

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO VII

ENERO - FEBRERO 1948

NUM. 37

Administración indirecta del Estado y descentralización funcional

I

ADMINISTRACIÓN DIRECTA E INDIRECTA DEL ESTADO: 1.—Coincidencia entre la Administración pública y la Administración del Estado. 2.—Administración directa e indirecta. 3.—Acepciones de esta última expresión.

1.—El hecho de que la Administración pública esté referida a la actividad para el cumplimiento de los fines públicos, no sólo del Estado, sino de otras sociedades superiores e inferiores a él, nos mueve a señalar las relaciones existentes entre la actividad de estas sociedades y la del Estado mismo. Nos vamos a referir concretamente a las sociedades, territoriales o institucionales, inferiores al Estado y que, por tanto, se hallan comprendidas en él.

Sentado lo precedente nos plantearemos como primer problema a resolver el siguiente: ¿Hasta qué punto, exceptuados los casos de Administración interestatal, se puede hacer coincidir la denominada Administración pública con la Administración del Estado? Porque es muy cierto, como dice Gascón y Marín, que, donde quiera que se encuentre una persona, se da la administración, y dentro, e integrando el Estado, existen una serie de personalidades jurídicas con propia Administración y fines que cumplir. Estas entidades son en unos casos territoriales, de carácter más o menos natural, como los

Municipios, las Provincias y las Regiones; otras veces son entes de carácter institucional, cuya esencia no estriba en el territorio en que radican y que les sirve de soporte, sino en el fin a cumplir, finalidad específica en razón de la cual existen.

Es cierto que cada uno de estos entes a que hemos hecho referencia supone una esfera propia de Administración. Por eso se habla con plena propiedad de Administración municipal, Administración provincial o regional y Administración corporativa, pero, ¿hasta qué punto estas administraciones propias, autoadministraciones pudiésemos llamarlas, significan una disyunción frente a la Administración del Estado?

Si nos decidiésemos por la postura que afirma esta disyunción, habríamos de distinguir cuidadosamente y cuidando de separar las respectivas competencias, una Administración del Estado en sentido estricto referida a los fines generales como superación de los fines locales y corporativos, y una Administración propia (*Selbstverwaltung* la llaman los alemanes) para la consecución de éstos.

Y ahondando más en el propio problema, se podría llegar a una diferenciación entre la Administración de ciertos entes que, por su indiscutible carácter natural, tienen fines propios, aun anteriores al Estado, y la de aquellos otros que, en cierto modo, actúan por mera delegación y tienen su origen en la ley.

Consecuencia de esta distinción sería una ampliación del concepto de lo que sea la Administración directa del Estado (que incluiría entonces dentro de sí parte de la Administración local, como es la provincial, creación de la ley), pero aún encontraría sus límites al enfrentarse con la competencia de las entidades naturales.

Claro es que no debemos olvidar que, históricamente, han existido de hecho tales límites, pero esto ha ocurrido en etapas en que no habiéndose aun elaborado definitivamente el concepto de Estado, a la Administración pública no podían atribírsele aún caracteres modernos.

Pero el Estado moderno, como alguien ha dicho, es un gran carnívoro que se alimenta de «carne política»; por tanto las entidades naturales que de él forman parte, confunden sus fines

con los del Estado en esta integración. Por una parte, no se puede decir que el Estado sea en absoluto ajeno al modo como las entidades locales realizan los fines que le son propios; por otra, la realización de ciertos fines estatales compete por delegación a la entidad local.

La preocupación del Estado porque las cosas sean así la prueba la posibilidad misma de que (según nuestra Ley municipal) los Municipios en determinadas ocasiones puedan caer en régimen de tutela.

El anterior razonamiento vale «a fortiori» cuando nos referimos a otras entidades cuyo carácter natural es más dudoso, o tienen un claro origen legal. Entonces el problema desaparece; la creación por el Estado de una entidad, autárquica en cuanto a su Administración, para la realización de ciertos fines generales, no cabe duda que tiene por objeto un problema de Administración estatal.

Quede bien claro, sin embargo, que con lo precedente no se quiere poner en duda la peculiaridad de los fines a cumplir por las entidades territoriales y corporaciones con personalidad jurídica y carácter público que actúan dentro del ámbito del Estado. Recordemos cómo el problema que nos planteamos era el relativo a la coincidencia entre la denominada Administración pública y la Administración del Estado. Indudablemente, aquella (repetimos la exclusión de la Administración supraestatal que no interesa a nuestro objeto) abarca la actividad para el cumplimiento de sus fines de todas estas personas jurídicas a que nos hemos venido refiriendo; pero también hemos querido hacer notar la íntima relación existente entre el cumplimiento de tales fines y los del Estado. En una palabra, los fines del Municipio, Provincia y Región, los fines de los establecimientos públicos que personificando a ciertos servicios públicos, son realizados de una manera autónoma, son, en definitiva, fines indirectos del Estado, de los cuales no se puede desentender.

Lo que acabamos de decir guarda además relación con el interesante problema del intervencionismo estatal y sus límites. Se ha dicho que en los comienzos del Derecho Administrativo,

no existiendo otras entidades independientes y dotadas de poder público fuera del Estado y considerándose los Ayuntamientos como meros agentes del Poder ejecutivo, forzosamente a la Administración del Estado había de referirse el Derecho Administrativo. Consecuencia de esto, una necesaria identificación entre la Administración pública y la llamada Administración del Estado (1). Pero que esto que podía ser cierto en una época en que se realiza la centralización política y administrativa del Estado, había bien pronto de dejar paso a nuevos puntos de vista. La descentralización en lo territorial, por una parte, y la funcional con el consiguiente nacimiento de Corporaciones de carácter público y vida propia da lugar a que surjan nuevos capítulos del Derecho Administrativo dedicados a tales materias, antes descuidadas. El concepto de la Administración pública se pluraliza en este sentido, y la Administración del Estado no alcanza más que a ocupar un lugar dentro de su ámbito.

2.—Por otra parte, dentro del Estado no se puede hablar de Administración pública, sino de «Administraciones públicas», con referencia a los varios sujetos a quienes se imputa. Y entonces, al llegar aquí, nos podemos preguntar con razón: ¿qué concepto tiene más amplitud, el de Administración pública (del cual es una parte la Administración del Estado), o el de Administración del Estado (que, desde diverso punto de vista, incluye varias Administraciones públicas)?

