

# UN CRITERIO ORGANIZATORIO POLEMICO: LA DESCONCENTRACION

POR

CARLOS CARRASCO CANALS

Profesor adjunto de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración  
de la Universidad Complutense

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN: 1. *Justificación.* 2. *Plan.* 3. *Aspectos del problema.*—II. LA DESCONCENTRACIÓN: 1. *Origen del vocablo.* 2. *Desconcentración de servicios.* 3. *Configuración del término en la doctrina francesa:* a) Teorías que admiten la descentralización excluyendo la desconcentración; b) teorías que admiten la descentralización y la desconcentración; c) teorías que determinan el vocablo desconcentración. 4. *Definición:* a) caracteres fundamentales. 5. *Clases de desconcentración.* 6. *Recapitulación.*—III. DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: 1. *Centralización y descentralización:* a) Caracteres generales de ambas nociones. 2. *Descentralización y desconcentración:* a) Analogías y diferencias; b) ventajas e inconvenientes. 3. *Descentralización y federalismo.* 4. *Recapitulación.*—IV. LA DESCONCENTRACIÓN REFERIDA A ESPAÑA: 1. *Aplicación del criterio de desconcentración en la Administración española.* 2. *Desconcentración y delegación en el ordenamiento jurídico español.* 3. *La desconcentración a través de procedimientos peculiares.* 4. *Recapitulación.*—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

El trabajo supone la aportación a un principio organizatorio, de gran vigencia en nuestros días, frecuentemente estudiado por la doctrina italiana y francesa; entre nosotros por VALLINA VELARDE, preocupado por el tema en diversas ocasiones (1).

---

(1) VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: *La desconcentración administrativa*, en el número 35 de esta REVISTA, 1961, pp. 75 y ss.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Principios jurídicos de la organización administrativa*. Madrid, 1957; en las *Lecciones de Derecho Administrativo*, publicadas por el S. E. U., de Salamanca, curso 1958-59 (lección 37), y en su *Curso de Derecho Administrativo*, Salamanca, 1961.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, volumen II. Segunda edición. Madrid, 1971, pp. 739 y ss., estudia la desconcentración especial en el ordenamiento español, por Departamentos ministeriales, vide páginas 780 y ss.

GARRIDO FALLA, F.: *Administración indirecta del Estado y desconcentración funcional*, Madrid, 1950.

VALLINA VELARDE, J. L. DE LA: *Transferencia de funciones administrativas*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1964, ha planteado el problema de la desconcentración administrativa con criterio actual entre nosotros, pero no

Vamos a prescindir del estudio de lo que sea la desconcentración como tema polémico, únicamente aludiremos a algunos aspectos concretos de la misma, así como al término en la doctrina francesa y a sus repercusiones e importancia en nuestro país.

Nos interesa en especial hacer alguna referencia a la aplicación de este criterio estructural de la Administración, dentro de la organización estatal.

La problemática de la distribución de competencias en la Administración pública ha planteado la cuestión, con la que actualmente nos encontramos, que ha venido a resolver de las más diversas maneras, y no siempre con la suficiente claridad ni precisión, en los términos empleados.

Naturalmente, tenemos que prescindir de un planteamiento general del problema organizatorio en España desde un punto de vista histórico o de derecho comparado. La intención de este trabajo es aportar algunas ideas al criterio de la desconcentración referidas a la Administración española.

### 1. *Justificación*

En la actualidad, los problemas organizatorios son de gran importancia y honda preocupación en todos los ordenamientos jurídicos estatales de nuestro tiempo.

Sobre temas generales organizatorios en otros países la bibliografía es abundante; entre nosotros escasean los juristas dedicados a desvelar los problemas que plantean la concentración y la desconcentración (2).

---

alude al enfoque señalado de estudiar la desconcentración en cada uno de los Ministerios, examinados individualmente. La referencia al criterio real es de indudable valor y relevancia, para su utilización práctica.

La desconcentración, la delegación administrativa interorgánica y la intersubjetiva, así como la avocación de competencias, la sustitución y la suplencia son los aspectos fundamentales estudiados en la obra de VALLINA, interesante aportación a los criterios organizatorios, en el ordenamiento jurídico-administrativo español.

(2) En Francia, donde nace el término, existen dos monografías modernas sobre la desconcentración, coincidiendo en que ambas son dos tesis doctorales. HOMONT: *La desconcentration des services publics* (Th. Bordeaux, 1948), hay una edición de 1950, ligeramente corregida y adaptada a su publicación como libro. Vid. también VALENTIN: *Le pouvoir administratif déconcentré*. (Thèse Lyon, 1957).

Algún autor ha propugnado se debía empezar el estudio de los principios de la Organización a partir de términos concentración y desconcentración, en lugar de hablar de centralización y descentralización. (J. GUASP, en el prólogo a la obra de GARCÍA-TREVIJANO, cit. *Principios jurídicos...*, p. 18.)

El tema de la desconcentración es importante, no sólo desde el punto de vista meramente teórico o doctrinal, sino incluso desde el de una consideración práctica. La practicidad del término supera a la mera consideración especulativa y doctrinal.

Los criterios sobre concentración y desconcentración en la actualidad se encuentran muchas veces sumidos en oscuridades.

Con ideas o bien muy simplistas o demasiado complejas, se pretende resolver la problemática de esta faceta de la organización. Como es de esperar en vaivenes doctrinales de este tipo, falta una concreción y coincidencia de visiones y un acuerdo en cuanto a lo que estos criterios signifiquen.

Para justificar el intento es suficiente que tenga un objeto, un fin, en definitiva una aplicación o una puesta en marcha, sobre todo tratándose de cuestiones referidas a un momento histórico, e incluso a un país determinado, en este caso concreto, a España. Está más que suficientemente demostrado, con un criterio simplemente intuitivo, la importancia del problema, pues a cualquiera, incluso no versado en temas administrativos, políticos o económicos, no le pasa inadvertido el movimiento de desconcentración funcional, que en muchos países actualmente se experimenta.

## 2. Plan

La exposición se ha concebido sobre un plan de desarrollo determinado.

Existen discrepancias con determinados autores, no fruto de una irreflexiva originalidad, sino más bien producto de una reflexión y planteamiento de los problemas, que muchas veces por darse resueltos *ab initio* conducen a falsas interpretaciones y errores, después muy difíciles de rectificar a causa de la consolidación que han adquirido; así resulta después infundado el ir contra criterios consagrados en la doctrina, que con demasiada frecuencia desgraciadamente no coinciden con la realidad.

En el desarrollo del estudio, concebido en cuatro partes, trata de conseguir, además de una unidad temática, en pasar de lo abstracto a las concreciones, documentando con manifestaciones prácticas las afirmaciones realizadas.

La desconcentración de la organización del Estado es la considerada, fundamentalmente en la parte referida a la organización estatal española.

La primera parte, titulada «Introducción», es iniciadora del tema; la segunda intenta precisar con términos, alusiones y expresiones lo más claras y sencillas posible, lo que es en realidad el término axial, sobre el que giran estas reflexiones. Por ello analizamos la aparición del vocablo y la configuración doctrinal del mismo, elaborado en Francia. La paternidad del concepto y término corresponde a fuentes francesas y, por tanto, nos referimos a ellas para aclaraciones de ideas a este respecto. Al final damos nuestra definición de desconcentración, aludiendo a sus notas, caracteres y requisitos.

Una vez definido el concepto de lo que sea la desconcentración y delimitado el término, por la serie de notas que le matizan, estamos en disposición de precisar, analizando las distintas clases de desconcentración, para llegar a deslindar el concepto de otros afines anteriores, como son los de descentralización y centralización.

La tercera parte es la relativa a los términos desconcentración y descentralización, muy relacionados, por lo que es importante un acotamiento y deslinde. Sobre el concepto descentralización, e incluso sobre la centralización, se exponen unas líneas generales.

Frecuentes los datos y referencias doctrinales sobre centralización u otro cualquier criterio organizatorio, sorprenden las pocas alusiones a la desconcentración o concentración.

Delimitados los términos desconcentración y descentralización, se examina en cuarto lugar la aplicación práctica de estos conceptos.

Sería muy interesante el estudio concreto de la desconcentración de un Departamento ministerial concreto, intento no realizado en esta ocasión.

Iniciado el camino, para que en algunos extremos insinuados se siga estudiando, mediante una labor empírica, considerando todos los Departamentos ministeriales uno por uno, así como las competencias y atribuciones de todas y cada una de las células desconcentradas, es una tarea que excede de nuestro propósito, aunque ha sido ya esbozada (3).

---

(3) En el tomo II del *Tratado de Derecho Administrativo*, de GARCÍA-TREVIJANO, cit., se ha realizado esta tarea con el inconveniente de la transitoriedad.

### 3. Aspectos del problema

La temática planteada por la desconcentración se puede analizar de muy diversos puntos de vista. Como ocurre con la descentralización, la desconcentración es un concepto susceptible de estudio desde los más diversos puntos de vista: político, económico y administrativo, fundamentalmente.

La influencia de la política en estos aspectos es patente; la palabra descentralización, por ejemplo, ha tenido siempre un matiz típicamente político, identificándose descentralización con libertad. Ciertamente, es cosa muy distinta la descentralización política, que considerar este problema desde un punto de vista administrativo; por tanto, se soslaya este aspecto.

Por otra parte, un punto de vista o aspecto a considerar es el de política administrativa. Es decir, los criterios de concentración o de desconcentración son convenientes o no en un momento determinado del Estado, de acuerdo con su estructura y con las corrientes dominantes de la organización del Estado. Podríamos llamar a estos criterios externos, en el sentido de que la consideración se hace desde fuera, es decir, no se manejan conceptos internos de conveniencia. Esta cuestión se analiza más adelante desde una óptica de Ciencia de la Administración, lo que supone una valoración. Ahora aludimos únicamente a si la concentración o desconcentración aumenta o decrece las libertades individuales. Es decir, las normas que vienen desde el mundo de lo político configuran el problema de la concentración o desconcentración, referida a la actuación del administrado.

Si, por lo tanto, existe un criterio de oportunidad o conveniencia en la aplicación de la concentración o de la desconcentración, es sólo desde un punto de vista político.

Ahora bien, la Ciencia de la Administración opera con criterios de conveniencia, pero la conveniencia u oportunidad funciona en el campo de la Ciencia de forma distinta que en el de la política administrativa. Un criterio como el político se refiere al orden externo de las cosas, a la actuación hacia afuera, mientras que el criterio valorativo de oportunidad o conveniencia, estudiado desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración, se refiere a la esencia de la propia Administración, al funcionamiento interno, en definitiva al aspecto «técnico-administrativo», a la perfección de la organización administrativa, a la mejor disposición y funcionamiento de los servicios públicos.

En fin, si la política examina la conveniencia o no de la centralización o descentralización, de la concentración o desconcentración, desde un punto de vista de conveniencia, de oportunidad, lo hace desde la consideración de la libertad, mientras la Ciencia de la Administración lo hace desde la consideración de la buena marcha de los servicios y funciones públicas.

Una consideración económica nos determina la conveniencia e incluso practicidad de una medida centralizadora o descentralizadora, o más aún un criterio de concentración o desconcentración.

El criterio económico, la política económica, evalúa las consecuencias de una medida organizatoria puesta en práctica. Esta valoración excede del ámbito de aplicación propio, referido fundamentalmente, aunque no con caracteres de exclusividad, al Derecho. Debemos examinar el problema desde un punto de vista netamente jurídico. Al jurista le compete resolver y le interesa la consideración de la concentración o de la desconcentración.

En la centralización o en la descentralización se plantea el problema de la Administración directa o indirecta. La cuestión de la personalidad del Estado y de los demás entes, sin embargo, en el supuesto de la desconcentración, es obvia, puesto que la cuestión de la personalidad de los órganos desconcentrados no es problema. En la descentralización, evidentemente, existen otros órganos dentro del propio Estado con personalidad (4).

Corresponde considerar la cuestión de la concentración o desconcentración desde una consideración jurídica; es decir, vamos a estudiar el problema que atañe al Derecho, en específico al Derecho administrativo. Aludiremos también, naturalmente, a la consideración que de esta cuestión hace la Ciencia de la Administración, e incluso al problema político que entraña la elección de uno u otro criterio. Pero esencialmente nos ratificamos en considerar la cuestión como jurídica, aplicando un tratamiento en consideración de tal.

---

(4) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, admite, pp. 27 y ss., que el caso de la desconcentración se exceptúa del problema de la personalidad, planteándose sin embargo en la descentralización, respecto a los entes territoriales e institucionales (descentralización orgánica o por servicios).

## II. LA DESCONCENTRACIÓN

La Administración se organiza con arreglo a distintos criterios y principios. Una de las formas de organizarse la Administración consiste en la desconcentración. Una determinada Administración puede, por tanto, calificarse de desconcentrada, o, lo que es lo mismo, puede decirse que en un determinado Estado se da una desconcentración administrativa.

La expresión desconcentración, de marcado matiz francés, forma, con su oponente concentración, un binomio de términos muy interesantes de analizar, por la importante repercusión que en las distintas organizaciones estatales tiene.

El interés del concepto y su repercusión en la vida real se ha puesto de manifiesto al tratar en la «Introducción» de la justificación del término y su problemática.

## 1. Origen del vocablo

La palabra tiene un indudable origen francés. La paternidad del término, pues, corresponde al país vecino, si bien la concreción del término se hace refiriéndose a los servicios públicos (5).

A pesar de ser la expresión de origen francés, el momento y determinación del mismo parece bastante confuso.

Queremos decir que la noción de desconcentración se elabora *a posteriori*, después de que el término aparece en los primeros decenios de nuestro siglo. Al principio, los autores emplean el término sin

---

(5) CROQUEZ, HUGON y WALINE aplican el término hablando de desconcentración de servicios públicos. CROQUEZ, en su obra, *L'organisation professionnelle en matière économique* (1944), dice que al separarse un órgano del cuerpo central confiriéndosele autonomía se desconcentra o se descentraliza (p. II). Ahora bien, su criterio lo aplica respecto a los «Comites d'organisation». Pero no precisa el grado de autonomía que necesita un ente público para que a éste se le pueda calificar en un momento de ser desconcentrado o descentralizado, sirviendo, pues, su noción sólo para enunciar la posibilidad de un ente desconcentrado, pero sin determinar ulteriormente lo que esta signifique.

HUGON: *De l'étatisme industriel et des offices publics nationaux en particulier*, París, 1930, precisa un poco más el concepto, añadiendo que la desconcentración se da en las oficinas públicas, que tienen un fin desinteresado.

WALINE: *Manuel de Droit Administratif*, edición de 1946, en la página 225, dice que desconcentrar es liberar al Ministro dentro de una organización de un determinado país de la carga de tomar decisiones en determinados servicios; encargándose de la iniciativa el jefe de dicho servicio.

precisión alguna. Es más bien un criterio irreflexivo el que se impone, hablándose de la desconcentración, sin una noción concreta de lo que en realidad signifique; esto ocurre con muchos términos, que, o bien nacen con un contenido distinto del que adquieren más tarde en el devenir del tiempo o nacen, como éste, sin una significación propia, determinada y concreta, sino que esta significación la adquieren después con la elaboración doctrinal.

FORSTHOFF dice que la expresión desconcentración se impuso hacia 1920, con las aspiraciones reformistas de la Administración en Prusia. Entendiendo que tanto los términos de centralización como descentralización y concentración y desconcentración no designan situaciones y ordenamientos existentes, sino los principios y tendencias por los que se rigen las estructuras de la Administración; implican direcciones, no finalidades (6).

Los principios de concentración y desconcentración se limitan a la estructura de la Administración (que se encuentra en el Poder Ejecutivo y no en el Poder Judicial ni Legislativo) no es siempre correcto el empleo del término desconcentración para aludir a ambos poderes y sus «funciones», así no se podrá, en sentido propio, aludir a una desconcentración judicial y legislativa (7).

---

(6) ERNST FORSTHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958 (trad. española de LEGAZ, GARRIDO FALLA y GÓMEZ DE ORTEGA), pp. 583 y ss. Estudiando esta cuestión en el § 23, cap. 6.º «El derecho de los Organismos y de la organización administrativa», titulado el parágrafo «La articulación de la estructura administrativa», para el autor la concentración y desconcentración son conceptos generales y principios de organización.

(7) Autores alemanes fundamentalmente han defendido esta postura. PETERS: *Zentralisation und Dezentralisation*, 1928, en las pp. 8 y ss. WALDECKER: *Allgemeine Staatslehre*, 1927, pp. 272 y ss. GIESE: *Staatverwaltung in Einheitsstat*, 1920.

GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Principios jurídicos...*, p. 221, al referirse al principio de descentralización administrativa, dice lo siguiente: «Al igual que en los demás principios de la organización administrativa, queda ceñido al poder ejecutivo, si bien es verdad que puede hablarse de líneas teóricas de una descentralización legislativa e incluso judicial; ambas, sin embargo, quedan al margen de nuestro examen.» Esto es perfectamente aplicable a la desconcentración, aunque él aluda a la descentralización. Pero al decir «como los demás principios» se puede referir a la desconcentración. No compartimos totalmente esta postura de que se pueda hablar de desconcentración judicial o legislativa, aunque sea en líneas generales.

El problema también está en EISENMANN, manifiesta que el problema de concentración y desconcentración no sólo se produce en la Administración sino en todo el ámbito del Estado; por tanto, en la legislación y en la jurisdicción, negando que exista un concepto de desconcentración. Esa teoría que continúa la idea de la escuela pura del Derecho de Kelsen, que con su perspectiva plantea el problema en el campo de las normas y no de la organización, es recogida también por GARCÍA-TREVIJANO en su última versión del tomo II, volumen I, del *Tratado de Derecho Administrativo* (2.ª edición corregida y aumentada. Madrid, 1971). Vide pp. 442 y siguientes.



Con el vocablo desconcentración podemos incluso predecir el futuro de su evolución significativa; tenemos en el principio de descentralización el ejemplo patente ¿se convertirá como éste en un término y principio manoseado y empleado por todos? significando la mayor parte de las veces conceptos incluso dispares, así todo el mundo hablará al final de la evolución del término sin tener exacta conciencia del contenido. Por ello conviene desde los primeros momentos precisar el término, sus acepciones, en definitiva, partir de una convención sobre su significado y auténtico alcance, para después poder elaborar cualquier teoría o analizar las repercusiones, aplicaciones del término, etcétera (8).

Resumiendo, se puede afirmar: primero, aparición confusa del vocablo; segundo, nacimiento típicamente francés del mismo; tercero, ausencia de dedicación de la doctrina para conformar el término; cuarto, posible futuro más asistemático todavía en caso de que la doctrina no se ocupe de la precisión del concepto; quinto, la aplicación de la noción a la estructura de la Administración no se puede propiamente aplicar más que al poder ejecutivo, en su faceta de Administración.

## 2. Desconcentración de servicios

En Francia, M. DUVERGER, en su curso de licenciatura del segundo año, durante el año académico de 1945-46, desarrolló una teoría sobre la desconcentración por servicios, que viene a precisar el concepto de la desconcentración.

Dice DUVERGER que la falta de concreción del término desconcentración proviene de la imprecisión acerca del de descentralización.

Para la generalidad de la doctrina, el concepto de centralización es exclusivamente restringido, pues no ven en él más que un concepto único; por tanto, no se puede hablar de establecimientos públicos que sigan el concepto de la centralización, siempre serán descentralizados. Como consecuencia de esta exageración, su concepción de descentralización es excesivamente amplia.

DUVERGER trata de dar una noción, con criterios rigurosos y com-

---

(8) GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, ob. cit. Muestra a lo largo de su monografía un loable intento de precisión, de aclaración de ideas y términos, incluso su preocupación metodológica no le abandona hasta las últimas líneas de su trabajo, a causa de la imprecisión actual del concepto.

plejos, de lo que sea descentralización y centralización. Amplia la noción centralización y restringe la de descentralización. Por ello distingue entre establecimientos públicos descentralizados y los que no lo son.

Las relaciones entre los jefes de Servicios, que son autoridades especializadas, se someten a las autoridades administrativas con un criterio territorial de tres formas distintas: centralización, desconcentración y descentralización.

DUVERGER distingue entre centralización propia, que la califica sin más de centralización y centralización atenuada. Donde se precisa el concepto de desconcentración.

En los servicios públicos, que se encuentran en cualquier país repartidos por su ámbito geográfico, es posible que éstos, respecto del poder central, se encuentren en una de estas posiciones: el jefe del Servicio, en caso de centralización, está en una dependencia personal y absoluta, nombrado y revocado su nombramiento por la autoridad administrativa competente, sometido a un poder disciplinario muy amplio, que ejerce aquélla. Para mayor caracterización, podemos decir que las posibilidades de decisión de un jefe de Servicio en un sistema de centralización son muy reducidas. Sólo la autoridad superior tiene poder de decisión, cualquier jefe de Servicio está obligado a la ejecución y preparación de los asuntos que se le encomienden, siendo ésta su misión.

M. DUVERGER establece una distinción entre desconcentración por servicios, para nosotros «de servicios», de la descentralización, por ser supuestos esencialmente distintos. La distinción «orgánica», es decir, en el ámbito territorial, ha sido cuidadosamente matizada y determinada por la doctrina, pero en el aspecto técnico de servicios no se ha hecho. A causa de esta imprecisión, da una definición de lo que sea lo que él llama «desconcentración por servicios» (9).

El jefe del Servicio, en el caso de desconcentración, está personalmente en completa dependencia respecto de la autoridad a la que se refiere su servicio, pero tiene poderes de decisión muy amplios.

Para que exista descentralización, dice DUVERGER, es necesario no sólo que los jefes de Servicios tengan un poder de decisión propio, sino que además se encuentren en situación de independencia frente

---

(9) *La déconcentration des services publics*. Bordeaux, 1950, p. 48, la definición de DUVERGER dice así: «Le chef du service est, dans sa personne, entièrement dépendant de l'autorité à laquelle est rattaché le service, mais il a de très larges pouvoirs de décision.»

a las autoridades administrativas. El concepto de libertad que atañe a este jefe de unos servicios, tiene dos aspectos: el de la libertad de decisión y el de su propia persona, con independencia personal. Las autoridades administrativas no son las que le designan, sino una mayoría de electores la que determina su elección. Tampoco se encuentra sometido a un poder disciplinario, ejercido por autoridades superiores. No tiene una remuneración por parte del Estado, ni directamente ni indirectamente, no es funcionario en el sentido propio de la palabra.

La diferencia entre desconcentración y descentralización, teniendo en cuenta la independencia personal, vendrá dada para DUVERGER en que un órgano será desconcentrado o descentralizado en orden a la dependencia personal o independencia, en relación con las autoridades administrativas.

Esta corriente doctrinal francesa considera el establecimiento público como el tipo de desconcentración y descentralización; distinguiendo uno y otro caso con arreglo a la independencia personal del jefe. Existe una posible desconcentración de servicios (en la terminología francesa), ¿pero existen establecimientos públicos desconcentrados? La existencia de entes descentralizados nadie la discute, pero desconcentrados es otra cuestión (10).

Estudíemos la desconcentración orgánica o territorial, con preferencia a la llamada «desconcentración por servicios» de la doctrina francesa. La razón es que consideramos de superior interés analizar el repartimiento de competencias en la articulación de los órganos periféricos territoriales, que indagar sobre el concepto de servicios.

### 3. Configuración del término en la doctrina francesa

Las aportaciones más interesantes son la obra de André HOMONT sobre la «*desconcentration des services publics*» (11).

(10) HOMONT, en la ob. cit., hace un completo estudio del problema planteando la cuestión de lo que sea establecimiento público. Noción, en la doctrina administrativa, generalmente definida pero nunca perfectamente determinada. Después de criticar este concepto (pp. 53 y ss.), en la sección I de su monografía, llega en la sección II a elaborar una teoría donde se encuentra la distinción entre establecimientos públicos descentralizados y desconcentrados.

