

Perspectivas de la descentralización (*)

35.072.1

por

AURELIO GUAITA

Catedrático de la Universidad de Zaragoza

La descentralización: He aquí un tema con buena prensa... y mala suerte.

La Administración debería persuadirse—y obrar en consecuencia—de que los organismos inferiores no están plagados de gente incompetente o apática.

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II OPORTUNIDAD DE LA DESCENTRALIZACION.—III. AMBITOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZACION.—IV. PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACION.—V. ORGANISMOS «DESTINATARIOS DE LA DESCONGESTION».—VI. FLEXIBILIDAD EN LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL.

I. INTRODUCCION

Ya he recordado en otro lugar —«Descentralización y autonomía», en *Nuestro Tiempo*, 154 (1967), 395-410—que en su obra *The Principles of Organization* (traducida al castellano, Madrid, 1958) MOONEY cita aquel pasaje del *Exodo* (XVIII, 13-27) en el que se narra el consejo que Jetro dio a su yerno Moisés. Se había éste sentado a juzgar al pueblo, que estuvo ante él de la mañana a la noche, y Jetro le preguntó que por qué hacía eso de cansar al pueblo y juzgaba él solo: «Lo que haces no está bien—le dijo—; te consumes neciamente y con-

(*) Conferencia pronunciada con motivo de las II Jornadas Administrativas de Galicia (Bayona, 2 de octubre de 1969).

sumes al pueblo...; este trabajo es superior a tus fuerzas y no puedes llevarlo tú solo. Voy a darte un consejo: enséñales a los de tu pueblo lo que han de hacer, escoge hombres íntegros, y que decidan ellos mismos en los asuntos pequeños y que te lleven a ti sólo los de mayor importancia, aligera tu carga, y que te ayuden ellos a soportarla...; y siguió Moisés el consejo de su suegro e hizo lo que le había dicho: eligió entre el pueblo hombres capaces que juzgaban al pueblo en todo tiempo, y llevaban a Moisés los asuntos graves, resolviendo ellos todos los pequeños».

II. OPORTUNIDAD DE LA DESCENTRALIZACION

El consejo que dio a Moisés su suegro parece muy razonable, y aunque es de creer que habrá discrepancias—quizá la total unanimidad no se da en ninguna cuestión—, es también claro que esas voces disidentes no son tan numerosas o al menos no se dejan oír tan a menudo como las de quienes propugnan lo que en términos deliberadamente amplios—y no inexactos—puede denominarse descentralización.

Partiendo de la hipótesis—realidad para mí—de ese amplio o general consenso en trasladar o transferir potestades y atribuciones de los órganos centrales de la Administración del Estado a otros periféricos o locales mediante alguna de las múltiples figuras conocidas en nuestro Derecho—desconcentración, descentralización territorial o «propia mente dicha», descentralización institucional, delegación—, no parece necesario insistir aquí sobre la conveniencia y oportunidad de llevar a cabo una descentralización tan amplia como sea posible.

Basta recordar que, desde el punto de vista administrativo, la descentralización es deseable, en primer lugar, para descongestionar y aliviar la carga que grava onerosísimamente—si bien carga soportada a gusto a veces quizá—a los servicios centrales, que «se consumen neciamente» en asuntos verdaderamente mínimos: en lo que sea de veras «descentralizable» la descentralización comportaría ciertamente mayor rapidez y eficacia,

y en no pocos casos también mayor economía, al menos para el Estado; en segundo lugar, y es más importante, la descentralización prestigiaría y vitalizaría a órganos inferiores y Corporaciones, «anémicos» en más de una ocasión, reducidos casi, dadas sus escasas facultades decisorias, a receptores y transmisores de «papeles»: pero para eso ya están nuestros magníficos servicios de correos; en tercer lugar, los aludidos organismos «beneficiarios» de la descentralización adquirirían o aumentarían su sentido de responsabilidad, sentirían más como propios los asuntos públicos, rechazarían más fácilmente la posible tentación de apatía, de desánimo, de las tardanzas, de objetar, de torpedear; y en cuarto lugar, sería más fácil la colaboración y participación de los particulares, si vieran que la Administración les es más accesible, que la tienen «más a mano», que incluso pueden influir en ella.

Fundamentalmente, en mi opinión, es éste también y sobre todo un negocio de mentalidad: la Administración debe persuadirse de que los particulares no son «el enemigo público número uno», y de que los organismos inferiores no están plagados de personas incompetentes o apáticas.

