con el administrativo local diciendo: Gobierno central, Administración central para todos los intereses generales del país; Administración local, Administración confiada a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible con el Gobierno de la Nación con la Administración en general.

5.—LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA SEGÚN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

La Ley de Régimen local respeta en gran parte la autonomía funcional de los Estatutos municipal y provincial, lo que se observa en la competencia amplia que se confiere a los órganos municipales y provinciales, recogida en cláusulas generales de las Bases 11 y 49, que se refieren al gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias, omitiendo la tradicional «exclusividad» por compartir alguna los Ayuntamientos y las Diputaciones; y señaladamente en la enunciación de otros de sus fines más principales, específicos unos como la urbanización y ensanche o construcción y conservación de los cementerios en los Municipios, y otros, limitados, bien al respectivo término jurisdiccional, como los transportes, bien por la capacidad económica

en el *Diálogo de la Lengua* (V. «Colección Austral», ed. Espasa-Calpe, pág. 88), decía que la sílaba *des* en principio de parte hace lo que el *dis* griego, el cual deshace el vocablo con quien se junta unida. La significación de bien en mal.

de los Entes locales, como el servicio de incendios, que por primera vez podrán disfrutar los pueblos que no puedan costearlo, ya que lo organizará la Diputación con la aprobación de los Municipios interesados, auxiliando también la Provincia a establecer otros, como el de alumbrado.

Sin embargo, en la Ley figuran actos complejos de autorización a los Municipios, como hicieron anteriores leyes, incluso el Estatuto municipal, para: *a*) las alteraciones de términos municipales, la denominación y la capitalidad de Municipios (Base 2); *b*) el régimen de Mancomunidades (Base 3); *c*) la supresión de Entidades locales menores (Base 4); *d*) la concesión de Carta especial para el régimen orgánico o económico peculiar de los Municipios (Base 10), siendo su iniciativa señaladamente autónoma; *e*) la municipalización y la provincialización de servicios (Bases 18 y 46); *f*) la enajenación y la permuta de bienes provinciales (Base 46), encomendando alguna a la Comisión provincial de servicios técnicos (Base 45), que crea el Proyecto de Ley (Base 40).

En actos de disposición de bienes inmuebles municipales, se limita la autorización superior a los que excedan del 25 por 100 del presupuesto (Base 19), incluyéndose en todo caso la enajenación de parcelas sobrantes de vía pública, cuya competencia se reserva a la Comisión permanente (Base 13, apartado *h*) donde exista, siendo del Pleno las facultades de aquellos asuntos sometidos a la autorización gubernativa, entre los que se incluyen la aprobación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios y el establecimiento de exacciones y de las ordenanzas de arbitrios, con la novedad de que los presupuestos extraordinarios que no requieran operación de crédito, sólo precisan la autorización del Delegado de Hacienda (Base 65), rectificando el criterio anterior mucho más centralizador (autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda (Orden de 28 de septiembre de 1944, apartado *a*). Los recursos contra este acto administrativo financiero de la Administración local son de índole jurisdiccional, con excepción de los interpuestos contra la aprobación de los presupuestos, que se ventilarán ante los Tribunales económico-adminis-

trativos, pues entendió la Comisión que atañía más a la política económica local que a la legalidad de los acuerdos, impugnables en el recurso contencioso, tanto subjetivo como objetivo.

Fuera de lo que acabamos de exponer, el régimen funcional de nuestras Autoridades y Corporaciones locales es de autonomía, sin perjuicio, como lo prevenían los Estatutos municipal y provincial y la Ley de 31 de diciembre de 1935, del control jurisdiccional contencioso-administrativo, salvo en materia electoral o multas de los Alcaldes, si no tienen señalado otro recurso especial (Base 53), que lo será gubernativo; lo primero por su índole política, y lo segundo en cuanto que actúan delegadamente del Poder Central.

Las Cortes españolas no hicieron otra cosa que interpretar el pensamiento del Caudillo, traslucido en las palabras del discurso pronunciado el 20 de mayo de 1945 en Valladolid, al clausurar el Congreso Agrario del Duero: «La inquietud de estos últimos meses ha sido para el Gobierno buscar la dotación que facilite la vida de los Ayuntamientos y Diputaciones. Es necesario que las Corporaciones provinciales y locales sustituyan al Estado en el detalle de las tareas propias de las respectivas comarcas y propongan, e incluso en muchos casos resuelvan sus problemas, para lo que el Estado delegará en ellas las funciones que no puede y no debe centralizar».