(11) Tesis doctoral que más tarde, en 1950, en forma de monografía prologada por M. DUVERGER se publica en Burdeos. 173 páginas, interesante documento para conocer lo que sea la desconcentración en general y referida particularmente a Francia.

La obra de VALENTÍN *Le pouvoir administratif déconcentré* es otra importante manifestación para el estudio de la desconcentración (12).

Las explicaciones sobre la desconcentración del año académico 1945-46 de M. DUVERGER en su cátedra, suponen una aportación fundamental para determinar el concepto en la doctrina francesa (13).

Si consideramos la llamada desconcentración de servicios, confundida frecuentemente con la descentralización técnica, ya no existe ni en la teoría ni en las publicaciones jurídicas francesas un acuerdo. El término se confunde frecuentemente, pero además la expresión no es corriente, y menos su utilización en sentido propio.

Las tendencias doctrinales en Francia son dos al respecto: los que no hablan de desconcentración, sino única y exclusivamente de descentralización, a veces descentralización técnica, pero siempre ignorando el término desconcentración al argumentar que un servicio público o está centralizado o, por el contrario, es independiente y descentralizado, tendencia que, por tanto, no plantea problema alguno. Esta forma simplista de resolver la cuestión ignorándola no conduce a ningún resultado. El otro grupo de autores franceses, bastante más escaso que el anterior, se plantea la cuestión e intenta resolverla.

De esta forma se ha configurado, con aportaciones muy interesantes, toda una teoría sobre la desconcentración tanto orgánica, territorial, como de servicios, es decir, de entes públicos. En este segundo aspecto son definitivas las aportaciones de DUVERGER y HOMONT.

a) *Teorías que admiten la descentralización y no la desconcentración.*

Se dilucida admitir o no el término, siempre referido a la desconcentración de servicios.

Existen autores que aluden a la descentralización de servicios, técnica o funcional desconociendo la desconcentración. Estos son muy nu-

---

(12) Cfr. esta obra con caracteres de superior generalidad que la anterior, fue editada en 1947, sus datos tienen mayor actualidad e interés.

(13) El inconveniente de las mismas es que al desarrollarse en un curso normal, segundo año de la licenciatura francesa, no conocemos haya quedado constancia de ellas al no ser impresas. Los únicos datos con que contamos los tenemos a través de su discípulo HOMONT, que hace frecuentes citas a este curso, que debió escuchar directamente y elaborar más tarde su tesis, bajo la dirección de DUVERGER. Este, en el *preface* de la obra de HOMONT, establece que la distribución entre desconcentración y descentralización es familiar a todos los tratadistas para definir la estructura de las colectividades públicas y locales y su grado de independencia frente al poder central (*Vide*, pp. 13 y 14 de la ob. cit., de HOMONT).

merosos y sus teorías tienen un común denominador susceptible de matizar.

Se desconoce la expresión centralización atenuada y, desde luego, del concepto de desconcentración. No se ha hecho un estudio profundo de la idea de centralización.

También es común la afirmación de que al concederse cierta independencia a los servicios, sea leve o intensa, estamos ya en presencia de un ente descentralizado. Frente al concepto anterior excesivamente estrecho, en relación con lo que fuera la centralización, ahora dan un concepto de descentralización muy amplio, incluyendo dentro de él cuestiones que le son ajenas.

Otra característica se refiere a la noción de establecimiento público clásica y típica de la doctrina francesa. Pero aun dentro de esta distinción, al hablar del concepto, se alude a una especie, al establecimiento público descentralizado (14).

Son estas tres notas comunes las características de los autores que desconocen en general la desconcentración.

Entre los tratadistas franceses representantes como más significativos de este grupo, BERTHELEMY, BONNARD y M. LAUBADÈRE (15).

Un segundo grupo lo constituirían autores como WALINE y FUZIER, que si bien no admiten o no tratan la desconcentración de servicios, sí lo hacen en relación con la desconcentración orgánica o territorial (16).

(14) Los autores citados suelen argumentar con una o dos de las características señaladas, las demás las dan por implícitamente afirmadas.

(15) BERTHELEMY: *Traite élémentaire de droit administratif*, 13<sup>e</sup> édition, 1933, en las pp. 119 y ss., en realidad más que resolver la cuestión propuesta lo que hace es no plantearse la. Habla únicamente de la descentralización de servicios, condenando de forma evidente aunque no explícita, la llamada desconcentración técnica o de servicios. Afirma que la autonomía de un establecimiento público entraña siempre una descentralización, anatematiza con ello la tesis de la desconcentración técnica.

BONNARD: *Précis de Droit administratif*, en su 4.<sup>a</sup> edición, 1943, mantiene, en líneas generales, la misma teoría que la de BERTHELEMY, a quien se le puede objetar la falta de actualidad por ser una obra un poco antigua. No obstante BONNARD afirma lo mismo: Toda independencia conduce a una descentralización. La noción de establecimiento público es típica de un ente descentralizado.

M. DE LAUBADÈRE: *Manuel de droit administratif*, 1948, su teoría es muy semejante a la de los dos anteriores, manteniendo los mismos principios y afirmaciones que precisa BONNARD.

(16) WALINE, en su *Droit administratif*, cit. pp. 226 y ss., define la descentralización llegando en el párrafo 431 a definir la desconcentración como criterio organizatorio en un ámbito territorial; no señala la posible desconcentración de servicios.

FUZIER: *Contribution à l'étude des offices publics nationaux* (th. Montpellier, 1936).

En España, la cuestión, aunque debatida, no parece definitivamente resuelta (17); no obstante, casi todos los autores se refieren al término, aunque no siempre con la misma significación, típicamente polémica, pues ni en la doctrina, legislación ni en la práctica el concepto es unívoco, de donde se deduce la serie de problemas que a veces atisbamos.

Para GARRIDO FALLA, el concepto importante es el de descentralización funcional, imponiéndose el término al de descentralización por servicios de la doctrina francesa (18).

Los problemas planteados, entre nosotros, son menos numerosos que los suscitados en la doctrina francesa por el término desconcentración (19).

En Italia, GIROLA afirma que la desconcentración es un acto de adscripción o atribución, de competencias nuevas a un órgano que ocupa un lugar de la escala jerárquica administrativa, modificando las competencias establecidas por la ley. Por tanto, tiene necesariamente que ser consecuencia de la actividad legislativa (20).

b) *Teorías que admiten los términos descentralización y desconcentración.*

Se diferencian notoriamente de las anteriores, al admitir otro término y noción, la desconcentración, cuando se da cierta independencia a un servicio estatal.

---

(17) Sobre todo VALLINA en su monografía *cit.*, sobre *Transferencia de funciones administrativas*. Entre los tratadistas de principios de siglo, autores como FERNÁNDEZ DE VELASCO en su libro *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, 2.<sup>a</sup> ed., tomo I, Barcelona, 1930, p. 230, en que dice: «Hay que diferenciar la descentralización de la desconcentración (74). Por la desconcentración, atribuciones que corresponden a un funcionario superior pasan a otro inferior; por ejemplo, si un Ministro se despoja de facultades pasando a un Gobernador frecuentemente, la desconcentración prepara la descentralización.»

La nota (74) es sugerente, pues afirma que Ducrocq inventó la palabra desconcentración en su *Cours de Droit Administratif*. 7.<sup>a</sup> ed. París, 1897, tomo I, p. 153. VALLINA se hace eco de esta cita en nota (27) de *ob. cit.*, p. 29. Manifestando que ha sido H. BERTHÉLEMY en su *Traité élémentaire de Droit Administratif* (París, 1900) de los primeros que usaron el término con significado preciso.

(18) Vide GARRIDO, *ob. cit.*: *Administración indirecta del Estado...*, cuyo título determina la postura del autor, que representa en España el primer intento científico de un tratamiento doctrinal en torno a estos problemas.

(19) La polémica en Francia, muy fructífera, ha sido heredada, pues el cuño de la expresión, la discusión sobre el término y los problemas anejos han sido trasladados por mimetismo a nuestra patria.

(20) C. GIROLA: *Teoría del decentramento administrativo*, Turín, 1929, dice que la actividad política tiene una independencia absoluta respecto de los criterios organizatorios que pertenecen a la técnica. Cit. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta...*, *ob. cit.*, p. 104.

Estos autores caracterizan el principio de la desconcentración, en los supuestos de un traslado de competencias a órganos periféricos, desde las autoridades administrativas centrales.

Representan una corrección notable a las anteriores posturas doctrinales al afirmar que la descentralización es posible, pero no necesaria; de aquí nace el concepto nuevo de desconcentración.

Llegan al concepto desconcentración de forma intuitiva, pues no lo definen lógica y racionalmente.

Los representantes más caracterizados de este grupo son M. ROLLAND y DUGUIT (21).

M. ROLLAND caracteriza la centralización: existencia de un cuerpo administrativo único dentro de un determinado Estado, y dirección, también única, por el poder central (22).

La descentralización representa para ROLLAND una ruptura de la unidad, en un determinado país. Al afirmar que en un Estado existe descentralización supone decir que éste se encuentra gobernado no por una Administración única, sino por muchos cuerpos administrativos, no el sentido del término en España sino como organizaciones. El poder central no desaparece, cambia de matiz.

En DUGUIT el problema se concreta en el estudio de la centralización y descentralización, precisándose los conceptos más que en ROLLAND (23); la desconcentración de servicios, si bien no se menciona, al menos se puede suponer, incluso el término si no aparece explícito, al menos implícitamente está supuesto.

DUGUIT (24) establece cinco características para definir que un determinado servicio se encuentra descentralizado; para que se efectúe una auténtica descentralización se necesita:

1.º Un carácter típicamente técnico del servicio. Es evidente que esta nota es un tanto indeterminada, pues si bien es cierto que el carácter técnico de algunos servicios se encuentra perfectamente claro, en otros existe bastante dificultad en la determinación de este requisito.

(21) La teoría de DUGUIT es la más precisa y clara.

(22) ROLLAND: *Précis de droit administratif*, 9ª edición, París, 1947, en la p. 141 expresa estas ideas diciendo «caractérise l'Etat centralisé, c'est que tous les services constituent un seul ensemble un corps d'administration, unique, lequel est effectivement dirigé par ceux qui sont placés dans le capital».

(23) Debe tenerse en cuenta que la obra de este gran publicista se escribe en los primeros años de nuestro siglo.

(24) DUGUIT: *Traité de Droit constitutionnel*, 3ª edic., París, 1928.

2.º Que los funcionarios tengan un estatuto legal, de manera que éstos puedan funcionar, con independencia de las arbitrariedades de los cambios gubernamentales.

3.º Que exista un control gubernamental, pero no fuerte, sino en régimen de tutela.

4.º Los funcionarios tienen una responsabilidad personal y efectiva, manifestada a través de las faltas cometidas, por culpa o negligencia.

5.º La descentralización se realiza en el propio servicio público, por la participación en la dirección del mismo de sus funcionarios técnicos (25).

Se puede inducir a través de la tesis de DUGUIT un estudio de la desconcentración territorial u orgánica, e incluso que llegó también a concebir la posibilidad de la desconcentración técnica o de servicios (26).

c) *Teorías que determinan el vocablo desconcentración.*

Incluimos aquí aquellas teorías que determinan el concepto de desconcentración, pero no sólo en el sentido orgánico de desconcentración territorial, que en la doctrina francesa aparece claro, sino incluso la desconcentración técnica o por servicios.

Al hablar de la aparición confusa del vocablo aludimos a los autores, que si bien no hacen hincapié ni determinan el término, al menos sus insinuaciones acerca de la desconcentración técnica son interesantes (27).

En la evolución del término desconcentración quedan reseñados los primeros balbuceos doctrinales.

La teoría de DUVERGER y HOMONT determina con caracteres auténticos este concepto (28).

DUVERGER, en el curso oral de la Universidad de Burdeos en el año escolar 1945-46, desarrolla una interesante teoría sobre la desconcentración, argumentando que para él la desconcentración, frente a las teorías dominantes de algunos autores, no se encuentra dentro de un criterio de descentralización, sino de centralización atenuada.

---

(25) DUGUIT, ob. cit., tomo III, p. 90.

(26) HOMONT, ob. cit., p. 40.

(27) Nos referimos a CROQUEZ, HUGON y WALINE.

(28) HOMONT, en op. cit.: *La desconcentración...* DUVERGER, en su curso oral citado.



Las dos afirmaciones más interesantes, que son aportaciones de verdadero valor en DUVERGER, son: en primer lugar, que viene a demostrar la inexactitud de las teorías dominantes, e incluso consagradas, que frecuentemente omiten aludir a la desconcentración, o si lo hacen es con un criterio erróneo de considerar a la desconcentración como una subespecie de la descentralización; en segundo lugar, prueba de forma fehaciente que la desconcentración por servicios o técnica puede existir.

Siempre existe una objeción en la pregunta que anteriormente propusimos: ¿existen en la realidad establecimientos públicos que no sean descentralizados, sino desconcentrados? En resolver esta incógnita, o si se quiere importante objeción, se ocupa la monografía de HOMONT, partiendo de la noción clásica francesa de establecimiento público (29).

La distinción entre establecimientos públicos desconcentrados y descentralizados en la Administración francesa es un empeño que logra HOMONT demostrar, criticando las posiciones de la doctrina francesa apadrinada por M. ESSIQUE y M. VILLARET, así como la de MOREAU (30).

Para demostrar la existencia de establecimientos públicos desconcentrados, HOMONT estudia la noción clásica del establecimiento público, criticando su constitución y proponiendo una revisión de conceptos. Demuestra cómo en el ordenamiento jurídico francés existen. Pone el ejemplo de que ciertos establecimientos públicos se parecen más a un servicio público centralizado que a un establecimiento público descentralizado, para acabar afirmando y demostrando que los establecimientos públicos no descentralizados son desconcentrados (31).

(29) Ob. cit., deuxième partie: «L'analyse de la notion de déconcentration par service», pp. 109 y ss.

(30) Al analizar la exactitud de las teorías modernas (p. 96). Estudia el problema en M. ESSIQUE, y el OCRPI —*Office Central de Repartition des Produits Industriels*—. Este establecimiento francés, que para ESSIQUE es descentralizado, al contrario es muy centralizado. Hay en él elementos de dependencia y de independencia. ESSIQUE no sabe cómo justificar esta antinomia. Lo que ocurre es que en realidad es un servicio centralizado pero desconcentrado, con lo que queda perfectamente demostrada la aludida y aparente contradicción. La posición de VILLARET respecto de la *Caisse Autonome d'Amortissement* es puesta en tela de juicio y aclarada en el mismo sentido que en el anterior supuesto, pp. 98 y ss. Supuesto parecido en MOREAU respecto a su teoría de las comisiones administrativas de hospitales y hospicios. Con esto llega HOMONT a demostrar la existencia en Francia de determinados establecimientos públicos desconcentrados (pp. 99 y siguientes de la ob. cit.).

(31) Alude a los establecimientos como la «*Reunion des Théâtres Lyriques Nationaux*» en Francia, servicios autónomos del Estado, personalizados, patrimonia-

#### 4. Definición

El término desconcentración puede referirse al ámbito territorial, al hablar de desconcentración orgánica u otra faceta subrayada por la doctrina francesa, la llamada desconcentración de servicios técnica o funcional.

Una definición general del criterio debe englobar ambas formas o manifestaciones. Pretendemos generalizar al máximo, pues desconcentración es: «la forma organizatoria en virtud de la cual se reparten periféricamente las competencias entre los órganos superiores y los inferiores, de tal forma que estos últimos adquieren competencias propias y exclusivas» (32).

También se puede proponer como definición: «aquel principio organizatorio mediante el cual se trasladan competencias desde el poder central a otros órganos (territoriales o institucionales), adquiriendo éstos, que son inferiores, cierta autonomía e independencia, pero sin perder la vinculación característica que los determina».

Se ha concebido por algún sector de la doctrina que la desconcentración es una «centralización atenuada»; se establece de más a menos una graduación de sistemas administrativos, que van desde un poder centralizado y concentrado, pasando por una atenuación de este principio, la desconcentración, para llegar a la independencia de los órganos, completamente desconectados del poder central, en la descentralización (33).

WALINE afirma que toda transferencia de autoridad del poder central hacia las autoridades locales no es necesariamente una descentralización (34). Así cita el caso de los Decretos promulgados por Napoleón III en 1852 y 1861, que se titulan *Decretos de descentralización administrativa*, en los que se retiraban ciertos poderes de los ministros, para transmitírselos a los prefectos franceses. Estos prefectos eran nombrados por los ministros, revocados por ellos también y con un

---

lizados, independientes; es una prueba complementaria la afectación de un patrimonio o el reconocimiento de la personalidad civil, sin influencia sobre el carácter centralizado o descentralizado de un establecimiento.

(32) GARCÍA - TREVIJANO, en los *Apuntes de Derecho Administrativo*, primer curso cit., en la lección 37, da una definición similar, con un marcado carácter de desconcentración orgánica.

(33) DUVERGER, en el curso oral de la Universidad de Burdeos, cit. I., mantiene que la desconcentración es una centralización atenuada.

(34) *Traité élémentaire y Droit Administratif*. Obs. cit., insinúa el estudio de la desconcentración aludiendo a la territorial. Vide pp. 267 y ss., del *Droit Administratif* (8<sup>a</sup> éd.), y el cap. III de su *Traité...*, pp. 195 y ss.

deber de obediencia necesario. Se pregunta WALINE, ¿es que realmente hay aquí una descentralización? (35).

Otras definiciones entienden que es un principio jurídico mediante el cual se confiere una competencia a uno de los órganos encuadrados en la jerarquía, pero sin ocupar la cúspide de la referida jerarquía (36).

En definitiva siempre se alude a que hay un principio o forma organizatoria, a la existencia de un traslado de competencias, o reparto de las mismas, a que la atribución de las competencias sea de forma exclusiva, aunque no excluyente, además de la existencia de órganos superiores e inferiores y que sean los inferiores los que adquieran una competencia que antes no tenían, pero sigue existiendo una vinculación, porque no desaparece la jerarquía, aunque aparece una cierta autonomía e independencia.

#### a) Caracteres.

Se deducen de la definición. Dependen de cada uno de los aspectos considerados. Las características más importantes y requisitos para que exista desconcentración son las siguientes:

*Primero.* La existencia de unos órganos distintos del poder central. Si estos órganos, que están fuera del poder central, no existen no puede haber desconcentración. Es una condición *sine qua non*, pues la duplicidad de órganos es requisito imprescindible en un órgano desconcentrado. Después éstos tendrán un territorio o no, pero deben existir, ser reales.

*Segundo.* Unas competencias propias, exclusivas, necesarias para los referidos órganos. Si el traslado no existe desaparece la propia esencia de la desconcentración, que radica en que el poder central traslada una competencia propia y exclusiva a determinados órganos distintos a él. Al no realizarse este traslado de competencias estaríamos en presencia de órganos de mera ejecución, o de un órgano material de transmisión, pero no un órgano desconcentrado.

(35) BARROT: *De la centralisation et de ses effets* (1861), en frase no muy técnica ni académica, pero sí expresiva, dice: «*C'est toujours le même marteau qui frappe mais dont on a recourci le manche*» (citado por WALINE en su *Droit administratif*, 3.ª edición, París, 1959, p. 287).

(36) Esta postura ha sido mantenida en España por VALLINA VELARDE, GARRIDO FALLA y ENTRENA CUESTA; VALLINA en la ob. cit. sobre *Transferencia de funciones...*, GARRIDO en el vocablo «Centralización y descentralización», en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», y ENTRENA CUESTA, en su monografía sobre *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Madrid, 1980.

*Tercero.* Una vinculación característica respecto del poder central. Si falta la vinculación, hay independencia; entonces tal vez estaríamos en presencia de un órgano descentralizado, pero no desconcentrado.

Estas notas características naturalmente varían si se tiene en cuenta un concepto u otro, pues la concurrencia de determinados aspectos, que se consideran fundamentales, será en definitiva los presupuestos para que exista el principio de desconcentración en la Administración.

Se han señalado los caracteres fundamentales, y con criterio de generalidad se refieren a cualquier clase de desconcentración que pueda darse, aunque no se puede olvidar que la territorial o periférica es la especie más importante; en la realidad, la existencia de un territorio no es fundamental como nota; el ámbito territorial en el que ejerce su competencia el órgano desconcentrado no es, por tanto, como señalan algunos autores, esencial; por ello no hemos significado como carácter y requisito, presupuesto para la existencia de la desconcentración esta nota.

##### 5. *Clases de desconcentración.*

El fenómeno de la desconcentración se produce en todas las esferas administrativas, fundamentalmente del Estado, pero también se puede producir en la provincia o en el municipio, e incluso puede darse en los llamados entes paraestatales, ya descentralizados funcionalmente.

Con arreglo a estos criterios, la desconcentración podrá ser: central o estatal, si se hace de los órganos típicos del Estado, que son los Ministerios. A esta desconcentración es a la que se aludirá fundamentalmente. También existirá una desconcentración local, provincial, si los órganos desconcentrados son de la organización provincial, y una desconcentración municipal en el caso de que los órganos desconcentrados, supuesto hipotético, lo fueran del municipio. Ahora bien, al ser la desconcentración local, tanto la provincial como la municipal, casos muy simples, normalmente poco frecuentes, sólo nos referimos a su posible realidad.

La desconcentración también puede ser de órganos, que a su vez han sido desgajados de la Administración central, entes institucionales descentralizados que pertenecen a la llamada Administración indirecta (37), y a su vez se desconcentran, teniendo sus órganos propios en

---

(37) Según la terminología de GARRIDO FALLA, en la ob. cit. *Administración indirecta...*

razón de cierta dependencia, pero a la vez con facultades propias, para que se dé en ellos el criterio de desconcentración (38).

Dentro de la desconcentración estatal es posible distinguir varias clases: única o desconcentración de un Ministerio completo. Nos referimos a que en un solo órgano se desconcentra todo el Ministerio. El órgano desconcentrado es como una sucursal del órgano central, teniendo parecidos servicios y competencias, aunque en pequeño. Otra forma es la múltiple o por Direcciones Generales; este caso supone que en vez de un órgano se den varios, dependiendo cada uno de ellos no del Ministerio en total, sino de cada una de las Direcciones Generales a que se refieran las materias de su competencia (39).

Podemos también dividir las clases de desconcentración *ratione materiae* atendiendo a que se dé una desconcentración principal, es decir, de órganos principales o accesorios, cuando se trate de materias muy concretas, ocupándose de ellas órganos accesorios.

Finalmente, es posible una desconcentración territorial, atendiendo al territorio de un país determinado, con arreglo a sus circunscripciones administrativas; ésta puede ser: provincial, regional, municipal, etcétera. Depende que se tome la provincia, la región, el municipio o cualquier otra división posible, para hacer la desconcentración.

Con otro criterio distinto, teniendo en cuenta las competencias o servicios que se realicen, la desconcentración puede ser de servicios o desconcentración funcional.

Algunos autores han simplificado el problema de la clasificación, aludiendo a que la desconcentración puede ser central o interna y periférica o externa (40). Esta postura ha tenido también eco en nues-

(38) Hay entes paraestatales bajo la fórmula general institucional, *Institutos*; y a los que aludiremos más adelante, que a su vez tienen órganos desconcentrados. Sirva de ejemplo el Instituto Nacional de Previsión, cuyos órganos desconcentrados serán las Delegaciones Provinciales del mismo; esto puede predicarse de todos los entes de esta naturaleza.