También considerando el asunto políticamente, se presenta conveniente la descentralización: se reclama desde los más diversos ámbitos sociales, en todos los campos o sectores de la Administración, por funcionarios, organismos y particulares, por personas de cualquier condición y linaje; es por tanto una medida—se puede asegurar así sin grave riesgo de equivocarse—que sería generalmente muy bien recibida, que «caería» muy bien; en fin, parece que se trata de una bandera que conviene desplegar y airéar abiertamente.

Con toda probabilidad, el Gobierno lo ve así también, pues, por ejemplo, el Jefe del Estado declaró en San Sebastián, en el verano de 1966, que su Gobierno estaba plenamente decidido a llevar a cabo la descentralización administrativa; con posterioridad, y también antes, varios Ministros se han mostrado asimismo partidarios de la descentralización: por ejemplo, el de la Gobernación manifestó a la prensa que era decidido partidario de la descentralización, y que la centralización era imposi-

ble e inconveniente en el Estado de nuestros días, dada la complejidad, variedad y extensión de las tareas a cumplir.

Y aun se puede recordar que José Antonio PRIMO DE RIVERA decía en su discurso en el cine «Madrid», de la capital, el día 19 de mayo de 1935, refiriéndose a la descentralización territorial: «no importa nada que se aflojen los lazos administrativos»; e insistía en su discurso en el teatro «Norba», de Cáceres, el 19 de enero de 1936: «que la Administración esté más o menos descentralizada es cuestión de pura técnica, en lo que no se cruza ninguna consideración esencial».

Va de suyo que, jurídicamente, la tarea propugnada—aunque haya de estudiarse bien y a fondo, como luego se va a precisar—es perfectamente hacedera.

Existen múltiples formas y fórmulas para llevar a cabo la descentralización, todas ellas conocidas por nuestro Derecho, que en ocasiones incluso parece está invitando a seguir esta dirección; como cuando la Ley de Régimen local (art. 243, o) dice que las Provincias tienen competencia para «la ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueren delegadas por el Gobierno, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos»; pues si eso puede—aunque no suele—suceder en funciones de carácter estatal ¡cuánto más cuando se contemplan funciones propias de dichas o de otras Corporaciones, o de la propia Administración del Estado, pero que podría ceder con ventaja a sus organismos inferiores, Delegaciones regionales o provinciales, etc.!

Y ha de agregarse más: no es sólo que ese movimiento «centrífugo» es jurídicamente posible; es que, también jurídicamente, es «necesario», obligado, debido. Bastará citar, para convenirse, un par de textos importantes: figura el primero en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957 (disposiciones adicionales): «*En el término de un año, a contar desde la promulgación de la presente Ley, los distintos Ministerios remitirán a la Presidencia del Gobierno una propuesta detallada sobre los asuntos que, debiendo hasta ahora resolverse*

por Decreto, puedan serlo en lo sucesivo por Orden acordada por una Comisión Delegada del Gobierno o mediante Orden ministerial y de aquellos otros que, siendo actualmente de la competencia de los Ministros, pueda ser transferida su resolución a los Subsecretarios, Directores generales, Jefes de Sección y órganos locales delegados de la Administración; y del mismo modo, los propios hasta ahora de la competencia de otros órganos superiores que puedan ser también objeto de desconcentración. Estas propuestas deberán redactarse con vistas a acelerar los procedimientos, conceder a órganos inferiores centrales y delegados provinciales o locales la potestad de resolver definitivamente en vía administrativa, y con el fin de reducir la materia propia de la competencia de los órganos superiores de los Ministerios. En ningún caso estas propuestas podrán implicar aumento del número de servicios u organismos delegados de la Administración en las Provincias ni en los Departamentos ministeriales, antes bien, deberán procurar la integración en una sola Delegación de los servicios provinciales o locales dependientes de un mismo Ministerio».

Algo se hizo de eso, pero ¡tan poco! Nada, prácticamente nada. Ya he recordado en otras ocasiones que la descentralización (y la desconcentración, etc.) es un tema que tiene buena prensa y mala suerte: lo que se dice y lo que se lee es casi siempre favorable, pero lo que se ve y se hace suele ser muy diferente y ser todo lo contrario a veces.

