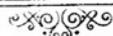


# La nueva descentralización



## DISCURSO

leído en la

# Universidad de Valladolid

en la solemne inauguración del

## **CURSO ACADÉMICO DE 1914 A 1915**

por el doctor

# Don Antonio Royo Villanova

Catedrático de la Facultad de Derecho



**VALLADOLID**

**Imprenta Castellana**

Duque de la Victoria, 31

1914

# La nueva descentralización



## DISCURSO

leído en la

Universidad de Valladolid

en la solemne inauguración del

**CURSO ACADÉMICO DE 1914 Á 1915**

por el doctor

Don Antonio Royo Villanova

Catedrático de la Facultad de Derecho



**VALLADOLID**  
Imprenta Castellana  
Duque de la Victoria, 31

1914

Excmo. é Ilmo. Señor:

No, ciertamente, por tópico oratorio sino por un elemental imperativo de la sinceridad, he de comenzar mis palabras, en este solemne acto, encomendándome á vuestra benevolencia, pues el cumplimiento de este deber reglamentario ha venido á recaer sobre mis modestas fuerzas en circunstancias bien desfavorables, tanto porque el triste suceso de la guerra europea y su repercusión en todo el mundo, sume el espíritu de los hombres más cultos en hondas preocupaciones y es difícil solicitar su atención sobre problemas de ciencia y de doctrina, cuanto porque si el que la requiere es persona tan modesta como el que ahora os habla, y sus humildes medios se ven, además, afectados por la impresión abrumadora de reciente y dolorosa desgracia, toda vuestra magnánima indulgencia será poca para absolverme en el día de hoy.

Me permitiréis, ante todo, que salude con todo afecto y simpatía á dos jóvenes y doctísimos compañeros nuestros que ostentan por primera vez en este Claustro los vuelillos de catedrático: D. José Ferrández y González, que ha venido á sustituir á D. José Castillejo Duarte, culto y digno secretario de la Junta de Ampliación de Estudios, y D. José María González de Echávarri, que ha sustituido en la cátedra al respetable maestro D. Tomás de Lezcano, de buena memoria y á quien ya dedicásteis merecido recuerdo.

Y puesto que en este instante llevo la voz de la Universidad, *alma mater* de cuantos en ella trabajamos, justo es que

señale con satisfacción el brillante triunfo de uno de sus discípulos, D. Antonio Lecha Marzo, que después de haber servido á la patria como médico militar y obtenido envidiable recompensa por méritos de guerra, llevado de una ardiente vocación científica, ha trocado los marciales arreos por las insignias académicas y va á ocupar, tras lucidas oposiciones, la cátedra de Medicina Legal de la Universidad de Granada.

Pero tan legítima como esta satisfacción por la victoria de un discípulo, es la pena por la muerte de un antiguo colega, el Dr. D. Leopoldo de Michelena, fallecido en Valencia en la plenitud de sus facultades y que deja entre nosotros grato recuerdo de su caballerosidad y de su cultura.

Grandes vacilaciones han asaltado mi ánimo cuando he tratado de elegir tema para disertar ante vosotros. Era natural que buscase asunto en la disciplina de mi competencia, tomando esta palabra en el sentido forense ó reglamentario y en cuanto me incumbe dentro de la Universidad la enseñanza de una asignatura determinada, pues en nada podría yo considerarme competente, y mucho menos delante de vosotros que en todo sois maestros. Dentro, pues, del *derecho administrativo* he de moverme, rama importantísima de mi Facultad á la que me siento ligado por ardiente vocación, mal servida, desgraciadamente, por mis pobres medios y que por lo mismo despierta en mi espíritu el deseo de preguntar á los que saben, buscando, en ellos, orientación y guía para resolver problemas que, por lo menos, dentro de nuestra literatura jurídica, revisten alguna novedad. No vengo, pues, á disertar ni á informaros sobre cosas que vosotros seguramente conocéis mejor que yo, sino á preguntaros, á solicitar el concurso autorizado de vuestra ciencia y de la de nuestros colegas de otros claustros sobre cosas que sin duda por mi falta de luces ó por deficiencias de mi información no me parece que están suficientemente dilucidadas.

Y sin más preámbulo, voy á deciros el tema de mi consulta y á explicaros lo que quiero significar al formularlo en estas palabras: **La nueva descentralización.**

La *descentralización*, he dicho en otra parte (1), es palabra que puede referirse á ideas muy distintas; y así, puede hablarse de una descentralización *política* cuando se considera el Estado, con respecto á la organización de sus poderes ó á la mayor ó menor integración de su Soberanía. En este sentido el Imperio romano, concentrando en el César las múltiples potestades distribuídas, antes, entre las diversas magistraturas republicanas, nos ofrece un tipo definido de centralización; al paso que la desintegración política, representada por el feudalismo que, al confundir la soberanía con la propiedad, sustituía á la unidad del Estado clásico la multiplicidad de los Señores, constituye históricamente un caso de descentralización casi anárquica. En el derecho constitucional moderno, Francia, Bélgica, Italia y España, realizan como Estados unitarios el tipo de centralización política, mientras que Alemania, Suiza y los Estados Unidos, se nos presentan, con sus gobiernos federales, como modelo de descentralización.

El Estado puede también considerarse en sus relaciones con la sociedad, no sólo porque es su principio ordenador y el órgano de su integración jurídica, sino porque interviene más ó menos directamente en el cumplimiento de los fines sociales.

Las escuelas individualistas que intentan separar el Estado de la Sociedad, dejan á ésta libertad completa para que cumpla sus fines, limitándose aquél á la estricta función

---

(1) *La descentralización y el regionalismo.*

jurídica (de un derecho puramente negativo, según lo definen Kant y Spencer).

Los socialistas, por el contrario, confundiendo el Estado con la Sociedad y ampliando, de otra parte, el concepto positivo (ó de activa cooperación) del derecho, creen que todo lo que interesa á la Sociedad debe realizarse por el Estado, órgano, como ellos dicen, de *integración social*.

Desde este punto de vista puede hablarse de una *centralización social*, realizada por el Estado socialista y de una *descentralización social*, que corresponde á la idea individualista del Estado.

. . . . .

Pero la descentralización en sentido estricto no se refiere á la *dosis* de integración política, ni al *cuanto* de ingerencia social del Estado, sino á la manera como ha de realizarse la actividad administrativa y á la distribución de la misma en sus diversos órganos.