(39) En España son muy numerosos estos casos, coincidiendo a veces en un mismo Ministerio que se den ambas desconcentraciones, la unitaria, única de todo el Ministerio, y conjuntamente la múltiple o por Direcciones Generales.

(40) BUTTENBACH, en ob. cit., habla de desconcentración central o interna, caracterizada por la atribución de una competencia exclusiva a un órgano de la Administración central que está en un determinado nivel de la jerarquía administrativa, pero no en la cúspide. Así, pues, aquélla se produce por simple transmisión de capacidad y competencia entre órganos, aunque ambos tengan competencia territorial y ésta sea de todo el territorio nacional. En España; este supuesto se daría en las Comisiones Delegadas del Gobierno, en quien delega el Gobierno en sentido subjetivo (Consejo de Ministros) funciones administrativas, y naturalmente también políticas. Frente a esta clase de desconcentración se da la periférica o externa, en la que las competencias desconcentradas se hacen

tra doctrina, fundamentalmente considerando el régimen jurídico vigente en España, en virtud del mandato contenido en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que tanto en su exposición de motivos como en las disposiciones adicionales (1.ª a 5.ª) y en articulado (cap. IV, tít. 2.º, art. 22) establece en cuanto a desconcentración de funciones estos dos tipos: la central y la periférica, como consecuencia de la excesiva acumulación de funciones en órganos superiores de la Administración central, a consecuencia del desarrollo creciente del país, lo que justifica que se atribuyan a órganos subordinados determinadas competencias.

A pesar de ser incuestionable el reconocimiento en derecho positivo español de la existencia de estos dos tipos de desconcentración, siendo la periférica la más importante, ello no significa que tanto doctrinal como teóricamente, como en la práctica, puedan surgir supuestos de desconcentración y clases de la misma, como las anteriormente citadas.

## 6. *Recapitulación*

Expuestos en líneas generales los aspectos fundamentales relativos a la desconcentración, se pueden significar los más relevantes.

El término aparece en Francia; según algunos autores, Ducroc fue el primero en emplearlo, el que en realidad lo inventó, si bien su utilización propia se debe a BERTHELEMY (41).

Determinado sector de la doctrina mantiene la existencia de un Estado concentrado y otro desconcentrado; existen como dos sistemas de organización administrativa en relación con el poder de decisión y

---

a órganos periféricos de la Administración; la competencia y potestad se dan con un criterio territorial.

Postura ésta que entre nosotros ha tenido eco en VALLINA, en ob. cit. pp. 32 y ss. No ve el autor otro tipo de desconcentración y la cuestión de la existencia de estos dos tipos de desconcentración le parece indiscutible, avalada por el Derecho positivo español en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, disp. adic. 2.ª, que señala las propuestas de desconcentración deben redactarse con vista a acelerar los procedimientos, encomendándose a órganos inferiores centrales y delegados provinciales o locales la potestad de resolver definitivamente en vía administrativa.

Está, pues, claro que la L. R. J. habla de desconcentración (disp. adic. 1.ª) y dice cómo debe hacerse (disp. adic. 2.ª y 3.ª), aludiendo a sus clases. Pero no son éstas las únicas.

(41) F. FERNÁNDEZ DE VELASCO: *Resumen de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración*, Barcelona, 1930. Dicen que quien «inventó» el término de desconcentración fue Ducroc, en Francia. Si bien H. BERTHELEMY fue uno de los primeros en utilizarlo en sentido propio.

la posibilidad de realizar actos válidos por las personas jurídico-públicas (42).

También se mantiene que la centralización, conjuntamente con la desconcentración, puede ser un sistema idóneo para obtener en la gestión de la Administración resultados de eficacia y eficiencia (43).

En Italia parece que los términos desconcentración y descentralización son modalidades de la misma institución: *decentramento*, aunque la desconcentración lo es burocrática y la descentralización autárquica. La desconcentración se produce por haber una jerarquía y la descentralización por darse una independencia. Existe, pues, un problema terminológico más que doctrinal (44). Sin embargo, en la propia doctrina italiana algún autor ha intentado la determinación científica del concepto desconcentración; por ello se forja una palabra: *dicentramento*, palabra distinta y que supera la dificultad que se plantea en torno a que la desconcentración sea una simple modalidad de una institución, que también incluye la descentralización (45).

Es muy corriente entender que la desconcentración es una descentralización mínima, mientras que la descentralización es la institución con propiedad y supone, además, autonomía (46).

En torno a la posibilidad e implicación política de la desconcentración los autores se dividen, sobre todo en teoría italiana; unos (47) esti-

(42) A. BUTTGEBACH: *Manuel de Droit administratif*, Bruxelles, 1954. Mantiene la existencia de un Estado concentrado y desconcentrado. Para él son dos sistemas de organización administrativa en relación con el poder de decisión y competencia para realizar actos jurídicos válidos por las personas jurídicas públicas.

(43) H. DETTON: *L'Administration régionale et locale de France*, Paris, 1953. Se manifiesta partidario de un criterio de centralización, conjugado con la desconcentración como sistema por los resultados que se obtienen en la gestión de la Administración.

(44) G. ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo* (tomo III), Milano, 1950. Para el autor, desconcentración y descentralización son dos modalidades de la misma institución *decentramento*. Si ésta es burocrática o autárquica, produce, respectivamente, la desconcentración por ser jerárquica o la descentralización donde no se da la jerarquía, sino independencia. El problema es más terminológico que doctrinal.

(45) C. F. FERRARIS: *La nozione scientifica del dicentramento amministrativo*, Venezia, 1896, entiende que sí puede existir desconcentración en Italia como en otros países del continente. Frente a la postura de ZANOBINI usa una palabra distinta, elaborada por él, para justificar la distinción entre *decentramento* y *dicentramento*.

(46) GASCÓN Y MARÍN. En el prólogo a la ob. cit. de GARRIDO FALLA, considera a la desconcentración como una descentralización mínima; cuando la descentralización adquiere propiedad, es y supone autonomía. Igual criterio mantiene en *Administración provincial española. Sus problemas*, Madrid, 1942.

(47) C. GIROLA: *Teoria del decentramento amministrativo*, Turín, 1929, ob. cit. Frente a LUCIFREDI y COLETTI sostiene que la desconcentración que él llama *decentramento burocrático* en sentido propio, administrativo no tiene implicaciones políticas, es un problema técnico, organizatorio, los criterios políticos le son ajenos, es

man que la desconcentración, aludiendo al problema jerárquico, a lo que se entiende en la doctrina italiana por burocrático, en sentido propio y administrativo, es un criterio y problema técnico organizatorio; los criterios políticos son extraños a esta problemática. Lo que se persigue es la eficacia, la efectividad, alcanzar los objetivos y fines de la Administración, que en sí no son políticos, a pesar del significado político que puede tener la actuación administrativa. Otros, sin embargo, matizan la significación política (48) que tiene la desconcentración y suponen que es un medio no sólo para realizar un reparto de competencias, sino dentro del contexto y como actuación del poder político.

El fenómeno de la autonomía, el de la descentralización, el de la autarquía, la capacidad jurídica de los entes periféricos, incluso la forma de organizarse un Estado, como veremos más adelante, unitaria o federalmente, por supuesto la descentralización como criterio organizatorio, son temas que inciden de forma fundamental en el problema de la desconcentración y de la función administrativa, así como también la delegación, transferencia de poderes, la gestión y eficacia en la Administración se encuentra determinada por este aspecto.

La desconcentración participa de toda esta problemática sin independizarse de forma total de ella; por esto es muchas veces imposible tratar asépticamente el tema sin hacer referencia a los aspectos, criterios y principios enunciados. Buena prueba de ello es que se trata del tema a nivel doctrinal, tanto en sus orígenes, naturaleza y efectos, no desde la propia institución o principio, sino a través de otras instituciones o aspectos parciales, e incluso a veces desde una supuesta crisis de los principios tradicionales; por ello hay que acudir a estas fuentes de conocimiento, por supuesto en ocasiones no actuales, puesto que la cuestión se ha planteado ya desde el pasado siglo y los comienzos del presente (49).

---

un problema de eficacia y efectividad para conseguir fines de la Administración no políticos.

(48) R. LUCIFREDI y G. COLETTI: *Decentramento amministrativo*, Turin, 1956. Aluden al significado político que tiene la desconcentración.

(49) Buena prueba de ello es la serie de autores que en el pasado siglo y a comienzos del actual se ocupan del tema de la descentralización, intuyendo o manifestando de forma clara y precisa el tema de la desconcentración.

La mayoría de los autores aluden al fenómeno de la descentralización o aspectos relativos a la misma, si bien en los que citamos a continuación se pueden deducir algunos aspectos íntimamente conexados con la desconcentración.

Son claros exponentes las siguientes aportaciones:

— ARRESE: *Descentralización universal*, Madrid, 1875.



En cuanto a la valoración del criterio organizatorio de este principio o presupuesto que representa la desconcentración se ha manifestado por algún sector de la doctrina que la desconcentración no es un principio esencial; depende más bien de determinadas circunstancias, fundamentalmente de tiempo, en relación con criterios sociológicos, extrajurídicos o parajurídicos, incluso aunque sea un principio

- AUTESSERRE: *Des origines, de la nature et des effets de la centralisation administrative*, Thèse Paris, 1904.
- AUCOC: *Les controverses sur la décentralisation administrative. Etude historique*, en la *Revue Politique et Parlementaire*, tomo IV, 1893.
- AZCÁRATE: *El selfgovernment y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877.
- BARROT: *De la centralisation et de ses effets*, 1861.
- BERTHELEMY: *Le problème de la compétence dans les démocraties*, 1918.
- BLODIG: *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Eine verwaltungsrechtliche Monographie*, Viena, 1894.
- BORSI: *Regime uniforme o regime differenziale nell'autarchia locale*, en la «*Revista di Diritto Pubblico*», año 1927.
- BRAÑAS: *La crisis económica de la época presente y la descentralización regional*, Santiago, 1892.
- CARRERA JUSTIZ: *El derecho público y la autonomía municipal*, La Habana, 1913.
- CORMENIN: *De la décentralisation* (existe versión española), 1844.
- D'AMELIO: *Autarchia regionale e Stato in Italia*, 1924.
- DELVOLVE: *Les Délégations des matières en droit public*, Thèse, 1930.
- DUCROC: *Cours de droit administratif* (7 édic.), 1900.
- DUVERGER: *Cours oral de droit administratif* (licence), 1945-46. Ciclostilado y de difícil acceso, sólo se conocen referencias.
- EMÍDIO DA SILVA: *Descentralização administrativa*, Coimbra, 1910.
- FERRARIS: *La nozione scientifica del decentramento amministrativo*, Venecia, 1898.
- FONTAINE: *Décentralisation et déconcentration*, Thèse Lille, 1899, importante y sugestiva aportación, la primera en su género.
- GALINDO Y VERA: *La centralización*, 1889.
- BRUNELLI: *Decentramento amministrativo*, en «*Il nuovo Digesto Italiano*».
- BOULOIS: *Décentralisation, déconcentration*, París, 1957 (Daloz).
- BLUTH: *Die Lehre von der Selbsterwaltung in Lichte formale Begriffsbestimmung*, 1887.
- HAURIUO: *Etude sur la décentralisation*, París, 1892.  
*La décentralisation pour les établissements publics in «Revue Politique et Parlementaire»*, 1895 (tomo IV).
- INGHILLERI: *La funzione amministrativa indiretta*, 1909.
- MARCHI: *L'istituto giuridico dell'autarchia*, Modena, 1904.
- RIZZOLI: *Decentramento amministrativo*, 1957.
- ROMANO: *Decentramento amministrativo*, en la «*Enc. Bib. Ital.*», 1897.
- ROSIN: *Das Recht der öffentliche Genossenschaft*, 1886.
- ROYO VILLANOVA: *La nueva descentralización*, Valladolid, 1914.
- SÁNCHEZ DE LA TOCA: *Regionalismo, municipalismo y centralización*, Madrid, 1921.
- SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho administrativo*, 1888.
- SOLER: *El problema de la descentralización*, Madrid, 1900.
- SALVI: *Il tema de decentramento autarchico alla provincia*, en la «*Rev. Dir. Pubb.*», R. T., 1957.
- TRENTIN: *Autonomia, autarchia, decentramento*, en «*Rivista di Diritto Pubblico*», 1925.
- VALENTIN: *Le pouvoir administratif déconcentré*, Thèse Lyon, 1957.
- YOUNG: *Administrative Centralisation and decentralisation in England*, 1897.

vital, en razón a que es necesaria en determinados momentos, puede existir organización por supuesto sin que necesariamente los criterios o principios de desconcentración aparezcan (50).

Sin embargo, la necesidad de la desconcentración en nuestros días como principio organizatorio, como supuesto reparto de funciones que se impone, es un fenómeno que ya en principio de siglo fue puesto de manifiesto en la doctrina italiana. Esta necesidad, naturalmente, por la complejidad cada vez mayor de una intervención administrativa, atribución de funciones y competencias paulatinamente incrementados es una realidad. Exigencia todavía más imperativa que hace unos años, con una perspectiva de futuro de necesidad en razón a este reparto funcional impuesto, frente a las heterogéneas labores y complicación evidente de la Administración de nuestros días (51).

Uno de los aspectos y características más importantes dentro del fenómeno de la desconcentración es la tutela. La tutela ha sido concebida como la voz pasiva de la descentralización, supone un control sobre diversos aspectos: sobre las personas, sobre el nombramiento, sobre la actividad, relacionado con la autonomía y con la autarquía, con nuevos instrumentos y técnicas utilizadas con frecuencia en la actualidad (52). Que una de las características de la desconcentración es la tutela que ejerce la Administración y que la desconcentración surge siempre dentro de un sistema centralizado es otra idea que conviene subrayar (53).

Alguna postura original matiza la desconcentración como un supuesto de alejamiento de la potestad de deliberación de los órganos cen-

---

(50) ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1956. No considera necesaria la desconcentración como principio organizatorio esencial, sino, como él llama existencial, que depende de las circunstancias coyunturales, temporales, sociológicas, etc.

(51) SANTI ROMANO: *Decentramento amministrativo*, «Enciclopedia Giuridica Italiana», 1911. Sobre la necesidad de la desconcentración en nuestros días, pues un reparto de funciones se impone.

(52) Vide GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, ob. cit., tomo II, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., Ed. «Revista Derecho Privado», Madrid, 1971, que al ocuparse de los principios jurídicos de la organización administrativa, y en especial la descentralización examina lo que el autor llama «voz pasiva» (vide p. 455), y que es la tutela. Sus clases (p. 457 y ss.) tutela, autonomía y autarquía (pp. 463 y ss.), así como la llamada infugibilidad de las técnicas de tutela (p. 480), significando que los distintos tipos de instrumentos de control, no pueden utilizarse indistintamente mientras esto no se diga de forma expresa.

(53) A. LAUBADÈRE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, París, 1953. Una de las características de la desconcentración es la tutela administrativa que ejerce la Administración Central. Además, la desconcentración surge dentro de una forma centralizada de Administración.

trales en favor de la periferia y sus órganos correspondientes (54). Supone siempre el vínculo de subordinación jerárquico necesario al que hemos hecho referencia. Esta postura naturalmente se refiere a la desconcentración orgánica, con un supuesto territorial imprescindible, nota que estimamos simplemente accesoria y no fundamental, como al caracterizar la desconcentración se ha hecho anteriormente; no obstante, parece original esta postura de distanciar, en su término «alejamiento», la potestad desde el centro a la periferia.

También es peculiar el significado de la desconcentración como característica del poder en relación con la Administración local respecto de la Administración central, ejerciendo esta significación de poder en las atribuciones de los llamados agentes locales de la Administración central. Visión particular, particularizada y referida a veces a casos concretos, a medidas normativas, a potestades estatales, a posibles autonomías superadas a nivel central (55).

La singularidad de la doctrina italiana ha elaborado, aunque la teoría y el término sean de cuño francés, matizaciones originales, y se concibe concentración y desconcentración como cualidades o actividades del aparato organizatorio (56). Como forma de manifestarse el poder público en la organización administrativa, en definitiva en la Administración pública y en las personas jurídico-públicas, no es otra cosa que utilizar criterios concentrados o desconcentrados que equivalen a cualidades o actividades, superando su significación de principio, presupuesto, potestad o forma organizatoria. En este caso es más bien un epíteto, un diferente específico, una consecuencia de lo que se llama *aparato* de la organización, en definitiva formas de manifestación y poder.

(54) CANEPA y VACCARO: *Sulla questione del decentramento*, en «Rivista de Diritto Pubblico», 1922. En su definición matiza que se trata de «un alejamiento de la potestad deliberativa de los órganos centrales del Estado en favor de los periféricos, ligados a los primeros por un vínculo de subordinación jerárquico».

(55) GUILLOIS: *Une mesure de déconcentration, la Loi du 13 mars 1923*, publicado en la «Revue de Droit Public», Paris, 1923. Se manifiesta por el significado de desconcentración como aquella caracterización del poder, con aumento de facultades o atribuciones de los agentes locales de la Administración central.

(56) M. S. GIANNINI: *Il decentramento nell sistema amministrativo*, publicado en «Problemi della pubblica amministrazione», Bologna, 1958. Entiende que decentramento y accentramento son dos cualidades o actividades del aparato organizatorio; en definitiva la forma de manifestarse el poder público en la organización administrativa.

### III. DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Abordemos ahora dos criterios de cierta semejanza, al menos de raíz etimológica. Pero desde el principio queremos evitar la sinonimia de los mismos. Existe el riesgo de considerar la desconcentración como una faceta de la llamada descentralización.

La literatura jurídica de todos los países ha dedicado extensos comentarios acerca de lo que sean y signifiquen los términos de centralización y descentralización. A pesar de ello, aún no han quedado claros los conceptos aludidos. La razón es obvia: se trata de unos conceptos que llevan en sí toda una carga y sentido político. Por eso muchas veces se confunde descentralización política y administrativa.

La descentralización se suele identificar con el criterio de aplicación de libertad en un determinado Estado. No es de extrañar, pues, que todavía no exista una idea clara y lo suficientemente concreta para que todos los autores entiendan lo mismo sobre este concepto.

#### 1. Centralización y descentralización

Para la mayor parte de los autores son principios de la organización administrativa. Nos referimos normalmente a la descentralización de la Administración. Estos principios tienen un marcado matiz de relatividad, y en ellos se admiten múltiples variantes y grados; por ello la terminología se complica y a veces no se aprecia una claridad deseable para la precisión de los términos.

Se debe dejar de un lado la consideración de criterios centralizadores o descentralizadores en el orden político para considerar propiamente la descentralización y centralización administrativa. Y esto sólo en orden a la desconcentración, que es el tema propuesto.

La consideración ha de ser eminentemente jurídica, a pesar de tener un marcado matiz de concreción y utilidad práctica. Se plantea, por ello, siempre la pregunta: ¿es que las funciones y servicios públicos han de ser siempre satisfechos de modo directo con el Estado?, ¿son otros entes públicos los que han de llevar a cabo esta misión? (57).

En general, descentralizar es retirar una serie de poderes a la autoridad central para transferírselos a una autoridad cuyo poder es menos general, ya porque sea su competencia territorial más pequeña

---

(57) La obra de GARRIDO FALLA, sobre la *Administración indirecta del Estado*, cit., es fundamental al respecto.

(descentralización territorial u orgánica, local), bien por la especialidad de su objeto concreto en razón a la materia (descentralización técnica, funcional o de servicios).

Históricamente los criterios de centralización y descentralización se han dado en todos los Estados. Además, se puede afirmar que ni una centralización absoluta ni una completa descentralización pueden darse en la vida concreta de un Estado. La razón de que no haya existido jamás un Estado completamente centralizado (58) está en la necesidad de compartir las competencias, que es evidente en cualquier Administración, pues con un criterio extremadamente centralizador, llevando la centralización a sus últimas consecuencias no se podría hacer nada (59).

Al contrario, tampoco es concebible la posibilidad de un Estado completamente descentralizado. En este supuesto el Estado se atomizaría, de tal manera que no existiría el poder central. La Administración se parcelaría en una serie de pequeñas Administraciones, con arreglo a distintos criterios, pero ninguna con entidad suficiente para representar al Estado. En definitiva, se darían múltiples colectividades secundarias y ninguna principal, con personalidad propia.

Así, pues, ni centralización ni descentralización completa, absoluta. En los Estados modernos se reparten las competencias, existiendo predominio de un criterio de centralización o de descentralización.

La noción de descentralización, es relativa, pero precisando más, es dinámica, no estática, en el sentido de que se puede afirmar de cualquier Administración es más descentralizada hoy, que en otra época.

---

(58) Tal vez se pudiera concebir como modelo de Estado más centralizado que históricamente haya podido existir la ciudad griega en la antigüedad. Ni fue realmente un Estado completamente centralizado ni sirve de ejemplo hoy; en la actualidad no se concibe la inexistencia de una división de competencias entre las autoridades centrales y las locales o entre la Administración central (directa) y la Administración especializada por razón de su objeto (indirecta). La descentralización es aquel fenómeno que aumenta la esfera de la Administración indirecta del Estado, entendiéndose por Administración indirecta del Estado aquella que se lleva a cabo por entes públicos, distintos al Estado, territoriales o institucionales.

(59) En la actualidad no se da ni un solo caso de ente estatal completamente centralizado. Incluso en supuestos excepcionales de pequeños Estados, para que la centralización se pudiera llevar con todo rigor sería necesario un territorio bastante reducido; pues bien, en estos casos concretos, como, por ejemplo, en el Principado de Mónaco, no existe realmente una total y absoluta centralización. A pesar de no tener el mencionado Principado más que una municipalidad, hay un reparto de competencias entre las autoridades centrales del Principado y las de la municipalidad (ejemplo puesto por WALINE en su *Droit administratif...*, ob. cit., p. 267, París, 1959).

a) *Caracteres generales de ambas nociones*

La primera nota es la de la relatividad, además de la dinamicidad. Se trata, además, de un concepto, administrativo típico y polémico. Principio organizatorio, concepto complejo, dentro de su relatividad. Centralización y descentralización son nociones sin un carácter político intrínseco, aunque tenga trascendencia política, interesa el aspecto técnico jurídico que es el propio pues se trata de un concepto típicamente administrativo.

Las notas necesarias para la existencia de descentralización son: una transferencia del poder de decisión; la creación de una persona distinta de la del Estado; las personas descentralizadas han de ser de derecho público; existencia de una tutela, no jerarquía, sobre estos entes.

La descentralización administrativa se produce cuando se encuentran las anteriores notas (60).

Es posible también hablar de descentralización mínima o máxima, atendiendo a las graduaciones de la misma, e incluso una descentralización normal y media.

Finalmente, la autonomía, la autarquía, el autogobierno (*selfgovernment*) y la autoadministración (*selbstverwaltung*) son cualidades de la descentralización, no principios organizatorios.

La expresión autonomía y autarquía, que a veces se confunden, en realidad son dos conceptos distintos.

Autarquía, en Derecho administrativo, significa autoadministración o sea la posibilidad de conducirse y administrarse por sí mismo (61).

---

(60) Notas que señala GARCÍA-TREVIJANO, ob. cit. *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*, p. 229; añadiendo que los demás criterios de la doctrina nos sirven, si no para definir la descentralización, si al menos para discriminar los grados y las cualidades de la misma. Así, por ejemplo, la cuestión de la reacción de los rectores de los entes descentralizados. Si son elegidos por los propios interesados estaremos en presencia de una descentralización máxima; si son elegidos por los órganos centrales, por el Estado, será una descentralización mínima. *vide* Tratado..., ob. cit., tomo II, volumen I, 2.ª ed., Madrid, 1971, pp. 440 y ss., estudia el principio de descentralización administrativa, características, clases, grados e incluso la excentralización.