Es de esperar—o al menos de desear—que tenga mejor fortuna la Ley del II Plan de Desarrollo (texto refundido de 9 de mayo de 1969) en cuyos artículos 4.º, 9.º y 37 se puede leer que «el Gobierno impulsará la descentralización a favor de las Corporaciones locales y la desconcentración administrativa».

«El Estado procurará la colaboración activa de la Provincia, como unidad política y administrativa y de los Municipios en la acción de desarrollo regional. Se faculta al Gobierno para dictar las normas que permitan una más intensa participación de las Corporaciones locales y Entidades sindicales en las acciones programadas para el desarrollo regional... También se faculta al Gobierno para promulgar las disposiciones que permi-

tan una activa colaboración en dichas acciones de la Organización Sindical, las Universidades, los Centros de Enseñanza Técnica Superior y de Investigación, las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, las Cámaras Oficiales de Comercio y de cuantas Entidades y personas puedan aportar una estimable colaboración a las referidas tareas». El Gobierno, a propuesta del Ministro competente por razón de la materia y de la inversión de que se trate, y previo informe del de la Gobernación, podrá acordar que las Corporaciones locales dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes realicen, *por delegación del Estado*, aquellas obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial. En todo caso, esta delegación responderá al principio de unidad de programación y coordinación de funciones y supondrá la asignación de los correspondientes recursos económicos a las Corporaciones locales en que se delegue, con cargo a las correspondientes partidas del Programa de Inversiones Públicas.

En otro orden de cosas, y para un caso concreto, la Ley promete también que «en la localización de los Centros de investigación del Estado se atenderá a criterios de descentralización y a las características y necesidades socio-económicas de cada zona...»

Por lo que se refiere al tema propio de estas páginas, la Ley del II Plan bosqueja una amplia acción como la aquí propugnada y que comprende en síntesis todas las medidas posibles, pues habla explícitamente de descentralización territorial, desconcentración, delegación, y también de la participación y colaboración de los particulares interesados y de diversas Corporaciones y Entidades. Y en el orden administrativo es precisamente ésta una de las más importantes novedades de la Ley de 11 de febrero de 1969, respecto de la de 28 de diciembre de 1963 por la que se aprobó el I Plan: esta Ley es respetada y confirmada casi en su integridad por la de 1969 que, sin embargo, se cuida de notar en su exposición de motivos que se complementan algunas de sus disposiciones, «especialmente en lo que se refiere a la descentralización...».

En una palabra: la descentralización (y demás figuras afines) parece que es:

- conveniente,
- oportuna,
- posible, y
- debida:

Luego debe llevarse a cabo.

III. AMBITOS POSIBLES DE LA DESCENTRALIZACION

Reglamentar, preparar, planificar, decidir, ejecutar.

En no pocas tareas administrativas pueden descubrirse con facilidad esas cinco funciones y etapas que, por supuesto, no son susceptibles en idéntico grado de posibles medidas desconcentradoras.

El ejercicio de la potestad reglamentaria estatal es propiamente indelegable, pero en cambio la propia de las Corporaciones locales aparece en la legislación actual excesivamente reducida y, sobre todo, sometida a demasiados controles y preveniciones: podría sin dificultad configurarse en términos más amplios, flexibles y «generosos». (Por cierto, puede anotarse de pasada, pues no pertenece directamente a la materia que se trata, que los controles—reducibles, deben reducirse—sobre las Corporaciones locales deben radicarse por entero—o quizá salvo alguna particularísima y muy justificada excepción—en un único Ministerio, esto es, en el de la Gobernación, pues el diseminar aquellas facultades de «tutela» por distintos Departamentos ministeriales tiene bien poco que ver con la desconcentración, y aún menos con la descentralización, nada: eso no es desconcentrar, sino *descentrar*, algo bien distinto).

En las labores preparadoras, de estudio, de proyectos, sugerencias, iniciativas, de acopio de datos, etc., bien se comprende la conveniencia de una mayor permeabilidad, de mayor ósmosis entre la Administración central y las demás—Entidades territoriales, diversas Corporaciones, etc.—y los particulares. La Administración se queja a veces de la falta de colaboración:

a menudo es cierto, pero no rara vez no es ello imputable a los posibles colaboradores, sino a la falta de estímulos, de llamamientos, de «convocatoria», de información, de publicidad, de difusión.