Y aun dentro de este problema concreto de la descentralización administrativa, es conveniente hacer una distinción fundamental: según se trate de la administración del Estado (intereses generales), y del modo como esa acción se distribuye por el territorio nacional ó (lo que es muy diferente), se estudia la manera de administrar los intereses locales y de la organización y régimen de las entidades correspondientes (regiones, provincias, municipios), en sus relaciones con el Estado (1).

En el primer caso se trata de una descentralización puramente burocrática, ó lo que llama Ducroq (2) *desconcentración administrativa*, puesto que se reduce la cuestión á decidir qué razones de conveniencia aconsejan reunir en las autoridades centrales ciertas atribuciones ó encomendarlas á sus delegados en provincias. A este fin respondió el decreto del imperio francés del 25 de Marzo de 1852, cuya crítica resumía Fievée al decir que los escribientes del Ministerio habían descentralizado en favor de los escribientes de las Prefecturas (3).

(1) *Elementos de Derecho Administrativo*, pág. 199.

(2) Ducroq, *Cours de Droit administratif*, pág. 148.—Meucci, *Instituzioni di Diritto amministrativo*, pág. 69.

(3) Azcárate, discurso inaugural del Ateneo de Madrid, 1891, pág. 69. «La acción central, decía Odilon Barrot, no ha disminuido en nada. Sigue golpeando el mismo martillo, sólo que se le ha acortado el mango.»

A esto se reducen, por ejemplo: el Real Decreto del Ministerio de Hacienda de 14 de Noviembre de 1899, por el cual ciertas atribuciones del Ministerio pasan á los Directores generales y á los Delegados de Hacienda; el Real Decreto de 18 de Mayo de 1900, dictado por el Ministerio de Instrucción pública, aumentando las facultades de los Rectores (1); las Reales Ordenes de 8 y 19 de Mayo y 23 de Junio de 1900, abandonando á los Ingenieros jefes de las provincias y distritos administrativos, el nombramiento del personal subalterno dependiente del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas, y el Real Decreto de 9 de Agosto, confiriendo ciertas atribuciones á los Ingenieros jefes de caminos, canales y puertos. La otra forma de *descentralización* es la que puede llamarse *orgánica* y se refiere á las relaciones entre el Estado y esas entidades sociales que viven dentro de él, y que hemos considerado como esferas de la Administración y las cuales pueden estudiarse:

- A) en su personalidad;
- B) en su organización;
- C) en la determinación de sus funciones;
- D) en el libre ejercicio de las mismas.

«Hay una *centralización social*, dice Azcárate (2), que convierte al Estado en supremo rector de la vida... una centralización *política* que conduce á la organización unitaria y una centralización *administrativa* que absorbe en el Estado nacional toda la función *ejecutiva*.»

«La tendencia, dice Posada, á aumentar en el Estado la mayor suma de funciones sociales implica un criterio de centralización *social*: la tendencia á poner en manos del Poder gubernativo central toda la fuerza del Estado, implica la centralización *política*, siendo la *administrativa* la consecuencia por la cual los servicios administrativos han de ser prestados según las exigencias de la centralización política. La rectificación de este criterio entraña la descentralización (social, política, administrativa), y su negación el régimen de autonomía.» (3)

(1) V. Reglamento de 11 de Agosto de 1901, arts. 7.º y 10.

(2) *El self government y la Monarquía doctrinaria*, pág. 196.

(3) *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I. pág. 249.

He aquí, en fin, cómo plantea el problema de la descentralización el señor Santamaría de Paredes (1):

«La mayoría de los escritores, presentan en términos generales la cuestión de si la Administración debe estar *centralizada ó descentralizada*, cuando tratan de la organización de la misma; y para nosotros la cuestión, así propuesta, se resuelve con suma facilidad, respondiendo que ni centralizada ni descentralizada, sino organizada armónicamente, atribuyendo á cada esfera ó grado de la jerarquía aquello que por su índole le pertenece. Las palabras centralización y descentralización, expresan la *acción* de llevar á un centro cosas que están fuera de él, ó quitar del centro las que indebidamente están en él colocadas; por eso decimos que el problema de centralizar ó descentralizar, sólo se concibe respecto al *estado histórico* de la administración de un país, en que la debida relación de sus grados jerárquicos se halle perturbada, por la invasión de los superiores en los inferiores ó viceversa, y sea preciso restablecer la armonía llevando al centro todo lo que es central ó quitando del centro lo que es propio de la esfera. Y este problema no sólo se presenta en la jerarquía que hemos llamado común territorial, como suele entenderse generalmente al circunscribirlo á las relaciones entre el Poder central, las provincias y los municipios, sino que se da en todas las jerarquías al determinar la relación entre un grado y otros inferiores que irradian de él ó van á converger en él como centro común.»

Planteado así el problema de la *descentralización*, parece que sólo merece este concepto toda reforma administrativa que descongestione de facultades al Poder central, ya en favor de sus delegados en provincias ó ya dando incremento á las atribuciones de la llamada administración local.

Y, sin embargo, hay otro modo de descentralizar que no encaja en ninguno de esos dos indicados y que por lo mismo califico con el nombre de *nueva descentralización*.

---

(1) *Curso de Derecho administrativo* (7.<sup>a</sup> edición), pág. 100.

Me refiero á la que modernamente se llama *descentralización de servicios ó descentralización funcionarista* y cuya fórmula pudiéramos resumir diciendo que no se trata de dar á la descentralización *una base geográfica cambiando de lugar el eje de la acción administrativa* (administración local, regionalismo, etc.), *sino que considerando objetivamente el servicio público, se busca relajar su dependencia respecto del Poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión; todo ello en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo.*

Interesa, ante todo, señalar el proceso doctrinal á cuyo través se ha ido elaborando este concepto y los hechos sociales que han determinado su reconocimiento en la realidad, con las consiguientes transformaciones en la Administración pública.

Punto de partida de esta evolución es el cambio completo de orientación en los problemas del derecho público, que hacía ya notar don Francisco Giner al señalar el hecho de que si tradicionalmente lo que más preocupaba á los escritores era lo relativo á la soberanía, ahora ofrecía más interés lo referente á los fines del Estado (1).

Consecuencia de esto ha sido, luego, en el Derecho administrativo, no identificar la Administración pública con el

(1) *Estudios jurídicos y políticos*.—Madrid, 1875.

•El fundamento del derecho público—dice Duguit—no es ya el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y de gestión de los servicios públicos.» (*Les transformations du Droit public*, pág. 52.)

Poder ejecutivo y considerar también el problema de los fines del Estado como base de la Administración (1).