La práctica aconseja la descentralización burocrática.— Muchos asuntos conferidos a la Administración central, que no requieren un auxilio de solidaridad nacional, pueden resolverse con más rapidez y hasta con más acierto por las autoridades provinciales del propio Estado. Lo contrario entorpece la vida administrativa del país. Una prudente descentralización burocrática limpiaría de expedientes los Departamentos ministeriales y resultaría más expedita la resolución, más ligera y lubricada la máquina administrativa.

Veamos algunas muestras del entorpecimiento de la centralización.

Un caso.—La Dirección General de Regiones Devastadas dispone que los depósitos para el pago de la indemnización de fincas expropiadas se hagan en la Caja general de Depósitos

en Madrid, a pesar de estar sitas las fincas expropiadas en provincias y de que existen sucursales de la Caja General de Depósitos en provincias.

Consecuencia de ello, que para retirar el depósito una vez cancelado el título, el interesado ha de otorgar poder a otra persona, o tiene que hacer un viaje a Madrid para cobrarlo él mismo.

Veréis ahora los trámites seguidos por un apoderado del titular de uno de esos depósitos, y por ende la lentitud y carestía de su cobro.

Viaje a Madrid. Camino al departamento de la Dirección de Regiones Devastadas para obtener el oficio de cancelación.

Como este oficio iba dirigido al Ordenador de pagos de la Caja General de Depósitos, y debía de serlo a la Delegación Central de Hacienda, había que volver al primero de dichos departamentos para obtener la consiguiente rectificación; un ordenanza cambió el pie del oficio, cosa que no quiso hacer el empleado de la oficina por temor a que el jefe conociera el tipo de letra.

Pero después no se cobró el depósito, pues había que volver a los quince días. Y así se hace en este plazo; pero como se llega unos minutos después del cierre de taquilla, no de la oficina —eran las doce y cinco de la mañana—, había de dejarse para otro día. Menos mal que un carnet de Procurador en Cortes logró levantar la guillotina de la taquilla, que si no ni con una grúa.

¡Ah! Pero falta el sello de bastanteo y no sé qué otro timbre más. Se trae; pero ni con esas. Tiene que pasar el expediente a la Abogacía del Estado, que por lo visto no tuvo tiempo de informar en los quince días.

En cambio, ahora necesariamente tenía que volver el apoderado a los ochos días, porque pasado este plazo se pagarían intereses de demora.

La verdad que de tratarse de cientos de pesetas merecería renunciar a su cobro, pues en los tres viajes se han gastado más de 1.500 pesetas.

Al cabo, volvía el interesado —tercer viaje—, pero ahora

para cobrar hubo de recorrer cinco o seis taquillas; en una, liquidaban los derechos reales de cancelación; en otra, los cobraban; en otra, se disponía o se ordenaba el pago; en otra, se intervenía, y, por último, había que acudir al Banco de España para hacer efectivo el depósito. Con las veces que había visitado otras taquillas, un calvario, pues muy cerca de las catorce estaciones se recorrieron.

Otro caso.—La devolución de unas pesetas indebidamente ingresadas en Hacienda por pago de Derechos reales, en una sucesión hereditaria abierta en una provincia, reclamada por un ciudadano para sí y sus hermanos. Hay que aplicar los artículos 6 y 118 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo en la redacción dada por el de 2 de agosto de 1934 en concordancia con los RR. DD. de 25 de septiembre de 1899, 14 de julio de 1916 y Circular de 29 de marzo de 1890.

La Abogacía del Estado informa favorablemente; pero es asunto que tiene que resolver la Dirección General de lo Contencioso. No hay confianza en las Delegaciones de Hacienda, sin duda.

¿Qué hace la Dirección? Pide al reclamante que formule alegaciones, aunque todo estaba bien razonado en el primer escrito, sin ofrecer ningún reparo en cuanto a la personalidad.

Pues bien, *después de tres años* resuelve accediendo para el suscribiente de la reclamación; mas no para los demás, por faltar la representación, el debido apoderamiento. ¿Por qué no exigírselo al interesar las alegaciones y desde luego siempre antes de resolver? Se deniega, pues, respecto de los demás, que tienen otra vez que formular la reclamación resolviéndose el asunto *un año después*.

Si el caso era tan justo para unos cómo para otros, ¿por qué no resolver favorablemente para todos, sin perjuicio de que retirase la cuota individual cada interesado, o de que entonces se exigiese al reclamante la exhibición del poder?