Con muy escasas diferencias, de la planificación puede decirse aproximadamente lo mismo que de la potestad reglamentaria y de las labores de preparación a que se acaba de aludir. Como hace la Ley del II Plan de Desarrollo, puede hablarse —y debe hacerse— de desarrollo regional; ahora bien, siempre que se tenga bien presente que las Regiones (o las Provincias o las Comarcas) no son fragmentos sueltos que se limitan a estar unos junto a otros sin otra relación—si es que a eso puede llamarse propiamente relación—que la de mera vecindad. Por el contrario, son piezas de un organismo, de una unidad superior, que si no deben estar rígidamente soldadas—esa rígida soldadura privaría de la necesaria y mínima libertad de movimiento y acomodación—, sí están y han de estar articuladas entre sí. Pero esa articulación sólo puede hacerse justamente desde el centro, con la independencia, perspectiva, altura de miras, imparcialidad y visión de conjunto que sólo el centro proporciona o debe proporcionar. En un gobierno ordenado, el centro equidista verdaderamente de todos y cada uno de los puntos del territorio nacional y de los diversos sectores de la población. No se trata—va de suyo—de una equidistancia geométrica, sino de una equidistancia justiciera, que se esforzará, por ejemplo —se esforzará con medidas eficaces, se entiende—, en una mejor—más justa—distribución de la renta, en una potenciación de las áreas económica, social y culturalmente deprimidas. Y en mi opinión esa tarea fundamental, verdadero «tema de nuestro tiempo», sólo puede llevarla a cabo el Gobierno, informándose diligentemente «sobre el terreno», oyendo atentamente a las Corporaciones interesadas y aunando las conveniencias e intereses de las Regiones con los superiores e integradores de España. A nada ni a nadie se puede sacrificar sin muy graves razones, pero es más que de temer que tales sacrificios insolidarios se podrían fácilmente producir si la planificación regional se realizara por las propias Regiones interesadas: con la colaboración

y participación activa de éstas, el desarrollo regional ha de planearlo el Estado. Es una tendencia tan arraigada en nuestra naturaleza, que no vale la pena insistir en ella: al egoísmo, que no por ser muchas veces explicable y disculpable, se le podría bautizar con otro nombre. Basta que se anuncie o se prevea la instalación de una nueva Facultad universitaria, el trazado de una autopista, la construcción de una nueva planta siderúrgica o de un «íberpuerto», para que surjan razones, ofrecimientos, etcétera, que estarán más o menos fundados pero que forzosamente habrá que desechar en no pocas ocasiones, y no sólo por razones presupuestarias—no se puede «estirar el brazo más que la manga»—, sino por las más poderosas de un criterio selectivo de la mayor eficacia.

En resumen: creo que la planificación y desarrollo regional ha de hacerse *en y con* las Regiones, ha de hacerse *para* las Regiones y *para* España, y ha de hacerse *por* el Estado. Es muy conocida aquella advertencia de los arquitectos: que al construir un edificio están edificando la ciudad. Pues lo mismo en el tema que nos ocupa: al planear el desarrollo de una Región se está condicionando el de todo el país.

Trazado previamente el cuadro normativo, las tareas de decisión o resolución y de ejecución pueden encomendarse a menudo y fácilmente a órganos inferiores, bien centrales, bien periféricos o locales: es éste el campo genuino de la desconcentración, de la descentralización, de la delegación.

Naturalmente, esa labor de transferencia no puede hacerse de modo global o indiscriminado, pues es claro que las decisiones más importantes han de quedar en manos de los órganos superiores (Ministerios o incluso el Gobierno): para todas las demás cuestiones—las menos importantes, pero las más en número—debe procederse, en mi opinión, repasando *una por una* todas las normas relativas a cada sector de la Administración—urbanismo, educación, transportes por carreteras, etc.—para ver cuáles son las resoluciones que, razonablemente, han de ser rebajadas de nivel, cuáles, por ejemplo, siendo hoy de la competencia de un Ministro o de un Director general, podrían transferirse, sin mengua y con ventaja para los servicios, a un Delega-

do provincial, a una Corporación local, etc. Es una tarea paciente y fatigosa pero absolutamente necesaria si se quiere llevar a cabo, y hacerla bien, la desconcentración o la descentralización. Un ejemplo concreto es el de los recursos de alzada, que en la mayor parte de los casos se podría y convendría suprimir «por la pérdida de tiempo que comportan antes de poder llegar ante un Tribunal y por la carga que echan sobre la propia Administración» (LESSONA).