«Del aumento del número de los servicios públicos—dice Duguit—no resulta forzosamente el aumento del Poder del Estado, precisamente porque el Estado no es un poder. Decir que un servicio constituye ó debe constituir un servicio público, quiere decir que este servicio será organizado por los gobernantes, que funcionará bajo su intervención. Pero esto no quiere decir necesariamente que los agentes encargados de él y las riquezas que se le afectan, han de estar colocados bajo la dependencia inmediata y directa de los gobernantes. Al contrario, el aumento del número de los servicios implica una descentralización cada vez mayor de estos servicios.» (2)

Hauriou ha establecido toda una teoría sobre la base de separar el Gobierno de la Administración, afirmando que si el primero tiene que ser centralizado, la segunda implica, por sí misma, la descentralización.

«La función administrativa consiste esencialmente en la gestión de los servicios en interés del público; es decir, en la creación, organización y gestión regular de instituciones ó de obras que son de interés público y que por consiguiente no persiguen fin centralizador ni siquiera fin corporativo propio. En principio, una institución ó una corporación tiene derecho al egoísmo corporativo; es decir, que tiene derecho á anteponer á todas las cosas la preocupación de su propia existencia; este derecho es reconocido á la institución política nacional. No debe serlo á las instituciones administrativas, pues su interés debe estar subordinado al del público, *el amo de todos*. En sí, pues, la función administrativa es descentralizadora y altruista...» (3)

«En cuanto al Gobierno considerado como distinto de la Administración, tiene también su función propia, que es centralizar la nación. Ya sabemos que la nación es naturalmente descentralizada y acéfala, que se compone de una

(1) Royo. *Elementos de Derecho administrativo*, cap. 1.º

«Desde el momento en que se ha comprendido que el poder público no ocupaba ya el primer lugar en la actividad administrativa el elemento *fin* ha ocupado un sitio eminente. Duguit. *Les transformations du Droit public*.

(2) *Traité du Droit Constitutionnel*, tomo I, año 1911, pág. 103.

(3) *Principes du Droit public*, pág. 473.

confederación de instituciones y de situaciones autónomas. La función del gobierno del Estado es centralizarla...» (1)

La posición del Estado, y por consiguiente de la Administración frente á los *servicios públicos*, es principalmente la de su existencia y la de su eficacia. No puede limitarse á *permitirlos* confiando en la libertad de los individuos y en la espontaneidad social, porque esta posición de indiferencia es incompatible con el concepto esencial del Estado moderno como órgano de la solidaridad social. *Servicio público* tanto quiere decir como cosa de todos, que interesa á todos, y el representante genuino de la totalidad, de la colectividad, es el Estado. Claro está que el propio individuo puede sentir esa solidaridad con sus semejantes y organizar servicios, realizar actos ó hacer prestaciones que la hagan efectiva, pero no vamos á ser tan optimistas que creamos que de la espontánea iniciativa de cada uno y de la feliz combinación natural de las exigencias, de las necesidades y de las ofrendas de todos, va á resultar esa armonía social que debe garantizar el Estado. Las cosas que interesan á todos debe regirlas y ordenarlas el representante de todos. Pero si el Estado debe preocuparse de la existencia de estos *servicios públicos*, no debe tener para ello otra orientación que la eficacia y el mejor funcionamiento de los mismos.

La *centralización administrativa* puede ser un obstáculo para la buena marcha de los servicios de interés general, y la justa preocupación por éste, como motor y resorte de los actos de Gobierno, pueden aconsejar una cierta descentralización.

---

(1) Ob. cit., pág. 475.

### III

La *nueva descentralización de servicios* se impone por una doble exigencia de la realidad social, porque ni el Estado puede desentenderse de aquellas cosas que interesan á la colectividad, ni la Administración central puede atender debidamente á los múltiples servicios que corren á su cargo.

Esta imposibilidad de que la Administración centralizada atienda con eficacia á los servicios públicos, puede considerarse en dos aspectos, á saber: *material y técnico*.

Uno de los caracteres del Estado moderno es el aumento progresivo de sus necesidades y la complejidad creciente, por lo tanto, de los servicios públicos (1).

La fórmula económica de la civilización, tanto en los individuos como en la colectividad, es sencillamente la creación de nuevas necesidades. El hombre cada vez produce más, cambia más y consume más, intensificando sin cesar su valor crematístico. Las colectividades integradas por el hombre, que á su vez le completan y le proporcionan el medio jurídico y social en que se satisfacen sus necesidades (familia, municipio), tienen que responder en su organización á tales exigencias, y el Estado, síntesis jurídica de las aspiraciones, ve aumentado el volumen de sus incumbencias organizando incesantemente nuevos servicios, de tal modo, que á medida que se da cuenta de que no le es posible dejar

(1) Lereoi Beaulieu. *El Estado moderno y sus funciones*.

«Cuanto más hace el Estado por los ciudadanos, decía M. w.-P. Reeves, ministro del Trabajo en Nueva Zelanda, más cumple su función. Las atribuciones del Estado deben extenderse lo más posible. La verdadera democracia consiste en la extensión de las atribuciones del Estado.» Metin. *Le Socialisme sans doctrines*. París, 1901, pág. 228.

de organizarles, adquiere también la convicción de que no le es posible atenderlos.

Es, en efecto, *materialmente* imposible que el Poder público pueda realizar con eficacia y con acierto todas las cosas que el progreso y la civilización han ido echando sobre sus hombros.

Aparte de esta imposibilidad material, surge una imposibilidad *técnica* de no menor consideración. Hay una porción de servicios públicos (obras públicas, sanidad, enseñanza, agricultura, minas, etc.) que requieren para su eficaz funcionamiento una indispensable competencia técnica, la cual no está garantizada con un criterio centralizador.

Nótese, sobre todo, que los jefes de la Administración central (los ministros) y sus delegados en las provincias ó circunscripciones territoriales por donde se desparrama la acción administrativa (gobernadores ó prefectos, alcaldes, etc.), no son funcionarios técnicos.

Así nuestra Constitución dice que el Rey nombra y separa *libremente* á los Ministros (art. 54, núm. 9.º), mientras que los demás *empleos civiles* les confiere *con arreglo á las leyes* (núm. 8.º)

Los ministros y gobernadores como agentes del Poder central, son principalmente funcionarios políticos que no tienen ni la estabilidad, ni la aptitud profesional de los funcionarios técnicos. Puede por tanto procurarse en interés del servicio mismo, que los funcionarios técnicos que á él atienden, gocen de cierta autonomía respecto de los funcionarios políticos, descentralizando así ese *servicio público*.