Claro es que, en último caso, lo que se nos exige es un previo acuerdo sobre el valor que damos a los términos aquí utilizados. Nosotros no negamos la necesidad de incluir en el Derecho Administrativo esos nuevos capítulos, a que antes se hacía referencia, dedicados a las así llamadas Administraciones públicas; tampoco la peculiaridad de fines de cada una de ellas. Pero no perdemos de vista la exigencia de unidad del Estado moderno, la centralización de factores que en él se han realizado y, por tanto, la repercusión que en sus propios fines ha de

(1) JORDANA DE POZAS: *Las Corporaciones profesionales en el Derecho Administrativo español anterior a la dictadura*. «Rev. Fac. de Dcho.» de Madrid. 1942.

tener el modo de cumplir las diversas Administraciones los suyos. Por eso nosotros, cuando nos referimos a la Administración pública tenemos presente la llamada Administración del Estado, comprendiendo en ella las administraciones que desarrollan las entidades que forman parte de él. Pero, dada la diferencia entre una y otras y la necesidad de vocablos que la hagan notar, vamos a distinguir la Administración *directa* de la Administración *indirecta* del Estado.

3.—Al hablar de Administración directa e indirecta del Estado, podemos referirnos a las siguientes significaciones:

a) Considerar que el Estado puede proveer a la consecución de sus fines, bien indirectamente, señalando la que deben desarrollar los particulares por medio de normas que se les imponen obligatoriamente, o bien directamente, determinando la actuación de sus propios órganos.

Kelsen pone el siguiente ejemplo para ilustrar las ideas anteriores. Para conseguir la extinción de determinadas enfermedades contagiosas puede el Estado limitarse a decretar la penalidad en que incurre el particular que no lleve a cabo la desinfección (obligación jurídica del súbdito a la desinfección), o bien, establecer que tal desinfección sea llevada a cabo por un órgano administrativo (obligación de desinfectar para el órgano administrativo). En el primer caso, el fin del Estado se cumple precisamente si el Estado no entra en acción, ya que esto indica que faltan motivos para ello puesto que el súbdito ha cumplido con su deber; en el segundo caso, ocurre ciertamente lo contrario, que el fin del Estado se consigue cuando el propio Estado entra en acción, ya que es entonces cuando el órgano estatal está cumpliendo su misión (2).

Estos dos modos de proveer a la consecución de los fines estatales pueden responder al significado de las expresiones «Administración directa» o «Administración indirecta» del Estado. Lo que se ha tenido en cuenta al llevar a cabo la diferenciación ha sido la diversidad de destinatario de la norma estatal que tien-

(2) KELSEN: *Justiz und Verwaltung*, 1929, págs. 21 y 22.

de a la consecución del fin. Cuando la norma se dirige a órganos administrativos estatales, se administra directa, inmediatamente; cuando la norma se dirige a los particulares, la actuación administrativa se realiza indirecta y mediatamente.

b) Con las denominaciones Administración directa y Administración indirecta podemos hacer también referencia al modo de gestión de los servicios públicos.

Alvarez Gendín (3), estudiando los diversos sistemas de prestación de los servicios públicos, distingue la Administración directa en que la Administración mediante sus propios funcionarios presta el servicio, «gestión directa» o «régie directe» como la llaman los franceses, de los diversos sistemas, más o menos indirectos, entre los que él incluye el sistema de «arriendo», «concesión», la descentralización por servicios y las «empresas mixtas industrializadas».

En cuanto al criterio distintivo entre una y otra forma de Administración, existe gestión directa cuando el servicio no tiene autonomía patrimonial ni financiera. «No existe un presupuesto único distinto al del Estado, ni unos ingresos especiales para subvenir a los gastos del servicio» (4).

En el sentido que actualmente estamos examinando, según la forma de gestión de los servicios públicos, la Administración directa corresponde a los servicios centralizados. La de los servicios descentralizados será Administración indirecta.

c) Ninguna de las significaciones que en los apartados anteriores hemos dado a las denominaciones «Administración directa» e «indirecta» del Estado, son las que en el presente capítulo examinamos.

La primera de ellas se refiere a un aspecto completamente diferente del que nos ocupa, ya que se refiere al diverso modo de actuar la Administración según que las normas estatales se dirijan a órganos administrativos o a particulares.

La segunda sí interesa parcialmente al problema que tratamos. El modo como la Administración gestiona los servicios

(3) *El servicio público*. Madrid, 1944, págs. 5, 7 y ss.

(4) A. GENDÍN: *Op. cit.*, pág. 59.

públicos, gestión directa o indirecta, da lugar a un sistema de servicios centralizados, o a la existencia de establecimientos públicos con personalidad jurídica independiente. Esta significación, pues, que aquí se da de los términos que examinamos, forma parte de nuestro concepto, pero no lo agota. La Administración indirecta no es sólo institucional (5), sino también territorial.

Por eso cuando nosotros hablamos de Administración «directa» o «indirecta» con referencia al más amplio problema de la centralización o descentralización, estamos suponiendo fundamentalmente la coincidencia entre la denominada Administración del Estado y la aparentemente más amplia (excluimos lo referente a Administración super o interestatal) Administración pública. Líneas atrás explicábamos las razones que nos movían a no aceptar esta mayor amplitud.

Ahora bien, puesto que normalmente se incluyen dentro del término Administración pública las Administraciones cuyo sujeto son entidades territoriales o institucionales de carácter público, quiérese decir que, con la identificación que nosotros hemos hecho, habrá también que explicarlas dentro del término Administración del Estado.

Se deduce así, pues, la necesidad de que hayamos de emplear dos términos diferentes para hablar de cada uno de estos supuestos que puedan presentarse hablando de la Administración del Estado. Fines del Estado son unos y, en último término, fines del Estado son todos, pero entendemos por Administración directa del Estado aquella actividad administrativa que tiene por sujeto al Estado o a alguno de sus órganos. En cambio, cuando esta actividad, que en todo caso tiene por meta fines públicos, hay que referirla inmediatamente a un sujeto que es una entidad territorial o institucional con carácter público, entonces puede hablarse propiamente de la Administración indirecta del Estado. La mayor extensión con que una u otra clase de Administración se presente en un determinado sistema admi-

(5) Utilizamos aquí esta palabra en el sentido de la clásica distinción entre entes territoriales e institucionales.

nistrativo podrá servirnos para la calificación y estudio del régimen como administrativamente centralizado o descentralizado.