Por supuesto, la descentralización no es incompatible con la fiscalización conveniente, con la rendición de cuentas y de resultados, con las inspecciones necesarias, etc., que deben ser *sólo pero todas* las que exija la buena marcha de los servicios, «la pronta y eficaz satisfacción del interés general» (art. 40 de la Ley Orgánica del Estado).

En cuanto al *modus operandi*, habría de ser más o menos el siguiente:

- atribuir toda esta materia mediante un Decreto de carácter general a la Presidencia del Gobierno, a la que realmente ya le compete («estructura orgánica... procedimiento...») (art. 13, 7, de la Ley de Régimen jurídico);
- encargar de la preparación y estudio conveniente a la Secretaría General Técnica de la misma Presidencia, la que se pondría en contacto con sus homónimas de los restantes Departamentos para realizar estudios conjuntos y coordinados, analizar caso por caso, etc.;
- debe señalarse un plazo suficiente y razonable—¿bastaría un año?—para lo que se propone, bien entendido que las nuevas normas podrían y deberían ir promulgándose sin esperar a que se hubiera estudiado toda la Administración: al contrario, tan pronto se haya estudiado un sector o materia o disposición debe, siempre por la Presidencia del Gobierno, publicarse el Decreto o la Orden correspondiente;
- «internamente», deben también señalarse los oportunos plazos parciales o fragmentarios, las diversas etapas a cubrir: va de suyo que aquí se parte del supuesto de que se quiere de verdad hacer o llevar a cabo la descentra-

lización y de que los distintos Ministerios van a mostrar la disposición más conveniente, el sincero deseo de colaborar: para el supuesto contrario—nada deseable pero sí posible—debe decirse también—y no sólo «internamente», sino ya y también en el Decreto aludido—que si en tal o cual plazo un Ministerio u otro organismo que sea requerido no eleva su estudio o propuesta sobre la materia o disposición de que se trate, se encargará de ello exclusivamente la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

IV. PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

He aludido antes al buen ambiente de que suelen gozar la descentralización y la desconcentración, y existen las instituciones jurídicas convenientes y suficientes para llevarlas a cabo, y no sólo en la literatura científica, sino también en nuestras leyes; también he recordado, a guisa de ejemplos, algunas declaraciones de las más autorizadas instancias políticas de cuya sinceridad no es posible dudar.

A pesar de ello, las perspectivas no parecen excesivamente halagüeñas, y ello por razones de diverso linaje:

Por de pronto, en un Estado unitario la legislación propiamente dicha es tarea reservada al Estado (las Cortes): claro es que la descentralización puede hacerla perfectamente la ley, pero sólo ella puede hacerla. Sin embargo, es un hecho obvio que son mucho más numerosas las leyes centralizadoras que las descentralizadoras. Hay normas que parten del supuesto de que se refieren a competencias locales, a pesar de lo cual, quizá acertadamente pero sin el menor rebozo, las transfieren a la Administración del Estado; a este propósito no puede ser más claro el ejemplo que proporciona el artículo 202 de la Ley del Suelo: «La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las *facultades* que siendo de *índole* local no hubiesen sido *expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos*».

En segundo lugar, la experiencia—a doce años vista—de la

desconcentración estimulada por la Ley de Régimen jurídico ya antes aludida, no parece tampoco muy alentadora; y si eso ha acaecido con la desconcentración, que no entraña más que el simple traspaso de competencias desde el Gobierno o los Ministerios a órganos de ellos dependientes, no parece infundado sospechar que la descentralización, *a fortiori*, puede correr suerte pareja, toda vez que aquí habría «pérdida» de competencias por parte del Estado; se trata de una especie de automutilación, de modo que no ha de sorprendernos esa consciente o inconsciente resistencia o pasividad en llevarla a cabo. Por eso me he permitido decir antes que en alguna medida es ésta una cuestión de mentalidad y, como es lógico, no cabe esperar que las Cortes o el Gobierno realicen la descentralización en tal o en tal otra materia, si—y puede ser que fundamentalmente—no estén persuadidos de la posibilidad, ventajas o necesidad de llevarla a cabo.