«La descentralización por servicios, dice Duguit, proporciona la solución natural de los más graves problemas frente á los cuales se hallan nuestras sociedades modernas, á saber: ¿cómo conciliar el aumento constante y necesario de los servicios públicos con la protección del individuo, contra la omnipotencia de los gobernantes y con el libre desarrollo de las energías industriales?

»Son tales las necesidades de las sociedades modernas que *forzosamente muchas de las actividades de orden técnico deben ser erigidas en servicios públicos, porque es absolutamente necesario que funcionen sin interrupción, ya que su paralización, aunque sea momentánea, pudiera*

*tener las consecuencias más graves para la vida de la nación y para las relaciones internacionales...*

»Pero si los gobernantes explotasen directamente ó por agentes que dependiesen de ellos de un modo absoluto todos estos servicios, su poder sería formidable.

»La concepción sindicalista y *descentralizadora* es diferente: permite la organización en servicios públicos de las actividades económicas sin aumentar el poder de los gobernantes. En efecto, el papel de los gobernantes debería limitarse á la inspección del servicio público, interviniendo para que el servicio funcione con arreglo á la ley que le organizó y regular su marcha para que el servicio no se interrumpa. Así se sumarían las ventajas de la gestión privada y de la organización del servicio público.» (1)

Claro está que esa descentralización no podrá aplicarse á aquellos servicios que teniendo indudablemente exigencias técnicas iguales ó mayores que otras ramas de la Administración, son, á la vez, condición indispensable para la existencia nacional y para la eficacia de la soberanía. Así, pues, ni el Ejército ni la Armada pueden ser objeto de una reforma descentralizadora (aparte el sentido burocrático de que hablaba al principio), si con ella se quiere significar que ha de relajarse el vínculo de dependencia del Estado y de subordinación al Poder central (2).

---

(1) *Derecho constitucional*, t. 1, pág. 461.

(2) No parece acertado el razonamiento de Duguít cuando al explicar esta excepción á su principio descentralizador, dice que los servicios que tiendan á mantener la seguridad en el interior y la protección en el exterior, no requieren condiciones técnicas particulares. Un coronel, un general jefe de un ejército necesita poseer una competencia técnica que no se exige, por ejemplo, ni á un concejal ni á un diputado provincial y éstos gozan de mayor independencia. El problema no es sólo técnico, es de soberanía y de orden público. Y es evidente que en la jerarquía militar se acentúa por razones obvias el principio de subordinación jerárquica y el concepto de la disciplina.

## IV

Esta relación íntima de la descentralización por servicios con el elemento técnico que los desempeña, nos obliga á tratar del movimiento sindicalista en los funcionarios públicos como uno de los elementos que hay que tener en cuenta para explicar la que hemos denominado *nueva descentralización*.

No vamos á descubrir ahora el fenómeno social del sindicalismo (1), ni siquiera á estudiarlo concretamente en relación con los funcionarios públicos: sólo vamos á recordar el hecho y á señalar la influencia del mismo en el problema de la descentralización.

El *sindicalismo* es, en resumen, el reconocimiento de un principio de solidaridad profesional, que especializándose por razones técnicas en cada oficio, se funde en una idea común que abarca todas las profesiones, enlazándolas sobre la base de la federación. De ahí la Confederación General del Trabajo, en Francia, que ha utilizado la ley de 1884 sobre sindicatos profesionales, para constituir un poderoso instrumento de lucha social. El sindicalismo tiene por programa la supresión del régimen capitalista y como procedimiento ideal para lograrlo, la huelga general.

¿Qué relación tiene ó puede tener el *sindicalismo* con la llamada *descentralización de servicios*? Importa mucho señalarlo considerándole en dos distintas manifestaciones:

---

(1) Véase el discurso leído por don Calixto Valverde, en la apertura del curso universitario de la Universidad de Valladolid de 1912 á 1913.

como organización administrativa del colectivismo y como organización corporativa de los funcionarios.

En primer término, el *sindicalismo* es una organización del proletariado y una forma del colectivismo. Suprimido idealmente el capital, socializados los medios de producción, el Estado habría de organizarse para el debido funcionamiento de tan vasta potencia económica y entonces se señalarían dos momentos en la conducta del Estado: un primer momento *centralizador*, en cuanto concentraría en el seno de la Sociedad la masa inmensa de industrias que hoy pertenecen á la propiedad privada, pero después al organizar el nuevo régimen económico lo entregaría á los *sindicatos profesionales*, en cuyo favor se realizaría la acción *descentralizadora*.

Es decir, que socializadas las industrias, incautado de ellas el Estado, convertidas así en *servicios públicos*, éstas se organizarían con un criterio *descentralizador*. El *sindicalismo* que quiere emancipar al proletariado de su actual subordinación al patrono, no pretende cambiar de dueño sino suprimirlo, y al declarar al Estado heredero universal del capitalismo, lo instituye con un carácter *fiduciario* para que poseione de los instrumentos de producción á la clase obrera, representada por sus sindicatos.

«Sería un gran error, dice Vandervelde, creer que el colectivismo implica sólo la socialización de los medios de producción. Si fuese así, la tiranía del Gobierno no sería preferible á la de las grandes administraciones financieras. Querer cargar al Estado en su forma actual con las múltiples funciones que le impondría la socialización progresiva de las empresas socializadas, sería lo mismo que encargar á los brigadas de gendarmería de dirigir las fábricas, de administrar las universidades, de conservar los museos ó de formar bibliotecas.

»El Estado capitalista tiene por fin el gobierno de los hombres: le hacen falta poderes centralizadores, ministros de mano dura, funcionarios que obedezcan ciegamente á la consigna: ensanchad sus dominios y creáis un vasto cuartel...

»El Estado colectivista, por el contrario, tendrá por fin la administración de las cosas. Necesitará una organización descentralizada, hombres de ciencia y de práctica, fuerzas

industriales á las cuales se pedirá, sobre todo, espontaneidad é iniciativas.» (1)

Ya se comprende las consecuencias y el alcance *administrativo* de este sindicalismo radical: para que sea efectiva la emancipación del proletariado debe ser éste el que prácticamente rija y organice la producción económica dentro de un régimen ampliamente *descentralizador*. Convertidas todas las industrias en servicios públicos, todos los obreros serán también funcionarios públicos y por consiguiente es del mayor interés cambiar completamente la situación jurídica de los mismos y relajar su vínculo de dependencia y subordinación del Estado.