(61) Se discute, en la doctrina italiana preferentemente, sobre si para que exista autarquía basta con que exista un ente público, o se ha de distinguir entre la actividad de éste, en el sentido de denominar entes autárquicos, sólo aquellas personas de Derecho público, con actividad en este campo, emanando actos administrativos. Quedan fuera de esta clase aquellos otros entes de Derecho público, cuya actividad se desarrolla en el campo privado. SANTI ROMANO afirma que las

Si se precisa más, se configura la autarquía como la posibilidad de autoadministración de los entes que constituyen la Administración indirecta del Estado, con cerechos subjetivos propios y fines particulares, en concurrencia con los fines estatales.

Autonomía constituye igualmente una cualidad de la descentralización, consistente en la facultad que tienen determinados entes públicos de emanar normas, es decir, con capacidad normativa y válida, al ser eficaz su actuación en el ordenamiento general del Estado.

El concepto de *selfgovernment* es afín a la noción de descentralización y típicamente inglés, aludiendo primordialmente a un proceso de descentralización, o a un procedimiento descentralizador, que no debe confundirse con el de *local-government* como hacen algunos autores (62). Ahora bien, no es el único procedimiento de descentralización en Inglaterra o cualquier otro país, ya que el traslado a órganos periféricos o institucionales de competencias, puede lograrse de muchas formas, de las cuales, una forma aplicable a las corporaciones locales, es el *selfgovernment*, hemos de mencionar necesariamente que ésta se basa en la idea de la representación (63), aunque ésto no signifique elección.

Por último, la expresión alemana *selbstverwaltung*, que equivale a una versión en alemán de la palabra *selfgovernment* inglesa, se puede traducir por autoadministración.

De esta manera se ha enunciado de forma general la mayor parte de los términos alusivos a la descentralización, y sus ideas afines, caracterizados por unas notas generales, sobre lo que cada una de

---

facetas públicas y privadas son inseparables, por lo tanto, la autarquía debe atribuirse, sin más, a los entes públicos, que gocen de estas características. No es necesario investigar si su actuación está dentro del campo de lo público o de lo privado, *vide*, *ob. cit.*

(62) GNEIST: *La constitution communal de l'Angleterre. Son histoire, son état actuel. Ou le selfgovernment.* (trad. francesa de 1870) confunde los mencionados términos. Entre nosotros, POSADA: *Tratado de Derecho Administrativo*, trata de construir un concepto general de lo que sea el *selfgovernment*. *Vide* en el capítulo V, pp. 301 y ss.

Las confusiones aducidas se ponen de manifiesto por autores como MICHEL DENDIAS: *Le gouvernement local. La centralization et la décentralization administratives*, 1930. En esta monografía se recogen distintos grupos de autores que estudian el *selfgovernment*, los clasifican en cinco grupos.

(63) Las obras de autores ingleses como GNEIST, REDLICH y HASCHKE, demuestran cómo en el criterio del *selfgovernment*, la intervención de los administradores es fundamental, siendo nota esencial para esta institución.

las expresiones mencionadas significan. Un estudio más pormenorizado puede encontrarse en nuestra doctrina (64).

## 2. *Descentralización y desconcentración*

Waline afirma que toda transferencia de autoridad del poder central hacia una autoridad local o especializada, no supone necesariamente una auténtica descentralización (65).

Es interesante precisar los términos de esta diferenciación, pues si se puede dar una transferencia de poder o facultades desde el poder central hacia otros órganos periféricos, que en realidad no adquieren la condición de entes descentralizados, habrá que estudiar el fenómeno, para su delimitación y conocer en presencia de qué acontecimientos nos encontramos.

Para Waline la característica fundamental radica en que la descentralización supone la independencia respecto del poder central del agente descentralizado.

Pero además, el agente descentralizado no se encuentra sometido al poder de jerarquía. En definitiva, la autoridad descentralizada, se distingue de la desconcentrada, en que esta última, si se encuentra sometida al poder central, recibiendo mandatos y órdenes de él, en la descentralizada no (66).

Existe, en los casos determinados específicamente por la Ley, intervención en la actividad de las autoridades descentralizadas por el poder central. Pero esta intervención sólo será para anular ciertas decisiones ilegales de los entes descentralizados, o bien con un criterio de oportunidad dejar sin efecto determinadas decisiones de los órganos descentralizados. El control de gobierno es pues excepcional, limitándose a la facultad de impedir determinados actos.

---

(64) GARRIDO FALLA, cfr. *Administración indirecta del Estado*..., en el capítulo III, estudia los conceptos de autonomía, autarquía *selfgovernment* y autoadministración (*selbstverwaltung*); pp. 34 y ss.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, ob. cit. *Principios jurídicos*..., en las pp. 232 y ss., se ocupa también de hacer un interesante estudio sobre la autarquía y la autonomía. Sobre tutela, autonomía y autarquía *vide* el trat., tomo II, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., cit., pp. 464 y ss. Sobre autarquía y autonomía, pp. 467 y ss.

(65) *Droit Administratif*, ob. cit., p. 267, párrafo 431.

(66) En Francia, el Gobierno no puede enviar órdenes ni al Consejo municipal ni al alcalde. Este, excepcionalmente, cuando actúa como agente del Estado, entonces sí recibe órdenes del poder central, pero no es a esta faceta a la que nos referimos.



a) *Analogías y diferencias*

Si estudiamos ambos conceptos, en principio se puede afirmar que ambos son criterios organizatorios. Es decir, son dos formas de estructurarse la Administración.

También se observa en la descentralización y la desconcentración un aspecto análogo, pues ambos criterios, resultan de ceder una serie de facultades del poder central en otros órganos distintos, territoriales o institucionales.

Algún sector de la doctrina concibe la desconcentración como una forma de descentralización (67) pues en ella los poderes de decisión se trasladan limitadamente a otros órganos inferiores, manteniéndose un fuerte control, se produce entonces una descentralización mínima denominada desconcentración, criterio que no compartimos.

La desconcentración y descentralización son dos criterios organizatorios distintos esencialmente, pues la desconcentración no es una subespecie de la descentralización, sino un criterio en el mismo plano. Los criterios son de concentrar o desconcentrar dentro de la centralización, entonces sería más preciso afirmar que la desconcentración es una centralización atenuada, aunque tampoco esta expresión sea correcta y exacta.

La diferencia más importante entre la descentralización y desconcentración, es que pertenecen a campos y criterios totalmente distintos, por ello, el mantener la distinción desconcentración y descentralización es necesaria (68), sobre todo al existir cierta confusión terminológica e incluso conceptual.

Algunos otros autores configuran la desconcentración como una pseudodescentralización.

Las diferencias entre la desconcentración y descentralización radican en el nombramiento de un agente, que detenta el poder des-

(67) GARCÍA-TREVIJANO, ob. cit., *Principios jurídicos...*, pp. 227 y 228. Sobre desconcentración y descentralización, tomo II, volumen I, 2.ª ed., ob. cit., pp. 440 y ss., y sobre desconcentración, tomo II, volumen II, 2.ª ed., ob. cit., pp. 739 y ss.

(68) Este es el criterio de WALINE. GARCÍA-TREVIJANO mantiene debe distinguirse entre desconcentración y descentralización, pues el criterio y la utilidad de hablar de descentralización mínima como equivalente a desconcentración no le parece de valor. Tampoco es del parecer de la desconcentración como forma de descentralización, en la ob. cit., *Principios...* está recibiendo la teoría de autores como SAYAGUÉS, a quien cita, más que su propia opinión, vide p. 228.

centralizado o desconcentrado, y en el sometimiento o no al poder jerárquico (69).

Con un criterio pragmático se pueden considerar las ventajas e inconvenientes de uno u otro principio.

b) *Ventajas e inconvenientes*

Las ventajas e inconvenientes de actuar desconcentrando o descentralizando en la Administración dependen de otras circunstancias, muchas veces independientes de los propios criterios. Por ejemplo, en un periodo de formación, de unidad nacional, de un determinado país, se necesita que los criterios organizatorios sean eminentemente centralistas, no se puede imponer una dispersión del poder, que va contra la esencia del propio sentido nacional.

Hay, pues, criterios ajenos al principio pero que lo determinan. Así ocurre con el factor territorio, un país que cuente con una extensión territorial grande, se adapta mal a criterios de centralización. Al existir una población numerosa y gran extensión de terreno, para una mayor eficacia y elasticidad se impone, la descentralización o si no, con un criterio centralizador, la mayor desconcentración posible. Las razones de esta necesidad están claras, el poder que reside en la capitalidad no conoce con la rapidez ni exactitud necesarias los problemas locales, para resolver esta dificultad, se debe desconcentrar o descentralizar, ambos criterios organizatorios aportan ventajas comunes y similares en los supuestos como el descrito.

Otra ventaja, también común a la desconcentración y a la descentralización por referencia a un criterio simplemente centralizador, es la de hacer coincidir la responsabilidad con el auténtico poder de decisión. En otros supuestos, generalmente lo que hacen las autoridades centrales no es más que, atendiendo a los criterios facilitados por las autoridades locales, decidir como proponen aquéllas, pero al considerarse el criterio como central, la autoridad local es irresponsable, puesto que la responsabilidad es realmente de la autoridad que dictó el acto, no coincide pues la decisión, en definitiva local, con la responsabilidad, en efecto de la autoridad central.

---

(69) WALINE, ob. cit., *Droit Administratif*, cap. III, «La décentralisation», section I «Distinction de la décentralisation et de la déconcentration», párr. 433 y 434, páginas 288 y 289.

Examinemos las ventajas aparentes de la desconcentración sobre la descentralización, fundamentalmente el mantenimiento de la unidad política general de un Estado; el criterio del poder central se mantiene y la política es homogénea, al ser los órganos simplemente desconcentrados, y no independientes por completo, como ocurre en la descentralización.

Otra ventaja se encuentra en la competencia técnica del agente o autoridad desconcentrada, superior a la del descentralizado. Esto radica en la forma de elección, que suele darse en los entes descentralizados, si para ser un órgano descentralizado se necesita ser elegido, los electores no tienen un criterio de eficacia y no suelen elegir el más capaz para la función, sino al que más le conviene por una serie de motivos distintos. La eficacia del servicio disminuye con la elección, si como afirma la doctrina francesa con Waline, que lo característico en la descentralización es la elección.

La gestión económica y financiera del órgano desconcentrado es de superior eficacia, que la del órgano descentralizado. La razón es evidente, pues los gestores del órgano desconcentrado son funcionarios y deben dar superior cuenta de su gestión, supuesto que no se produce en la descentralización.

Es un hecho incontrovertible, que las facilidades de los órganos descentralizados para hacer inversiones, a veces aleatorias, conducen a una mala administración en general, frente a la eficiencia de los órganos desconcentrados, por un superior control.

La descentralización presenta ciertas ventajas sobre la desconcentración. El espíritu liberal de un pueblo, por ejemplo el caso de Francia, impide que determinadas autoridades locales sean funcionarios, en vez de elegidos por los propios vecinos. Otra ventaja será la de que el sistema descentralizado permite educar política y administrativamente a determinadas personas, que pueden llegar en su día a ser parlamentarios y se ocuparán de dirigir los intereses nacionales, teniendo ya una práctica y visión real de los problemas.

### 3. *Descentralización y federalismo*

Si se considera por un determinado sector doctrinal, a la desconcentración como una infradescentralización al ser una pseudodescentralización, existe por encima de esta situación una superdescentralización, que sería el federalismo.

Está fuera de nuestro estudio considerar el Estado federal, ni incluso desde un punto de vista administrativo (70).

Aludimos al federalismo y a la descentralización para observar el proceso de descentralización mínima, mal llamado por algunos autores desconcentración, y en el otro extremo la descentralización máxima, tampoco tal descentralización, que para algunos supone el federalismo.

Se llama pseudodescentralización a la desconcentración, pues desconcentración no es realmente un proceso descentralizador, sino al contrario, un criterio de centralización, con una modalidad especial y distintas clases.

Interesa saber dónde se encuentra el concepto de desconcentración, situado en el límite de la centralización y la descentralización, por lo que podría considerarse una centralización atenuada, por estar en la frontera de dos criterios organizatorios: centralización y descentralización.

No obstante, la confusión radica en que desconcentración y descentralización pertenecen a distintos grupos genéricos, pues la primera es la especie de otro criterio organizatorio genérico contrapuesto a la descentralización que es la centralización.

Se evidencia la anterior afirmación viendo la diferencia que existe entre un ente descentralizado y un Estado miembro de un Estado federal. Un ente descentralizado, por ejemplo, la provincia en Francia, es completamente distinto de un Estado federal (Estado miembro). La participación del Estado miembro como tal a la formación del órgano legislativo del Estado federal es esencial, así el Senado americano está compuesto de representantes enviados por los Estados miembros (71), lo mismo ocurre con el Consejo de Estados en Suiza.

---

(70) GARCÍA-TREVIJANO FOS, *en su Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, volumen I, Salamanca, 1961, al estudiar en el cap. IV «La influencia de los regímenes políticos y formas de Estado en la Administración», pp. 75 y ss., en la p. 91 dedica un epígrafe «Formas de Estado. Estado Federal», analizando con agudeza el fenómeno del federalismo, desde un punto de vista administrativo. *Vide* también tomo I, *Tratado de Derecho administrativo*, ob. cit. Madrid, 1964, el cap. IV, páginas 95 a 127, abunda en el mismo criterio. En la segunda edición revisada y ampliada *vide* pp. 119 y ss., recientemente la tercera edición (Madrid, 1973), *vide* pp. 129 y 131 ss.

(71) Tradicionalmente son cincuenta Estados, a los que hay que añadir un Distrito Federal, que es el Distrito de Columbia, cuya capital, Washington, lo es de la Federación. Además existen otras posesiones como la de la Isla de Guam, parte de las Samoa, la zona del Canal de Panamá y parte de las pequeñas Antillas, adscrito, finalmente, al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por eso se habla de los cincuenta y dos Estados en USA.

Francia, con una organización provincial descentralizada, no tiene nada parecido al de estos dos países ni a ninguno de régimen federal.

La segunda nota característica del federalismo, que distancia a éste de la descentralización, es la autonomía de los Estados miembros del Estado federal. Tomando la palabra autonomía en su sentido literal propio de posibilidad de autonormación, o emanar normas para gobernarse, esta situación no se produce en los entes típicamente descentralizados. La autonomía, es decir, la posibilidad de tener su propia legislación, salvo los casos reservados por la Constitución federal, se da realmente en los Estados miembros de un Estado federal. Sin embargo, en una provincia francesa eso no es posible, pues el Código civil se aplica en cualquiera de ellas, no existiendo en forma alguna esta posibilidad de autonormación, aunque sean entes típicamente descentralizados.

Otra diferencia, entre un ente descentralizado típico y un Estado miembro de un Estado federal es la de la posibilidad de estos últimos, para organizarse constitucionalmente. Es decir, ser personas jurídicas autónomas, en sentido de que éstas se den así mismas su ley, determinando sus órganos representativos e incluso decidiendo sus poderes. El marco de la libertad es grande, en orden a la actuación de los Estados miembros, este supuesto es imposible en un ente descentralizado típico.

La última diferencia sería la existencia de órganos judiciales propios en los casos de federalismo, y no en los de descentralización. Los tribunales federales son una realidad y aplican la legislación federal, pero a su lado en cada uno de los Estados miembros, existe una especial categoría de tribunales, propios del Estado, que juzgan en su nombre, aplicando su propia legislación.

Queda claro que descentralización y federalismo son dos cosas distintas, con esencia y contenido diferentes. Igualmente descentralización y desconcentración, también pertenecen a géneros diferentes, además de ser la desconcentración un diferente específico perteneciendo a otro género: la centralización.

Efectivamente, tanto la desconcentración como el federalismo, con un criterio simple y superficial, pudieran considerarse como grados de la descentralización, siendo la primera una infradescentralización y el federalismo una supradescentralización, no obstante, en ambos casos estamos en presencia de pseudodescentralizaciones.

#### 4. *Recapitulación*

Es conveniente un criterio de desconcentración en la organización del Estado contemporáneo. La razón es obvia, se necesita paliar dos problemas que la centralización y la descentralización respectivamente plantean. La centralización tiene una preocupación capital vertebrada en el mantenimiento de la autoridad central, por el contrario, la descentralización atiende sólo a la libertad individual.

La centralización procura mantener un Estado fuertemente radicado en una unidad de poder, donde los órganos periféricos no tienen atribuciones de clase alguna, son simplemente delegados, meros ejecutores del poder central, sus oficinas para resolver, el poder de decisión, se encuentra reducido al máximo periféricamente. Esto entraña múltiples inconvenientes, no se puede actuar así en Estados con una cierta densidad de población, territorialmente extensos y además produce una lentitud y pesadez en la máquina administrativa, al no poder resolver nadie a excepción hecha de las autoridades del poder central.

La descentralización, resolviendo muchos de los problemas que plantea el rigorismo centralista, incide en el otro extremo, intenta conceder a la libertad individual una importancia excesiva, cayendo en aberraciones en cuanto a la independencia. Produce una evidente descomposición de la unidad del Estado, cuestión esencial por encima de criterios organizatorios.

Tal vez sea la desconcentración la solución de término medio, para resolver las actuales necesidades del Estado moderno. La desconcentración tiene la ventaja considerable de atribuir cierta independencia a la autoridad desconcentrada, con facultades de decisión propias y una posibilidad de acción y resolución de casos, con especial significación; de otra parte, se conserva el criterio de filiación respecto del poder central, puesto que el cordón umbilical entre la autoridad desconcentrada y el poder central se mantiene, sin embargo, en la descentralización desaparece.

Los criterios organizatorios son todos ellos contingentes, por consiguiente no se pueden afirmar criterios válidos como regla general, aplicables a cualquier momento, dependen de las circunstancias de tiempo y lugar, e incluso de espacio, el que sea mejor utilizar un criterio u otro. El valor de la desconcentración es diferente en un régimen autoritario que en un régimen liberal, incluso en un período

de prosperidad y desarrollo efectivos se aplica con menos justificación y eficacia que en épocas de crisis.

La desconcentración, de tipo orgánico, es el mejor medio de actuación de una Administración, en un momento de transición y cambio de estructuras.

A las ventajas e inconvenientes que el criterio de desconcentrar pueda tener, además de los inconvenientes aludidos, se puede añadir que al tener poderes de iniciativa los órganos desconcentrados, esta iniciativa entraña la existencia de un presupuesto independiente, lo cual a veces supone un atentado y peligro contra la vida financiera del Estado. Este necesita una unidad económica y financiera para su gestión en tan importante aspecto, y de esto depende su eficacia. La existencia de las denominadas Cajas especiales, corolario frecuente de la desconcentración, son una fuente de desorden e inseguridad en el orden económico.

La desconcentración, tanto la orgánica como la funcional, presenta ventajas e indudablemente ciertos inconvenientes, pero analizada la realidad administrativa general de la mayoría de los países, podemos afirmar que un criterio de desconcentración tiene menos inconvenientes que los planteados por la centralización o descentralización sin más, dice HOMONT respecto de la desconcentración: *pour être juste, la déconcentration constitue la formule d'organisation des services la meilleure, ou plus exactement, la moins mauvaise* (72).

La desconcentración, en el plano de las competencias, se entiende como un proceso técnico para aumentar la eficiencia de los servicios, permitiendo un conocimiento de los problemas y una rápida decisión en cuanto a las pretensiones de los administrados, e incluso de las iniciativas de la Administración. Se puede realizar aprovechando una organización que estructuralmente se concibe de forma vertical o piramidal, mediante la llamada desconcentración de competencias (73).

En una organización de servicios de la Administración concebida en sentido vertical, ésta será concentrada cuando el superior de la jerarquía es el único competente para tomar decisiones, los que están

(72) Vide, ob. cit., *La déconcentration des services publics*, p. 180.

(73) CAETANO, MARCELO: *Manual de Direito Administrativo*, octava edição, tomo I, Lisboa, 1968, epígrafe 110 «Concentración y desconcentración de competencia» al estudiar los servicios administrativos (pp. 227 y ss.), se plantea la cuestión de una desconcentración originaria propia, o una delegación de poderes de segundo grado.

por debajo de él, en escalones intermedios o subalternos, se limitan a ejecutar o a informar.

La Administración será desconcentrada cuando en alguno de los grados inferiores o en todos los escalones intermedios de la organización jerárquica de los servicios, existan jefes con competencia decisoria, y pueden ejercerla, si bien están sujetos a una cierta dirección, inspección y control, de los órganos superiores.

La desconcentración es originaria cuando la ley atribuye unas competencias a los jefes que están en los escalones intermedios de la jerarquía, para tomar decisiones, o por delegación de poderes cuando la competencia se atribuye normativamente al jefe superior, pero con la posibilidad de que ésta pueda y tenga facultad de delegar poderes a su vez en subordinados, por eso a veces se piensa exista una delegación de delegación o una subdelegación que lo es de segundo grado (74). En nuestro ordenamiento se prohíbe la subdelegación, como consecuencia de un principio general del Derecho, en virtud del cual no es posible delegar una competencia que ha sido delegada, salvo que se permita por una norma jurídica (75).

La desconcentración no afecta, en principio, a la estructura de los servicios, sino que se refiere a la competencia de los jefes dentro de una organización jerárquica, si se observa desde la perspectiva de la actuación y del funcionamiento.

Existen, pues, las más variadas fórmulas de centralización y descentralización, todas ellas suponen tendencias en cuanto al régimen de ordenación, en una determinada organización administrativa de los entes que en la misma se integran. Estructuralmente dichos entes pueden estudiarse, o en sí mismos o en relación con otros. Si se estudia dentro de la entidad estamos en presencia de lo que se ha llamado en USA «integración a la centralización» (76). Esta postura

---

(74) La cuestión de la subdelegación ha sido tratada por VALLINA en ob. cit., *Transferencia de funciones...*, p. 128.

(75) La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado texto refundido aprobado por decreto de 26 de julio de 1957, dice en su artículo 22, último párrafo: «En ningún caso podrá delegarse las atribuciones que se posean, a su vez, por delegación». La característica de las resoluciones dictadas por órganos inferiores de la Administración, en virtud de delegación, se prevén en la Orden de Presidencia del Gobierno de 10 de julio de 1961, que afirma en su artículo primero: «... pondrán fin a la vía administrativa en los mismos casos y términos que corresponderían a la actuación del órgano delegante».

(76) JORDANA DE POZAS, Luis: *Apuntes de Derecho administrativo*, año 1951 (reproducidos a ciclostil), lección 35, curso 3.º, Facultad de Derecho, Universidad



supone estudiar una unidad administrativa en sí, independiente de otros tipos, y se observa si se produce una mayor o menor concentración de función, por eso puede hablarse desde este término, como contrapartida, de desconcentración.

El proceso de desconcentración y descentralización íntimamente unidos a veces, o como fórmulas de sustitución, son difíciles de destilar como conceptos abstractos, generales, suponen más bien tendencias que escapan de una precisión técnica y se producen por diversos caminos: la concentración del poder, lo que se ha denominado «concentración de la coacción» (77) en la Administración central retirándola de las autoridades no centrales. También la concentración en la designación de los agentes, éstos se designan desde el centro; por último, la llamada competencia técnica y poder de decisión central (78). Al centralizarse la decisión se produce una centralización técnica, como consecuencia una tendencia en los funcionarios de ocupar sus puestos en el centro y no en la periferia.