Pero no es la mentalidad de los gobernantes la única a tener en cuenta en este negocio: también la de los súbditos y la de las Corporaciones desempeña su papel. Hace unos meses—está en la memoria de todos—se proyectó en Francia una reforma de la Constitución que suponía, entre otras cosas, una cierta descentralización regional: sometido a referéndum, los franceses rechazaron el proyecto, aunque es cierto que se combinaron para ello muy diversos factores y no puede asegurarse que lo que rechazaron fuese la regionalización sugerida. Aquí entre nosotros: muy a menudo, desde los más diversos ámbitos sociales, en los últimos tiempos especialmente, se ha pedido la llamada autonomía universitaria, pero cuando parece que se puede dar algún paso en esa dirección se enfrían los ánimos y más de uno que quizá—ingenuamente sin duda—veían en la autonomía una especie de panacea para nuestras dificultades docentes, empieza a considerarla con recelo, como una amenaza, como un mal.

Otros obstáculos a la descentralización, minimizados por los partidarios de ésta y en los que los adversarios recargan las tintas, entrañan, de una parte, la complejidad de no pocos de los servicios públicos modernos, costosos de establecer y mantener, altamente tecnificados, interconectados los relativos a diversas

áreas territoriales: las Corporaciones locales carecen de técnicos al menos en número suficiente, la financiación de los servicios se convierte en una plaga endémica, la interconexión ya aludida e incluso la existente entre actividades distintas (urbanismo, transportes, turismo, industrias, etc.) exige una planificación superior; por otra parte, el real o supuesto peligro de «localismo», la gestión por los interesados—quizá a veces demasiado «interesados»—, la presión ambiental, la excesiva cercanía respecto de los problemas y consiguiente falta de perspectiva.

Por último, aunque es seguramente lo más importante, en buena medida como consecuencia de lo antes dicho, cada vez son menos las materias que pueden aislarse por completo para residenciarlas exclusivamente en la órbita local, cada vez son más las materias «locales» que son también de la competencia estatal (podemos citar de nuevo el caso paradigmático del urbanismo), por lo que la línea divisoria Estado-Administración local no suele servir ya para deslindar materia, sino para, en unas mismas materias, asignar funciones y tareas concretas y específicas a cada una de las Administraciones interesadas; materialmente se trata de competencias compartidas y concurrentes, de una coparticipación, de una cogestión.

Quizá he presentado un panorama excesivamente sombrío, como si no hubiera nada que hacer en este campo. No sé si se hará, pero sí que hay que hacer y se podría hacer, según los casos, modos y funciones a que antes me referí. Creo que las Corporaciones locales podrían ostentar mayores facultades resolutorias, que podrían ser consultadas en más ocasiones y con más eficacia, que podrían ser liberadas de algunos controles en sus variadísimas formas (autorizaciones, aprobaciones, suspensiones, inspecciones, nombramientos, etc.), que habría que contar más con ellas en la edificación del bien común. Ahora que está de moda clamar contra el «paternalismo» en la acepción peyorativa con que se suele emplear el término, no estaría de más intentar suavizar el paternalismo estatal. Incluso sin llegar a la descentralización en sentido estricto (no siempre deseable y ni siquiera posible), la figura de la delegación podría desem-

pañar un papel muy relevante en la articulación más viva y dinámica que se propugna entre la Administración estatal y la local: ya se dijo antes que ésta podría tener un papel mucho más activo, si no a la hora de normar y de planificar (aunque también en esos campos podría acentuarse su papel), sí a la hora de resolver con arreglo a las normas y planes estatales, y sobre todo a la hora de ejecutar. Pero eso sí, y no me importa pecar de reiterativo: con eficacia probada, con rendición exacta y puntual de cuentas; demostrando con hechos que la descentralización que se reclamara no respondía a un capricho, sino a la eficacia, a la diligencia, al sentido de responsabilidad, al deseo sincero de servir, a la sensibilidad por la cosa pública.

V. ORGANISMOS «DESTINATARIOS DE LA DESCONGESTION»

Si es oportuno—y a mí me parece que sí—descongestionar o desconcentrar los niveles superiores de la Administración pública, «repartir juego», parece conveniente que, en esta última parte de la exposición nos preguntemos acerca de los posibles organismos que habrían de ver aumentada su competencia como consecuencia de la descentralización, de los «beneficiarios» de ésta.

Un principio elemental pero en el que no ha de insistirse, pues parece tenerlo muy claro nuestra Administración, especialmente a partir del Decreto de 27 de noviembre de 1967 sobre reforma y simplificación de diversos Ministerios: la desconcentración, la delegación y la descentralización no requieren en ningún caso—luego no debe hacerse—la creación de nuevos organismos.