En tal sentido, el *sindicalismo administrativo* ó la *descentralización funcionarista* de los actuales servicios públicos, sería un precedente indispensable para el día en que se hayan socializado todos los medios de producción (2), y por otra parte los actuales funcionarios públicos que se consideren en posición análoga á los obreros en cuanto cambian su trabajo por una retribución pecuniaria, han visto en el sindicato un medio de luchar contra su patrono que es el Estado y se ha establecido así una solidaridad profesional entre los empleados públicos y los obreros de la industria privada, solidaridad bien patente al ingresar algunos sindicatos de funcionarios en la C. G. T.

He aquí párrafos expresivos del manifiesto publicado por los maestros sindicalistas franceses reclamando el derecho de sindicación (3).

«Por razones morales y del orden más elevado, los maestros reclaman el derecho de constitución en sindicatos; quieren entrar en la Bolsa del Trabajo. Quieren pertenecer á la Confederación general del Trabajo.

»Por sus orígenes, por la sencillez de su vida, los maestros pertenecen al pueblo. A él pertenecen también

(1) Vandervelde et Destree. *Le socialisme en Belgique*, pág. 293.

(2) «Cuando en la mayor parte de las administraciones se atenc frente al Estado poderosos grupos de funcionarios, se tendrá ya en el orden de los hechos un primer esbozo de lo que serían en el régimen socialista las relaciones futuras entre la nación y las corporaciones encargadas de asegurar sus servicios públicos. Sólo entonces los espíritus positivos podrán formarse del régimen socialista un concepto preciso y concreto, sin el cual no podrían prestarse á cooperar á su preparación.» J.-Paul Boncour. *Les Syndicats de Fonctionnaires*, pág. 33.

(3) *Revue de l'enseignement primaire*, 26 Noviembre de 1905.

porque están encargados de enseñar á los hijos del pueblo...

»Queremos entrar en las Bolsas de Trabajo para tomar allí hermosas lecciones de interés corporativo y dar ejemplo de nuestra conciencia profesional.

»Tenemos de la forma sindical el más alto concepto. El sindicato no se nos aparece creado únicamente para defender los intereses inmediatos de sus miembros, sino que, á nuestro entender, debe cuidarse igualmente de hacer más provechosa á la colectividad la función social que cumplen sus miembros.

»Los sindicatos deben prepararse á constituir los cuadros de las futuras organizaciones autónomas, á las cuales el Estado confiera bajo su intervención los servicios progresivamente socializados.»

Uno de los más ardientes defensores de los sindicatos de funcionarios, J. Paul-Boncour, señala claramente el alcance y transcendencia del movimiento en las siguientes frases:

«Sería servir mal el movimiento de organización que se desarrolla entre los funcionarios, concederles el derecho de sindicato sin reconocer francamente sus consecuencias...

»Se trata de saber si se quiere brutalmente reprimir ó por el contrario aplacar por una amplia legalidad, la irritación creciente de un proletariado administrativo que quiere de grado ó por fuerza sacudir las trabas puestas á su organización, sindicarse primero, federarse después entre organizaciones similares, conquistar, en fin, su emancipación juntamente con todos los trabajadores organizados.

»Es indudable que desde hace algunos años, bajo nombres diversos, buenos ó malos, prudentes ó turbulentos, conscientes ó no de su verdadera misión, los sindicatos de funcionarios existen, se multiplican y tienden á romper la jerarquía centralizada del Estado».

.....  
«Mal definida todavía, vacilante, insegura del papel que está llamada á desempeñar la organización corporativa de los funcionarios, existe ya: se desarrolla de día en día y tiende evidentemente á hacer sufrir en la noción misma del Estado modificaciones tan profundas y tan rápidas, que si esto continúa, bien pronto no quedará ya nada de la vieja concepción de un Estado uniformemente soberano, que goza de las

mismas prerrogativas y tiene los mismos órganos cuando administra justicia que cuando vende cerillas. *Servicios públicos diversificados, democratizados y descentralizados, se habrán sustituido irremisiblemente á las viejas administraciones jerarquizadas y centralizadas...*» (1)

Apreciado en síntesis el movimiento sindicalista en su sentido radical, tiende, pues, á establecer una amplísima descentralización, rectificando el modo vulgar de entender el Estado socialista como centralizado. Y es que varían los términos de la relación. En el régimen individualista se descentraliza en beneficio del individuo, pero en el régimen sindicalista se descentraliza en favor de las Corporaciones profesionales. El sindicalismo es una forma del comunismo que viene á modernizar la concepción que pudiéramos llamar clásica del anarquismo. Este organizaba la sociedad no bajo el régimen centralizador de un Estado colectivista sino sustituyendo la coacción gubernamental por la libre asociación ó por la federación espontánea de los municipios (*la Commune*).

El sindicalismo, que no va á robustecer sino á debilitar el Estado político, sustituye la federación geográfica de los municipios por la federación profesional de los sindicatos (2). Por eso en nuestros tiempos anarquismo y sindicalismo han venido á ser sinónimos, y entre socialistas y sindicalistas suele haber las mismas disputas é incompatibilidades que entre socialistas y anarquistas.

De todos modos, interesaba señalar esta nueva forma de *descentralización administrativa* á que da lugar el sindicalismo como consecuencia de una nueva concepción del Estado y de una nueva manera de organizar los servicios públicos.

---

(1) *Les Syndicats de Fonctionnaires* pag. 28 y 29.

(2) «El ideal—dice Pouget—es la desaparición del salariado y del patronato. Esta desaparición no puede ser total más que siendo total la eliminación de las fuerzas de opresión concretadas en el Estado y de las fuerzas de explotación manifestadas por el capitalismo». (*La Confederación General del Trabajo*, pág. 26).

«Hay que sustituir la jerarquía regaliana del Estado burgués por la única soberanía justificable: la del trabajo». F. Pellontier. (*Historie des Bourses du travail*, pág. 170).

## V

No sería justo, sin embargo, identificar el *sindicalismo funcionarista* con el *sindicalismo obrero ó profesional*. La reunión de los funcionarios en forma de asociación ó de sindicato, puede tener transcendencia administrativa, en cuanto al organizar corporativamente á los que de un modo profesional están unidos por el vínculo del servicio público, pretenden influir en éste y cambiar su organización, sin llegar á la radical descentralización sindiclista.

En este sentido, el sindicalismo administrativo pretende una mayor independencia del servicio en relación con el Gobierno, una organización del personal de la Administración pública, que tenga por base la superioridad *técnica* y no la subordinación *política*.

