

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXXII

OCTBRE.-NOVBRE.-DICBRE. 1973

NUM. 180

## I. SECCION DOCTRINAL

### Problemas actuales de la Administración periférica del Estado (\*)

354

por

**LUIS MORELL OCAÑA**

Profesor Agregado de Derecho administrativo.

**SUMARIO:** I. PRELIMINAR.—II. LA CRISIS DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL AUTORITARIA Y SUS PROBLEMAS: 1. EL CAMBIO DE POSICIÓN DEL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD: DE LA ADMINISTRACIÓN DE POLICÍA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA ASISTENCIA VITAL: A) *Posición de la Administración, en la sociedad decimonónica.* B) *El nuevo papel del Estado y su Administración, en nuestro tiempo.* 2. LA NECESIDAD DE ENCONTRAR UN DISTINTO EQUILIBRIO ENTRE ADMINISTRACIÓN DE AUTORIDAD, ADMINISTRACIÓN DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EMPRESARIAL, EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: A) *El impacto de la descentralización por servicios.* B) *La consagración de la Jefatura única por cada Departamento ministerial.*—III. EL VACIAMIENTO PROGRESIVO DE LOS NIVELES TERRITORIALES DE AUTORIDAD Y LOS ESFUERZOS POR RE-MODELAR DICHOS NIVELES. LA TENDENCIA DESCONCENTRADORA Y SU ALTERNATIVA: LA DESCENTRALIZACIÓN: 1. LA ACTUAL FACILIDAD PARA LA DECISIÓN «A DISTANCIA» Y SU IMPACTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS NIVELES TERRITORIALES DE AUTORIDAD. 2. LAS TENDENCIAS DESCONCENTRADORAS, COMO MOVIMIENTO DE CONTRACORRIENTE. RAZONES A FAVOR Y EN CONTRA: A) *Los argumentos a favor.* B) *Las razones en contra: la alternativa descentralizadora.*—IV. LA TENSION ORGANOS DE ADMINISTRACION GENERAL VERSUS ORGANOS ESPECIALIZADOS: 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL DOTADOS DE SUPREMACÍA. 2. LA POSICIÓN ORGANIZATIVA DEL GOBERNADOR CIVIL. 3. LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS.

---

(\*) Conferencia pronunciada en Arrecife de Lanzarote, con motivo de las Jornadas Administrativas de Canarias, el día 14 de diciembre de 1973.

## I. PRELIMINAR

Entre los muchos problemas que la Administración periférica plantea yo quisiera escoger dos, suficientemente expresivos de una situación que precisa un reajuste, una acomodación a la nueva circunstancia de un mundo que cambia con una rapidez pasmosa. Estos dos problemas son: 1.º) los que denomino la crisis de la Administración territorial autoritaria, y 2.º) la tensión que en el seno de la Administración periférica existe entre los órganos de Administración general y las Administraciones especializadas u órganos de competencia sectorial. El primero de estos dos problemas nos sitúa ante una Administración periférica cuya dimensión predominante es la dimensión autoritaria, algo así como la mitad de lo que debe ser la Administración pública de nuestro tiempo, en la que el contenido de autoridad aparece equilibrado con la presencia de un contenido empresarial, de suerte que la Administración contemporánea es a un tiempo un haz de resortes de autoridad y una organización de corte empresarial: dualidad esta que, sin embargo, no aparece en la Administración periférica del Estado, en la cual pervive esa imagen puramente decimonónica de la Administración de autoridad.

Con el segundo de los problemas enunciados quisiera examinar lo más sumariamente posible uno de los más típicos de las organizaciones administrativas contemporáneas, que también tiene su eco en nuestra Administración periférica: se trata de la tensión constante entre los órganos generalistas, situados en una perspectiva de unidad y dotados con los poderes necesarios para dar coherencia a las distintas actividades sectoriales, y el amplio elenco de órganos con competencias sectoriales que desarrollan una actividad especializada. Empecemos por el primero de estos dos problemas.

## II. LA CRISIS DE LA ADMINISTRACION TERRITORIAL AUTORITARIA Y SUS PROBLEMAS

### 1. EL CAMBIO DE POSICIÓN DEL ESTADO Y SU ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD: DE LA ADMINISTRACIÓN DE POLICÍA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA ASISTENCIA VITAL.

#### A) *Posición de la Administración, en la sociedad decimonónica.*

En el esquema estatal que se pone en marcha en los comienzos del siglo XIX, las creencias sociales vigentes empujan a la Administración estatal hacia una posición cuyo contenido queda esencialmente ceñido a la vigilancia de las actividades de la sociedad, con el fin de preservar la paz pública. Por muchos y ardientes que sean los deseos de quienes diseñan sus líneas maestras—un JAVIER DE BURGOS, por ejemplo—, la Administración del XIX se sitúa de un modo puramente tangencial al orden social, sin la menor legitimación para penetrar en él y alterarlo. Las actividades sociales han quedado entregadas al libre juego de la iniciativa privada, y la Administración sólo puede intervenir en los casos en que su presencia sea necesaria para impedir que ese libre juego sea perturbado.

Estamos, pues, ante una *actividad administrativa típicamente autoritaria*, medularmente centrada en la función de policía; esto es, en la función de conservación de la paz pública y de limitación de las libertades individuales en los supuestos en que dichas libertades se vuelvan contra sí mismas y perjudiquen la propia causa de la libertad. Por supuesto, el centro de gravedad de la acción administrativa reside en la idea de poder, *del ejercicio inmediato de autoridad*, de la manifestación de soberanía. Adviértase, por otra parte, que la Administración es un complejo orgánico que prolonga la acción del Gobierno, pero sin que puedan hacerse—ni se hagan—demasiadas precisiones sobre dónde termina la acción del Gobierno y dónde empieza la actividad genuinamente administrativa. En una palabra, *el siglo XIX ha contemplado, sin distinguir demasiado, Gobierno y Administración pública*, las ha comprendido como componentes inseparables e indistinguibles del Poder ejecutivo. Lo que contribuye también

a perfilar la imagen de una *Administración autoritaria*, medularmente dedicada a la producción de actos de autoridad.