Añadiremos finalmente, que la terminología aquí empleada se encuentra frecuentemente utilizada por la doctrina italiana. Así, por ejemplo, Zanobini acoge ampliamente la distinción entre la Administración directa e indirecta del Estado. «La primera es ejercida por el Estado mediante órganos propios y se llama también «administración gubernativa», en cuanto tales órganos forman parte del Gobierno o, al menos, dependen inmediatamente de él; la segunda se ejerce por el Estado indirectamente, o sea, no con medios y órganos propios, sino a través de los medios órganos y actividad de otras personas jurídicas: la identidad existente entre los fines de éstas y los del Estado hace que dichas personas, tendiendo a la consecución de sus fines, tiendan indirectamente a la consecución de los del Estado» (6).

I I

PROBLEMA POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: 1.—Pluralidad de puntos de vista y unidad de objeto. 2.—La descentralización política y la descentralización administrativa. 3.—Aspecto político que ofrece el problema administrativo.

1.—Adelantando ideas, podemos considerar la descentralización como el fenómeno mediante el cual se aumenta la esfera de la Administración indirecta del Estado, a costa de lo que competía a la directa (7).

Sin embargo, ha sido motivo constante de polémica la determinación del alcance que hubiese de darse a la así conseguida Administración indirecta. Más adelante tendremos tiempo de señalar cómo esta Administración indirecta se puede configurar mediante la introducción de ciertas personalidades jurídicas

(6) ZANOBINI: *Corso di Diritto Amministrativo*, 2.ª ed., 1940, vol. III, pág. 361.

(7) Este concepto excluye una modalidad que, etimológicamente, es típicamente descentralizadora: la desconcentración. Más adelante explicaremos la relación en que una y otra se encuentran.

que, gozando de cierta autonomía, se hacen sujetos de la actividad pública administrativa.

Pero tengamos en cuenta que, al menos en un primer momento, estas entidades personificadas fueron siempre territoriales, Provincias y Municipios concretamente, y que, sobre ellas, se ha planteado frecuentemente un importante problema: el de su carácter político. Y si el Municipio (lo tomamos como ejemplo) es una entidad política está demás el que, con relación a él, planteemos el problema de la descentralización *administrativa* (8).

Si las cosas fuesen así, el desenvolvimiento ulterior de todo tema referente a la descentralización administrativa requeriría: 1.º Exclusión absoluta de la materia de la descentralización administrativa de lo referente a la posición del Municipio en el Estado; 2.º Estudio de la denominada «desconcentración» y de la moderna descentralización funcional como contenido propio de la descentralización administrativa.

Porque con lo primero tendríamos materiales idóneos para el estudio de la descentralización «política», bien por considerar que las relaciones a que da lugar son netamente políticas, o por creer que tal clase de descentralización se identifica con el federalismo (lo cual no es materia administrativa en su esencia).

Y no es esta la única interferencia política con que vamos a tropezar. Porque además, la que sin discusión ha venido considerándose siempre como descentralización administrativa, se plantea por muchos bajo un aspecto preñado de consideraciones políticas. Nos referimos al relativo al estudio de las relaciones entre la forma constitucional del Estado y el sistema centralizador o descentralizador. Así, el propio Merkl (9), cuya teoría jurídico-administrativa trata de eliminar en su construcción todo *sustratum* político y sociológico, señala cómo la extensión de que disfrute la llamada «Administración autónoma» depende decisivamente, y en mayor proporción que los demás sistemas

(8) Claro es, nosotros no planteamos porque consideramos al Municipio tal como actualmente nos lo ofrece la realidad, como una entidad administrativa.

(9) *Teoría general del Derecho Administrativo*, trad. esp., Madrid, 1935, páginas 460 y 461.

de organización, de la forma del Estado. De tal forma, que se puede señalar cómo no es el ambiente más apropiado para ella la Monarquía absoluta, pudiendo en cambio considerarse como el más abonado la Monarquía constitucional; no tanto como ésta, a pesar de significar un grado más democráticamente hablando, la Monarquía parlamentaria, y análogas condiciones ofrece, por último, la República parlamentaria (10).

Esta constante frecuencia de plantear la descentralización en función de la forma política del Estado ha sido también puesta de relieve por J. M. Peter (11). Consiste la descentralización en un repartimiento de competencias entre el poder central y las autoridades regionales o locales; pues bien, la mayoría de los autores distinguen cuatro sistemas de repartición, que, jerarquizados de menos a más, son: centralización, descentralización, autonomía y federalismo. La diferencia entre estos diversos sistemas es de grado, ya que, en el fondo, designan las diversas modalidades del equilibrio entre la fuerza gubernamen-

(10) En una conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid el 15 de marzo de 1900, don Cayetano Soler, Pbro., plantea el problema de la descentralización de la que es «propagandista convencido», en esta íntima conexión con los problemas políticos. Hasta el punto de que sus argumentos decisivos en pro de la descentralización no se basan tanto en una enumeración de sus intrínsecas ventajas cuanto en intentar demostrar su correspondencia con las corrientes políticas, en su tiempo prevalentes, sobre los fundamentos del Estado. Tres son —dice él— los axiomas en que se fundamenta a sí misma la escuela centralizadora: la tradición liberal centralista que arrancara de Cádiz, el pretendido constante criterio centralista de la Revolución francesa y el concepto que del Estado tiene el Derecho moderno. Y precisamente su trabajo quiere demostrar: 1.º Que según el programa de las Cortes de Cádiz, la centralización es doctrina antiliberal, ya que, por reacción contra la etapa borbónica anterior, el objetivo primero «de aquellas célebres Cortes fué, en lo administrativo, atajar la centralización que tenía al país agarrotado y reducido a la impotencia». 2.º Que la descentralización está admitida por la doctrina francesa posterior a la Revolución, ya que, como decía Odilon Barrot, a la centralización había que achacar el que tantas veces fuesen infringidos «derechos tan pomposamente proclamados y jurados tan solemnemente». 3.º Que la centralización repugna al Derecho Natural, pues, como dice Royer-Collard, «la Municipalidad es como la familia, anterior al Estado; la Política la encuentra, pero no la crea». De aquí la necesidad de admitir la existencia de una serie de derechos anteriores al Estado y «todo lo que no sea respetar tales derechos... es proceder contra naturaleza y destruir organismos necesarios al bien del hombre».

(11) *Quelques aspects du problème de la décentralisation*, en *Mélanges Paul Negulesco*. Bucarest, 1935, págs. 561 y ss.

tal centralizadora y la tendencia democrática descentralizadora. Pero lo que no se puede afirmar —continúa Peter— es que estos cuatro sistemas estén acordes, según el orden enunciado, con una democratización creciente, como quieren algunos autores.