Para algunos autores, sobre todo de principios de siglo, se desconoce el término desconcentración, o se le relaciona con la descentralización, al entender que es sólo cuestión de denominación y nombres diferentes y la mera desconcentración es simple traslado de la posibilidad de la primera decisión a órganos locales, pues necesitan

---

Central, «Estructura de la organización administrativa. La centralización administrativa. La descentralización y sus diversos tipos». Vide p. 242, al hablar de los diversos tipos de estructuras administrativas y principios a que responden, alude a esta postura que supone para JORDANA estudiarse el problema dentro de la entidad, conseguir y estimar la propia unidad, con independencia de otros tipos, examinando esa concentración de función y como consecuencia se produce centralización o descentralización.

(77) Vide JORDANA DE POZAS, ob. cit., nota anterior, p. 247, que entiende por concentración de poder público, de fuerza pública, en sentido realista como dice expresivamente en relación con España, donde afirma se ha llegado a la cúspide de este movimiento, pues la Administración en España ha ido retirando las posibilidades de realización de la coacción, antes en algunos casos en autoridades no centrales.

(78) HAURIU: *Précis de Droit Administratif*, París, 1919. Hay varias ediciones, referencia a la 10.<sup>a</sup>, pp. 97 y ss., y a la de 1927 pp. 44 y ss. Afirma que la concentración se produce por la competencia técnica y por el poder de decisión. La decisión significa siempre actuación administrativa y suele suponer una competencia técnica por medio de una preparación y esta preparación conduce a que el acto administrativo está ya preparado para que decida una autoridad, esta capacidad de designación al asignarse al poder central supone nos encontramos en un régimen centralizado del que es partidario HAURIU, que en su *Derecho Público constitucional* (trad. esp. de Carlos RUIZ DEL CASTILLO), 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, sin fecha, pp. 272 y ss., estudia la soberanía y la descentralización, contraponiendo poder minoritario-centralizador y soberanía nacional-descentralización.

Vide también: *Précis élémentaire de Droit constitutionnel*, París, 1925.

del asentimiento de los afectados, si esto no se produce resuelve el poder central (79).

El problema del federalismo está siempre latente pues se entiende por descentralización al gobierno local y la potenciación de esta situación puede conducir al federalismo. Si bien parece el proceso sea el inverso en la realidad, en la aparición de esta forma de Estado.

El tema se ha referido al poder local, fundamentalmente visto desde la perspectiva de descentralización, más que desde la consideración de desconcentración (80).

Desconcentrar, desconcentración son términos y conceptos técnicos no recogidos en el diccionario de la lengua, aunque sí el de descentralizar (81), todo ello justifica la imprecisión, ambigüedad, sentido contradictorio de su sentido, utilización poco técnica aunque siempre relacionando el tema con el reparto de competencias, dentro de la organización administrativa, único denominador común de aceptación general, desde que el término ha empezado a ser de utilización corriente, en la doctrina y regulación jurídica de la organización estatal.

---

(79) JORDANA DE POZAS: *Apuntes* citados, p. 249, pone el ejemplo de los supuestos en materia de industria, los Delegados de Industria pueden adoptar una serie de acuerdos, pero que no son firmes si no los consienten los interesados, en caso de que no los consientan resuelve el Ministerio. En el momento que JORDANA hace estas afirmaciones el Decreto 17 de noviembre de 1931 del Ministerio de Economía Nacional, después de Industria y Comercio y a partir del Decreto Ley de 19 de julio de 1951, dos Ministerios, uno de Industria y otro de Comercio, regula como Reglamento Orgánico del Cuerpo de Ingenieros del Ministerio de Industria, en la sección 3.ª, artículos 89 y ss., se estructuran las Jefaturas Provinciales de Industria, que serán posteriormente modificadas. (Véase artículos 92 a 97 del citado Reglamento.)

(80) Véase REDLICH: *Le gouvernement local en Angleterre*, dos vols. (en colección Jèze).

ASHLEY: *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*. (Se refiere a Inglaterra, Francia, Prusia y Estados Unidos.)

JENKS: *Esquisse du gouvernement local en Angleterre*.

H. PUGET: *Le gouvernement local en Espagne*, 1920.

KOVALEWSKY: *Les institutions politiques de la Russie*.

DUPONT-WHITE: *La centralisation*.

POSADA: *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 3.ª ed., Madrid, 1927. Esta monografía fue en principio un discurso leído por Adolfo G. POSADA en el acto de su recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en 1915.

REED: *Municipal Government in the United States*, N. York, 1934.

Vide la bibliografía citada en nota 49.

(81) El *Diccionario de la Academia* no recoge el término desconcentración, pero sí el de descentralización. La definición del principio es dada en sentido político y no precisa su aspecto administrativo. Descentralizar es transferir a organismos locales parte de las funciones que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado. Véase *Diccionario ideológico* de la lengua española de Julio CASARES, 2.ª edición, Barcelona, 1959, que ofrece la anterior definición. Vide p. 274.

Otro aspecto importante sobre el que es necesario recapitular es el de los agentes en la Administración, el control, las distintas fórmulas de tutela e intervención en las distintas formas de delegación, transferencia o independencia de competencias atribuidas.

Las razones de tipo político son las que influyen en los criterios organizatorios, en definitiva, se mantiene una u otra tesis por motivos, no puramente técnicos, sino de orden e influencia típicamente política, condición previa en cuanto a la distribución, reparto y transferencia del poder de decisión. Se ha intentado destilar y separar el concepto de descentralización y desconcentración por ser criterios afines y a veces confundidos (82), se le ha llamado incluso descentralización burocrática (83). Con un criterio simplista puede decirse que por razones de conveniencia y oportunidad la autoridad central encomienda a las provinciales, a quien le son delegadas determinadas atribuciones. En definitiva, parece que el criterio es de simple comodidad.

La idea territorial, la existencia de órganos locales está siempre presente y el aumento de poderes de decisión de los órganos locales, el incremento de atribuciones en aquéllos es lo que determina, según como se realice, la existencia de descentralización o desconcentración (84).

La llamada descentralización funcional se concibe también como ejemplo especial de desconcentración, en que el poder central no abandona sus facultades en cuanto al nombramiento de funcionarios y al control y fiscalización de su actividad.

El fenómeno que en Francia tiene peculiaridades significativas (85),

---

(82) KOTTGEN: *Deutsche Verwaltung* (1937). Establece la distinción entre desconcentración y descentralización, la primera supone el traslado, en la Administración del Estado, de facultades y atribuciones de las autoridades centrales a sus delegados; la segunda, sin embargo, implica separar del Estado una determinada función administrativa para encomendársela a un ente con personalidad jurídica que administra con responsabilidad una materia o servicio, con el carácter de tener personalidad jurídico-pública.

(83) MEUCCI mantiene esta teoría, en la doctrina italiana. *Vide ob. cit.*

(84) GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Doctrina General, 11.ª edición revisada, Madrid, 1950, p. 480, concibe la desconcentración como mera delegación de atribuciones, en que queda siempre la resolución definitiva, por medio de los recursos jerárquicos, en manos del órgano central, como tan sólo se desconcentrará, aunque se aumenten las atribuciones de los órganos locales, si sus decisiones requieren la aprobación del Gobernador o del Ministro para que tengan eficacia o si contra las decisiones de la autoridad local se da el recurso ante la autoridad central o su delegado conociendo no tan sólo éstos de la legalidad del acuerdo sino del fondo del mismo.

(85) EN Francia se habla de descentralizar cuando se hacía una delegación de funciones en los escribientes de las Prefecturas, ya que el poder centralizador del

entre nosotros también se produce, ya hay antecedentes en el pasado siglo y comienzos del actual mediante medidas de desconcentración que suponían aumentar el poder de decisión de los delegados del poder central, de las que tenemos repetidos ejemplos en nuestro Derecho positivo (86), se habla de descentralización orgánica y de servicios, a ésta se la denomina funcional y se la identifica con la desconcentración en que se dan fiscalización jerárquica y facultades de nombramiento en los agentes, que son funcionarios de los órganos desconcentrados (87).

Resumiendo, se puede afirmar sobre el significado histórico de la centralización como solución política, que influye de forma definitiva en cualquier planteamiento. La idea centralista, la centralización, como centro de atracción y unificación, mantiene un proceso ininterrumpido, fragua los Estados modernos mediante una acción

---

Rey se da con gran intensidad. Con Luis XIV el poder total es real, hay una gran centralización. Se ejerce a través de los Intendentes cuyo paralelo en España serían los Corregidores. Esta centralización límite se mitiga por la venta de oficios, si bien está centralizado el régimen se ha mitigado notablemente la centralización por ese fenómeno. La Revolución Francesa supone una vuelta a la centralización en puridad para reordenar el país, con la época napoleónica se intenta crear el concepto de centralización de forma abstracta y se importa el concepto a Europa. La tesis centralizadora influye sobre todo en España, buen ejemplo son JAVIER DE BURGOS, OLIVÁN, POSADA, HERRERA, etc., que importan un modelo de organización al cuña francés, pero hacia la mitad del siglo XIX se da un movimiento de descentralización en Europa, con caracteres políticos e influencia administrativa, se produce esto paradójicamente incluso en Inglaterra. En el continente se llega a un régimen de uniformidad, de centralización abstracta que va a experimentar un embate descentralizador. En España adquiere matices singulares y se produce tanto en las corrientes de derecha como en las de izquierda extremas. Buen ejemplo es que tanto VÁZQUEZ DE MELLA, que cristaliza el tradicionalismo, como la izquierda liberal, POSADA, GINER DE LOS RÍOS, etc..., mantienen un criterio centralizador. O sea, unas posiciones políticas encontradas mantienen el mismo criterio en orden a la organización político-administrativa; claro que ni una ni otra postura detentaba entonces el poder en España, pues el poder representaba la centralización. Esta tendencia descentralizadora sufre las consecuencias de las dos guerras mundiales, se formula con otros caracteres después de la llamada intervención económica del Estado y en la actualidad nos encontramos en una fase de transformación en que tal vez también haya sido superada la desconcentración.

(86) Por ejemplo, Reales Decretos de 14 de noviembre de 1899, 18 de mayo de 1900 y Real Orden de 25 de agosto de 1917. GASCÓN Y MARÍN, en ob. cit., *Tratado...*, p. 486, en nota 15, dice que: «Era más bien desconcentración que pura descentralización orgánica lo proyectado por la Asamblea de Diputaciones celebrada en Sevilla, pues el Delegado del Gobierno era quien resolvería los asuntos de obras públicas, con las mismas facultades que la legislación vigente asignaba al Ministro.»

(87) Teoría que mantiene GASCÓN Y MARÍN en ob. cit., *Tratado...*, tomo I, pp. 487 y ss., en que manifiesta la diferencia de descentralización y desconcentración; en la primera, sus caracteres específicos son: designación electiva de los responsables de los órganos descentralizados y ausencia de tutela por el poder central, que sólo ejerce una cierta fiscalización.

constante centralizadora, utilizando para sus fines los más diversos medios (88).

El fortalecimiento del poder central, frente a los cuerpos intermedios, se produce en la creación del Estado moderno, es en la política sobre la que se asienta la centralización, significado que ha sido puesto de relieve incluso respecto de las formas de organización de las ordenes religiosas: los dominicos siguen un sistema de desconcentración, la centralización es típica de los jesuitas y el sistema federal, como un sistema de descentralización llevado a sus últimas consecuencias, se encuentra en la autonomía abacial de los benedictinos (89).

La reflexión sobre el tema desconcentración y descentralización nos obliga a precisar, en principio, la centralización y las subsiguientes descentralizaciones nacen en el campo político e incluso la centralización adquiere, por incorporación, de los señoríos y de potestades intermedias, un gran relieve a partir del siglo xvi, después, como consecuencia de la Revolución Francesa el Derecho administrativo nace bajo la idea de centralización, desde el Derecho positivo, aunque posteriormente aparezcan los movimientos descentralizadores (90).

---

(88) BENEYTO PÉREZ, JUAN: *Los medios de cultura y la centralización bajo Felipe II*, Madrid, 1927. Prólogo de MAURA GAMAZO, Gabriel. Vide p. 147, en que cita a JORDANA DE POZAS: *Derecho administrativo*, significando que la lucha en España entre el Estado y los organismos de carácter autónomo y corporativo terminó con el triunfo del poder central, como consecuencia del centralismo, norte de la monarquía absoluta.

Curiosamente, como observa BENEYTO, vide p. 149, la política centralizadora iniciada por los Reyes Católicos no fue más que un ideal, se da con el Conde Duque de Olivares y con Felipe V. La centralización de la Administración supuso el divorcio de nuestra historia y de las condiciones tradicionales del pueblo; por ello desaparecimos del mundo europeo, la centralización fue obra nefasta, nos desentendimos de Portugal, perdimos prestigio en el exterior y las consecuencias de nuestra decadencia en parte están ahí. Felipe II utiliza una política centralizadora, pero a veces con criterios «descentralistas», como en el caso de Portugal, aprovechando coyunturas y oportunidades (vide, ob. cit., *Los medios de cultura...* página 149, en que se habla de criterio descentralista en este supuesto). Incluso aparece la tópica expresión de España es distinta, al referirse a que los criterios y organización administrativa no es al uso europeo, sino que con el primer Borbón se llega a un centralismo patológico, un regionalismo enflaquecido, con el fin de la autarquía, etc., vide p. 143.

(89) MOULIN LEO; ha aplicado esta significación a las formas de organización de las instituciones y órdenes religiosas, según cita VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho administrativo*, año académica 1961-62 (tercer curso de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid). «Teoría general», pp. 586 y ss.; la cita de MOULIN se hace sin indicar ni completar la referencia bibliográfica.

(90) *De la centralización*, por TIMÓN (M. DE CORMENIN). Traducido del francés, al cual se ha añadido un apéndice sobre los obstáculos que la opinión y las leyes oponen en España al principio de la centralización por D. R. S. y F. C., Madrid, 1843 (librería de don León Pablo Villasende, Carretas, 4), 133 pp., en octavo.

Las reacciones contra la centralización, que se producen a lo largo del siglo XIX, suponen una revisión de los criterios de centralización y concentración. Existen dos concepciones, a nivel administrativo, de descentralización: la que alude al principio jerárquico y la que se refiere a la personificación orgánica.

Algunos autores han hablado de descentralización impropia para aludir a la desconcentración, según la cual el órgano central actúa con órganos jerárquicos en todo el ámbito territorial de un país, respondiendo al principio jerárquico los órganos periféricos, delegados, que son funcionarios condicionados al superior a través de instrucciones, circulares y reglamentos que se comunican desde el poder central, como consecuencia existe un recurso de alzada, jerárquico contra las decisiones de estos delegados (91).

El planteamiento es problemático en varios aspectos, supone la diferencia, que hemos matizado, entre desconcentración y descentralización, otro problema es el de la traslación de la personalidad, el órgano que pasa a ser personificado, en otras ocasiones se plantea la cuestión de la despersonificación del órgano, forma histórica de la organización administrativa, por último, la consecuencia de insertar

---

El apéndice (p. 69 al final) de Mr. DE CORMENIN (TIMÓN) al discurso sobre la descentralización. Hay otra versión de TIMÓN-DE CORMENIN: *De la centralización*, Barcelona, 1844.

DOLFUS, Carlos: *La libertad y la centralización*.

ODILÓN BARROT: *De la centralización y sus efectos*, Barcelona, 1862. En otra versión posterior, ODILÓN BARROT: *De la centralización y de sus efectos* (traducido al castellano por D. E. M.), Madrid, 1869.

AZCÁRATE: *Discurso inaugural en el Ateneo de Madrid*, 1891. En él cita que «la acción central, decía ODILÓN BARROT, no ha disminuido en nada. Sigue golpeando el mismo martillo; sólo que se le ha acortado el mango», *Vide* p. 69. Esta cita también la hace WALINE, véase nota 35, en que se reproducen las mismas palabras en su versión original.

(91) Esta es la postura en ob. cit.: *Apuntes...*, VILLAR PALASÍ, véase p. 594, en que contraponen descentralización administrativa impropia, que para él equivale a desconcentración, con descentralización administrativa propia como solución opuesta al problema, en que el órgano central de la Administración tiene facultades propias de decisión y contra su resolución hay que acudir directamente, de modo normal, a los Tribunales y no al recurso jerárquico para apurar la vía gubernativa, en definitiva la jerarquía.

VILLAR dice que la descentralización frente a la desconcentración supone la personificación de los órganos, problema general de la organización administrativa. El problema de la descentralización se relaciona con la personificación del órgano, la despersonificación, se refiere a órganos sin personalidad, supone desconcentración donde toda la facultad de decisión permanece, en definitiva, en el poder central. En la descentralización hay un traslado de competencias total, el nuevo órgano personificado tiene facultades de decisión y autonomía; contra sus resoluciones y actos administrativos es posible el recurso contencioso-administrativo.

en la jerarquía a los órganos es conceder a los órganos personificados autarquía.

Existen otras cuestiones, detectadas ya, en el pasado siglo y comienzos del presente, como es el deslinde y la descentralización funcional de la Administración del Estado (92), fórmula técnica para llevarse a cabo traslación y distribución de competencias para compatibilizar la multitud de órganos con un criterio de unidad, mantener el principio de dirección. La Administración necesita coordinar, integrar, tecnificar, compatibilizar los más heterogéneos elementos de la misma (93).

---

(92) CASCALES Y MUÑOZ, José: *El problema político al inaugurarse el siglo XX*, Madrid, 1902, con un prólogo de don José CANALEJAS y MÉNDEZ. Dice CASCALES: «Para terminar con este estado de cosas se hace indispensable deslindar los campos de los tres poderes esenciales, dando la necesaria autarquía (derecho a gobernarse, no a legislarse, como ya queda advertido en otro capítulo) a todos los Organismos y teniendo cada uno de ellos su reglamento o programa de deberes y derechos para que obren, con independencia de los demás, en el cumplimiento de su respectiva función.

En lugar de acceder a la decantada autonomía provincial, que convierte a la patria en girones, debiera terminarse, en absoluto, con toda división política territorial. Hoy, los Municipios son como fragmentos de una entidad perfectamente diferenciada dentro de la nación; esta entidad es la provincia, que mientras persista como tal provincia, de cualquier modo que esté constituida, contribuirá a impedir la unidad nacional, fomentando las tradiciones, las lenguas y las costumbres regionales que más la diferencien de las otras, logrando en cierto modo que la vista de los ciudadanos no se eleve hasta el todo nación y haciendo que sus ideas y sentimientos no traspasen los mezquinos límites de la comarca en que nacieron y viven.

Si se borrasen los linderos de todas las provincias, aboliendo los inútiles resortes de gobernadores y Diputaciones provinciales, y se pusiese a cada pueblo en relaciones directas con el Gobierno central, sin necesidad del pernicioso intermediario, los que hoy no son más que fragmentos de una parte serían verdaderas unidades del todo nacional y podrían, desde luego, ser autárquicos para cuanto comprendiese su esfera de acción.

En lugar de acceder a las absurdas pretensiones de la descentralización municipal y provincial, lo que hay que descentralizar son las funciones de los organismos del Estado; en vez de pedir que la provincia y los Municipios se administren y hasta se legislen por sí mismos, lo que hay que pedir es que las funciones que el Estado ha encomendado a estas corporaciones vuelvan a ejercerse y se ejerzan solamente por los organismos a que corresponden; que cada organismo recoja de la provincia y de los Municipios las atribuciones que éstos usufructúan indebidamente como administradores ilegales u oficiosos, por lo menos, del Gobierno, y que no sean las provincias ni los Municipios, sino los funcionarios de aquellos organismos a quienes cada cosa pertenece, los que recauden las contribuciones, dirijan las quintas, presidan las elecciones, intervengan en la enseñanza, etc.

Es tan fuerte la tendencia de todos los pueblos cultos hacia esta nueva organización que a todas horas la vemos irse traduciendo en hechos.»

Vide pp. 156 a 158, donde parece anticipar una idea de desconcentración, aunque habla el autor en términos de descentralización.

(93) CASTIÑEIRAS Y TEJERAZO, Pedro: *Exposición y crítica del llamado intervencionismo del Estado* (Memoria presentada al concurso para la adjudicación del Premio Conde de Torreeañaz, correspondiente al trienio 1911-14). Obra premiada con *accésit* por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas e impresa a

El concepto nace en un ambiente y características peculiares dentro de la organización, no con unánime opinión en relación con el sistema a adoptar, tampoco con un perfecto deslinde que evidencie diferencias, con una prolífica erudición, en relación con el fenómeno, que en razón a consideraciones de tipo tradicional y las más diversas pretensiones de toda intención supone acuñar y constituir diversas formas de articularse, en torno a la competencia, la posible desconcentración (94).

El problema de la valoración, tratando de criterios organizatorios, es una cuestión difícil, sobre todo teniendo en cuenta las múltiples implicaciones que se producen. Podrá hacerse una valoración política, pero a nivel de Administración la ponderación de los términos es simplemente la que puede deducirse por medio de los efectos.

El confusionismo, al que hemos aludido en repetidas ocasiones, es evidente y más aún cuando se habla de descentralización técnica, descentralización por servicios, descentralización funcional, como supuestos que consisten en trasladar sobre el plano de cada servicio público los principios de la descentralización territorial. De esta forma se concede una potestad de decisión al jefe del Servicio, que además tiene una independencia, adquiere personalidad financiera, patrimonio y capacidad procesal, esa idea de descentralización ha tenido su acuñamiento jurisprudencial y está en relación con el concepto, no demasiado claro en nuestra doctrina, de establecimiento público (95).

---

sus expensas. Madrid, 1914. Es un alegato contra la Revolución Francesa, pues desde la perspectiva de organización administrativa fue centralista y como consecuencia no fue liberal. Se plantea la cuestión de que el momento revolucionario francés o no quiso o equivocó el procedimiento para implantar la libertad. *Vide* pp. 10 y ss.

(94) ABELLA, Fermín: *Tratado de Derecho administrativo español*, tomo I, Madrid, 1886. *Vide* p. 116, no se plantea el problema de la desconcentración, pero sí lo intuye al separar descentralización y autogobierno; para ABELLA, los conceptos descentralización y desconcentración en *Derecho administrativo* son expresiones puramente relativas, porque su verdadero sentido depende de la reserva que el poder central, en cuanto a sus facultades, tenga en un momento determinado. El ejemplo es que orgánicamente la Administración, bajo la Constitución de 1845, es casi igual que cuando rigió la de 1809; sin embargo, las leyes provincial y municipal eran centralizadoras en 1845 y descentralizadoras en 1809.

COLMEIRO, Manuel: *Derecho administrativo español*, Madrid y Santiago, 1850, tomo I, libro tercero, pp. 61 y ss. Al hablar de la organización y atribuciones de las autoridades administrativas, al ocuparse de la Administración central, se manifiesta partidario de una centralización mediante una organización conveniente, pues dice que sin subordinación como dependencia sucesiva de la autoridad menor de la mayor no puede existir un buen gobierno. Al hablar de las competencias se manifiesta también partidario de la centralización.

(95) *Vide* la Sentencia de 20 de diciembre de 1955, en relación al Instituto Nacional de Previsión, que dice: «La creciente intervención del Estado en la economía nacional y el considerable aumento de los servicios públicos han



Otro problema es que la diferencia entre descentralización y desconcentración es mucho menos clara al referirla a los servicios públicos que en el plano puramente territorial. En puridad, el problema debía resolverse a través del nombramiento, los entes descentralizados por servicios estarían regidos por jefes elegidos; dicha elección podría ser popular, es decir por los administrados afectados, o por los funcionarios del Servicio. Sin embargo, aunque existiera un traslado de competencias, un poder de decisión, en definitiva independencia, si el jefe del Servicio es nombrado por el poder central habría desconcentración y no descentralización. Los problemas que la elección plantea, las dificultades técnicas de una elección popular por los administrados hace inviable esta fórmula y se entiende en la práctica por descentralización por servicios, cuando un servicio público tiene una gestión autónoma y el jefe facultades propias de decisión.