Una vez puesto en movimiento el esquema de la Administración liberal no pasará, sin embargo, mucho tiempo antes de que el Estado se vea obligado a asumir algunas actividades sociales, necesarias para la buena marcha de la sociedad; funciones hasta entonces cumplidas por unas instituciones de la propia sociedad (Iglesia, fundaciones públicas y particulares) cuyo pleno despliegue no se estima conveniente en la nueva organización de la convivencia política. Así, por ejemplo, el Estado asume la beneficencia y organiza las actividades docentes.

No obstante, no era concebible entonces una penetración administrativa en el campo empresarial. Todo lo contrario, si la desamortización llevaba consigo la asunción estatal de la gestión de algunos servicios sociales, implicaba la disolución del patrimonio público, tanto inmobiliario como industrial.

Y, de esta suerte, la Administración del XIX es una Administración de autoridad. La Administración aparece, ante todo, al ciudadano como un poder, como una institución dotada de un palmario predominio, jurídicamente reconocido, sobre los demás sujetos del ordenamiento. De aquí la observación de nuestro ORTIZ DE ZÚÑIGA, en 1842:

«yo observo en ella (la Administración) un poder, que desde la altura del tronco hasta el hogar de las familias vela por la protección de los asociados, desde el momento en que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro».

Y es que, en efecto, el Derecho va a dotar a la Administración—a fin de que realice los cometidos que exige la consecución del interés general—de un conjunto de privilegios, de una verdadera situación jurídica exorbitante del Derecho común.

B) *El nuevo papel del Estado y su Administración, en nuestro tiempo.*

Sin embargo, causas suficientemente conocidas iban a producir un cambio progresivo en la posición del Estado frente a la

sociedad y, por ende, de la Administración como pieza institucional configurada para la ejecución de los fines estatales. En efecto, la progresiva emergencia de una ideología diferente y de unas estructuras sociales organizadas para exigir el cambio, van a colocar al Estado en la posición de *árbitro* frente a situaciones de tensión y, por supuesto, a conferirle una amplia gama de *funciones directivas* sobre las actividades de interés general realizadas por los distintos grupos sociales. Pero, hay más: junto a esa función de dirección y de arbitraje, el Estado asume también, frente a la sociedad, *un papel activo, de conformación del orden social* y de ayuda al desenvolvimiento de la personalidad, una permanente y cada vez más compleja función de *asistencia vital*, en la afortunada expresión de FORSTHOFF.

Como consecuencia se irá registrando el tránsito progresivo desde una Administración que usa exclusivamente el resorte autoritario, a otra en cuyo seno, además de ello, emerge paulatinamente un estrato organizativo de corte netamente empresarial. Los historiadores de la Administración han puesto de relieve las fuertes dificultades que, en un principio, van a encontrarse para la admisión dogmática de esta dimensión empresarial de la Administración. Ante todo, había que operar en tránsito desde una Administración ejecutora de la ley, entendida ésta en el sentido primordial de técnica de la libertad individual, hasta una Administración que proporciona prestaciones positivas a los ciudadanos. Y como no era concebible un planteamiento frontal de la actividad administrativa empresarial, va a surgir una gama de técnicas indirectas y, sobre todo, una figura técnica de importancia decisiva, la concesión de servicios públicos.

Desde el punto de vista organizativo, las técnicas del viejo Derecho administrativo hubieron de ser completadas con otras nuevas. La primitiva noción de establecimiento público hace crisis al plantearse ampliamente la llamada *descentralización por servicios*, que se sitúa junto a la tradicional descentralización territorial; y hace crisis, precisamente, por la extensión excesiva de la noción hasta abarcar a todas las personas jurídicas-públicas de carácter no territorial. Con el tiempo, dicha noción va a desembocar, en parte, en la amplia idea de *empresa pública*.

Mas lo que interesa aquí, al recordar estos dos conceptos polémicos, no es discutir sobre su delimitación conceptual, sino sobre su significado en el contexto de la organización administrativa del Estado. Estas nuevas modalidades organizatorias nos están recordando el tránsito que se ha producido en la realidad: *el tránsito desde un sistema institucional en el que la Administración pública aparece acantonada en una dimensión autoritaria, de ejercicio de poder y autoridad, hasta otro en que, además de eso, se une en la actuación administrativa una nueva dimensión empresarial.* Dualismo éste que tiene, a mi juicio, un gran valor para superponerlo sobre la estructura de la Administración periférica del Estado; y, de este modo, poder comprobar si dicha estructura es o no actual, si responde o no a las exigencias y planteamientos generales propios de las organizaciones administrativas contemporáneas.

2. LA NECESIDAD DE ENCONTRAR UN DISTINTO EQUILIBRIO ENTRE ADMINISTRACIÓN DE AUTORIDAD, ADMINISTRACIÓN DE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN EMPRESARIAL, EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA.

A) *El impacto de la descentralización por servicios.*

Pues bien, este doble estrato de la organización, estas dos especies de Administraciones que concurren hoy en el contexto de la organización administrativa del Estado, no se encuentran reflejadas debidamente en el contexto de la organización periférica del Estado. Desde principios de siglo, la llamada descentralización por servicios viene conjurando en contra de la Administración periférica, de suerte que ésta ha quedado al margen, prácticamente, de aquellos cometidos administrativos que requieran la huida de formas excesivamente rígidas, que exijan una agilidad financiera que no posee el tronco general de la Administración del Estado.