2.—Todo esto podría inducirnos a la creencia de que, en realidad, la centralización y descentralización son problemas políticos. Lo cual nos exigiría explicar por qué estamos tratando aquí precisamente de una descentralización *administrativa*. Y es que únicamente cabe lograr una solución si partimos de las premisas siguientes: 1.^a Que como dos fenómenos distintos que se apoyan en diversos supuestos, hay que separar la descentralización administrativa y la descentralización política; 2.^a Que, no obstante lo anterior, la descentralización administrativa ofrece un aspecto político.

a) En efecto, la descentralización política y su sistema opuesto, la centralización, se refieren a un supuesto distinto del que resuelve la descentralización administrativa. Se refiere la primera al grado de unidad política que se haya realizado en un determinado Estado, equiparándose normalmente la descentralización política con el federalismo. Se trata, pues, de un tipo de descentralización que, en su máxima realización, afecta a todos los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial. Así como un Estado que ha conseguido políticamente la máxima centralización recibe el nombre de Estado unitario, el fenómeno de la descentralización política ha de ser considerado sobre la realidad histórica del Estado federal, o en un momento de la vida del unitario, en que tal unidad no se ha logrado aún.

M. E. Dimock y O. Dimock, analizando la realidad de un Estado federal, los Estados Unidos de Norteamérica, definen el federalismo como «un plan mediante el cual una serie de Estados contiguos se asocian entre sí bajo un gobierno central común, al que dotan de una parte de poder, al mismo tiempo que retienen para sí otra parte de autoridad y jurisdicción» (12).

(12) DIMOCK AND DIMOCK: *American Government in action*. New York, 1946, página 123.

Lo que más resalta en esta definición es la referencia que se hace al origen de esta forma de Estado: una especie de pacto entre antiguos Estados independientes y distintos, pacto que contiene las condiciones de vida de la nueva entidad creada. Y, claro, estas condiciones representan una forma de descentralización política.

Por contraste con lo anterior, «gobierno unitario es aquel en que existe un monopolio de la autoridad legal por la nación, y en el que las subdivisiones políticas son tratadas como unidades separadas *más bien por conveniencias administrativas*». Es interesante subrayar esto último, porque supone un reconocimiento de algo que explicaremos más adelante: que el planteamiento de la descentralización como cuestión estrictamente administrativa, supone resuelto el problema anterior de la unidad o descentralización políticas.

Definidos los dos tipos políticamente extremos que representan el Estado federal, de un lado, y el Estado unitario, de otro, puede concebirse fácilmente la centralización como aquella tendencia que supone la transformación del primer tipo en el segundo; el concepto opuesto correspondería a la descentralización política. Se trata, pues, de un fenómeno de dinamismo político que se consigue mediante «la traslación de la autoridad de gobierno desde las unidades o miembros inferiores a los más elevados, con la tendencia de lograr el máximo poder» (13). La trayectoria opuesta supone la descentralización, similar a lo que en la doctrina anglosajona se conoce con el nombre de «devolución».

Se comprenderá que la centralización y descentralización políticas que en las líneas anteriores dejamos perfiladas, se distinguen claramente de la puramente administrativa. Esta última responde al punto de vista administrativo desde el que cabe plantear la cuestión y que en definitiva contesta a la siguiente interrogante: ¿qué sistema es más eficaz y conveniente para lograr una buena organización de la Administración pública, el centralizador o el descentralizador? Y al contestar a esta pre-

(13) *Op. cit.*, pág. 124.

gunta pasaríamos revista a una serie de tipos que van desde lo que se conoce en Derecho Administrativo con el nombre de «descentralización orgánica», a base de reconocimiento de personalidad y esfera propia de acción a entidades territoriales e institucionales, hasta la mera «desconcentración», que se reduce a una delegación de atribuciones de los órganos centrales en los locales, en sus delegados (14).

b) Pero la separación que acabamos de llevar a efecto no excluye el que sea dable descubrir, dentro ya de la descentralización «administrativa», un aspecto político. Y además, y esto ocurre en general con todo problema que se refiera a la actividad de la Administración pública, hay otros varios aspectos. Es fundamentalmente Presutti (15) quien ha puesto de relieve los diversos puntos de vista desde los que cabe considerar un mismo fenómeno debido a la actividad de la Administración pública. Puede la relación examinada ser siempre la misma, y sin embargo la «perspectiva» nos la va a encuadrar en una disciplina determinada. Por eso, cuando Segismundo Royo Villanova distingue entre Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo subraya con insistencia que no es el objeto, sino el punto de vista que adoptemos el que nos faculta a hablar de dos ciencias independientes.

3.—La aplicación de lo anterior al problema de la descentralización es perfectamente lícita. Cabe estudiar las ventajas e inconvenientes que ofrece un sistema administrativamente centralizado o descentralizado; y en este caso habremos de resolver con criterios que pertenecen a la Ciencia de la Administración o a la Política administrativa. Cabe un estudio jurídico de la descentralización, que tendería a configurar la situación jurídica de los entes u organismos descentralizados y los vínculos jurídicos que les unen a la Administración Central; estudio que nos situaría en el terreno del Derecho.

Cabe también, y es lo que nosotros haremos, plantear y re-

(14) GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de D. Ad.*, 1941, t. I, pág. 461.

(15) *Principii fondamentali di Scienza dell'Amministrazione*. Milano, 1903, páginas 2 y 3.

solver la cuestión en el ámbito de una disciplina determinada, el Derecho Administrativo, que en su propia denominación incluye los dos anteriores puntos de vista. Más tarde intentaremos demostrar cómo la consideración jurídico-administrativa de la descentralización ha de construirse necesariamente en función de un concepto, la competencia, que representa la superación dialéctica de la separación entre lo jurídico y lo puramente administrativo. Mediante la competencia el problema administrativo de la organización va a pasar a ser un problema jurídico, o, por mejor decir, un problema jurídico-administrativo (16).

Es posible por tanto el punto de vista político de la descentralización administrativa, mediante el que se trata de hallar la relación en que nuestro problema se encuentra con el de la total concepción del Estado, y las influencias que la forma política (expresión en la que incluimos tanto la forma de Estado como la forma de Gobierno) ejercen sobre él (17).

Es incuestionable, pues, esta influencia. La existencia de

(16) Vid. DE VALLÉS: *Teoria giuridica dell'Organizzazione dello Stato*. Padova, 1931.