Dijérase que el programa de este que pudiéramos llamar sindicalismo moderado, se reduce á aquella frase vulgar que tanto repitieron nuestros padres: *separar la política de la Administración*.

La posición de los funcionarios frente al Estado es, en este sentido, la siguiente: Primero, el sindicato como medio de sumar las fuerzas de todos para luchar contra el favoritismo político y emanciparse de la tiranía de los partidos (1).

---

(1) Punto importantísimo en esta *lucha por el derecho* del funcionario, es el de la huelga, pero que realmente no nos interesa en este momento, pues aquí se trata sólo del sindicalismo como fuente de una nueva descentralización. No hemos de ocultar, sin embargo, nuestro criterio sobre este problema. Si el sindicalismo funcionarista es una hijuela del sindicalismo obrero, tendrá como arma la huelga. Si lo que se busca es el mejoramiento jurídico del funcionario, no necesita de la violencia para obtenerlo. Por lo demás el *servicio público* no es del funcionario... es del *público* y la paralización de un servicio público, la deserción de los que lo desempeñan, implican notoriamente un

Sustituir al régimen de la arbitrariedad, el de la justicia. Al bárbaro *spoils system*, que consideraba la función pública como el botín del partido político triunfante, el *estatuto de los funcionarios*, como garantía jurídica del que poniendo su actividad profesional al servicio del Estado, no debe preocuparse de otra cosa que del servicio público, ni esperar recompensa sino de su celo, inteligencia y laboriosidad, ni temer represalias políticas ni venganzas partidistas.

Ahora bien, la más sólida garantía del estatuto de los funcionarios está en que su suerte dependa de su propia asociación, de su gremio ó de su sindicato, y de ahí que se pida una mayor intervención de los funcionarios mismos, en los premios y castigos, tendiendo á sustituir la jerarquía profesional á la jerarquía política.

«El sindicalismo administrativo —dice M. Leroy (1)— se ha identificado con una vasta asociación, para organizar la huelga; se han considerado como amenazas de coalición todos los esfuerzos que con alguna rudeza en la táctica trataban visiblemente de mejorar los servicios públicos, mejoras que no podían ser provechosas á los funcionarios sin serlo, al mismo tiempo, á los administrados. No se ha leído ó se ha leído mal, los cuadernos de las asociaciones; en las reclamaciones depositadas en el Consejo de Estado por los funcionarios, no se ha visto, ó se ha visto mal, todo lo que había de respeto jerárquico; en la reivindicación de un *estatuto* no se ha visto ó se ha visto mal, todo lo que había de confianza en la legalidad; en las protestas contra el nepotismo político, no se ha visto, ó se ha visto mal, todo lo que había de honradez.»

---

abuso de poder. Jurídicamente, y en relación con la colectividad, es algo parecido al depositario que utilizase y aprovechase en beneficio propio las cosas que se le han dado en custodia.

«La transformación política más honda que se ha operado en la segunda mitad del pasado siglo — dice el profesor Fernando de los Ríos — ha sido la relativa á los fines del Estado: á consecuencia de ello, la actitud actual de éste ante los conflictos sociales es enteramente otra. En nombre del fin último y superior del Estado, la justicia, se ha exigido que intervenga en la protección de los intereses de los grupos sociales y que recabe para sí la gestión y administración de servicios que antes no le estaban encomendados; y de aquí ha nacido el concepto jurídico del *servicio público*, concepto que estaba definido por la naturaleza del fin que lo hizo nacer, á saber: asegurar á la sociedad el funcionamiento de un servicio que la sociedad estima indispensable para su vida. Ahora bien, *si es indispensable el servicio, se ha estrangulado el derecho de huelga.*» Prologo á la traducción del libro de Jellmek, *Tema general del Estado*, pág. LXXVII.

(1) *Syndicats et services publics*, pág. 191.

«Reunidos por especialidades, agrupados por competencias, los funcionarios han reclamado el derecho de participar en la administración algo más que como mudos servidores: si están obligados á servir ¿no debían en consecuencia poder proponer, indicar, ver aceptadas las reformas que la práctica les sugiera?»

«Si los funcionarios se asocian, ha dicho Blanc, no es para constituir una burocracia ociosa y cominera: no es para imponerse á los poderes públicos, sino para discutir libremente con ellos, intereses corporativos que en ningún caso pueden ser opuestos á los intereses generales: es sobre todo para evitar el favoritismo, para evitar esos nombramientos escandalosos que siembran el desaliento en el personal» (1).

«Los funcionarios son sindicalistas, según Leroi, porque no quieren nada con los partidos ni con las intrigas políticas: si no fuese quizás jugar del vocablo, pudiera decirse que son sindicalistas porque no quieren ser más que funcionarios, apegados á su función, respetuosos del servicio público... Por la adhesión á este género de asociaciones, los agentes del Estado esperan desprenderse de las formas políticas que mezclan la administración y el gobierno: la administración (cuya mira son los servicios) y el gobierno (cuya mira son las personas) (2).

Al constituirse, el sindicato de maestros de Bocas del Ródano, puso á su Reglamento el siguiente expresivo preámbulo:

«Considerando que el actual modo de obtener los ascensos dejando una gran parte á la intriga, rebaja los caracteres, lesiona los intereses y mata el sentimiento de solidaridad corporativa: celosos á la vez de la dignidad y de los intereses materiales de sus miembros, persuadidos de que esta dignidad no podrá estar defendida más que por la aplicación de un Reglamento muy preciso sobre el ascenso: que los intereses individuales están indisolublemente ligados á los intereses de todos y que no pueden ser eficazmente defendidos más que por la colectividad. Afirmar su voluntad

(1) Leroi, en su citado libro, recoge los hechos escandalosos denunciados en el Parlamento francés por virtud de los cuales, candidatos reprobados en los concursos para las funciones públicas, improvisaban luego, al amparo de la política, brillantes carreras administrativas. (Ob. cit., pág. 194).

(2) Ob. cit., pág. 220.

como tutor legal de todos sus afiliados, de ponerse de acuerdo con el inspector de Academia que representa la intervención necesaria de la Sociedad, para todos los nombramientos que hayan de hacerse en beneficio de los interesados de la escuela y de la Administración misma» (1).