Desde luego, la cuestión se complica aun más por las formas de descentralización por servicios, muy numerosas y variadas, e incluso algunas surgidas por causas de nuevas técnicas. Las formas tradicionales eran la concesión de servicios públicos y los establecimientos públicos, éstos últimos son un servicio dotado con personalidad jurídica y autonomía financiera, desde la óptica financiera las llamadas Cajas especiales. La llamada descentralización funcional en nuestro Derecho supone unos determinados requisitos (96).

---

motivado una descentralización funcional con carácter autónomo, y así han surgido los establecimientos públicos o entidades institucionales no territoriales que, por la índole de su finalidad, orientada al servicio público, e intervenidos y controlados por el Estado, dependen íntimamente de él y participan del carácter de Administración Pública, por lo menos indirectamente o en función delegada y con base a estos principios; la Ley de 5 de noviembre de 1940, al promover la supresión de las Cajas especiales bajo el signo de la unidad económica, discriminó de entre los organismos de la Administración del Estado los de personalidad jurídica independiente de él, los que cumplen un servicio público dotado de autonomía y los que gozan de fondos adscritos al cumplimiento de fines total o parcialmente al margen de los Presupuestos del Estado, y aunque esto sea así, no puede seguirse por modo absoluto que tales organismos hayan de considerarse Administración pública, como si fuesen el mismo Estado, en todos los casos y para todos los efectos, incluso los tributarios.» Cit. por VILLAR PALASÍ, p. 607 de sus *Apuntes de Derecho administrativo*, cit. anteriormente.

PÉREZ MORENO: *La forma jurídica de las empresas públicas*, Sevilla, 1969, alude a la razón de que en España no exista claridad en torno a las empresas públicas, no existe un régimen jurídico general aplicable a las mismas, y de ahí las dificultades. *Vide pp. 89 y ss.*

(96) La Ley de 5 de diciembre de 1940, al hablar de la descentralización funcional, exige para la calificación de organismos descentralizados la concurrencia de alguno de estos requisitos: 1) personalidad jurídica independiente; 2) servicio público dotado de autonomía; 3) fondo adscrito al cumplimiento de fines especiales.

Pero los establecimientos públicos dotados de un estatuto propio plantean difíciles cuestiones, sobre todo al acuñarse nuevas formas de descentralización por servicios, a causa de la intervención administrativa en la economía, dando lugar a formas mercantiles de gestión industrial de la Administración.

Los anteriores aspectos naturalmente inciden en el concepto, naturaleza, estructura, complejidad y definición de la desconcentración. Si términos afines como la descentralización se concibe desde una perspectiva económico-financiera (97), o como descentralización industrial (98), e incluso como pura descentralización administrativa (99), supone importantes incidencias que, en vez de aclarar la noción desconcentración la complican, a veces con referencia a otros principios, como el de coordinación (100) y, por supuesto, al de jerarquía y competencia, problema ya tradicional e importado (101).

La claridad, a pesar de las implicaciones sugeridas, es fundamental, pero ello no debe producir el que se interprete que desconcentración es una mera atribución concreta entre diversos órganos, una simple delegación, pues evidentemente, una solución simplificadora y simplista aclara el tema, pero obviándolo, no resolviendo la cuestión de por sí heterogénea. Cualquier artilugio que o bien ignore el término, o lo supere, o simplifique, desconociendo la real problemática, no

(97) Perfecto YEBRA MARTUL-ORTEGA: *La descentralización económico-financiera en Alfredo Brañas*, Universidad de Santiago de Compostela, 1971, p. 44, nota 2, dice: «El sentido que se da al término descentralización en este trabajo es el de uso corriente y tomado en gran amplitud.» También se equipara a desconcentración y se opone a centralización y concentración.

(98) J. FAUCHEUX: *La décentralisation industrielle*, París, 1959. Se ocupa de la evolución, lugar y papel de la descentralización industrial en el arreglo del territorio y la expansión regional, pp. 17 y ss. Prefacio de M. André PROTHIN.

(99) GARRIDO FALLA, Fernando: *La descentralización administrativa*, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria «Rodrigo Facio», 1967. La quinta conferencia (22 de junio de 1965), pp. 87 y ss., sobre «La descentralización funcional», y la sexta (23 de junio de 1965), sobre «El régimen de tutela en la descentralización funcional».

(100) ORTIZ DÍAZ, José: *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Universidad de Sevilla, cit. *La centralización administrativa y la coordinación*, pp. 58 y ss., habla de la relación de ambos principios. «La distribución de las funciones de la Administración central a través de sus órganos por todo el territorio, lo que teóricamente se denomina concentración o desconcentración administrativa de funciones» (p. 59). También alude a desconcentración burocrática; a pesar de ella, la Administración central conservará las atribuciones de dirección.

(101) HAURIUO: *Précis du Droit administratif*, París 1921, cit., vide pp. 98 y ss. Relaciona el principio de la centralización administrativa y de la coordinación a principios de siglo, cuestión posteriormente potenciada entre nosotros por ORTIZ DÍAZ, vide nota anterior, que adopta una postura similar con referencia y cita a HAURIUO.

sirve, ni en un plano teórico ni en su aspecto pragmático, de aplicación y análisis de la realidad y resultados obtenidos por este criterio organizatorio.

La intención, pues, consiste en intentar no sólo un deslinde, superando afinidades, analogías y apariencias, también clasificación de términos y conceptos susceptibles de aplicación práctica, sustentados en una base teórica, que no supone elucubración. Para ello será necesario un contraste con la realidad, una evaluación e incluso una prospectiva, no futurología de despacho, sino razonada y previsible proyección de la realidad actual, referida a un próximo y esperado tiempo en que la desconcentración sea una realidad.

#### IV. LA DESCONCENTRACIÓN REFERIDA A ESPAÑA

Es necesario analizar el criterio organizatorio desconcentración referido a una Administración concreta, por ello, después de examinar los diversos aspectos del fenómeno, los trasladamos a la Administración española.

La situación actual se manifiesta, de fuerte centralización, con graves inconvenientes, que han sido puestos de manifiesto repetidas veces (102).

La desconcentración suele aparecer, al menos en su aspecto territorial, a través de las llamadas Delegaciones de los distintos Ministerios, tradicionalmente se ha venido llamando Administración periférica, término en la actualidad de común asentimiento y que supone, en su significado jurídico-administrativo, la aplicación del criterio desconcentrador.

Naturalmente, las posibilidades de este módulo y manera de desconcentración territorial es predicable de la Administración del Estado, central, a veces también se da la desconcentración en los entes territoriales de la Administración local, provincial y municipal, y aparecen entonces aspectos de la desconcentración hasta ahora poco estudiados, en sus dos aspectos de desconcentración por servicios, gestionando

---

(102) Sirva de ejemplo lo que se manifestó en las *Primeras Jornadas Administrativas de Galicia*, Santiago, 1968, y el trabajo de Juan Luis DE LA VALLINA sobre *Administración periférica y control jurisdiccional*, pp. 172 y ss., en que alude a este problema de la centralización, unida a una fuerte concentración de funciones, que como consecuencia provoca una falta de iniciativa y dinamismo de la Administración periférica del Estado.

mediante determinados órganos especiales de la Administración local, y la desconcentración territorial, que tiene interés en aquellos términos municipales de gran extensión, con municipios importantes, desconcentración todavía incipiente, aunque atisbada en los supuestos de Madrid y Barcelona (103).

Por supuesto, es posible hablar de la desconcentración de la Administración institucional, de la no territorial y de su posible prospectiva de futuro, del horizonte previsible, tema que ha sido tratado, en relación con la descentralización, entendiéndose que este principio era un criterio de convivencia y un procedimiento técnico para la mejor distribución espacial de la actuación administrativa (104).

Cualquier intento de reforma administrativa trata de encontrar criterios organizatorios, entre los que es posible utilizar la desconcentración para mejorar la Administración con una superior eficacia, con mayor rentabilidad y respondiendo a los principios tradicionales de celeridad economía y eficacia. Naturalmente, no existe una magia, soluciones de tipo carismático; pero la necesidad de la reforma es un hecho evidente, puesto de manifiesto, que incide con frecuencia en este aspecto organizatorio, previsiblemente dirigido hacia la desconcentración (105).

La aplicación del criterio desconcentrador es compleja, tanto en su extensión, a la que hemos hecho referencia, como por su intensidad,

---

(103) ORTIZ DÍAZ, José: *La desconcentración territorial en la Administración local*, Madrid, 1972, que estudia la desconcentración mediante órganos especiales de administración para la desconcentración por servicios y la desconcentración territorial en la Administración local. La Administración municipal periférica supone la creación de nuevas estructuras administrativas, con circunscripciones inframunicipales (vide, pp. 166 y ss.).

(104) MARTÍN MATEO, Ramón: *El horizonte de la descentralización*, Madrid, 1969, en el prólogo alude a este problema, si bien no aborda el tema de la desconcentración, pero es una importante aportación para estudiar la trayectoria en España de la centralización y descentralización e incluso las consecuencias a nivel territorial de la Administración en el campo y en la ciudad, la posibilidad del riesgo, la coyuntura y el porvenir del regionalismo. Se hacen interesantes aportaciones a la situación española en relación con la descentralización, vide el epígrafe, dentro del capítulo sobre el municipio rural, «la situación española», páginas 152 y ss.

(105) BONNEFOUS, Edouard: *La réforme administrative*, Presses Universitaires de France, 1958. Existe traducción española del Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, primera edición, mayo 1960. En esta monografía se apunta como solución la desconcentración, ya que la centralización a nivel de Administración provoca una centralización comercial, industrial y demográfica; pone el autor el ejemplo de que el 45 por 100 de los estudiantes de Francia y de la Unión Francesa estudian en París a causa de los criterios de concentración, y propone la descentralización en relación con la desconcentración como solución. Vide pp. 51 y ss.

pues aplicado en sus justos términos, con una determinada técnica jurídico-administrativa, puede resultar un elemento de contagio, que impregne todas las estructuras organizatorias, matiza de forma territorial a una determinada Administración al aplicarse la desconcentración.

Si la Administración es estáticamente organización, si la desconcentración representa un principio o criterio organizatorio, si también la Administración es función y actividad, en sentido dinámico, los aspectos objetivo y subjetivo se verán afectados y traspasados por la desconcentración, sobre la que se insiste con una u otra fórmula, en cualquier intento y estudio de reforma de estructuras, en su aspecto de futuro o perspectiva (106).

El criterio desconcentración, que supera el concepto de delegación administrativa (107), también debe ser técnicamente construido como el medio mediante el cual se puede realizar una determinada actividad dentro de la organización para conseguir unos fines que están previamente determinados en cualquier Administración pública.

En virtud de la complejidad, aumento evidente de las funciones estatales, la desconcentración se impone para evitar una excesiva acumulación de trabajo en un sólo órgano, la acumulación de asuntos es un hecho tan evidente que no necesita demostración; referido a la Administración del Estado en España se ha sentido desde la creación de las Comisiones Delegadas del Gobierno, cuyo fin es fundamentalmente el evitar la citada acumulación mediante desconcentración, coordinando además la dispersa actividad de los Ministerios (108).

---

(106) Buen ejemplo de esta situación es las *II Jornadas Administrativas de Galicia*, «Perspectivas actuales de la descentralización», Bayona la Real, 1969; Publicaciones de la ENA, Colección Alcalá, primera edición, octubre 1971. Aunque no se plantee el tema de la desconcentración, este criterio se encuentra latente en todas las ponencias y comunicaciones desarrolladas, al aplicar tanto descentralización o autonomía en sus perspectivas respecto de las actividades no centralizadas y las soluciones que de alguna manera se proponen como operativas para conseguir resultados interesantes al respecto.

(107) FRANCHINI, Flaminio: *La Delegazione Amministrativa*, Milano, 1950. Como instituto jurídico, la delegación tiene unos principios y fundamento. Las relaciones entre delegación y desconcentración las trata en el capítulo I, punto octavo, después de estudiar si se puede aplicar una delegación no permanente para estudiar posteriormente de los diversos fines perseguidos por la delegación a través de ambos medios. *Vide pp.* 73 y ss.

(108) El Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 señala como supuestos básicos de la creación y estructuración de las Comisiones Delegadas, el número cada vez mayor de asuntos que ha de resolver la Administración central y el desdoblamiento de determinados Departamentos ministeriales. Se señalan los fines que la creación de las Comisiones Delegadas persiguen: evitar la acumulación de

Tendremos ocasión de examinar la problemática planteada por la desconcentración en cualquiera de sus facetas, las necesidades por las que se impone, además del mandato legal incumplido de la Ley de Régimen Jurídico, temas que han sido ya estudiados a distintos niveles y en relación con las posibles desconcentraciones, no sólo de la Administración central del Estado, sino también a otras posibles desconcentraciones (109).

La delegación de competencias, que supone un principio técnico, además de tener una consideración jurídica, puesto que es a través de un cauce jurídico como se hace, es importante no confundir, como se ha hecho con frecuencia, tanto doctrinalmente como en nuestro derecho positivo, con la desconcentración (110). Igual que es necesario diferenciar la competencia de la mera atribución de funciones como criterio interno, como orden de servicio, donde no existe posibilidad de manifestación externa.

Los criterios desconcentradores, como aplicación de un principio organizatorio y referidos a un ordenamiento concreto, dentro de un régimen jurídico a una Administración territorial, en este supuesto de la del Estado y en España, acota circunstancial y oportunamente el

---

asuntos que no siendo de la competencia de los ministros sólo puedan resolverse en el pleno, además coordinar la dispersa actividad de los Ministerios, reuniendo a los titulares directamente interesados en las materias propias de cada Comisión, facilitando el estudio de los problemas y haciendo más ágiles las deliberaciones.

(109) Véase *Desconcentración de funciones*, A. L. en «Documentación Administrativa», Madrid, febrero de 1965, número 86, pp. 71-74. Trabajo en que el autor estudia los antecedentes, la desconcentración en España como cumplimiento de un mandato legal y los criterios generales de la desconcentración, examinando al final los efectos de la desconcentración; si bien se refiere a la Administración central, polariza en el Consejo de Ministros el problema, y al examinar los criterios que han de presidir la selección de los supuestos que integren la relación de asuntos susceptibles de desconcentración se está refiriendo fundamentalmente al Consejo de Ministros. En cuanto a los efectos, se observa el ahorro del trabajo administrativo del Consejo de Ministros, revitalización de la Orden ministerial como norma jurídica de rango inferior al Decreto, pero creadora de Derecho, y el incremento del sentido de responsabilidad de los órganos inferiores de la Administración, que en este momento para el autor está diluido a causa de que el asunto en definitiva es de responsabilidad del Gobierno.

(110) VALLINA VELARDE, Juan Luis de LA: *La delegación de competencias*, en «Documentación Administrativa», Madrid, diciembre 1959, número 24, pp. 17-28, trata de la delegación desde el punto de vista jurídico, analizando sus clases y requisitos según las Leyes de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo; no acaba de distinguir la desconcentración de la delegación de competencias e incluso auténticas desconcentraciones, dentro de la propia Administración central, como es el supuesto de las Comisiones Delegadas del Gobierno, las incluye como simples Delegaciones. Vide también ob. cit., *Transferencia...*, en que distingue entre desconcentración (pp. 22 a 84), delegación interorgánica (pp. 87 a 129), delegación inter-subjetiva (pp. 132 a 149), para hablar después de avocación, sustitución y suplencia, pero de cualquier forma la desconcentración no queda bien delimitada.

campo de actuación, evitando estudiar otras Administraciones, bien territoriales o no.

Determinado el tema, el ámbito de aplicación, campo de actuación, la desconcentración debe referirse, naturalmente, al problema periférico, a la organización periférica de los diversos departamentos, a las Delegaciones (111) dentro de los diversos Ministerios; pero la situación real ha provocado cierto desconcierto y, desde luego, una evidente inflación (112), que ha sido denunciada y puesta de manifiesto, pues

---

(111) Buen ejemplo de trato de un Departamento ministerial concreto es el trabajo de ALVAREZ PASTOR: *Organización periférica del Ministerio de Agricultura*, Madrid, octubre de 1964, en «Documentación Administrativa», pp. 9 a 34, donde se plantean las características generales en aquella fecha de la organización periférica por Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura, elaborando unas conclusiones, y aborda también el tema de la oportunidad de la reforma. Situación que ha cambiado de forma notoria por la modificación de este Departamento; en cuanto a las Delegaciones, se estructuran por una Orden de 30 de junio de 1973, en virtud de la de 18 de marzo de 1972, que desarrolla a su vez el Decreto 2884/1971, de 5 de noviembre, en lo que se refiere a la estructuración de los servicios provinciales del Departamento, especialmente los de la Administración centralizada. Este es un supuesto claro, desde nuestra perspectiva de desconcentración, en que existe una competencia exclusiva del órgano desconcentrado, pero es una Administración centralizada, como claramente se dice en el preámbulo de la Orden de 30 de junio de 1973. Incluso, pues, tenemos muestra en nuestro Derecho positivo y actual regulación de determinados organismos desconcentrados, de la aplicación del principio en sus términos y con cierta técnica jurídica que independiza la desconcentración de la simple delegación o de otras formas y criterios organizatorios, distanciándola desde luego de la descentralización tanto en su naturaleza, criterios como efectos, superando la inercia de un tratamiento no muy técnico ni preciso, pero que resulta con cierta estridencia respecto de la imagen que una auténtica desconcentración debe proporcionar a nivel de aplicación, reglada en el Derecho positivo.

(112) El fenómeno ha sido ya denunciado por LUACES SAAVEDRA, Carlos: *El peligro de una inflación en la organización administrativa*, «Documentación Administrativa», Madrid, 1965, número 95, pp. 55-59. Criterio que sigue manteniendo el autor, a propósito de la reorganización del Ministerio de Educación y Ciencia, en su colaboración en el periódico «Nuevo Diario», de 16 de febrero de 1971, en que habla de la creación de nuevos y vastos universos orgánicos para albergue de nuevos y ambiciosos burócratas. Se muestra partidario de que la Administración resuelva en niveles y unidades de tipo sección o gabinete, sin necesidad de creación de grandes unidades. Este problema se relaciona, naturalmente, con la idea de desconcentración, que supone una solución.

Sobre la tendencia inflacionista, vide MELLÁN GIL, José Luis: *Supresión de organismos inexistentes*, revista «Documentación Administrativa», Madrid, 1964, número 82, pp. 70-73, plantea el problema, también referido al Ministerio de Educación y Ciencia, entonces de Educación Nacional, en relación con la Orden de 9 de septiembre de 1964 («BOE» del 29), por la que se suprimen las denominaciones de Secretaría Técnica y secretario técnico de la Comisaría General de Protección Escolar y Asistencia Social, por no existir reglamentariamente organismo y cargo de tal naturaleza. Esta supresión se hace de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Nacional de 25 de noviembre de 1955, en la actualidad afectada por la Ley General de Educación y por las diversas reorganizaciones que desde entonces ha sufrido el Departamento citado. Para MELLÁN, esta situación se produce a causa de un desfase entre la Administración y la realidad social, produciéndose hechos y situaciones

es un hecho susceptible de valoración que se produce en los más diversos sectores de la vida, y desde luego en términos de organización, con motivo de aplicar la desconcentración, mal entendida, de forma no técnica, con interferencias, por lo que es necesario apelar a una consciente actuación, determinando la realidad con conciencia de los criterios utilizables y jerarquizando los objetivos.

### 1. *Aplicación del criterio de desconcentración en la Administración española*

En España, a partir de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido de 26 de julio de 1957, y de la de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, se experimenta en la Administración pública una tendencia desconcentradora, con criterios actuales, adaptándose a las necesidades de agilizar la gestión, en todos los aspectos, de la Administración.

La reforma de la Administración, por ende la desconcentración, es tema tratado con la suficiente amplitud en todos los países, preocupa notablemente a tratadistas y gobernantes en general; en España, desde 1956, en que se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, también existe esta preocupación reformadora (113).

En el orden territorial es donde se verifica con mayor amplitud e importancia la llamada desconcentración. Los órganos locales adquieren competencias y atribuciones, aunque sigan con un régimen administrativo centralizado, como en el caso español. Para que exista la desconcentración deben darse las notas características, antes enunciadas, pero fundamentalmente el de la competencia propia y exclusiva, presupuesto necesario y característica esencial de distinción de otras posibles figuras afines.

En cuanto a la desconcentración técnica o funcional no es más que una forma, no la más importante, constituida por la territorial peri-

---

que resumen, sin ánimo exhaustivo, en los siguientes apartados: a) *creación de modo oficial de organismos que no existen en la realidad*; b) *estructuras de la realidad que no tienen reglamentación oficial*, y c) *estructuras con documentación en regla*, que en la realidad reproducen fielmente la imagen descrita por el reglamento oportuno, pero que dicho reglamento se ha desviado, sin necesidad, de las directrices generales de la organización de una Administración determinada.

(113) Omitimos dar una bibliografía con relación a la reforma administrativa. Basta indicar las semanas celebradas en España sobre el tema. *Vide* la bibliografía, página 75, nota 18, de *Transferencia de funciones administrativas*, ob. cit. VALLINA VELARDE.



férica, pues la realizada en pro de órganos centrales son medidas desconcentradoras de menos trascendencia.

En España desde siempre existe una desconcentración de hecho, pero hasta la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, sobre todo en sus disposiciones adicionales 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup>, no se establecen criterios jurídico-positivos que determinen de forma clara la técnica para efectuar la desconcentración.

El instrumento legal es a base de una delegación legislativa para que el Gobierno, a través de esta técnica, pueda desconcentrar la Administración, medio no utilizado con la suficiente amplitud. Prueba de ello son los Decretos llamados desconcentradores, hasta la fecha sólo afectan a nueve Ministerios (Justicia, Trabajo, Industria, Vivienda, Obras Públicas, Gobernación, Información y Turismo, Marina y Ejército).

La actividad de desconcentración ha sido parcial a partir de 1958, la timidez inicial no ha sido más acusada en los posteriores años, hasta tal extremo que a partir de 1963, en que se desconcentra el Ministerio de Obras Públicas, no encontramos hasta el momento actual ningún Decreto auténticamente desconcentrador, con excepción de la desconcentración efectuada en el Ministerio de Gobernación por Decreto de 15 de julio de 1965, en que se llevan a cabo determinadas medidas desconcentradoras del ministro de la Gobernación, en los gobernadores civiles presidentes de las Juntas Provinciales de Beneficencia y del director general de Beneficencia en las mismas autoridades.

Los recientes Decretos sobre desconcentración de la Armada y del Ejército se refieren a un aspecto concreto: la contratación administrativa (114), si bien afectan tanto a la desconcentración en autorida-

---

(114) La Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de la Jefatura del Estado, de Bases de Contratos del Estado, en su preámbulo ap. I, párrafo tercero, alude al tema del problema de la competencia, en cuanto a la capacidad de contratar de la Administración, que tiene personalidad única, para deslindar los órganos, que puedan ejercerla, se resuelve sobre el tema de la desconcentración de facultades en los Departamentos ministeriales. La Base I «Disposiciones preliminares» ap. 2, dice «Se determinarán las normas de competencia para autorizar la celebración de contratos en nombre del Estado sobre el principio de la desconcentración de facultades en los Departamentos ministeriales...». El Decreto 923/1965, de 8 de abril, aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, en su punto 2, párrafo segundo, habla de las atribuciones en materia de contratación, que pueden ser objeto de desconcentración mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, modificado recientemente por Ley 5/1973, de 17 de marzo, que supone una modificación parcial, el artículo 7, párrafo 2.º, alude a las atribuciones que pueden ser objeto, en función de las conveniencias de cada servicio, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros en órganos centrales o territoriales, que quedarán en su virtud constituidos en órganos de contratación del Estado, estas atribuciones pueden ser objeto a su vez de denegación.

des de la Administración Central como de la periférica, referidos naturalmente a la Administración militar, no a la civil. El Decreto 1747/1973, de 28 de junio, de desconcentración en la Armada, de las atribuciones del Ministro de Marina, en materias concernientes a la contratación administrativa, habla de desconcentración de atribuciones en autoridades «principales» y establece la competencia que cada una de ellas ha de recibir del Ministro, en orden a la celebración de contratos (115), incluso existe la posibilidad de delegación en otras autoridades de las facultades obtenidas por desconcentración pero condicionada a que convenga al servicio, concepto *standard*, cuya concreción se determinará discrecional, oportuna y coyunturalmente, y previa la aprobación del Ministro (116).