Recordemos, por ejemplo, cómo la llamada Administración institucional se define, precisamente, por su carácter no territorial, por su especialización funcional, organizándose sin tener en cuenta el territorio. Ahora bien, al margen de definiciones

—al margen, por tanto, de la conocida contraposición entre entes territoriales y entes institucionales—, es lo cierto que la Administración institucional tiene una evidente proyección territorial; y hasta, con harta frecuencia, tal proyección territorial coincide manifiestamente con la propia Administración periférica del Estado. Sin embargo, es la *descentralización por servicios*, con su creación de Entidades públicas desgajadas del tronco general de la organización administrativa, *la que tiende a petrificar en la Administración periférica una estampa ya superada de lo que ha de ser frente a la sociedad la propia Administración pública*. Es la descentralización por servicios el factor que más poderosamente ha contribuido a perpetuar en la Administración periférica del Estado ese aire de «Administración soberana y burocrática» (FORSTHOFF) propio de una época superada. En cambio, las funciones de apoyo a la sociedad, de asistencia vital han sido vaciadas paulatinamente de la Administración periférica para cuajar en Administraciones no territoriales. Por eso es imprescindible señalar que la Administración periférica del Estado es hoy la imagen viva del pasado: es la estampa de aquella Administración autoritaria del XIX, que pervive aún entre nosotros, y actúa, a veces, con el ímpetu de los rezagados.

B) *La consagración de la Jefatura única por cada Departamento ministerial.*

Ciertamente, en la medida en que la propia descentralización por servicios es un fenómeno de relativa artificialidad—puesto que el vínculo de la Administración descentralizada con la Administración central es bastante más fuerte que el que correspondía clásicamente a la tutela—se puede pensar como viable una integración, al menos relativa, de los servicios periféricos de dichas Administraciones autónomas y los propios de la Administración periférica del Estado.

Es significativo, al respecto, lo que dispone el artículo 16 del Decreto 2.764/1967, de 27 de noviembre:

- «1. Los Servicios y Organismos de ámbito provincial de cada Departamento ministerial se integrarán en una Delegación provincial.

2. Las Jefaturas y los Servicios de ámbito supraprovincial de los diversos Ministerios se integrarán administrativamente en la Delegación de la Provincia en que aquéllas tengan su sede».

Es decir, este Decreto de reorganización podría servir, con el tiempo, para que en la Administración periférica del Estado se diera un *compositum* idéntico al que existe en la Administración estatal en su conjunto; esto es, una combinación, en la dosis conveniente, de Administración de autoridad, Administración gestora y Administración de corte empresarial.

El Decreto, en efecto, pretende depositar en una sola Jefatura provincial la imprescindible tarea de reducir a unidad la acción que cada Departamento realiza sobre las circunscripciones provinciales. En una palabra, interponer en cada demarcación territorial una línea horizontal que corte las líneas verticales o jerárquicas, por las que cada servicio u organismo se une al centro; línea horizontal compuesta por un órgano con competencias generales—la Jefatura provincial del Departamento—dotado de una cierta posición de supremacía, cuya misión ha de ser la de dar coherencia, unidad, e impedir en lo posible la tendencia centrífuga de cada línea funcional específica. Ahora bien, el tema de estos órganos de competencias horizontales es una de las grandes cuestiones de las actuales Administraciones periféricas. Merece la pena, por tanto, que más adelante le dediquemos alguna atención. Bastará aquí dejar constancia del papel que en el problema que ahora nos ocupa pueden tener: el de lograr que en la Administración periférica del Estado, como pieza unitaria ubicada en cada circunscripción territorial, se combinen en la proporción necesaria las tres dimensiones básicas de la Administración de nuestro tiempo: la dimensión de autoridad, la dimensión gestora y la dimensión empresarial.



### III. EL VACIAMIENTO PROGRESIVO DE LOS NIVELES TERRITORIALES DE AUTORIDAD Y LOS ESFUERZOS POR REMODELAR DICHS NIVELES. LA TENDENCIA DESCONCENTRADORA Y SU ALTERNATIVA: LA DESCENTRALIZACIÓN

#### 1. LA ACTUAL FACILIDAD PARA LA DECISIÓN «A DISTANCIA» Y SU IMPACTO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LOS NIVELES TERRITORIALES DE AUTORIDAD.

Quedamos, pues, en que por el momento la Administración periférica del Estado conserva los rasgos propios de una Administración de *autoridad*, lo que le da su perfil dominante en el trance actual; al menos mientras no se consolide, si es que se consolida algún día, el proceso de unión en ella de las piezas autoritaria y empresarial, que son como los dos segmentos del círculo conceptual de la Administración contemporánea.

Pero es que el problema no termina aquí. Hay ahora que considerar el impacto que la revolución tecnológica de los medios de comunicación ha producido en la vieja estructura territorial de la Administración, compuesta por los conocidos niveles provinciales depositarios de la autoridad que el centro no podía ejercer, simplemente por su lejanía de los problemas y de los medios para resolverlos.

Es una constante histórica la de que el poder aprovecha el estado de comunicaciones de cada época para hacerse presente a lo largo de todo el territorio dominado. El equilibrio entre servicios centrales y servicios periféricos responde, pues, a las disponibilidades diversas que en cada tiempo le brinda la tecnología de las comunicaciones, a fin de controlar a la periferia y hacer llegar a ella sus decisiones y su obra transformadora.

Por eso, en la medida en que el siglo XIX sigue presentando al espacio como una distancia no superable para el poder central con la rapidez que exigen las decisiones administrativas, ha de depositar en los servicios periféricos unos poderes de decisión que los órganos centrales no podrían en modo alguno ejercer.

Mas, no nos engañemos. El poder es instintivamente ansioso, y su dominio se extiende ciegamente hasta donde sus fuerzas y el estado de la tecnología se lo permitan. De aquí que una vez

que la periferia se ha ido haciendo accesible al poder central—en la medida en que la revolución tecnológica le proporciona hoy esa accesibilidad—, los grupos burocráticos centrales van succionando las competencias decisorias anteriormente repartidas en favor de los servicios periféricos.

Así, pues, la revolución innovadora de los medios de comunicación está arruinando prácticamente el primitivo esquema de ordenación territorial de las competencias administrativas. Son estas innovaciones las que van progresivamente vaciando de contenido aquellos sectores de la organización periférica en los que ya no es indispensable al poder central delegar decisiones, porque él puede ya adoptarlas por su cuenta, previo conocimiento de la situación planteada.