(17) Las influencias a que aludimos con motivo del problema de la descentralización no son más que un aspecto de las corrientes políticas que, innegablemente, se observan en todos los problemas de la Administración en general. Reinhard Höhn (en *Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, Berlín, 1940) comienza su trabajo con estas palabras: «La Administración jamás puede ser considerada, ni en su esencia, ni en su contenido, ni en su situación, como tampoco en su Derecho, como un conjunto independiente. Ella depende en sus principios fundamentales de la concepción del Estado, o sea, de la ideología que el total de la vida pública determina».

Lo cual, aunque dicho de esta forma pueda parecer demasiado radical, no quiere decir sino que la Administración forma parte de la vida pública del Estado, y que el Derecho Administrativo es, como tal, una rama del Derecho público. Y en ninguno de los dos casos (Administración, Derecho) ha sido empleado al azar el calificativo de público. De esta forma, la influencia ideológico-política en el campo del Derecho Administrativo nos viene probada históricamente con el hecho de que a diversas corrientes corresponden diversos sistemas administrativos. Höhn trata de demostrar cómo la Administración en Alemania, Francia e Italia es producto y tiene su origen en la época del Estado absoluto.

En cambio, fundamentos históricos diferentes, como nos prueban el caso inglés y americano, dan por resultado el peculiar sistema administrativo anglosajón. Finalmente, las nuevas corrientes antiliberales que informaron el Derecho político de Italia y Alemania de los últimos tiempos, plasmaron las Administraciones fascista y nacionalsocialista.

ciertas corrientes filosófico-políticas influye, y la Historia nos lo prueba en la organización administrativa. Pero este dato no implica la negación de la posibilidad de la existencia de una centralización política con un régimen de descentralización administrativa.

Lo que sí ocurre es que para resolver este último problema tiene que estar resuelto el anterior. Es decir, un país puede resolver positiva o negativamente la cuestión vital de su unidad política. En cualquiera de ambas soluciones cabe plantearse con independencia el problema de la centralización o descentralización; pero, indudablemente, la actualización de este segundo exige una solución del primero.

Por eso Girola desde las primeras páginas de su obra (18) tiene que reconocer la precedencia de lo político en el sentido a que aludimos. Antes de que Italia fuese una monarquía unitaria políticamente, no podía hablarse de centralización o descentralización administrativa italiana (en todo caso, sólo con referencia a cada uno de los Estados particulares). Sólo cuando la unidad política fué un hecho tomaron aquellos términos un ropaje administrativo.

Para comprender entonces el por qué de la posible confusión a que en muchas obras se llega, entre la descentralización política y el aspecto político que ofrece la descentralización administrativa, nos permitiremos, a modo de bosquejo, una serie de consideraciones históricas.

Pensemos que, primordialmente, la cuestión de la centralización y descentralización se ha identificado con la de las relaciones entre el Municipio y el Estado. Hoy día, el Municipio tiene la consideración de una circunscripción administrativa en el territorio del Estado, pero recordemos que, históricamente, tales relaciones se nos ofrecen en sus comienzos como políticas.

La confusión Ciudad-Estado nos va a evitar, en los primeros tiempos, todo planteamiento del problema. Pero cuando este mundo se va ampliando y nuevas ciudades comienzan a formar parte de él, tales ciudades entran en su órbita con una preten-

(18) C. GIROLA: *Teoría del Decentramiento amministrativo*. Torino, 1929.

sión de poder. Donde quiera que se enfrentan varios poderes se produce una lucha, más o menos clara o encubierta, para alcanzar la supremacía. Y este es también el sino de los poderes municipal y estatal.

En el prólogo que pone Posada a la traducción española de la obra de Rowe (19) hace resaltar, influido por consideraciones de esta especie, cómo el carácter político de los problemas municipales se impone inevitablemente; es imposible explicar la estructura de un Estado sin considerar en él la posición del Municipio. Cada día, afirma Posada, estamos más lejos de aquella diferenciación superficial entre lo político y lo administrativo merced a la cual se estimaba que la Administración era una simple dependencia subordinada por completo al empuje y dirección política concentrada en el Poder ejecutivo (20).

Refiriéndose también a este fondo político, constitucional si se quiere, de las relaciones entre el Municipio y el Estado, dice el propio Rowe en la obra ya citada, comparando los Municipios americanos con los europeos: Los Municipios europeos no tienen derechos frente a los Gobiernos de los Estados. Están sujetos a la voluntad sin restricciones de las autoridades centrales. Señala cómo en Francia el movimiento hacia la descentralización no supone más que un reconocimiento estatal de las ventajas de este sistema, mientras que en los Estados Unidos, por el contrario, se tiene la creencia de que, según las restricciones constitucionales, se puede obligar a la legislatura del Estado a atenerse a una política de no intervención en los asuntos interiores municipales (21).

Un argumento más a favor de la consideración política del problema de la situación del Municipio en el Estado se puede extraer del examen de las Constituciones de los diferentes países. La declaración de más importancia que respecto al Municipio puede contener una ley constitucional es precisamente la que se refiere a su situación frente al Poder central.

(19) *El gobierno de la ciudad y sus problemas*. Madrid, 1914.

(20) Acerca de este punto puede consultarse nuestro trabajo *Sobre el concepto de Administración local*: en la «Rev. Est. de la Vida Local», núm. 31, 1947.

(21) *Op. cit.*, pág. 140.

Como señala Jordana de Pozas (22), «la lección que obtenemos del estudio de las Constituciones europeas en este punto nos enseña que, contra lo que algunos pudieran creer, el principio de la autonomía local se ha elevado a la categoría de un apotegma político» (23).

Este aspecto que es innegable y que por nadie ha sido desconocido hace, sin embargo, que al llegar a este punto comienzan las divergencias entre los distintos autores. Por eso hay quienes, como Azcárate (24) y Gil Robles (25), se dejan llevar tan extraordinariamente por él que sólo resaltan en la descentralización administrativa el fenómeno político.

Teniendo en cuenta esto y cuanto con anterioridad dejamos dicho, trataremos de concretar nuestra postura con relación a todos los puntos debatidos:

A) Existe una descentralización política como cosa distinta a la descentralización administrativa. Referimos aquélla a la cuestión de la unidad política del Estado, y no aceptamos la tesis de Girola (26) por cuanto la mayor o menor participación del administrado en la Administración local no es sino el procedimiento para llevar a cabo la implantación de un régimen de descentralización administrativa. Consecuencia de esto será también el que estimemos falsa la posición de Girola de negar que «la preexistencia en el Estado de una de las dos formas pueda favorecer el surgir de la otra, en cuanto ambas son totalmente

(22) *El Municipio en las Constituciones europeas vigentes*. Madrid, 1930, pág. 11.