La desconcentración «menor», la llevada a cabo «en favor» de órganos inferiores, pero centrales, es «algo», mas en la práctica resuelve bien poco: por ejemplo, pasar competencias del Ministro a un Director general.

Siempre que sea posible, la desconcentración ha de hacerse desde los órganos centrales a los periféricos: se multiplican los órganos que resuelven y se aproxima el asunto al interesado y a la realidad de las cosas. El estudio detenido de la legislación

dirá en cada caso cuál es el órgano más idóneo para recibir las nuevas tareas:

- el Gobernador civil;
- los Delegados provinciales (o, si existen, regionales) de los Ministerios correspondientes;
- las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos en su calidad de órganos de la Administración del Estado. (Creo que se podrían potenciar y reforzar no poco las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos; agilizar su procedimiento; hacer un texto refundido con todas las normas a ellas relativas; simplificar o restringir su composición; sus actos debían poner fin a la vía administrativa).

En cuanto a la delegación, nada ha de decirse aquí, pues si verdaderamente lo es, el hacerla depende totalmente del propio delegante; como el revocarla. (Cuando una norma dice que determinado órgano actuará o resolverá por delegación de otro, emplea el término incorrectamente: la norma no puede imponer nunca la delegación, aunque sí—y eso es lo que quieren decir esas normas—que el órgano que resuelve tiene en aquella materia un superior, que puede darle instrucciones, o incluso resolver recursos de alzada contra los actos del inferior, o que el superior puede avocar a sí los asuntos o casos que crea conveniente).

La hecha en favor de organismos autónomos es una descentralización menor o impropia, es una desconcentración disfrazada o algo más intensa que la desconcentración normal u ordinaria. Puede ser conveniente crear un organismo autónomo—y es un caso de la aludida descentralización—como puede serlo el que dentro de un mismo organismo autónomo se concentren tareas pasándolas desde sus órganos centrales a otros provinciales, por ejemplo, pero por regla general no parece conveniente, ni es necesario, pasar nuevas funciones estatales a los organismos autónomos preexistentes: ordinariamente bastan los órganos estatales referidos anteriormente; o en el apartado VI según se dice seguidamente.

VI. FLEXIBILIDAD EN LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL

La descentralización propiamente dicha, la genuina, es la territorial, esto es, la hecha en favor—a veces no es un «favor» sino una carga, a veces no es o sería un «favor» sino una devolución, una *restitutio*—de las Corporaciones locales (Municipios y Provincias), o bien de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos en cuanto órganos provinciales colaboradores de las Diputaciones.

La descentralización en favor de las Provincias—de la regional me he ocupado extensamente en otra ocasión (**)—tiene sin duda grandes posibilidades. De un lado soslaya las suspicacias e hipersensibilidad que plantea casi automáticamente el tema regional e incluso viene a desempeñar el papel de amortiguador, de «cortina de humo» sobre dicha cuestión; de otro lado, frente a los Municipios, las Provincias tienen en su favor su número reducido (cincuenta, más Ceuta y Melilla); su extensión relativamente grande (una media de algo más de 10.000 kilómetros cuadrados, desde Badajoz con sus más de 21.000—exactamente como Israel... antes de la «guerra de los seis días»—hasta Guipúzcoa con sus 2.000 escasos; nuestras Provincias son bastante mayores que sus congéneres de toda Europa); su población, que raramente alcanza los 200.000 habitantes pero que rebasa con amplitud los 3.500.000 en el caso de Barcelona; una riqueza—o pobreza—que, oportunamente dinamizada, puede, al menos con la conveniente ayuda estatal, servir de soporte y «pista de despegue», de «garantía inicial» para la descentralización o experiencias descentralizadoras; en fin, en mayor o menor número, en todas las Provincias existen expertos en las diversas técnicas—bien de las propias Corporaciones, bien del Estado—cuyo concurso es necesario, pero que sin duda cabe contar con él. Y conviene advertir en este punto que las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos (más acertada sería la denominación de Comisiones provinciales de Obras

(**) Cfr. «La división territorial en la Ley Orgánica del Estado», *Documentación Administrativa*, 125, 1968, 11-33.

y Servicios) no han de ser predominantemente—como quizá sean ahora en ocasiones—organismos administrativos, burocratizados, de fiscalización, sino preferentemente organismos ágiles, dinámicos, de impulsión, iniciativas, asesoramiento permanente, e incluso de gerencia y aun de realización.