En último término, este proceso de concentración—paralelo en extremo al de la centralización o vaciamiento progresivo de la órbita funcional de las Entidades locales—va acompañado y potenciado por un movimiento de la realidad subyacente que está sobradamente comprobado. Se trata de la paulatina concentración del pulso vital de la sociedad en unos pocos grandes centros urbanos, desde lo que se rigen las actividades culturales y económicas que se desarrollan o producen efecto a larga distancia del lugar de la decisión. En tal caso, la concentración de poder por parte de los servicios centrales de las Administraciones contemporáneas viene a ser el trasunto de un fenómeno social mucho más amplio.

## 2. LAS TENDENCIAS DESCONCENTRADAS, COMO MOVIMIENTO DE CONTRACORRIENTE. RAZONES A FAVOR Y EN CONTRA.

### A) *Los argumentos a favor.*

Es evidente que los acontecimientos que se acaban de señalar han producido un progresivo vaciamiento de las competencias decisorias tradicionalmente ostentadas por la Administración periférica del Estado. Esta ha ido viendo cómo muchas de las decisiones que ella pudiera adoptar pasan a engrosar el cúmulo de competencias decisorias que ejercen los servicios centrales, sin la contrapartida, en cambio, de una transformación de la Admi-

nistración periférica en una Administración que, además de autoridad, es empresa.

Aquí hay que señalar un fenómeno verdaderamente curioso y ejemplar, por muchos conceptos. La concentración de las decisiones ha afectado prácticamente por igual a la Administración periférica del Estado y a la Administración local. Por eso se puede observar—basta echar una ojeada al III Plan de Desarrollo—cómo descentralización y desconcentración se suelen proponer simultáneamente, aunque la primera—por su fuerte contenido político—sea la que acapare la atención ciudadana.

Se trata, desde luego, de la necesidad de corregir un fenómeno evidente: la congestión del centro, la acumulación excesiva del poder de decisión en los servicios centrales. Y esta congestión ha de ser paliada devolviendo a la Administración periférica—al margen del saldo mayor o menor que arroje la descentralización—su dignidad de Administración de autoridad, elevándola sobre la simple categoría de Administración gestora, de Administración del expediente que tramita pero no resuelve más que en contados casos.

De este modo, además, se cumple con uno de los más elementales postulados del quehacer administrativo: *administrar in situ*. Esto es, gestionar los asuntos comunitarios allí donde se pueden percibir *in vivo*, con las calidades y matices que permite la apreciación sensorial, y con la específica vivencia del que se mueve y forma parte del ambiente en que el problema se produce.

En último término, la desconcentración puede permitir paliar uno de los más característicos defectos de la Administración de nuestro tiempo: su tremenda lejanía del ciudadano. La solución sistemática por el centro de los asuntos propios de la periferia, aun siendo necesaria en tantos y tantos casos, desarraiga—esto es evidente—a la propia Administración del contexto social en que está inmersa; siendo así que hoy más que nunca este arraigo es condición inexcusable de eficacia. La desconcentración, pues, lleva consigo la «presencia» casi física del poder ante el ciudadano, y hace posible en definitiva una cierta identificación entre auto-

ridad y ciudadanía; hasta el punto de que el ciudadano corriente pueda llegar a estimar que ese poder que ante él actúa, forma parte de su contorno existencial. Lo que en un país como el nuestro, de acusada sensibilidad de la periferia en relación con el centro, no sería logro pequeño.

B) *Las razones en contra: la alternativa descentralizadora.*

Ahora bien, si es deseable el tránsito de poderes de decisión desde el centro hacia la Administración periférica, es indudable también que se trata de una operación que no puede acometerse sin una fuerte dosis de realismo. Ante todo, está la interrogante de si hoy cuenta la Administración periférica del Estado, vista en su conjunto, con los medios personales y reales para que pudiera asumir esos poderes de decisión que le están sobrando al centro. Quizá, antes de dar un paso adelante, se precise un análisis de esta capacidad gestora—lo que está aún por hacer—y de él deducir dónde y en qué medida se podría desconcentrar.

Mas ese énfasis que últimamente se viene poniendo en la desconcentración, conviene contemplarlo desde un punto de vista bastante más amplio: el que nos sitúa ante el dilema entre desconcentración y descentralización. Observemos, por de pronto, que en la alternativa hay un trasfondo político de suma importancia; a fuerza de movernos de modo cotidiano en el mundo de los conceptos técnicos hemos llegado a olvidar que el dilema señalado remite en realidad a una de las grandes opciones de la filosofía social contemporánea: el que opone y fuerza a elegir entre una Administración estrictamente burocrática y una Administración de participación. Esto es, entre una Administración periférica de corte tradicional y una Administración local en el sentido genuino de la expresión. Impulsar la desconcentración es apurar la línea dialéctica de la burocratización, en tanto que empujar y abrir cauce a la vía descentralizadora es dar paso a un sistema que se aproxime algo, aunque sea un poco, al ciudadano, al hombre medio, puesto que la descentralización o es participación o no es nada. Como ha escrito MUMFORD, uno de los rasgos de la crisis del presente se debe a

«la tensión entre la pequeña asociación y la organización a gran escala, entre la autonomía personal y la regulación institucional, entre la diluida intervención local y el control lejano».

Situación crítica que tiene soluciones claras en este campo, pues, como el mismo MUMFORD afirma a continuación,

«existen amplias zonas de la tecnología que pueden ser redimidas por el orden democrático, una vez que hayamos superado las compulsiones infantiles y los automatismos que amenazan ahora eliminar nuestros beneficios efectivos».

No quiere esto decir, claro está, que carezca de sentido la desconcentración en cuanto tal. Lo que se quiere afirmar es que muchas de las tareas objeto de desconcentración podrían descentralizarse sin riesgo político alguno. Aun cumpliendo este designio con toda generosidad, todavía queda una amplia zona de actuación del poder del Estado que éste no puede ceder. Mas una buena parte del mismo puede ser ejercido por las autoridades periféricas, en la seguridad de que así se engendraría una mayor dosis de coherencia entre el poder y la sociedad, haciendo más fácil su compenetración mutua. Pero, eso sí, desconcentrando aquello que no sea posible o útil descentralizar, y reteniendo en el centro aquellas competencias que no cabe desconcentrar.