La solución más sencilla sería, no ya la interpretación de los textos en cuanto a personamiento en el procedimiento administrativo, en el sentido que decimos, sino que la terminación del expediente fuese de competencia de la Delegación de Ha-

cienda de la provincia, donde verbalmente podía enterarse el reclamante, con bien poco costo, de los defectos que presentaba la reclamación, y a tiempo los hubiera subsanado.

Se dirá que la centralización logra la unidad en la decisión.

Bien está que los casos dudosos se sometan a resolución de la Superioridad para obtener esta unidad; pero no así los que no admitan duda.

Según esa teoría, para obtener la unidad de decisión jurisdiccional, sobrarían los jueces municipales, los de primera instancia, las Audiencias, en suma los Tribunales ordinarios, para que todo fuese resuelto por el Tribunal Supremo, el cual hoy entiende en recursos pero no en todos los casos o circunstancias, ni para todas las cuantías.

Otro caso.—Voy a dar detalles por el interés general del asunto.

Es necesario adquirir unas fincas para el campo de deportes del Colegio Mayor de San Gregorio, de la Universidad de Oviedo.

Se consigna la cantidad al efecto por el Ministerio, con cargo a un presupuesto extraordinario. Los propietarios están conformes con las tasaciones de los arquitectos. Lo lógico es que el dinero se entregue a la Universidad, que tiene personalidad jurídica para adquirir las fincas, o que el Rectorado, asesorado por el Decano de la Facultad de Derecho, examinara los títulos y contratos, y, una vez en orden y librada la cantidad, adquiriese delegadamente la finca en cuestión.

Pero, en fin, de no ser así, si la Superioridad, *previos informes del Abogado del Estado, de Intervención de Hacienda, de la Sección de Edificios y Obras, Junta de Construcciones y propuesta de la Subsecretaría*, había de decidir, los defectos observados —ya diremos *pegas*— debieran hacerse saber de una vez, mas no es así. Primero se pide el envío del testimonio del Registrador de la Propiedad de estar libres de cargas las fincas. Algunas escrituras tenían la inscripción en el Registro al pie de ellas, pero como no era reciente, se precisaba testimonio de fecha más próxima. Como se enviaron los testimonios *hacia dos o tres años*, ¿quién garantizaba al Estado que no

sufrieron comercio jurídico las fincas en cuestión? Habría que mandar otras y el cuento sería de nunca acabar, ante la nueva paralización del expediente en las oficinas. Pero como la culpa es de la Administración, entonces no preocupa esta circunstancia, aunque sea idéntica.

Cumplido el requisito, se advierte luego que se envíe testimonio de las rentas figuradas en el Catastro. Nueva demora. ¿Por qué no se pidió cuando el testimonio del Registrador de la Propiedad?

Surgen nuevas dificultades, no vistas hasta que se envió todo lo interesado. Uno de los propietarios está sujeto al derecho de reserva del art. 811 del Código civil.

No se puede indemnizar sin la conformidad de los reservatarios, y sólo la había otorgado la reservista.

No se convencen los juristas del Ministerio de la equivalencia con la expropiación forzosa, y que según art. 5.º de la Ley general, las diligencias de expropiación se entenderán con las personas que con referencia al Registro de propiedad o al padrón de riqueza aparezcan como dueños o que tengan inscrita la posesión.

Para mí, la adquisición de fincas hecha por contratos de compra-venta para fines públicos, por la Administración, es un contrato público, lo cual debe tener equivalencia con el procedimiento expropiatorio; así estimaba que perfeccionada la compra-venta con la que figuraba como dueña de la finca, podía incluso citarse a los reservatarios a dar su conformidad; el precio se consignaría en la Caja General de depósitos, cuya renta disfrutaría la propietaria y, en su día, el capital sus herederos si morían antes los reservatarios, o éstos si premoría la reservista.

No se convencieron los juristas ministeriales de mi interpretación; pero aceptaron una segunda por mí dada, y es que se siguieran los trámites de expropiación forzosa, declarando la urgencia a los efectos de la Ley de 7 de octubre de 1939, pues, si no, el asunto se iba a hacer viejo y, cuando quisiéramos construir el campo de deportes, no iba a servir lo presupuestado para poco más que el pago de fincas si los precios de

materiales y jornales, sobre todo los primeros, siguen subiendo exorbitantemente, bien por que lo autorice la Administración, bien porque es un calvario obtener materiales a tasa y hay que acudir al mercadò negro, o al «estraperlo», como ahora se dice.