Todo eso vale, como es obvio, preferentemente en cuanto a la actuación de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos respecto de los Municipios. Ahora bien, así como la descentralización provincial puede concebirse hasta cierto punto como relativamente uniforme (pero sólo hasta cierto punto: geografía, historia, economía y cultura han hecho de nuestras Provincias una admirable diversidad), si pasamos—como ahora hago—a referirnos a la descentralización municipal, ya de entrada hemos de distinguir. Como se sabe, de los 9.000 Municipios españoles, unos 5.000 no llegan a 1.000 habitantes: no parece insensato creer que esos pequeños Municipios, de escasos recursos económicos y técnicos, sometidos a una pequeña pero intensa «presión» de los propios vecinos, tienen sobre sí una carga, ya ahora, que difícilmente pueden sobrellevar.

Descentralizar en su favor sería desacertado: son tareas que cumplirían defectuosamente o quizá, por imposibilidad, no cumplirían de ningún modo. En resumen: creo que la descentralización municipal ha de ser graduada con arreglo a una escala según población, extensión, riqueza, situación y características (urbano, rural, industrial, turístico), es decir, conjugando diversos factores, pues un Municipio de menor población puede tener de hecho más capacidad resolutoria o ejecutiva que otro mayor, o al menos mayor para determinadas tareas o competencias. Naturalmente, la descentralización administrativa que se propugna podría ser más amplia en los grandes Municipios (que no es lo mismo que capitales de Provincia: Vigo, Cartagena, Gijón, Jerez, Sabadell, Hospitalet, Elche, etc., podrían prestar eficazmente servicios que muy dificultosamente podrían atender pequeñas capitales; claro que esto, como todo cuanto antecede, es discutible y estudiable; y debe estudiarse; pero en todo caso, es absurdo que *unas mismas* normas y *competencias*

sean las de Sevilla y las de un pequeño Municipio—los hay—de apenas unas docenas de habitantes).

Pero deberían tenerse también en cuenta, como antes se ha indicado, las características de cada Municipio, que en realidad podrían reducirse a muy pocos tipos: urbano, rural, marítimo, industrial, turístico y quizá alguno más. Cierto que cada Municipio es un caso distinto, pero en realidad los casos se repiten muy a menudo, y siempre hay una característica que predomina sobre las restantes.

Naturalmente, en los casos de delegación de tareas estatales en favor de Corporaciones locales (prevista, según ya se ha dicho, en la Ley de Régimen local y en la Ley sobre el II Plan de Desarrollo) deben proporcionarse al propio tiempo (Ley de Régimen local citada) los recursos económicos necesarios... y luego exigir cuenta cabal y rigurosa y puntual de las inversiones realizadas, de los servicios prestados, etc.

Por último: no es necesario, ni quizá conveniente, que en todos los casos la descentralización local sea un «trágala», una imposición: la norma puede preverla para determinados supuestos y Municipios y otorgar un plazo, renovable periódicamente—cada equis años—para que quienes deseen, soliciten y obtengan la descentralización, se encarguen de determinados servicios, etc. La experiencia diría cuáles la merecían y deben ser confirmados en ella y aun verla quizá ampliada, y cuáles no han demostrado excesiva capacidad de gestión, y deben ser tratados como «menores de edad».

* * *

Decía Alexis CARREL—y no llegó a conocer la de los años sesenta—que toda Administración pública es esencialmente inhumana y, en efecto, no siempre tiene ni puede tener «presente» los casos particulares o un caso determinado, sino una ingente masa de relaciones de toda clase aparentemente lejanas y despersonalizadas. Pues bien: si lográsemos un acercamiento o aproximación entre Administración y particulares, si redujéramos aquel distanciamiento y lejanía, si «personalizáramos» más las

relaciones administrativas; en una palabra, si se llevara a cabo una prudente y realista descentralización y desconcentración pero después de estudiar el asunto a fondo y ya ahora—las tres cosas son capitales: estudiar; a fondo; hoy, ahora—quizá contribuiríamos a «humanizar» la Administración, al propio tiempo que a hacerla más dinámica y eficaz. El tema lo merece, vale la pena: entonces, al menos ¿por qué no intentarlo?