#### IV. LA TENSION ORGANOS DE ADMINISTRACION GENERAL VERSUS ORGANOS ESPECIALIZADOS

##### 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL DOTADOS DE SUPREMACÍA.

La simple contemplación de una organización relativamente compleja nos pone de relieve la existencia de órganos de funciones y perspectivas generales, frente a los demás, caracterizados por su adscripción a cometidos específicos de carácter sectorial. Con estos órganos de perspectiva y funciones generales se pre-

tende corregir, naturalmente, la fuerza centrífuga que la propia especialización proporciona a los órganos sectoriales.

Por ello, entre determinados niveles o grados de la jerarquía administrativa, la organización sitúa a estos órganos de Administración general, que vienen a componer—como ha sido dicho buscando una imagen plástica—líneas horizontales que cortan las líneas verticales o jerárquicas de carácter sectorial. Organos éstos, los de Administración general, cuya caracterización podría esquemáticamente hacerse si se tiene en cuenta que:

1.º *Su esfera de actuación es genérica.* Esto es, coincide desde un punto de vista material con la órbita funcional de la organización a que pertenecen. A diferencia de las Administraciones especializadas, cuya esfera de actuación queda circunscrita desde un punto de vista material, la función de los órganos de Administración general se extiende sobre toda la organización o parte de ella en que quedan situados.

2.º Al no pertenecer a ninguna de las líneas jerárquicas y operativas que llevan el peso de las distintas actividades singulares, no tienen competencia jerárquica, hablando en sentido estricto, sobre los órganos que componen aquéllas. Sus poderes y deberes no derivan de lazo jerárquico alguno con el inferior o superior entre los que se interponen. Simplemente, *el ordenamiento los coloca, frente a los órganos que quedan más abajo, en una posición de supremacía*; pero la situación de supremacía es distinta de la de preeminencia jerárquica, ya que sus contenidos son diferentes. Insistamos, el vínculo que une al órgano de Administración general con cualquiera de las Administraciones especializadas que caen dentro de su esfera funcional no es en ningún caso un vínculo jerárquico.

3.º La finalidad de la existencia de estos órganos generales que disfrutan de una posición de supremacía *no es, técnicamente hablando, el exclusivo cumplimiento de una función coordinadora.* No todo es coordinación porque no hay identidad de competencias por razón de la materia. Aunque el órgano de Administración general contempla ámbitos materiales, sus poderes en cuanto tal no los ejerce en relación directa con la realidad social

subyacente, sino sobre los órganos o Administraciones especializadas que tienen funciones operativas sobre dicha realidad.

4.º Como no hay aquí un vínculo jerárquico entre los órganos generales y las Administraciones especializadas que están en su órbita de mando, al titular de la supremacía no se le reconocen los poderes propios del superior jerárquico: así, por lo común no puede dejar sin efecto definitivo la voluntad del órgano subordinado por decisión propia—poderes de revocación—ni, por supuesto, subrogar su voluntad en el lugar que ha de ocupar la voluntad del titular del órgano subordinado. Sin embargo, en el subordinado hay un deber de sujeción, si bien limitado a las funciones que detenta el titular de la supremacía.

Desde siempre han existido razones para la existencia de estos órganos de Administración general, puesto que toda organización administrativa precisa hacer efectivo de maneras diversas el principio de unidad. Ahora bien, hay dos factores que en la actualidad acentúan la necesidad de este tipo de órganos administrativos; son:

1.º *La paulatina crisis de los criterios de departamentalización al uso en las Administraciones contemporáneas.* Crisis que se manifiesta, ante todo, en:

- los espacios que podemos llamar intersticiales. Esto es, los huecos que provoca la división, existiendo una tendencia práctica a dejar vacíos que no se cubren por ninguna de las Administraciones sectoriales o especializadas.
- la creciente percepción de que la división departamental por ámbitos materiales concretos no protege debidamente los fines públicos singulares que están a cargo de la Administración. Así, por ejemplo, la protección de la salud pública no se consigue si solamente existe una Administración de salud que desarrolle una actividad material propia y distinta de la que desenvuelven otras Administraciones (campañas de vacunación, actividades curativas en centros *ad hoc*, etc.); es necesario, además, que se tenga en cuenta la protección de la salud en otros sectores y ámbitos concretos que corren a cargo de otros Departamentos.

mentos: por ejemplo, al realizar las actividades administrativas en materia de industria, comercio, agricultura, etcétera, es preciso dispensar una protección a la salud pública. Ciertamente que estas concomitancias se suelen salvar mediante el recurso a la técnica de las competencias concurrentes y a los diversos mecanismos y actividades de coordinación. Pero no es bastante; hace falta también quien imponga unidad, homogeneidad y coherencia desde una posición de supremacía y con una óptica general.

2.º *La imposibilidad práctica de que los grados superiores de cada línea operativa den cabida en su «esfera de control» a todos los tramos de la línea jerárquica.* Por ello, quedan diseminados a profundidades distintas de la pirámide organizativa estos órganos de Administración general, que vienen así a enlazar estos grados superiores con los grados situados más abajo; ahora bien, estos órganos no existen, estrictamente hablando, para reforzar la jerarquía, sino para reforzar la perspectiva generalista que ha de mantener la organización en su conjunto.

Pues bien, es evidente que en nuestra Administración periférica hay dos característicos órganos de Administración general: el Gobernador civil y la Comisión provincial de Servicios Técnicos. Dada la importancia de ambas instituciones, y del papel que están llamadas a cumplir, será conveniente efectuar un examen, por sumario que sea, de una y otra institución; por supuesto, desde la perspectiva de esta palpable tensión que en nuestra Administración periférica existe hoy entre la fuerza centrípeta de estos órganos generales y la fuerza centrífuga de las Administraciones especializadas.

## 2. LA POSICIÓN ORGANIZATIVA DEL GOBERNADOR CIVIL.

Se puede decir que la figura del Gobernador civil viene habitualmente trazada sobre la base de dos rasgos que se admiten como esenciales en esta institución; se le caracteriza, en efecto, como un *cargo político* y como el gran coordinador de la actividad pública en la Provincia.