«El fin esencial de los sindicatos de funcionarios, dice Boncour, no es una lucha sistemática contra la Administración y los poderes públicos! Lo que quieren es que cada corporación tenga sus delegados cerca de la Administración correspondiente y del ministro, á fin de establecer, de común acuerdo, las escalas de ascenso, y de un modo general, reglamentar todas las cuestiones que interesan á los miembros de la corporación. El ascenso de los funcionarios, su traslado, su sueldo, serán debatidos entre sus delegados y sus jefes jerárquicos, como el salario de un obrero de fábrica es debatido entre su sindicato y su patrono (2).

---

(1) Leroy. Ob. cit., pág. 228. En la nota á la pág. 189, puede verse una interesante nota bibliográfica sobre sindicatos de funcionarios. Véase también la Memoria de Luis Rolland, *Grèves et association de fonctionnaires*, en el Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas.

— Georges Cahen. *Les fonctionnaire, leur action corporative*. Armand Colin. Paris.

— André Macaigne. *Le Fonctionnarisme et les Syndicats de Fonctionnaires*. Paris, 1907.

— Juan Gamont. *L'Etat contre le Nation. Le fédéralisme professionnel et l'organisation économique de la Société*. Paris, 1911.

— *Les services publics, et le Syndicalisme. (Le Mouvement socialiste Mars, 1911)*

— M. Leroy. *Les transformations de la puissance publique: Les syndicats de fonctionnaires*. Paris, 1907.

— Demartial. *Le statut des fonctionnaires*, 1907.— Bougle. *Les Syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique. Revue de métaphisique et de morale*. 1908.

— Artículos de Demartial, Bertod y F. Faure en la *Revue Politique et Parlementaire*. (Marzo de 1905, Marzo de 1906, Junio de 1907).

— Alcindor. *Le statut des fonctionnaires*. Paris, 1909.

— Busquet. *Les fonctionnaires et la lutte pour la droit*. 1910.

— Harmigüe. *L'Etat et ses agents. Etude sur le syndicalisme administratif*. 1912.

— Hauriou. *Precis de Droit administratif et de Droit public*, 8.<sup>a</sup> edición. Paris, 1914. 618 y siguientes.

— Bonnard. *La crise du fonctionnarisme*. 1907.

— Georgiu. *Le statut des fonctionnaires*. Paris, 1912.

(2) Ob. cit., pág. 66.

Junto á los elegidos por el pueblo; inspectores soberanos de los servicios públicos, administradores técnicos efectivamente responsables ante los elegidos de la buena ejecución de los servicios públicos; pero nada de agentes políticos que usurpen las atribuciones esenciales de los unos y de los otros».

Henri Chardon *Le Pouvoir Administratif*, pág. 275.



## VI

El fenómeno social del sindicalismo, como forma moderna de la organización del proletariado en su lucha de clases, y la organización sindical de los funcionarios, como garantía de su situación jurídica frente á las arbitrariedades del Poder público, han sido antecedentes indispensables para explicar un concepto doctrinal de la *descentralización administrativa*, entendida en el sentido de organizar el *servicio público* bajo la dirección técnica de los funcionarios mismos, limitando la acción del Gobierno y de las autoridades políticas á una nueva intervención ó inspección que deje á salvo los intereses generales.

Este es el problema puro y estrictamente administrativo, el que considera la *descentralización por servicios*, no como un medio de preparar la organización social del Estado futuro, ni de servir la causa de los funcionarios sindicalistas que afirman su solidaridad con los demás trabajadores fundiendo con el proletariado obrero el proletariado administrativo; ni como un modo de defender á los funcionarios dentro de la jerarquía administrativa dando, mediante la intervención corporativa del sindicato, forma y garantía jurídica á su ingreso, estabilidad, ascensos, remoción, etc. (*estatuto*).

«La descentralización, dice Berthelemy, consiste en asociar á los administradores á la gestión de los servicios en *interés de los administrados...* mientras que los sindicatos de funcionarios autónomos é investidos de un papel de dirección, tienen por fin la protección de los *mismos administradores*.»

Desde el punto de vista de la Administración pública y de la más eficaz organización de los servicios, el problema

doctrinal y la cuestión práctica, se reduce á si conviene esta forma de *descentralización* á los intereses generales.

Por eso replica Duguit á la anterior observación de Berthelemy:

«Nosotros creemos que la descentralización tiene por fin último, asegurar la buena gestión de los servicios públicos *en interés de los administrados*.

El mejoramiento de la condición del funcionario, es *un medio, no es un fin*. El funcionario no es un obrero frente al patrono. El Estado patrono capitalista no existe.

Los funcionarios son los gerentes de los servicios públicos, los cuales deben necesariamente funcionar *pero exclusivamente en interés de la colectividad*.» (1)

El mismo autor desarrolla doctrinalmente esta forma de descentralización en los siguientes términos:

«Creemos que, en la mayor parte de los grandes países modernos y particularmente en Francia, se está operando una evolución en el sentido de establecer una amplia descentralización, la cual es consecuencia á la vez de la desaparición progresiva de la noción del poder público y del aumento del número de servicios técnicos. En este sistema, la descentralización se realiza *en el mismo servicio público por la participación de los funcionarios técnicos del servicio en su dirección*. Se pueden determinar cinco elementos de esta forma de descentralización.

»1.º Un servicio público de orden más puramente técnico... La centralización de los servicios propiamente técnicos, constituye en sí una contradicción evidente. Los gobernantes y sus agentes no tienen condiciones especiales: son incompetentes para dirigir un servicio de orden técnico. Es, pues, contradictorio concentrar en ellos todo poder de dirección (2). Se comprende fácilmente los conflictos que han de producirse cuando los agentes técnicos son totalmente descartados de la dirección, reservada exclusivamente

---

(1) Duguit *Droit constitutionnel* tomo I, pág. 462.

(2) La cuestión está en saber si las competencias no son esencialmente individuales y por consiguiente autónomas, si verdaderamente la competencia técnica puede transmitirse».

Hauriou. *Principes de Droit Public*, pág. 420.

«¿Qué fué el Estado hasta aquí? Una dirección. ¿Qué debe ser? Una inspección». Anatole France.

á hombres políticos desprovistos de toda competencia. Aquí radica, por cierto, una de las causas principales de las huelgas deplorables producidas en Francia en 1909 en el personal técnico de correos y telégrafos.

»2.º Un estatuto legal para los funcionarios... *La descentralización por servicios* se relaciona íntimamente con el sindicalismo funcionarista. Creemos que la dirección del servicio debe estar en el órgano director del sindicato de los funcionarios, sindicato fuertemente constituido, pero al mismo tiempo fuertemente disciplinado, estrictamente vigilado por el Gobierno y, sobre todo, directamente, efectivamente y pecuniariamente responsable ante los particulares de la mala gestión del servicio, y en cambio, asociado á los beneficios que pudieran resultar de una buena gestión.