No quiero hablar de las nuevas dificultades para fijar el depósito previo, por carencia de datos del Catastro y no aceptar de plano la tasación del arquitecto de la Administración como justiprecio provisional. ¡Un año después de la declaración de urgencia no se había hecho aún el depósito de conclusión!

Además de la descentralización burocrática, uno de los postulados de la buena administración consiste en la competencia de los funcionarios, lo que se va logrando al exigir las pruebas de oposición para el ingreso en los Cuerpos técnico-administrativo y auxiliar, y el exigir el título de abogado para el paso a categorías superiores; pero mejor sería que esa preparación fuese en Escuela especial, donde se les hiciera despertar la vocación y donde se cursase Deontología o Moral profesional, como se hace hoy con los miembros de los Cuèrpos de Administración local, cuyo prestigio fué adquirido desde que los Estatutos municipal y provincial y el Reglamento de 2^o de agosto de 1924 y 2 de noviembre de 1925 exigieron, para Secretarios e Interventores, el ingreso en los respectivos Cuerpos por oposición, como más tarde se hizo extensivo a los Depositarios.

El funcionario debe tener conciencia de lo que desempeña; no es su papel el poner obstáculos e impedimentos en los asuntos que se le confieren, sino, al contrario, facilitarlos, puesto que la ley pone trabas para evitar abusos, no para impedir que los asuntos administrativos marchen, porque no son los funcionarios exclusas para detener el agua, sino compuertas para dejarla pasar una vez clarificada.

Santa María y De Rojas, en su interesante obrita intitulada *Dinamismo administrativo*, decía a propósito de la vocación, que es inherente a otras carreras, como la militar, la eclesiástica, la judicial, la pedagógica, que deben sentir la conciencia del deber, más acusadamente que los demás, los jefes, que mar-

can la pauta de la responsabilidad, y agrega: «La idea, tan extendida desgraciadamente, de que el funcionario cumple con su deber asistiendo a la oficina a las horas establecidas con el margen de tolerancia admitido, casi siempre abusivo, hay que desarraigarla de nuestras costumbres burocráticas. Hay que grabar bien en la mente del funcionario la idea de que el cumplimiento del deber que a cada uno incumba no se encuadra en el horario oficial, casi siempre mermado, sino que estriba en la realización perfecta del servicio, que, si puede hacerse en poco tiempo, le permitirá dedicarse a otras ocupaciones o sencillamente al descanso o a la distracción, pero que si le exige mayor atención, más estudio y, en definitiva, más horas de trabajo, habrá de estar dispuesto a consagrarle todas las que sean precisas. Esto, que siempre ha de hacerse por conciencia del deber y que en otras carreras se hace también por vocación, en el funcionario que no la siente ha de influir para que lo haga el sentimiento patriótico, porque cada cual tiene que convenirse de que el bienestar de la nación es la resultante de la labor individual de cada uno de sus ciudadanos y el éxito de la función del Estado dependerá de cómo cumpla su cometido cada uno de sus funcionarios (29).

El régimen actual no se caracteriza por descentralizador en sentido funcional, aunque se vaya rectificando este criterio a medida que las necesidades reclaman una labor más expeditiva.

Veamos lo que ocurre en el Ministerio de Educación Nacional:

La Ley de Enseñanza Media de 20 de septiembre de 1938, desarrollada por la Orden de 7 de diciembre de 1938, en la base XV otorgó al Ministerio de Educación la facultad de reconocer Colegios de Enseñanza Media sostenidos por personas individuales o colectivas, reuniendo determinados requisitos con facultades idénticas a las académicas que poseen los Institutos Nacionales.

Más tarde —Orden de 24 de enero de 1939— (30) se otorgó

(29) *Dinamismo administrativo*, 1944, págs. 32 y 33.

(30) *Boletín Oficial* de 29 de enero de 1939.

a los Rectores la facultad de autorizar Colegios privados de Enseñanza Media que vinieran funcionando de hecho y con tolerancia de las autoridades, si bien sin derecho a examinar de ingreso, aunque sí para dar el pase en los siete años del Bachillerato, autorizándose por un curso, y renovable en los sucesivos.

Eran tantos los Colegios que se encontraban en estas condiciones, que el autorizarlos la Dirección cada año, congestionaría de asuntos y papeles el Negociado correspondiente.