Su definición como un político se hace más expresiva cuando



la doctrina le compara con el modelo sobre el que originariamente se perfila, esto es, sobre el Prefecto francés. Examinando los trazos evolutivos de una y otra figura, se concluye habitualmente que el Prefecto es el gran tecnócrata y el Gobernador civil un político. Y, en cuanto al segundo rasgo, la doctrina más común encuentra en ciertas afirmaciones de nuestro reciente Derecho positivo el mejor argumento para endosarle esta tarea coordinadora como cometido esencial en el área estrictamente administrativa.

Si su caracterización como un político es clara, puede afirmarse, sin género alguno de duda, que es justamente este modo de definir al Gobernador civil el gran argumento para el desalojo y desaparición progresiva como órgano de la Administración activa. Cierto, insisto, que la politización del cargo es un dato que nadie va a poner en duda, puesto que acaece desde sus orígenes. Sin embargo, también se reconoce sustancia política en otros niveles de la Administración pública, sobre todo los superiores; así, nadie podrá negarlo de un Consejo de Ministros, de un Presidente del Gobierno, de un Ministro y, si se nos apura, de muchos Directores generales. Pero lo verdaderamente paradójico es que en ninguno de estos últimos casos citados su politización acarreará un vaciamiento de las competencias de carácter administrativo que al cargo le atribuye el ordenamiento vigente. Todo lo contrario, su órbita funcional administrativa aparece habitualmente reforzada como consecuencia de la posición política en que queda situado su titular.

Es decir, resulta sencillamente contradictorio que se utilice el argumento de la politización para eliminar del cargo el elenco de funciones administrativas para las que fue creado y que desde el principio le fueron atribuidas. Quizá, por ello, sea conveniente alguna reflexión sobre cómo y por qué se ha utilizado este argumento de la politicidad de la institución del Gobernador civil. Sobre todo, resulta de interés observar que las primeras argumentaciones en este sentido se vierten en disposiciones creadoras de los distintos segmentos especializados de la Administración periférica contemporánea. Expresivos son, al respecto, los preámbulos de los Reales Decretos de 1 y 16 de febrero de 1901, en

cuya virtud se separan del Gobernador civil ciertas funciones relativas a la Administración forestal. El primero de ellos dice así:

«... por ello resulta de capital interés que la jurisdicción a quien se encomiende esta guarda aparezca apartada cuanto sea posible de las luchas pasionales de los comicios, y siendo los Gobernadores, por la propia condición en que actualmente desenvuelven sus funciones administrativas y de gobierno, los funcionarios más apremiados por las influencias dominadoras en los bandos locales, aconseja la más vulgar prudencia redimirlos del compromiso continuado y carga abrumadora...»

Y el segundo reitera que han de ser

«llevadas estas atribuciones a funcionarios ajenos a las luchas políticas, y penetrados por la naturaleza de sus conocimientos especiales de la gran trascendencia que para la conservación de esta riqueza tiene en cuanto a la policía forestal se refiere».

Por su parte, *el rasgo de gran coordinador* que habitualmente se atribuye a los Gobernadores civiles toma como punto de partida una real confusión del contenido de la propia función coordinadora. En su sentido más genuino, la coordinación se da entre órganos cuyas competencias materiales son idénticas o relacionadas entre sí, y este presupuesto indispensable ocasiona, en el supuesto de que los diversos órganos carezcan de un superior jerárquico, la necesidad de instrumentos mediante los cuales se logre una actuación coherente, armónica. Ahora bien, lo que no se ha distinguido debidamente aún entre nosotros es que entre las ideas de coordinación y de jerarquía—que parecen complementarse mutuamente, en cuanto se refieren a situaciones organizativas distintas y son dos modos diferentes de resolverlas—está la idea de supremacía que la organización administrativa utiliza para situar y dar posibilidades de actuación a ciertos órganos de competencias horizontales o generales que cortan las líneas verticales operativas sin quedar el órgano situado en una posición

exactamente jerárquica. La figura del Subsecretario, entre nosotros, responde a esta caracterización de la supremacía, interponiéndose entre esos dos grados de la línea jerárquica que son el Ministro y el Director general.

Pues bien, la generalizada caracterización del Gobernador civil como figura coordinadora debe ser sustituida por una definición distinta, en la que se deje constancia de su posición de supremacía en el contexto de la Administración periférica. En efecto, esos poderes suyos de impulso, de vigilancia y fiscalización, de suspensión de decisiones propia de los Jefes provinciales de Servicios, y hasta ese su obligado informe anual al Gobierno, nos están poniendo de relieve que el Gobernador civil no es estrictamente un órgano de coordinación—ya que sus competencias no coinciden con las de los demás órganos de la Administración periférica—ni tampoco es un superior jerárquico de ellos, puesto que no tiene sobre los mismos los poderes propios de un superior jerárquico, siendo sus funciones administrativas las propias de la posición de supremacía sobre ellos.

Ahora bien, si esta posición de supremacía explica mejor el tema de sus competencias administrativas, la pregunta obligada sería ahora la de si cuenta a su favor con la tradición, el ambiente y hasta los medios precisos para ejercer los poderes que de su posición se derivan y el ordenamiento expresamente le atribuye. Pero éste es otro problema, y no es aquí donde hay que tratarlo.

### 3. LA COMISIÓN PROVINCIAL DE SERVICIOS TÉCNICOS.

La segunda pieza maestra de la Administración de carácter general que el Estado sitúa en la Provincia es la Comisión provincial de Servicios Técnicos. Y afirmo esto aun a sabiendas de que también es habitual su definición como organismo de pura coordinación; caracterización ésta sobre la que habrá luego que detenerse. Pero interesa mucho más examinar sus funciones en cuanto órgano de Administración general, situado en una posición de supremacía en relación con los distintos sectores concretos de la Administración periférica. Y es desde este ángulo desde el que debe enfocarse el problema de los cometidos que ha de cumplir y de cómo los cumple en realidad.