(23) También el Anteproyecto de Fuero de los Españoles que redactara el Instituto de Estudios Políticos recogía en su art. 23 que «El Municipio y las demás entidades territoriales con personalidad jurídica tienen derecho a administrar sus intereses peculiares mediante órganos propios».

(24) *El Selfgovernment y la Monarquía doctrinaria*. Madrid, 1877. En el capítulo VI llega a la conclusión de que la centralización es incompatible con la libertad de los pueblos.

(25) *Tratado de Derecho político*, t. II, Salamanca, 1902. Niega la existencia de una centralización o descentralización administrativa, no pudiéndose dar más que el sentido político ya que el sujeto pasivo a que afectan es la nación (pág. 192).

(26) Para Girola la cuestión de los Estados compuestos (Stato di Stati) no tiene nada que ver con la descentralización política. Esta se da en el Estado unitario y se refiere a la participación del ciudadano en la vida del Estado.

independientes» (27). Nos remitimos en este punto a cuanto ya dejamos dicho y a la opinión, también citada, de Höhn.

Si, pues, identificamos el problema de la descentralización política con el de la falta de unidad política del Estado, es lógico que sea en este campo, y nunca en el propio de la descentralización administrativa, donde se deba debatir lo relativo a un posible reconocimiento de la «soberanía» de entes descentralizados. Es, por tanto, esta una cuestión previa al problema de la centralización o descentralización administrativa. Nosotros hemos de partir de un momento posterior. Cuando comenzamos nuestro estudio, suponemos que ha sido ya resuelto, y de modo negativo, lo relativo a si existe un conflicto de soberanías entre el Estado y estos pretendidos entes descentralizados que sometemos a nuestra consideración.

B) Señalábamos con anterioridad las diversas cuestiones que sobre la ya delimitada descentralización administrativa cabía plantear. En razón a los distintos puntos de vista que se adopten en este estudio, dichas cuestiones pertenecerán:

a) A la Política administrativa. La Política administrativa plantea la conveniencia de la centralización o descentralización en orden a la situación general y a las corrientes dominantes sobre la total estructura y organización del Estado. Los criterios que la regulan nos vienen dados desde fuera, si nos colocamos en el punto de vista estrictamente administrativo. En esto se diferencia de los criterios de *conveniencia* que maneja la Ciencia de la Administración, como más adelante veremos. Los criterios de la Política administrativa constituyen en definitiva el punto de vista político de la descentralización administrativa a que nos hemos venido repetidamente refiriendo.

Plantean la cuestión desde este punto de vista aquellos autores que consideran que la descentralización acrece las libertades individuales (28), o que mediante la centralización se pueden corregir las nuevas desviaciones de la libertad (29), o

(27) *Op cit.*, pág. 58.

(28) BERTHÉLEMY: *Traité élémentaire de Dr. Ad.*, 1930, págs. 115 y ss.

(29) HAURIOU: Prefacio a la 9.^a ed. de su *Précis de Dr. Pub. et Ad.*, 1919.

aquellos que recuerdan la frase de Dupont-White: «Es la centralización la que hace tiempo ha cubierto Francia de escuelas primarias y caminos vecinales» (30).

La mayoría de la literatura polémica, bastante considerable, acerca de la descentralización gira fundamentalmente en torno a este problema de política administrativa. En este sentido puede citarse la ya comentada conferencia de D. Cayetano Soler; la ardorosa defensa que bajo el pseudónimo de Timón hace de la centralización Mr. de Cormenin (31), que puede resumirse en el siguiente axioma: a su centralización debe la Francia el ser llamada la gran nación; o los alegatos descentralizadores de Sánchez de Toca (32).

b) A la Ciencia de la Administración. También la Ciencia de la Administración, como la Política administrativa, maneja el criterio de la conveniencia. A pesar de esto y a pesar de la frecuente identificación que la doctrina alemana ha realizado entre la *Verwaltungspolitik* y la *Verwaltungslehre*, hemos creído conveniente la diferenciación. Porque los criterios que van a justificar ahora la «conveniencia» y «oportunidad», son distintos de los anteriores. Los de la Política administrativa, ya lo decíamos, son externos y nos vienen dados desde fuera; éstos, en cambio, son estrictamente administrativos: lo que ahora vamos a tener en cuenta para declarar la centralización o la descentralización administrativamente conveniente es la mayor perfección de la organización administrativa y el mejor funcionamiento de los servicios públicos. Es el punto de vista técnico-administrativo el que consagramos. No podemos, por tanto, estar de acuerdo con Girola cuando, combatiendo la tesis de Marchi, afirma: «No es posible a nuestro juicio reducir el instituto de la descentralización administrativa a una noción de

(30) M. DENDIAS: *Le Gouvernement local. La Centralisation et la Décentralisation*. París, 1930, pág. 213.

(31) *De la centralización*, trad. española de 1844.

(32) *Regionalismo, Municipalismo, Centralización*. Madrid, 1921. Si la finalidad que ha de lograrse —se pregunta S. de Toca— es la de una Patria mayor, ¿se ha conseguido esto con la centralización? Y al contestar negativamente, ¿no cabría pensar que lo lograrse una descentralización regionalista mejor encauzada?

oportunidad y conveniencia, noción que pertenecería así a la Política administrativa» (33).

Razones que presuponen este punto de vista que ahora tratamos, han sido frecuentemente empleadas por la literatura administrativista. Como fundamento de una organización perfecta ha considerado Cormenin la centralización en aquella su gráfica frase: «En el mismo instante, el Gobierno quiere, el Ministro da la orden, el Prefecto la transmite, el Alcalde la ejecuta, los regimientos marchan, las escuadras se adelantan, la alarma sueña, el cañón retumba ¡y la Francia está en pie!» (34).