En relación con la desconcentración de facultades en el Ejército de Tierra, el Decreto de 8 de marzo de 1968 regulaba con anterioridad la desconcentración y delegación de facultades en diferentes autoridades militares, siempre en materia de contratación administrativa, que a veces se titula contratación militar (117). Se interpreta en este Decreto que la desconcentración y delegación son sinónimos, si bien en el caso de desconcentración determina que debe adoptarse la forma de Decreto, así como también se establece la imposibilidad de delegar la facultad o atribuciones a su vez obtenidas por delegación. Se entiende que el traspaso de competencia en órganos subordinados

---

(115) El preámbulo del Decreto 1747/1973, de 28 de junio, alude, en su párrafo cuarto, a la necesidad de establecer una amplia desconcentración de atribuciones y determinar la facultad de decisión que en materia de contratación administrativa se atribuye a las autoridades principales de la Armada y otras de la estructura naval. El apartado uno del artículo primero dice: «las atribuciones que corresponden al Ministro de Marina, como órgano de contratación del Estado, quedan desconcentradas en las autoridades que se expresan y para las materias que se indican».

(116) El artículo sexto del Decreto 1747/1973, de 28 de junio, declara: «las facultades que se desconcentran podrán ser delegadas por sus titulares, cuando así convenga al servicio en otras autoridades o en los Jefes de Organismos, Establecimientos, Dependencias, previa la aprobación del Ministro».

(117) El Decreto 564/1968, de 8 de marzo, desconcentra facultades en el Ejército de Tierra en aplicación del Reglamento General de Contratación aprobado por Decreto 3354/1967, de 28 de diciembre, y la Ley de Contratos del Estado, cuyo texto articulado se aprueba por Decreto 923/1965, de 8 de abril, modificado por la Ley 5/1973, de 17 de marzo. Las razones para hacer esta desconcentración se encuentran en el preámbulo del Decreto, donde se justifica por el despliegue territorial de las fuerzas del Ejército de Tierra en unidades independientes y para conseguir en cuanto a funciones administrativas de los mandos regionales una mayor eficacia y celeridad en la gestión. Recientemente este Decreto ha sido derogado (artículo 11 del Decreto 2955/1973, de 9 de noviembre) para adaptarlo a la modificación de la Ley de Contratos del Estado y con motivo de establecerse una nueva estructuración de la Administración Central Militar por Decreto 2719/1973, de 2 de noviembre.

supone la facultad de resolución definitiva, todo ello con motivo del Reglamento general de contratación de 1967, en aplicación de la Ley de Contratos del Estado de 1965, modificada parcialmente por la Ley de 17 de marzo de 1973, establece con su modificación, mediante la adecuada utilización del régimen de desconcentración previsto.

Igualmente, en época reciente hay Departamentos que han desconcentrado funciones, como el Ministerio de Hacienda por Orden de 28 de noviembre de 1969; es curioso que este Departamento utilice el ropaje jurídico de Orden ministerial para la desconcentración de funciones.

Incluso se alude a las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo, que en el preámbulo de la Orden citada dice que revalidaron dos principios que deben regir el quehacer administrativo: la desconcentración de funciones y el que postula economía, celeridad y eficacia (118).

Esta situación nos conduce a examinar el fenómeno, a través de determinados factores y como común denominador con el régimen jurídico francés, de gran influencia en nuestro sistema, para que una vez ponderado lo que ha ocurrido en el país vecino podamos sugerir su influencia entre nosotros.

Como índice significativo se puede examinar la situación de la desconcentración en Francia, sobre todo a nivel jurídico-positivo, de aplicación, pues un examen teórico y alusiones a posturas doctrinales han sido ya evidenciados.

El fenómeno de la desconcentración en Francia se produce, en un momento inicial, referido a aspectos de la Administración local. Con la Revolución francesa el estatuto de las entidades municipales se hace uniforme. El municipio, la más antigua y natural de las circunscripciones administrativas francesas, durante el *ancien régime*, es una entidad centralizada (119).

La transformación experimentada en el municipio ha sido fundamental; en un contexto realista y actual la problemática sobre centralización-descentralización ha perdido significado. La tutela clásica se ha convertido en tutela económica y técnica. El problema francés, similar al español, es que los municipios continúan con estructuras, competencias e instituciones decimonónicas; sin embargo, se enfren-

(118) Vide el preámbulo de la Orden de 28 de noviembre de 1969, donde se alude también a la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 (artículo 91), que no concreta específicas competencias.

(119) HOMONT, André: *La Commune, personne morale*. Fasc. 125, 1, «Juris Classeur Administratif». Vide también los números 3, 4 y ap. C., sobre: inadaptación del municipio a la sociedad francesa actual.

tan con problemas actuales, a las que no se adaptan las anteriores condicionantes, en una época de crisis de la municipalidad.

El tema de la desconcentración en relación con los municipios se plantea en Francia fundamentalmente en los problemas de aplicación de normas de urbanismos en los grandes municipios (120).

También el régimen jurídico de los establecimientos públicos y su organización administrativa supone la existencia de órganos colegiados, al frente de dichos establecimientos, que son para la doctrina francesa de descentralización por servicios (121); se plantea la cuestión disyuntiva de descentralización o desconcentración, por analogía con los Consejos municipales.

Como ejemplo de desconcentración administrativa en la Francia metropolitana tenemos el Decreto de 26 de septiembre de 1953; en cuanto a los departamentos de Ultramar el Decreto de 26 de abril de 1960 (122) acentúa la desconcentración administrativa realizada en la metrópoli.

La anterior situación se constata, pues los prefectos tienen la cualidad de ordenadores de pagos para la totalidad de las inversiones civiles del Estado en su circunscripción. Este principio se mantiene y sólo sufre derogación con intervención del Consejo de Estado, que adopta dicha resolución decretada con intervención de los ministros interesados y del Ministro encargado de los Ministerios ultramarinos. Además, los prefectos coordinan las actividades de todos los jefes de servicios civiles de su departamento. Los representantes locales de establecimientos públicos y sociedades del Estado o de economía mixta han de dar cuenta de su actividad al prefecto.

Pasamos, pues, en esta breve exposición, de una centralización a una descentralización progresiva. En esta evolución hay un momento singular con la llamada Monarquía de julio, con la ley de 22 de junio de 1833 (123), instauradora del régimen de elección de los consejeros

(120) LIET-VEAUX, Georges: *Règles d'Urbanisme applicables a la Région Parisienne*, fasc. 448, núm. 82, de «Juris Classeur Administratif», p. 9, plantea el problema del régimen parisiense, relativo a la transformación y demolición de inmuebles que se orienta bajo un principio de descentralización burocrática, que puede entenderse como de desconcentración.

(121) PLAGNET, M. Bernard: *Etablissements Publics*, fasc. 135, núm. 78, en «Juris Classeur Administratif».

(122) LUCHAIRE, F.: *Départements d'Outre-mer*, fasc. 130, núm. 46, en «Juris Classeur Administratif».

(123) BONNEAU, Henri: *Services départementaux* (Refondu par BONNAUD DE LAMARE, Roger). «Juris Classeur Administratif». Fasc. 120, núm. 4, vide I, *Notions historiques*, en que se examina la evolución de la descentralización departamental en Francia.

generales. Después la ley de 10 de mayo de 1838 extiende la autonomía del Consejo General aumentando sus atribuciones y restringiendo la tutela estatal administrativa. El movimiento continúa y la ley de 18 de julio de 1866 aumenta el poder decisorio de la asamblea departamental. Paralelamente a esta corriente descentralizadora se ha producido una importante desconcentración significativamente representada por los Decretos de 25 de marzo de 1852 y 13 de abril de 1861, que otorgan al prefecto y al subprefecto unos poderes de decisión propios en materias hasta la fecha reservadas a autoridades superiores centrales.

Es importante señalar en Francia algunas leyes descentralizadoras que suponen, a veces, desconcentración. Prueba de ello es la Ley de 10 de agosto de 1871, carta de organización departamental, que inicia una nueva época y obra descentralizadora. El Decreto-ley de 5 de noviembre de 1926 acentúa el movimiento de desconcentración. Entre 1940 y 1944 hay una vuelta esencial a la centralización, al establecerse régimen autoritario a causa de la ocupación alemana, pero se vuelve a las instituciones republicanas mediante una Ordenanza de 9 de agosto de 1944; en realidad lo que se hace es restablecer la situación anterior a 1940. La Constitución de 27 de octubre de 1946 marca teóricamente un momento nuevo en esta evolución, pues supone acabar con la tendencia descentralizadora (124). Si bien este principio y reforma acaba siendo letra muerta, pues no hay leyes orgánicas ni reglamentos de aplicación que lo establezcan. La Constitución de 4 de octubre de 1958 precisa que los municipios se administren libremente mediante Consejos elegidos, en las condiciones previstas por la Ley. Es el legislador el encargado de fijar el régimen jurídico de las colectividades locales. Los Consejos son «elegidos», pero no se precisa si debe hacerse por sufragio universal, como se hacía en la Constitución de 1946 (125).

El problema de la desconcentración en Francia se ha planteado a nivel regional, y sobre todo en relación con los planes de desarrollo

---

(124) El artículo 87 establecía que las colectividades locales se administrarían libremente, por Consejos elegidos por sufragio universal, y que las decisiones de estos Consejos estaban aseguradas por su presidente.

(125) El artículo 72 de la Constitución de 1958 se limita a decir que las colectividades territoriales se administran libremente por los Consejos que son electivos, de acuerdo con las previsiones legales. Los autores de la Constitución han dejado al legislador ordinario la posibilidad y el cuidado del régimen jurídico de las colectividades locales, se prevé simplemente la elección, pero no cómo ha de hacerse ésta.

y equipamiento. Prueba evidente es el Decreto de 23 de diciembre de 1970 de clasificación de las inversiones de carácter público ejecutadas con subvención estatal por otras personas públicas o privadas. Hay cuatro categorías de inversiones, numeradas mediante números romanos, realizadas por Ministerios, Ayuntamientos o Agrupaciones municipales, teniendo en cuenta el interés que representan desde el punto de vista nacional, regional, departamental o municipal.

La anterior clasificación adquiere gran importancia en cuanto a la aplicación y ejecución de leyes financieras (126).

En definitiva, en el aspecto de clasificación de las inversiones para los programas regionales de desarrollo y equipamiento en los Planes de Desarrollo francés se ha realizado una desconcentración que beneficia tanto al prefecto de una región como al prefecto de un departamento (127).

Conviene también señalar que los prefectos tienen por delegación determinadas autorizaciones relativas a los programas de inversiones, que provienen, por vía de desconcentración, de los ministros correspondientes (128).

Sugerida una aproximación de ordenamientos jurídicos entre el régimen francés y español, se debe reiterar cómo se ha producido esta era desconcentradora.

El principio de unidad es un criterio básico de la organización administrativa, en íntima relación con la funcionalidad (129). Se pone de

---

(126) Buena prueba de ello es el Decreto núm. 70 de 1947, que en sus artículos 2, 4 y 5 desconcentra las decisiones del Estado en materia de inversiones, fijando, en definitiva, las reglas aplicables para las circunscripciones administrativas francesas, incluyendo en éstas incluso el régimen de París. Esto se realiza a partir de 1 de enero de 1971.

(127) Según las operaciones que se realicen, de acuerdo con el Decreto de clasificación, el prefecto de la región tiene determinadas atribuciones y, por ejemplo, en las operaciones de la categoría II (de interés regional) decide sobre la utilización de autorizaciones del programa que le son notificadas globalmente para la Administración Central. En las operaciones de la categoría III (de interés departamental) reparte los créditos globales entre los departamentos de la circunscripción administrativa correspondiente.

El prefecto del departamento también tiene atribuciones reglamentarias y se refieren a operaciones relativas a los créditos concedidos globalmente y que se le notifican por el prefecto regional para las operaciones de categoría III o por el Ministro para las operaciones de interés municipal de la categoría IV.

(128) LANVERSIN, Jacques de: *Politique d'aménagement du territoire*. Refondu par GENEVOIS.

(129) MARTÍNEZ USEROS, Enrique: *La organización y sus principios institucionales* (trabajo leído en la apertura del curso académico 1960-61). Universidad de Murcia, 1960, V, p. 31 y ss. El tema de la distribución de funciones se estudia en el apartado III, 4, al establecer los requisitos: cohesión, máxima utilización de

manifiesto históricamente que el criterio básico es principio trascendente. Una estimación estática de la organización, la creación de una estructura instrumental, supone la existencia de un organismo, como presupuesto necesario para un procedimiento y forma de acción. Los principios de unidad y funcionalidad constituyen las fuerzas motrices de cualquier organización, por supuesto de la organización administrativa. Y, ¿cómo aparece la desconcentración?

Entre los conceptos y principios generales de la articulación del Estado, en su aspecto de Administración, en tiempos recientes, concretamente a principios de siglo, se han impuesto las expresiones concentración-desconcentración, generalmente vinculadas a una reforma administrativa. Estas formas de articulación, que pueden ser indispensables, no deben confundirse con los conceptos tradicionales centralización y descentralización, como se ha subrayado, puesto que concentración y desconcentración suponen grados de articulación en la organización administrativa del Estado, en sentido directo (130).

Los principios centralización y descentralización, como desconcentración y concentración, no son situaciones, ordenamientos, sino que implican direcciones, tendencias y no finalidades (131).

---

recursos, facilitar la coordinación y control, equilibrio, pp. 80 y ss. Las conclusiones, p. 88, destacan las consecuencias:

1.<sup>a</sup> Que el modo como se estructuran las divisiones funcionales tienen una influencia directa sobre las motivaciones y sobre los tipos de actividad que se producen en el ámbito de los organismos. Los efectos de la división del trabajo son, pues, perceptibles tanto en el presente como en el pasado, y, en cierta medida, es también posible anticiparlos para el futuro. El análisis y la previsión de ello es función de la planificación y de la programación organizativas.

2.<sup>a</sup> Que todos los tipos de división y especialización funcional ofrecen ventajas e inconvenientes, por lo que también a este respecto la actividad organizativa es de ejecución continuada, al objeto de derivar siempre las mayores ventajas de conformidad a los elementos y circunstancias prevalentes.

3.<sup>a</sup> La clasificación de la actividad primaria de un organismo de pequeña o mediana extensión, es fundamentalmente operada sobre bases de fines y procedimientos; mientras que para los organismos de gran ámbito se provee a las mismas funciones mediante una primera subdivisión sobre bases sociológicas o territoriales.

4.<sup>a</sup> En cuanto sea posible, no hay que emplear varios criterios de distribución, en el mismo grado organizativo.

(130) Tanto FORSTHOFF, en su ob. cit., *Tratado de Derecho Administrativo*, páginas 584 y ss., como GARCÍA-TREVIJANO, ob. cit., *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II, tomo 2.º, hablan de la Administración y de la organización, como directa mediata e inmediata, concentrada y desconcentrada.

(131) PETERS, Hans: *Zentralisation und Dezentralisation*, 1928, manifiesta que la naturaleza de las expresiones centralización y descentralización no suponen finalidades, sino direcciones; también alude a la diferencia entre descentralización administrativa y autónoma, hace un estudio de la nueva terminología. Estudia, en la época de los años veinte, la Administración prusiana, en relación con los principios organizatorios.

La concentración y la desconcentración como tendencias actúan en una doble dirección: vertical y horizontal. Naturalmente la concentración en un sentido horizontal propende a reunir en la misma autoridad todas las funciones de igual escala administrativa; la desconcentración tiende al reparto entre varias autoridades de la misma escala. En sentido vertical el reparto de competencias se hace a nivel local, o se sitúa, por el contrario, el centro de gravedad en la cúspide de la Administración Central. La concentración o desconcentración vertical se ha llamado espacial, y la horizontal objetiva, sobre todo referidos estos criterios a los fenómenos de centralización y descentralización (132).

## 2. *Desconcentración y delegación en el ordenamiento jurídico español*

La idea de delegación es, como se ha puesto de relieve en un sector, entre nosotros, el espíritu y motor de diversas figuras jurídicas (133); la doctrina italiana (134) ha elucubrado sobre el tema lo suficiente.

Ocioso un planteamiento sobre analogías, diferencias, aproximaciones, matices y circunstancias que sólo contribuiría en último término a aventurar meras hipótesis. Interesa señalar que la confusión es evidente y la conveniencia de clarificación se impone. Demanda urgente para común entendimiento, exigencia cotidiana a causa de las múltiples imprecisiones y más aún confusionismo, atecnicismos, verdaderas e intrincadas selvas de expresiones, calificaciones incluso incongruentes susceptibles de clasificación y orden para participar en parte de la comunidad y universo conceptual en torno a tema intuitivamente importante y trascendente.

La demostración evidente es que bajo las más diferentes etiquetas se realiza una labor de transferencia, traspaso a veces con contenido de desconcentración, pero utilizando las expresiones más diversas.

La cuota de responsabilidad del perfil insinuado de nuestra realidad jurídico-positiva en torno al tema es suficiente motivo como para abordar el tema inicial de desbroce de una selva tan complicada como actual, nacida de una motorización evidente, de una rapidez a veces

---

(132) Vide DE PETERS, ob. cit.,

(133) MORELL OCAÑA, Luis: *La delegación entre entes en el derecho público español*. IEAL, Madrid, 1972. Vide pp. 15 y ss.

(134) FRANCHINI, Flaminio: *La delegazione amministrativa*. Milano, 1950. Que considera la delegación como instituto jurídico de derecho público. Vide pp. 11 y siguientes.



sin meditación suficiente producida como el mal del siglo, donde la velocidad es vértigo y se imponen medidas de control en evitación de desorden y vorágine, necesario corolario a situaciones que no han ido decantando perfiles con el tiempo sino conformando figuras agresivas, antitéticas, contrastes entre contenido y forma; deviene todo esto en una necesaria tarea de destilación y asepsia, de clarificación y pausa para acomodar la prisa que ha producido tal actuación.

La tarea de desconcentración, como principio, criterio y manifestación de la Administración actual, se concreta en nuestro ordenamiento con las alusiones más diversas, bajo ropajes jurídicos singulares, que recorre toda la jerarquía formal de las normas, desde la Ley, pasando por Decretos y Ordenes, hasta llegar a Resoluciones y Circulares. Esto se produce, además, en épocas recientes (135).

Los términos delegación y desconcentración no se separan, incluso a veces conviven, cuando se habla conjuntamente de desconcentración y de delegación de facultades (136). Pero esto no es lo más grave; ofrecemos la nómina de los términos que se emplean, desde luego sin precisión, en las más recientes disposiciones al respecto.

Bajo el epígrafe delegación se habla de las siguientes posibilidades:

- a) Delegación de facultades.
- b) Delegación de atribuciones.
- c) Delegación de facultad.
- d) Delegación de funciones.
- e) Delegación de competencias.
- e') Autorización de delegar facultades.
- f) Delegación de firma.
- g) Delegación de autorización.

Bajo el epígrafe de desconcentración nos encontramos con los siguientes supuestos:

- a) Desconcentración de atribuciones.
- b) Desconcentración y delegación de facultades.
- c) Desconcentración de competencias.
- d) Desconcentración de funciones.

---

(135) La mayor parte de las referencias se hacen a los años de 1972, 1973 y principios de 1974, para demostrar la actualidad del tema, aunque sea de obligada alusión alguna otra disposición, no tan reciente en el tiempo.

(136) El Decreto 2955/1973, de 9 de noviembre, sobre desconcentración y delegación de facultades en la contratación administrativa, relativo a la desconcentración y delegación en la Administración militar. Se distingue entre desconcentración (art. 1) y delegación (art. 2) y se especifican las facultades desconcentradas (artículo 3). Deberían desconcentrarse competencias.

- e) Desconcentración y transferencia de funciones.
- f) Desconcentración de facultades.
- g) Desconcentración de servicios.

Existen más fórmulas, incluso curiosas, como en el supuesto en que se habla de «distribución de competencias». Este es el caso de la Orden ministerial de 25 de marzo de 1972, que autoriza al Ministerio de Agricultura para que efectúe una distribución de competencia de Organismos suprimidos.

Referidos a los años de 1972, 1973 y principios de 1974 veamos ahora las referencias a todos estos supuestos y epígrafes en que se habla de desconcentración, bajo fórmulas típicas, peculiares y utilizando una terminología muy prolífica y confusa.

Para ello vamos a examinar con una referencia que no pretende ser exhaustiva tanto lo que se llama en repetidas normas con el más diverso ropaje jurídico «delegación» y «desconcentración» con sus respectivas modalidades.

a) *Delegación de facultades*

Resolución de 15 de septiembre de 1972. Dirección General de Capacitación y Extensión Agrarias. Delega facultades en el secretario general del Servicio de Extensión Agraria.

Resolución de 7 de septiembre de 1972. Dirección General de Energía. Delega facultades en el subdirector general de Energía Eléctrica.

Resolución de 5 de octubre de 1972. Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas. Delega facultades en delegados provinciales del Ministerio de Industria.

Resolución de 26 de abril de 1972. Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria. Facultades delegadas sobre Industrias Panaderas.

Resolución de 20 de septiembre de 1972. Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas. Delega facultades en el subdirector general de Industrias Alimentarias.

La Resolución de 10 de noviembre de 1972 de la Dirección General de Aduanas delega facultades en Hacienda en la Administración Territorial.

Resolución de 9 de noviembre de 1972. Dirección General de la Energía. Delega facultades en el subdirector general de Planificación Energética.

Orden de 31 de enero de 1973. Delega facultades en la Dirección General de Producción Agraria.

Resolución de 31 de enero de 1973, de la Dirección General de Producción Agraria. Delega facultades en los subdirectores generales y jefe de Sección de Asuntos Generales.

Delegación de facultades del presidente del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias en el secretario general, por Resolución de 23 de febrero de 1973.

La Circular de 6 de febrero de 1973, de la Dirección General de Aduanas, de aplicación de la anterior Resolución, de delegación de facultades.

Resolución de 23 de febrero de 1973, de la Dirección General de la Energía. Delega facultades en el subdirector general de Combustibles.

La Orden de 20 de julio de 1973, del Ministerio de Planificación del Desarrollo, creado por Ley de 11 de junio de 1973, delega facultades en el subsecretario.

Orden de 26 de junio de 1973, del Ministerio de la Vivienda, delega facultades en el subsecretario.

La Orden de 5 de septiembre de 1973, del Ministerio de Planificación del Desarrollo, delega facultades sobre contratación en el director general del Instituto Nacional de Estadística.

La Orden del Ministerio de Relaciones Sindicales de 15 de septiembre de 1973 delega facultades sobre ordenación del gasto.

Orden de 2 de noviembre de 1973. Ministerio de la Vivienda. Delega facultades en el subsecretario.

Resolución de 12 de diciembre de 1973. Dirección General de Industrias y Metalúrgicas Navales. Delega facultades en el jefe del Servicio de Reglamentación, Homologación e Inspección Técnica de Vehículos.

Resolución de 19 de octubre de 1973, de la Dirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Obras Públicas, de delegación de facultades.