Mas lo que aquí sorprende de antemano es la vertiginosa manera de alterar, en poco tiempo, la naturaleza y funciones de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Recordemos, pues es cuestión harto conocida, sus principales hitos evolutivos, que han alterado en sesgos violentos su estabilidad institucional.

1.º En un principio—aparte precedentes—*la Ley de Bases de Régimen local, de 17 de julio de 1945*, la configura como órgano propio de la Diputación, y para asistir a ésta, quedando bien claro que se la concebía como un ensayo de colaboración entre el Estado y las Diputaciones provinciales. En esencia, supondría un mecanismo de asistencia técnica, en cuya virtud la Administración estatal trataba de compensar la débil capacidad técnica de las Corporaciones locales, situando un potencial de esta índole a su favor.

2.º *La Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957*, al crear y dotar financieramente los Planes de obras y servicios de carácter eminentemente local o provincial, encarga su ejecución a la Comisión provincial de Servicios Técnicos, con lo que transforma su carácter: de ser un órgano de asesoramiento pasa a ser un órgano de gestión y ejecución de obras y servicios locales, y de ser un órgano estrictamente local pasa a ser, ante todo, un órgano de naturaleza estatal.

3.º *El Decreto de 10 de octubre de 1958* define a la Comisión provincial de Servicios Técnicos como órgano deliberante de colaboración inmediata del Gobernador, con la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada del Estado en la Provincia. Ello, sin extinguir las demás funciones que el Decreto positivo le atribuye, funciones éstas que quedan yuxtapuestas a las que ahora se le atribuyen con carácter esencial.

El Decreto de 8 de mayo de 1961 culmina esta nueva caracterización, creando las Comisiones delegadas y suprimiendo la generalidad de organismos colegiados de carácter estatal radicantes en la Provincia.

De lo que se desprende, en un análisis sumario, que quedan en el aire las siguientes alternativas: 1.ª) si es un órgano que unifica o no el ejercicio de la función consultiva—ya en favor del Gobernador civil, ya en favor de las Corporaciones locales—

por parte de la Administración periférica; 2.<sup>a</sup>) si es un órgano de asistencia a las Corporaciones locales o, por el contrario, las suplanta en el desarrollo de genuinas competencias locales; 3.<sup>a</sup>) si es un órgano deliberante que evacúa consultas y adopta decisiones o, además, es un órgano de naturaleza ejecutiva y gestora; 4.<sup>a</sup>) si su finalidad esencial es la de realizar un ajuste coordinador de los diversos segmentos de la Administración periférica, o, por el contrario, ni cumple ni puede cumplir dicha función de coordinación.

Empecemos por reconocer que la Comisión es un típico y genuino órgano de función administrativa general, según la caracterización que quedó propuesta. Después, habrá que reconstruir, en medio de esta alucinante carrera de innovaciones normativas de que ha sido objeto, cuáles son las funciones de Administración general que ha de cumplir y que el ordenamiento le confía. Y creo que son estas tres: 1.<sup>a</sup>) realizar una misión de apoyo y asesoramiento—esto es, de configuración *staff*—en favor del Gobernador civil, e igualmente, en favor de las Corporaciones locales; 2.<sup>a</sup>) cumplir una función programadora de las inversiones y, en general, de la actividad estatal en la Provincia; 3.<sup>a</sup>) coordinar la actividad estatal desconcentrada en la Provincia.

En cuanto a la función de *asistencia y asesoramiento del Gobernador civil*, éste parece que fue el designio esencial del Decreto de Gobernadores, de 10 de octubre de 1958. Es indudable que de este modo la figura del Gobernador civil pudo quedar notablemente potenciada. Es más, en la medida en que la Comisión no cumpla, o no haya cumplido en su integridad ese papel, la institución del Gobernador civil se desarraiga y pierde contacto con la gestión estatal periférica. Porque es allí, precisamente allí, en el seno de la Comisión, donde el Gobernador puede cumplir mejor que aisladamente sus típicas funciones administrativas generales. Y su mayor o menor desconexión—cuando el contacto debiera ser casi cotidiano—pone de relieve hasta qué punto las Administraciones especializadas se han desprendido del contacto con el tronco general de la Administración, funcionando de modo aislado cada una.

En cuanto a la función de *asesoramiento de las Entidades*

*locales*, el felicísimo sistema articulador trabado por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 ha quedado roto en gran parte, como consecuencia de la desnaturalización ulterior de la propia Comisión—por vía de las sucesivas reformas normativas—y la falta de hábito que en los sectores tecnocráticos existe para cumplir la más fecunda de las misiones que hoy podría realizar la Administración del Estado frente a las Entidades locales: la de salvar el desnivel de potencial técnico entre una y otras, poniendo a disposición de éstas la enorme superioridad técnica de la primera. Al contrario, siguiendo en la práctica pautas propias de una política de poder, esta superior capacidad técnica ha llevado a desnaturalizar la asistencia técnica abocando a una verdadera suplantación de las Corporaciones locales.

Segundo gran cometido de este órgano de Administración general que es la Comisión, ha podido y debido ser el de *programar en el nivel provincial las inversiones* y, en general, el quehacer de la Administración periférica del Estado en la Provincia. Ahora bien, han podido más, aunados, el proceso de concentración en los servicios centrales de los poderes de decisión, y la fuerza centrífuga de las Administraciones sectoriales en la Provincia, amparadas sobre todo en el vínculo jerárquico que las une al centro. En otra ocasión he consumido ya mi turno, examinando el estado actual de la programación en el seno de la Administración periférica. Recordaré ahora, tan sólo, lo más sumariamente posible, los motivos y conclusiones que establecía entonces, y que pueden cifrarse en la afirmación de que las inversiones públicas, primordialmente aquellas que cuentan con estrechos contactos respecto de las que tienen por finalidad obras e instalaciones de ámbito provincial o local, fluyen a los niveles intermedios procedentes de la Administración central desconexionadas entre sí.

Tal desconexión se produce por los siguientes motivos:

1.º Porque cada Departamento realiza aisladamente sus respectivas inversiones, hallándose centralizados y globalizados los créditos en cada uno de ellos.