La generalidad de los tratadistas de Derecho Administrativo plantean también las ventajas e inconvenientes de los sistemas centralizador y descentralizador, empleando criterios estrictamente administrativos.

c) Al Derecho. Son múltiples las cuestiones que la descentralización plantea a la consideración del jurista. Hauriou en un trabajo de sus primeros tiempos (35) señalaba que desde el punto de vista del Derecho, la descentralización se caracteriza porque «el Estado se resuelve en un cierto número de personas administrativas que gozan de los derechos del Poder público y que aseguran el funcionamiento de los servicios públicos ejerciendo estos derechos, esto es, realizando actos de Administración». En cambio, y también desde el punto de vista jurídico, «la centralización... es una manera de ser el Estado consistente en que sólo éste constituye una personalidad con derechos de Poder público».

Admitida la existencia de esta pluralidad de personas jurídicas públicas, primera consecuencia de un régimen descentralizador, cabe preguntarse también cuáles sean los derechos de estas personas jurídicas frente al Estado, cuáles sean sus obligaciones y cómo el Estado toma sus medidas para que éstas sean cumplidas. Habremos por tanto de examinar las siguientes cuestiones:

(33) GIROLA: *Op. cit.*, pág. 105.

(34) *Op. cit.*, pág. 21.

(35) *Etude sur la décentralisation*. Paris, 1892, pág. 87 y ss.

a) *Cuestión de la personalidad.*—Exceptuado el caso de la llamada «desconcentración», la descentralización supone, en efecto, la existencia de otras personas morales públicas dentro del ámbito del Estado. La personificación puede referirse a entes territoriales o a entes institucionales; en el primer caso, nos estamos refiriendo a la llamada descentralización orgánica; en el segundo, a la descentralización por servicios.

El problema se plantea al pensar si esta personalidad jurídica es concedida graciosamente por el Estado, o si se trata de una cualidad inherente a tales entidades, que al Estado no cabe más que reconocer.

La solución varía según los casos. Cuando se trata de la descentralización por servicios; cuando conviene, como dice Berthélemy, que la personalidad moral se multiplique extendiéndose a nuevos sujetos que en adelante tendrán capacidad para adquirir, enajenar, etc., entonces esa persona jurídica no nace hasta que así lo ha querido el Estado.

Si pasamos ahora a considerar las entidades territoriales, veremos que hay algunas, como la Provincia en España, que nacieran por obra y gracia del legislador; pero que hay otras cuyo origen se ha venido considerando como anterior al Estado y de cuya existencia no han necesitado por tanto para nacer. Por oposición a las de creación legal, se dice de éstas que son entidades «naturales». Son personalidades cuya vestidura jurídica se ve obligado a conceder el Estado en vista de su natural existencia.

El Estatuto Municipal, la Ley de 1935 y la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, recogen esta orientación en lo que toca al Municipio en España (36). Incluso el hecho de que algunas de estas razones hayan sido barajadas en España unidas a ciertas tendencias políticas (aunque también hemos de pensar en el hecho de que esta consideración del Municipio ha sido denominador común de partidos políticos de opuestas tendencias), no ha sido óbice para que tal consagración fuese recogida en

(36) Vid. nuestra Comunicación al Congreso para el Progreso de las Ciencias celebrado en San Sebastián en abril de 1947.

el último de los textos legales citados de carácter claramente centralizador.

En cuanto a la concesión de personalidad jurídica a servicios descentralizados, a establecimientos públicos, piénsese en las leyes creadoras de las Juntas de Obras de Puertos, Junta del Canal Imperial de Aragón, Instituto de Reformas Sociales, Instituto Nacional de Previsión, etc., etc. (37).

Con posterioridad a nuestra guerra civil, el aumento de las funciones administrativas da lugar al nacimiento de numerosos entes con personalidad jurídica propia que continúan el incremento de la tendencia descentralizadora. Pueden citarse: el Instituto Nacional de Colonización, Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, Instituto Nacional de Industria, Servicio Nacional del Trigo, etc.

Además, el reconocimiento de personalidad jurídica y propia esfera de competencia a los diversos sindicatos, podría dar lugar al estudio de lo que Royo ha llamado «descentralización económica».

Incluso se ha llegado a pensar que la multiplicación de estas personalidades dentro del Estado podría suponer un peligro para su unidad, y de esta preocupación se hace eco la Ley de 5 de noviembre de 1940, según la cual el Ministro de Hacienda propondrá al Consejo de Ministros:

- 1) Los organismos cuyo régimen convenga modificar.
- 2) Los organismos que deban continuar con su régimen anterior.
- 3) Un proyecto de Ley regulando el régimen de fiscalización y control de tales organismos.

En cuanto a todo proyecto de Ley en que se confieran nuevas personalidades dotadas de autonomía financiera, debería presentarse al Consejo de Ministros acompañado de un dictamen del Ministro de Hacienda (38).

b') *Cuestión de los derechos públicos subjetivos.*—La exis-

(37) Para una reseña legislativa, consúltese ROYO VILLANOVA: *Elementos de Derecho Administrativo*. Valladolid, 1943, t. I, págs. 285 y ss.

(38) No debe extrañarnos el procedimiento legislativo que aquí se descubre, dada la fecha de la Ley, anterior a la creación de las Cortes.

tencia de entidades de carácter natural dotadas de personalidad jurídica, trae inmediatamente sobre el tapete la cuestión que ahora planteamos. ¿Existe en realidad en estas entidades un derecho a la autonomía administrativa?

La respuesta afirmativa nos la da Gil Robles considerando la autarquía como «un derecho de propio e inmediato gobierno que tiene toda sociedad, como toda persona, en virtud de su personalidad e independencia, y en proporción de la capacidad personal y de la entidad y cuantía de los bienes que posee» (39). Añadamos también cómo para Gil Robles no existe diferencia entre los vocablos descentralización, autonomía y autarquía (40).

Desde un punto de vista jurídico, conceptúa Bühler la autoadministración como un derecho. Parece a primera vista—dice—como si sólo consistiese en una actividad, pero esta actividad se ejerce en un determinado territorio por medio de leyes o normas, lo cual produce como consecuencia que estas entidades administrativas de derecho público posean un derecho. Esto significa que ellas, frente al Estado, tienen una pretensión: desarrollar su actividad pública. Bühler determina, pues, este derecho como un derecho público subjetivo, como un derecho a la omisión de la intervención estatal (41).

No es esta únicamente una cuestión teórica ya que el reconocimiento de tales derechos subjetivos ha plasmado, en ocasiones, en textos legales positivos. Como ejemplo, bástenos citar el art. 127 de la Constitución de Weimar de 1919: «Los Municipios y las Mancomunidades municipales tienen el derecho de regirse autónómicamente dentro de los límites de la ley».