Igual sucedía con la dispensa de escolaridad sencilla, o de asistencia a clase —lo que antes se llamaba enseñanza libre—, pues, a pesar de que la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, art. 18, ap. e., confería su concesión al Ministerio, tales atribuciones fueron delegadas en los Rectores por virtud de la Orden de 12 de marzo de 1945, aclarada por la de 2 de abril del mismo año.

Calcúlense los cientos de instancias de este jaez enviadas a la Dirección General de Enseñanza Universitaria: o no se hacía el otorgamiento de las licencias, o se aumentaba el personal de la Dirección para su examen, o se resolvían después de pasado el curso.

La realidad demostró la necesidad de descentralizar.

Así hemos procurado nosotros, aun en materia de presupuestos universitarios, al discutir la Ley de Ordenación de las Universidades, en la cual, por la influencia de la burocracia central, desatendiendo razones y justificaciones no prevaleció ni una tenue descentralización financiera; si bien parece que ahora hay deseos de rectificar.

Otra de las leyes de tendencia centralizadora es la Ley de Minas de 19 de julio de 1944.

Según el D. L. de 29 de diciembre de 1868, las concesiones mineras se otorgaban por la Jefatura de los Distritos Mineros.

Después de dicha Ley, las concesiones de minas de la Sección B de explotación subterránea, se hace por el Ministerio de Industria y Comercio (como los permisos de investigación, tratándose de hacerlo en dos o más distritos mineros; pues de otra suerte los otorgan las Jefaturas (arts. 13, 21 y siguientes,

de la Ley de Minas), que también conceden las demasías (artículo 43)). Los cotos o comerciantes mineros se autorizan por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Industria (artículo 44).

Creemos que el centralizar su otorgamiento, hará que se demoren las concesiones, con perjuicio para el interés nacional. No transcurrirá mucho tiempo sin que se rectifique el criterio, como sucedió en Educación Nacional.

Le va bien al Movimiento nacional su centralización política, no así la de la vida administrativa.

He ahí un cuadro rápido o visión de conjunto de lo que es la Administración pública, o monstruo burocrático en España, que ha arrancado mil censuras o burlas e ironías de escritores y poetas. Así Balmes, refiriéndose a Madrid, como capital de España, decía: «A la primera ojeada conocéis que allí hay una corte, que allí se han amontonado inmensidad de empleados, con sus oficinas, su orgullo tradicional, su olvido del país que gobiernan; os convenceréis de que es una conquista sobre el desierto, como ha dicho un escritor ingenioso; pero que esa conquista, muy propia para lisonjear la vanidad, de nada sirve para fomentar la riqueza; os persuadiréis de que aquél es un centro sin vida, incapaz de dar impulso y dirección al movimiento de un gran pueblo, y de que, a pesar de todas las teorías, de todos los proyectos, es muy probable que si esperamos de allá la vivificación y fomento, tengamos que contentarnos con amontonar y archivar volúmenes de decretos, órdenes, instrucciones, circulares. «Lo que es papel, el Gobierno nos envía mucho», decía con admirable buen sentido un sencillo aldeano.»

Algunos como Pérez Galdós (31) llamó a la Administración «oquedad del organismo burocrático, nuevo Poder erizado de fórmulas de ataduras, de pinchos que al exterior trata de hacer imponente con su empaque en cierto modo sacerdotal»; Marañón, al escribir del valimiento del Conde Duque de Olivares (32) de los Consejos y Juntas que funcionaban en el Gobierno de

(31) *Carlos VI en la Rápita.*

(32) *El Conde-Duque de Olivares (La pasión de mandar)*, 1936, pág. 324.

Felipe IV, decía: «La burocracia, aunque puesta en sus destinos exclusivamente por Olivares, empezaba a dificultarse el trabajo con esta típica distracción intencionada que entorpece las ruedas administrativas cuando quiere estorbar al que manda.»

El mal administrativo o de burocracia no está en el intervencionismo cada día más notable, y del que no se puede prescindir, para limitar el egoísmo humano en favor del bien común, del bienestar, de la comodidad (y si no dígallo el régimen de abastecimiento); está más en la centralización del sistema, al no dar margen a que ese intervencionismo dependa menos de las autoridades centrales que de las locales, con la grave responsabilidad que a éstas debe exigirse, si su actuación resulta abusiva.

Nuestro lema, en punto al régimen administrativo burocrático, sería «máxima descentralización, pero máxima responsabilidad».

SABINO ALVAREZ GENDÍN

Rector de la Universidad de Oviedo