2.º Porque la ejecución material de las inversiones se produce mediante una relación jerárquico-vertical entre el órgano

periférico del Departamento ejecutor y éste, pero sin que pase claramente por el tamiz del órgano de coordinación provincial, es decir, la Comisión provincial de Servicios Técnicos, a pesar de que la respectiva Delegación se halla representada en ella.

3.º Porque el Departamento inversor establece sus propios criterios para ejecutar las inversiones sin detenerse a pensar en los criterios sentados por los demás Departamentos a fin de hacerlos coincidentes.

Las consecuencias que esto produce se manifiestan en el siguiente sentido:

1.º Una dificultad de establecer previsiones a nivel provincial en el comienzo de cada ejercicio, al faltar la necesaria información sobre las posibilidades reales de inversión, debiendo evaluarse ésta al final de cada ejercicio a través de la «obra hecha o proyectada».

2.º La posibilidad de que concurren competencias distintas sobre un mismo objeto. Imaginemos, por ejemplo, los servicios comunitarios de abastecimiento de aguas y saneamiento que el Programa de inversiones recoge dentro del sector vivienda y urbanismo. Se trata de servicios a los que dedican una singular atención los sistemas de Planes provinciales y Cooperación provincial, pero sobre ellos incide también la acción de las Confederaciones hidrográficas, no faltando participaciones en el mismo sentido del Instituto Nacional de Colonización o de otros centros subvencionadores. Otro ejemplo similar puede venir representado por el hecho de que en ocasiones el Servicio de Concentración Parcelaria, superando las exigencias de su función, en cuanto a vías de acceso, construye caminos de dimensión suficiente para ser considerados por las ordenaciones que corresponden a las Diputaciones, desentendiéndose después de su conservación y vigilancia.

3.º La posibilidad de que al ser distintos los criterios de inversión, elaborados por los Servicios centrales de cada Departamento vinculantes para los respectivos órganos periféricos, entren en conflicto unos con otros, provocando la confusión de los órganos responsables de la Administración provincial y, lo que es peor, el riesgo de que la inversión pública estatal, por este

carácter fragmentario que ostenta, no llegue a proporcionar la rentabilidad social que proporcionaría de hallarse coordinada en niveles intermedios.

En último término, correspondía y corresponde a la Comisión la tarea de coordinar la actividad desconcentrada que el Estado desenvuelve en la Provincia. Hablemos, pues, también de su función coordinadora, aunque creo firmemente que el Decreto de mayo de 1961, cuando fragmentó el total de la Comisión creando las Comisiones delegadas, estaba en realidad reafirmando su carácter de órgano de Administración general dotado de supremacía, dadas las competencias que dichas Comisiones delegadas asumían, aunque sólo fuera en la letra de la ley más que en la vida administrativa cotidiana.

Mas, si de coordinación hay que hablar, digamos de antemano que es un hecho que la Comisión no logra hacerse de modo definitivo con la coordinación de la actividad estatal en la Provincia. Y no se hace con ella, pienso yo, porque Gobernador y Comisión se condicionan mutuamente, de suerte que si ésta ha de insertar al Gobernador en la óptica general de la actividad estatal en la Provincia, el Gobernador a su vez ha de usar de su posición de supremacía para hacer posible que la Comisión cumpla su cometido coordinador. Es decir, que esa supremacía que el ordenamiento otorga al Gobernador civil no está tan sólo al servicio de las funciones de impulso y control de las Administraciones especializadas, sino también al servicio de la función coordinadora que ha de realizar la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

Y, como consecuencia de los obstáculos que Gobernador y Comisión provincial vienen encontrando para situarse en el contexto de la Administración periférica del Estado y llegar a ser su eje y centro de gravedad, está el dato comprobado de la paulatina gravitación de ambas instituciones hacia el campo propio y peculiar de las Entidades locales.

Como es sabido, en cuanto a la Comisión provincial de Servicios Técnicos, su progresiva suplantación de las Entidades locales ha seguido una vía curiosa e inesperada. En efecto, la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 partía de una in-



tención descentralizadora. Lo que ocurre es que el Decreto de 13 de enero de 1958 transforma ese intento descentralizador en un clarísimo golpe centralizador, al poner en manos de las Comisiones tanto la financiación como la ejecución de obras y servicios de interés local y, por tanto, de la genuina competencia de Municipios y Diputaciones. Ahora bien, ese designio del Decreto no podía cumplirse sino en parte. Hacer de la Comisión, además de todo lo que ya era, un órgano de carácter ejecutivo y gestor era vano intento. De aquí que hayan ido apareciendo sucesivamente normas en las que se hace posible encomendar a Diputaciones y Ayuntamientos la ejecución de obras y servicios previamente programados por la Comisión y parcialmente financiados por ella con fondos estatales.

Es decir, hemos llegado a la siguiente y significativa paradoja: la Comisión provincial de Servicios Técnicos, que es un órgano colegiado de composición burocrática, realiza las funciones propias de una institución de carácter representativo, cual es la de aprobar la planificación provincial. No se olvide, a este respecto, que la función programadora, en cuanto decanta en un haz de decisiones configuradoras del futuro, es la más viva expresión de una autonomía decisoria del futuro de la colectividad; pues bien, tal función pasa a ser ejercida por un órgano burocrático, en lugar de ponerse en manos de la institución de corte y función representativa de la Provincia, que por imperativo constitucional es su Diputación. En cambio, la ejecución de las obras o servicios programados es lo único que puede correr a cargo de las instituciones representativas, esto es, Ayuntamientos y Diputaciones. No puede haber, en suma, paradoja más grande; la burocracia aprueba los planes y los elementos representativos ejecutan. Paradoja, por otra parte, expresiva de dónde radica de verdad el poder local: si en la tecnoestructura estatal o en las instituciones representativas de los interesados. Paradoja que espera, como tantas otras, el soplo de una nueva Ley de Régimen local—al menos, así lo preveía el Proyecto aprobado por las Cortes en 1971—que acabe de modo definitivo poniendo las cosas en su lugar.