En realidad esto no significa sino la extensión a personalidades colectivas de una reciente conquista de la persona indi-

(39) *Ob. cit.*, pág. 5.

(40) Ya señalábamos con anterioridad, cómo para Gil Robles no existe tampoco motivo de distinción entre la descentralización política y la administrativa. Sólo la concepción socialista ha hecho posible esta última, en cuyo caso no puede hablarse de un organismo desconcentrado como titular al derecho de personalidad. (*Op. cit.*, pág. 195.)

(41) Sobre la idea de Bühler construye esta tesis Hans Peters en *Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen*. Berlín, 1926, pág. 41.

vidual. Fué la Revolución francesa la que consagró *juridicamente* los derechos del individuo frente al Estado. Toda la primera mitad del siglo XIX corrió bajo el imperio indiscutido de las doctrinas que tomaban por fundamento una tal base. Iba a ser la obra de Gerber, «Ueber öffentlichen Rechte», aparecida en 1852, la que sentase un precedente de división. Desde entonces, el campo jurídico quedó dividido en dos grupos: el de los que mantenían la existencia de derechos públicos en el individuo, innatos en él, con independencia del Estado, y el de los que negaban la existencia de derechos subjetivos en el campo público que no fuesen los pertenecientes al Estado. De todas formas, la obra de Gerber no es más que una reacción a ciertas exageraciones de la doctrina dominante; pero, ni de ella, ni de la posteriormente publicada, «Grundzüge des deutschen Staatsrecht», puede deducirse la negación de tales derechos (42).

Posteriormente, los ataques a la doctrina del derecho subjetivo público se han producido desde campos ideológicamente muy diversos. O bien han sido la consecuencia de una concepción renovadora del Derecho que ha tratado de prescindir de tales conceptos jurídicos, pudiéndose citar como ejemplos a Duguit y Kelsen, o bien forman parte de una doctrina cuya última «ratio» es la construcción de un Estado de tipo autoritario que no puede coordinarse con la existencia de derechos frente a él. Personificaron esta tendencia Köttgen, Köllreutter, Maunz, Larenz, etc. (43).

(42) SANTI ROMANO: *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, en el «Primo Tratt. comp. de Dir. Amm.», de Orlando, t. I. págs. 113 y ss.

(43) Hasta tal punto era evidente que la noción de los derechos públicos subjetivos había quedado desplazada de la legislación nacionalsocialista, que Köllreutter se apresura a combatir la duda que pudiese haber planteado el art. 142 de la Ley nazi de funcionarios. Porque en realidad dicho artículo no concede derechos subjetivos, sino que únicamente asegura la reclamación jurídico-patrimonial del funcionario público (*Deutsche Verwaltungsrecht*, 1938, pág. 19). Si una protección de los derechos públicos subjetivos sólo puede darse allí donde tales derechos sean reconocidos, y los derechos fundamentales de ese tipo eran desconocidos al régimen nacionalsocialista, no puede negarse sin embargo que existía una cierta independencia del particular frente a la Administración. Lo que ocurre es que se alteró el planteamiento total del problema. Maunz llegó a decir: «Ciertamente que nos encontramos, podemos estar seguros, ante el mismo edificio con tejado nuevo» (*Neue Grundlagen des Verwaltungsrecht*, 1934, pág. 28).

Es presumible la consecuencia que la crisis de la concepción del derecho subjetivo había de tener en la legislación positiva. Tal era el caso de la Ley municipal alemana (D. G. O.) de 1935, como de las sucesivas reformas italianas que dieron por resultado el Texto Unico de 1934.

Si tenemos en cuenta los actuales textos positivos españoles, es insostenible la existencia de un derecho público subjetivo a la autoadministración del que fuesen titulares los distintos entes descentralizados. En primer lugar, porque, en cuanto se refiere a las entidades territoriales, son muy tenues y ligeras las notas descentralizadoras que presentan; y por lo que respecta a los establecimientos públicos con personalidad jurídica, tal derecho no tiene cabida dentro de la concepción a que da lugar la llamada descentralización funcional.

Ahora bien, sentemos que la afirmación anterior únicamente presenta una exigencia: la de que tal cuestión, según nuestro ordenamiento, no debe ser planteada dentro del campo del Derecho público general. Pero hemos de decir también que es muy lícito admitir que, ya dentro de los límites del Derecho Administrativo, ostentan los entes descentralizados un cierto derecho a desarrollar la función que por ley le ha sido asignada como de su competencia, y que, además, pueden estos organismos ser parte contenciosa frente al Estado, titulares por tanto de derechos.

c') *Cuestión de la tutela.*—No hay que perder de vista que las entidades descentralizadas realizan una función de la que, en último término, no debe desentenderse en absoluto el Estado. Esto encaja perfectamente dentro de la concepción de la Administración directa e indirecta del Estado que aquí venimos manteniendo. La descentralización —decíamos— no significa otra cosa sino el aumento en la esfera de competencia de la Administración indirecta del Estado. Ahora bien, si, aunque indirectamente, esta Administración la referimos al Estado, el problema que se nos plantea ahora es el de su *enlace* con la Administración directa del Estado. Se tratará de determinar los medios jurídicos de control de que el Estado disponga para cuanto concierne a la realización de los fines encomendados y

propios de las entidades descentralizadas. Estos son los problemas propios de la tutela, que ya **tendremos ocasión de examinar.**

d) Al Derecho Administrativo en sentido estricto. Decíamos que el criterio administrativo estudiaba el problema de la centralización y descentralización en orden a la perfección de la organización administrativa y al buen funcionamiento de los servicios públicos. Cabe además realizar una conjunción de ambos puntos de vista, administrativo y jurídico. Y ella nos viene dada admitiendo un concepto jurídico en su esencia, pero aplicado a los problemas de la organización administrativa: la competencia. Por ser un concepto jurídico-administrativo nos servirá de denominador común para interpretar unitariamente cuantas variantes de la descentralización administrativa puedan presentarse, desde la mera desconcentración hasta la descentralización orgánica. Únicamente una inteligente consideración de la «traslación de competencias», y no otros conceptos como el de autarquía, personalidad jurídica, etc., nos va a explicar en su esencia un concepto dinámico cual es el de la descentralización administrativa. Sobre estas ideas, pues, trataremos de construir el concepto de descentralización que nos va a servir de base en el desarrollo del tema que nos estamos proponiendo.

FERNANDO GARRIDO FALLA

Oficial Letrado de las Cortes.—

Profesor de la Universidad.

(Continuará.)