Resolución de 20 de diciembre de 1973, de la Dirección General de la Vivienda, delegando facultades en delegados provinciales sobre expedientes sancionadores de viviendas de protección oficial.

Orden de 8 de diciembre de 1973. Delega facultades en el director general de personal de Educación y Ciencia.

Dirección General de la Vivienda. Delega facultades en delegados provinciales sobre expedientes sancionadores de viviendas de protección oficial por resolución de 20 de diciembre de 1973.

Ministerio de la Vivienda. Delega facultades en el subsecretario. Orden de 15 de enero de 1974. Se delegan facultades sancionadoras en delegados regionales de Comercio por Orden de 31 de julio de 1974.

Viviendas de protección oficial. Facultades delegadas sobre expedientes sancionadores por Resolución de 20 de diciembre de 1973.

Delegación de facultades del Instituto Nacional de Urbanización. Resolución de 7 de marzo de 1974.

Facultades delegadas en materias del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras por Resolución de 18 de mayo de 1974.

Facultades sancionadoras delegadas en materia de disciplina del mercado por Orden de 31 de julio de 1974.

Dirección General de Administración Local. Delega en gobernadores civiles visado de acuerdos de Corporaciones Locales en materia de retribuciones complementarias de sus funcionarios. Orden de 19 de abril de 1974.

Delega facultades sobre contratación de obras en Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Orden de 10 de julio de 1974.

Delega facultades en el director general de Administración Territorial de Hacienda Pública. Orden de 27 de junio de 1974.

Delega facultades en el director general de Política Tributaria. Orden de 10 de julio de 1974.

b) *Delegación de atribuciones*

Delegación de atribuciones. Por Decreto 46/1972. Ministerio de Agricultura. Delega atribuciones.

Delegación de atribuciones. Orden de 15 de septiembre de 1972. Ministerio de Información y Turismo. Delega atribuciones en Direcciones Generales de Espectáculos y Cultura Popular.

Delegación de atribuciones. La Resolución de 12 de febrero de 1972 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias delega atribuciones.

La Resolución de 1 de marzo de 1973 de la Dirección General del Tesoro y Presupuesto sobre delegación de atribuciones.

Resolución de 20 de enero de 1973, en el Ministerio de Industria, delega atribuciones en el subdirector general de Tecnología y Productividad Industrial.

La Resolución de la Subsecretaría de Gobernación de 1 de febrero de 1973 delega atribuciones en el inspector general.

La Resolución de 26 de junio de 1973 amplía la anterior delegación.

La Circular de 14 de abril de 1973 delega en el director general de Seguridad Social atribuciones sobre recompensas a personal del mutualismo laboral, en el Ministerio de Trabajo.

La Orden de 16 de abril de 1973 del Ministerio de Educación y Ciencia delega en el director general de Personal atribuciones sobre ejercicios cerrados.

Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Vivienda de 5 de julio de 1973 sobre delegación de atribuciones de la Subsecretaría en la Oficialía Mayor.

La Resolución de 17 de julio de 1973 de la Dirección General de Administración Local delega atribuciones en el jefe central del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

Orden de 19 de julio de 1973 del Ministerio de Información y Turismo sobre delegación de atribuciones en el subsecretario y directores generales.

Resolución de la Subsecretaría de Información y Turismo de 20 de julio de 1973 sobre delegación de atribuciones del subsecretario en el director general de Servicios.

La Orden del Ministerio de Justicia, de 28 de junio de 1973, delega atribuciones en el subsecretario, directores generales y secretario general técnico.

Orden del Ministerio de Justicia de 26 de julio de 1973 delega atribuciones en el director general de Registros y Notariado.

La Resolución de la Dirección General de Promoción Social (Trabajo) de 11 de septiembre de 1973 delega atribuciones en el jefe de la Sección de Formación Laboral.

Orden de 14 de junio de 1973, del Ministerio de Comercio, delega atribuciones en los subsecretarios.

Instituto Nacional de Urbanización, delega atribuciones por Resolución de 7 de marzo de 1974.

Delegación de atribuciones en materia de planes provinciales de obras y servicios de interés local mediante Decreto 2170/1974, de 20 de julio.

Dirección General de Asistencia Social, delega atribuciones en el subdirector general del Instituto Nacional de Asistencia Social por Resolución de 29 de julio de 1974.

Se habla de atribución de facultades a la Dirección General de Administración Territorial de la Hacienda Pública. Orden de 27 de junio de 1974.

Se delegan atribuciones en los subsecretarios por Orden de 23 de enero de 1974.

Se ha efectuado delegación de atribuciones en materia de contratación, por las siguientes disposiciones:

Presidencia del Gobierno:

Por Orden de 20 de junio de 1967, en el director general del Instituto Geográfico y Catastral.

Por Orden de 30 de agosto de 1969, en el secretario general técnico.

Por Orden de 21 de febrero de 1970, en el director general del Instituto Nacional de Estadística.

Por Orden de 4 de mayo de 1970, en el comisario adjunto del Plan de Desarrollo.

Ministerio de Asuntos Exteriores:

Por Orden de 9 de enero de 1968, en el secretario general.

Ministerio del Ejército:

Por Decreto 564/1968, de 8 de marzo, sobre desconcentración de facultades en el subsecretario, directores generales, capitanes generales de Región, subinspectores generales y generales jefes de Organismo.

Ministerio de Hacienda:

Por Orden de 1 de junio de 1970, en el subsecretario y director general del Patrimonio del Estado.

Ministerio de la Gobernación:

Por Orden de 12 de noviembre de 1969, en el subsecretario, directores generales y secretario general técnico.

Ministerio de Justicia:

Por Orden de 12 de junio de 1969, en el oficial mayor.

Ministerio de Obras Públicas:

Por Decreto 1558/1959, de 10 de septiembre, sobre desconcentración de atribuciones en los directores generales de Carreteras y Caminos Vecinales, Transportes Terrestres, Obras Hidráulicas y Puertos y Señales Marítimas.

Ministerio de Trabajo:

Por Orden de 27 de noviembre de 1969, en el subsecretario y secretario general técnico.

Ministerio de Industria:

Por Orden de 20 de mayo de 1970, en el subsecretario.

Ministerio de Agricultura:

Por Orden de 2 de agosto de 1965, en el subsecretario.

Ministerio del Aire:

Por Orden de 15 de marzo de 1968 (*Diario Oficial del Ministerio del Aire* núm. 33, de 16 de marzo), modificada por la de 18 de mayo de 1970 (*Diario Oficial del Ministerio del Aire* núm. 61, de 21 de mayo), en los subsecretarios, directores generales y altos jefes.

Ministerio de Comercio:

Por Orden de 10 de marzo de 1970, en los subsecretarios.

Ministerio de Información y Turismo:

Por Orden de 10 de noviembre de 1969, en el secretario general técnico y directores generales.

Ministerio de la Vivienda:

Por Orden de 12 de noviembre de 1969, en el subsecretario y directores generales.

Por Orden de 14 de julio de 1970, en el Subsecretario y Director General de Urbanismo.

c) *Delegación de facultad*

Decreto 189/1974, de 24 de enero, por el que se delega en el ministro de Marina la facultad de aprobar las modificaciones de tarifas del Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo.

d) *Delegación de funciones*

Orden de 23 de mayo de 1973, del Ministerio de Industria, sobre delegación de funciones en jefes de Servicio y Sección del Registro de la Propiedad Industrial.

Resolución de 28 de noviembre de 1973, del Ministerio de Obras Públicas, delegando funciones en la Subsecretaría.

Resolución de 22 de junio de 1973 sobre delegación de funciones de la Dirección General de Exportación en delegaciones y subdelegaciones de Comercio.

Resolución de 14 de enero de 1974, de la Dirección General de Administración Local, ratifica delegación de funciones en el secretario general.

Orden de 17 de julio de 1974, delega funciones en la Dirección General de Ordenación Educativa del Ministerio de Educación y Ciencia.

Resolución de 15 de julio de 1974, de la Dirección General de Administración Local, delega funciones en los subdirectores generales.

e) *Delegación de competencias*

Orden de 26 de junio de 1973, de Gobernación, sobre delegación de competencias.

Resolución de 2 de julio de 1973, del director general de Política Interior y Asistencia Social, sobre delegación de competencias en el subdirector general de Asistencia Social.

Resolución de 10 de julio de 1973, de la Dirección General de Administración Local, sobre delegación de competencia en la Secretaría General.

Orden de 5 de diciembre de 1973, del Ministerio de Educación y Ciencia, delega competencias en materia de personal, que son atribuciones en el director general de Personal, en los delegados provinciales del Departamento, en el subdirector general de Personal y en jefes de Sección.

Orden de 31 de mayo de 1974 delega competencias en la Dirección General de Universidades e Investigación.

e') *Autorización de delegar facultades*

Orden de 2 de noviembre de 1973, del Ministerio de la Vivienda, que autoriza a la Dirección General de la Vivienda el delegar facultades del Instituto Nacional de la Vivienda.

Orden de 10 de abril de 1974, de la Junta Central de Acuartelamiento, autoriza delegación de facultades sobre contratación.

f) *Delegación de firma*

Resolución de 3 de octubre de 1973, del Ministerio de Obras Públi-



cas, delega en el jefe de la Sección de Camineros y Personal Laboral la firma para reconocimiento de bienes y quinquenios.

Orden de 9 de julio de 1974, delegación de firma y atribuciones.

g) *Delegación de autorización*

Orden de 16 de noviembre de 1973, del Ministerio del Aire, delega autorización en la Subsecretaría de Aviación Civil sobre utilización de vía aérea.

Incluso en algunos supuestos se delega la presidencia, como en el caso de la Resolución de 29 de abril de 1974, IRESCO delega su Presidencia.

a) *Desconcentración de atribuciones*

Decreto 1747/1973, de 28 de junio, sobre desconcentración en la Armada de las atribuciones del ministro en materias concernientes a la contratación administrativa.

Orden de 25 de febrero de 1974, desconcentración de atribuciones para contratación administrativa, desarrolla el Decreto de 28 de junio de 1973.

b) *Desconcentración y delegación de facultades*

Algunas normas al hablar de delegación de facultades dicen que se efectúa una desconcentración (vide el apartado a).

c) *Desconcentración de competencias*

Decreto de 15 de julio de 1965, del ministro de la Gobernación, sobre desconcentración de competencias del Ministerio de la Gobernación en materia de Beneficencia.

d) *Desconcentración de funciones*

Orden de 28 de noviembre de 1969, desconcentra funciones liquidadoras en el Ministerio de Hacienda.

e) *Desconcentración y transferencia de funciones*

Se habla de desconcentración y transferencia de funciones en el artículo 3 del Decreto de 31 de octubre de 1958.

f) *Desconcentración de facultades*

Decreto de 8 de marzo de 1968, desconcentración de facultades en el Ejército de Tierra.

g) *Desconcentración de servicios*

El Decreto de 31 de octubre de 1958, del Ministerio de la Gobernación, sobre desconcentración de servicios en la Dirección General de Seguridad.

En cuanto al ropaje jurídico se desconcentra mediante Ley, como veremos más adelante, en unos supuestos particulares, mediante Orden ministerial (137). En relación a utilizar la palabra desconcentración también se hace, aunque de forma implícita, en normas con rango jurídico inferior como en el supuesto de Circulares o Resoluciones e Instrucciones de Direcciones Generales.

La delegación corrientemente utiliza la fórmula de Orden ministerial, aunque a veces se delega por Decreto (138), si bien es frecuente encontrar Resoluciones de directores generales o subsecretarios que suponen delegación e incluso Circulares en algún Departamento (139), aunque sea por vía de aplicación o explicación de anteriores delegaciones, pero también se efectúa, a veces, una auténtica delegación por este procedimiento.

Respecto del origen tampoco existe unidad, pues si bien es la autorización legislativa la que motiva la desconcentración, las Leyes son de Régimen Jurídico, Procedimiento, Desarrollo Económico y Social, Contratos del Estado, etc. En algunos supuestos, Leyes especiales autorizan la desconcentración o atribuyen competencias, en ocasiones atribuciones innominadas, genéricas, en base a alguno de los anteriores argumentos, mediante la técnica delegatoria o desconcentradora.

---

(137) La fórmula usual de desconcentrar es la de Orden ministerial, aunque exista previamente una autorización legal, incluso en ocasiones se dice debiera desconcentrarse de esta forma.

(138) Por ejemplo, el Decreto 189/1974, de 24 de enero, por el que se delega en el Ministro de Marina la facultad de aprobar las modificaciones de tarifas del Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo.

(139) La Circular de 6 de febrero de 1973 de la Dirección General de Aduanas, desarrolla la Resolución de 10 de noviembre de 1972, que delega facultades en Hacienda, en la Administración Territorial.

### 3. La desconcentración a través de procedimientos peculiares

Como consecuencia de la denominada «reforma administrativa» se aplican criterios con el objetivo y finalidad de resolver la distribución de competencias, en la Administración española aunque esta distribución y reparto supera la desconcentración, uno de los medios, posiblemente el más importante, lo constituye tal criterio organizatorio.

Se constata, sin embargo, la poca fertilidad entre nosotros de esta tendencia iniciada con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y continuada en la Ley de Procedimiento Administrativo. La primera en algunos artículos (140) y en sus disposiciones adicionales, acuña y consagra a nivel legal el término «desconcentración de funciones». El articulado de la Ley de Procedimiento Administrativo, así como las disposiciones reglamentarias de la misma, prevén la desconcentración, reparto de competencias entre órganos centrales e inferiores en los Departamentos Civiles de la Administración del Estado (141).

No es hora de discutir sobre la autorización concedida al Gobierno para realizar la desconcentración, límites, significado, la utilización realizada hasta la fecha, su naturaleza, así como el examen de los Decretos llamados desconcentradores, en España. El tema ha sido objeto de reflexión suficiente (142).

En realidad se han seguido vías peculiares, se ha establecido un procedimiento paralelo, concurrente a veces con el enunciado, para conseguir la llamada desconcentración. Nos referimos a las Leyes aprobatorias de los Planes de Desarrollo, que facultan al Gobierno para

---

(140) *Vide* los artículos 14, 15 y 16 LRJ de 26 de julio de 1957 sobre competencia exclusiva de los Subsecretarios, Directores generales y Secretarios generales técnicos. Las disposiciones adicionales (primera a cuarta), el artículo 22 sobre delegación de atribuciones y la exposición de motivos, ap. VI «Desconcentración de funciones». Los preámbulos de las disposiciones legales constituyen fuente de interpretación auténtica de sus preceptos según reiterada jurisprudencia (cfr. las Sentencias de 20 de abril de 1950 y 4 de noviembre de 1957) y en el preámbulo de la LRJ se alude a desconcentración de funciones.

(141) Los artículos 5 y 6 de la LPA atribuyen y distribuyen las competencias en la Administración Civil del Estado. La Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958 desarrolla el artículo 6.

(142) Cfr. DE LA VALLINA, en *Transferencia de funciones administrativas*, ob. cit., páginas 74 y ss. Da una interpretación sobre cómo debe interpretarse la autorización para desconcentrar, que las disposiciones adicionales de la Ley de Régimen Jurídico confiere al Gobierno (pp. 78 y ss.), así como la posibilidad de que siga desconcentrando por Decreto, después de expirado el plazo de un año, pues era éste el que se fijaba para realizar la desconcentración, con un interés loable de rapidez, intención no hecha realidad.

integrar en Delegaciones territoriales unificadas determinados servicios y dependencias periféricas, a propuesta del ministro correspondiente, siempre que la medida responda a las conveniencias del servicio, aconsejando estas integraciones a nivel desconcentrado. Sorprende que existiendo un procedimiento para desconcentrar, si hay una autorización al Gobierno para realizar esta función, si esta autorización no ha prescrito, como se ha entendido en la práctica, cómo entonces se elige una vía nueva para realizar esta labor (143).

La Ley 1/1969, de 11 de febrero, aprobatoria del II Plan de Desarrollo Económico y Social para el cuatrienio 1968-1971 en relación con el criterio de desconcentración sigue en la línea de la aprobatoria del I Plan, con la originalidad de aludir a un principio organizativo: la descentralización, referido a la agricultura (144).

El texto refundido del II Plan de Desarrollo, aprobado por Decreto 902/1969, de 9 de mayo, alude a la «delegación», se puede entender desconcentración, en órganos del Movimiento o de la Organización Sindical (145).

Un ejemplo significativo de esta técnica la tenemos en la organización del Ministerio de Comercio, al reorganizar las Delegaciones de Comercio (Delegaciones Regionales) en 1966, esto se hace en virtud de lo previsto en la disposición final segunda de la Ley de aprobación del I Plan de Desarrollo (146).

En este aspecto se ha continuado con el mismo sentido, utilizando las expresiones de delegación, descentralización y desconcentración (147), generalmente sin una precisión debida.

---

(143) La Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el I Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-67, la disposición final segunda contiene una autorización al Gobierno para integrar en delegaciones territoriales unificadas todos los servicios y dependencias periféricas de los Departamentos ministeriales.

(144) La Ley aprobatoria del II Plan. Ley 1/1969, de 11 de febrero, el último párrafo del preámbulo dice: «La experiencia adquirida ha puesto de manifiesto la consecuencia de mantener para el II Plan de Desarrollo la casi totalidad de dicha normativa, completando algunas de sus disposiciones, especialmente en lo que se refiere a la descentralización en la agricultura.»

(145) El texto refundido del II Plan de Desarrollo aprobado por Decreto de 9 de mayo de 1969, Decreto 902/1969, en el artículo 4.2.-b) se habla de delegación incluso en Organismos del Movimiento o de la Organización Sindical.

(146) Se dice textualmente en esta disposición: «Se faculta al Gobierno para integrar, en Delegaciones territoriales unificadas, todos los servicios y dependencias periféricas de los Departamentos ministeriales actualmente existentes a propuesta del Ministro correspondiente y en la medida que las conveniencias del servicio lo aconsejen.»

(147) El apartado a) del párrafo 2, art. 4 de la Ley de 10 de mayo de 1972, Ley 22/1972, aprobatoria del III Plan amplía las facultades del ente delegante y delegado. El Decreto 1541/1972, de 15 de junio, aprueba el texto refundido de la

También al reorganizarse la Administración pública para reducir el gasto público se alude a criterios organizatorios (148).

El tema queda esquemáticamente expuesto y la tendencia de utilizar la desconcentración en aspectos económicos, pero afectando a la organización de la Administración Civil del Estado es una vía muy prolífica y trascendente de la que nos ocuparemos próximamente.

#### 4. *Recapitulación*

Parece que el criterio, no dogmatizamos como principio el fenómeno, se encuentra traspasado de opiniones y contradicciones. La doctrina, como en tantos otros campos, ha llegado a un consenso: la desconcentración es interorgánica, la descentralización intersubjetiva. En fin, la desconcentración se da en la misma persona jurídica y la descentralización entre entes distintos.

Nos enfrentamos aquí con un supuesto claro de resolución por simplificación. La fórmula, evidentemente, es simple, no interesa fijar su paternidad, pero la gran mayoría coincide en el aserto. Ahora bien, a un fenómeno complejo corresponde un tratamiento congruente, coherente, adecuado, que le es propio en términos consecuentes. La complejidad es manifiesta, por eso se problematiza la cuestión, de ahí su discusión, por ende hay un fenómeno de aceleración acumulada, por complejidad y cúmulo de repercusiones.

La resolución ha de ser, evidentemente, compleja y la sencilla congruencia de producirse el fenómeno desconcentrador en supuestos de la misma persona jurídica interorgánicamente y el descentralizador intersubjetivamente, entre personas jurídicas distintas no aclara la cuestión, se observa al tratar en profundidad la cuestión que a través de un procedimiento desconcentrador puede ampliarse de alguna forma la centralización en detrimento de la descentralización. Eso ocurre en el caso de unidades periféricas, las Delegaciones ministeriales, concurriendo con otras figuras descentralizadoras, por ejemplo, la territorial, la más clara entre las clases de descentralización. En defini-

---

Ley del III Plan de Desarrollo, para el período 1972-75, en actual ejecución. En su artículo 4 se dice: «Para contribuir al logro de los objetivos que el Plan establece, el Gobierno impulsará la *descentralización* a favor de las Corporaciones locales y la *desconcentración* administrativa.»

(148) Por Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, se reorganiza la Administración Civil para reducir el gasto público; el Decreto-ley 8/1966, de 3 de octubre, dispone la reducción de los gastos consuntivos de la Administración del Estado. En la Administración descentralizada (se refiere a los organismos autónomos) se cumple por Decreto 2149/1967, de 19 de agosto.

tiva, la desconcentración sustrae competencias del centro que se trasladadas a la periferia y las personas jurídico-públicas descentralizadas van perdiendo atribuciones.

Por tanto, sin vocación carismática, es sospechable al menos, afirmar la polémica y problemática naturaleza del criterio, su auténtico cauce para aclarar las cuestiones y afirmar determinadas puntualizaciones a manera de conclusión.

## 5. *Conclusión*

1. La cuestión es compleja, problemática.
2. Las soluciones al uso son simples y se produce con frecuencia un desajuste cuestión-solución.
3. El principio o criterio, aplicado a una organización hay que examinarlo desde la óptica de cada régimen jurídico o sistema organizatorio.
4. Se puede teorizar sobre el tema y sus consecuencias, pero es más operativo analizar las realidades por ordenamientos jurídicos concretos.
5. Existe confusión, por aplicación indiscriminada del concepto, con aplicación a situaciones distintas y produciéndose situaciones fronterizas.
6. La proximidad a figuras afines conduce a confusiones evidentes.
7. Como procedimiento es una técnica susceptible de aplicación, sólo dentro de la centralización.
8. El criterio es relativo, ha tenido diversos significados pero debe ceñirse al ejecutivo.
9. La transferencia de competencias y por ende de funciones se produce dentro de una misma persona jurídica y es un fenómeno interorgánico.
10. Los sistemas organizatorios que responden a un esquema lineal, piramidal, escalar o de línea puro, son los aptos para aplicar técnicas desconcentradoras.
11. Se debe elaborar un elenco de expresiones para atribuirles un significado convenido para hacerles susceptibles de aplicar la desconcentración.

12. El valor del tiempo y del espacio afectan al concepto de desconcentración, que está traspasada por estas instancias.

13. La problemática de la decisión está implícita en el tema desconcentración.

14. Aunque sea un criterio técnico está determinado por implicaciones de decisión política.

15. Existen procedimientos usuales y peculiares para desconcentrar.

16. El tema se encuentra íntimamente relacionado con la proliferación de la organización y la acelerada expansión y creación de órganos.

17. Es un concepto aséptico, sin significación en relación con el poder, pero equidista de un concepto político de libertad y de una idea centralista y absoluta del poder.

18. La idea no tiene un substrato y elaboración doctrinal suficiente para elaborar una teoría y doctrina con base filosófica sobre el mismo.

19. La articulación, dentro de una Administración, es susceptible de arbitrarse por medio de la desconcentración. Traspasar el concepto intersubjetivamente sólo es susceptible por ampliación y no en puridad.

20. El tema evoca y convoca a otros conceptos: descentralización, excentralización, federalismo y no sugiere, por razones semánticas, su auténtico significante de centralización.

21. El problema no es actual, aunque sí el tema, provocando la confusión su tratamiento trivial.

22. Categorizar el concepto, dogmatizar la idea, atribuirle más características rigurosas despega el criterio de la realidad que no se da en puridad.

Con la pretensión de mediar en la polémica y aportar alguna clarificación sobre el tema, en el entendimiento de no haber resuelto definitivamente la cuestión que reiteramos tiene matices empíricos muy acusados, en el compromiso de continuar la tarea investigando en profundidad, se pone un punto y aparte que será final en su día.





# **JURISPRUDENCIA**