»3.º La participación de los funcionarios técnicos en la dirección del servicio público, puede organizarse de diversas maneras, á saber: elegir los agentes directivos entre los funcionarios técnicos *y sólo entre ellos, pero designados por el Gobierno*, ó elección de los agentes directivos *por los agentes técnicos exigiendo á los candidatos ciertas condiciones de honorabilidad y capacidad.*

»4.º La intervención del Gobierno debe ser mantenida y fuertemente garantizada para asegurar el funcionamiento regular del servicio.

»5.º La responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios es el complemento indispensable de la descentralización por servicios.» (1)

---

(1) Duguit ob. ut. tomo I, pág. 460.

## VII

No sería exacto, á pesar de cuanto llevamos dicho, identificar en absoluto el problema de la descentralización de servicios con el sindicalismo administrativo, ó éste con la descentralización funcionarista.

Sería simplificar demasiado las cosas, oponer á la descentralización local (autonomía municipal, por ejemplo) la descentralización personal ó funcionarista: aquélla, que tendría por objeto dar mayor intervención en el servicio á *los administrados* (democracia municipal *referendum administrativo*) y ésta, la nueva, que tendría por objeto dar mayor intervención á los *administradores* ó á los funcionarios que profesionalmente realizan el servicio y que quieren desempeñarlo con más independencia respecto del Poder Central.

Este punto de vista, demasiado parcial, trunca y mutila los elementos del servicio público, pues aparte de que es demasiado simplista esa oposición entre *administradores* y *administrados*, ya hemos visto que la verdadera razón de toda reforma es la defensa de los intereses generales, en cuya prosecución se funden administrados y administradores, y que el problema de la *descentralización por servicios* tanto quiere decir como que se toma por base de la reforma el *servicio* mismo, que no se trata de la mayor comodidad de los administrados ó de la mayor ventaja de los administradores, se trata de *descentralizar el servicio*, pues el progreso de las necesidades sociales, la importancia de ciertos servicios que interesan á todos, les dan tal relieve, que

destacan su propia significación, diferenciándose del conjunto de los servicios públicos, disecando los contornos de su cuerpo, revelando también su propio espíritu, reivindicando, en fin, su *personalidad*.

No puede hablarse de descentralización de *servicios* sin suponer la *personalidad* de los mismos. Esto precisamente diferencia esta nueva descentralización de la llamada descentralización *burocrática*, y esto la asemeja á la descentralización local. Cuando el Gobierno aumenta las atribuciones de sus delegados en provincias, no hace otra cosa que distribuir territorialmente la misma energía administrativa sin aumentar ésta. Cuando descentraliza *servicios*, instituye una *personalidad*, de lo cual ha de brotar libremente, espontáneamente (dentro siempre de la soberanía jurídica del Estado) un caudal de fuerza colectiva, de energía social que no puede prevenirse ni calcularse, y precisamente en busca de esa vida nueva se constituyen, se estimulan y favorecen estas instituciones administrativas.

«La autoridad administrativa—dice Berthelemy—(1) tiene por función dar satisfacción á los intereses generales. Para llegar á este resultado está repartida entre diferentes servicios.

«Cada uno de estos servicios implica una organización, un personal jerarquizado, una competencia limitada, ya en cuanto á la materia de que se ocupa, ya en cuanto á la región en que se mueve. Debe estar provisto de medios materiales de ejecutar su misión, es decir, tener su presupuesto. Todo servicio gasta. Para gastar hacen falta recursos. Para tener recursos hay que poder ser propietario, acreedor, deudor, tener una capacidad jurídica: hay que ser lo que se llama en derecho *una persona moral*.

. . . . .

Después de hacer constar el profesor francés que en rigor bastaba jurídicamente con reconocer la *persona moral* del Estado, el cual estaría representado por sus agentes en cada servicio, añade, que se ha encontrado más cómodo dar igualmente *personalidad moral* á ciertos servicios y aun á ciertas subdivisiones de servicios.

---

(1) *Traite elementaire de droit Administratif* 7.<sup>o</sup> edic. pág. 24.

«Estos servicios—dice—que reciben el nombre de *establecimientos públicos*, pueden, así, contratar, pagar, recibir, ser propietarios: tienen *una vida propia*, lo cual aligera en otro tanto las funciones del gran cuerpo de que en realidad son miembros. Por este medio, cierto grupo de intereses generales se concentran en un ser abstracto que viene á ser, por decirlo así, su soporte.»

«En Francia, los *establecimientos públicos*, dice Duguit (1), son indiscutiblemente un ejemplo de descentralización por servicios. Son servicios públicos patrimonializados y administrados por sus agentes con una libertad de acción más ó menos grande, por ahora harto restringida, pero que probablemente se extenderá con el tiempo. El tipo está en nuestras Universidades creadas por la ley de 10 de Julio de 1896 y organizadas por los decretos de 1897.»

Esta tendencia de descentralizar los servicios públicos dándoles personalidad jurídica y autonomía económica, ha sido estudiado también desde otro punto de vista por los autores de ciencia financiera, aceptándola en principio, aunque con algunas salvedades.

«Esta personificación, dice Gaston Jezé, no debe hacerse más que en último recurso, á falta de otro medio financiero de dar á los agentes el modo de operar con rapidez las transformaciones del material y los aumentos del personal y regularizar el efecto de las explotaciones industriales sobre el presupuesto del Estado» (2).

«La concesión de la personalidad jurídica, ha dicho Poincaré (3) no debe hacerse más que á título enteramente excepcional cuando se trata de establecimientos importantes á los que en interés público se impone asegurar una independencia relativa.»

«No creemos—dice Rolland—que haya que conceder á todos los servicios una autonomía completa, ni que haya que dar á cada servicio personificado la misma libertad de acción. Importa mantener la unidad del Estado.

«Creemos, sin embargo, que la multiplicación de establecimientos públicos tiene un interés que contribuye á la

(1) *Les transformations du droit public*. Paris, 1913, pág. 47.

(2) *Le Budget*, pág. 325.

(3) Ponencia sobre el proyecto de ley creando la oficina de legislaciones extranjeras.

reforma de nuestra administración en sentido democrático (1).

Ya vamos viendo, pues, como prescindiendo de toda pre-ocupación sindicalista, se puede realizar la *descentralización por servicios* dando á éstos una personalidad moral que mejor podemos decir *personalidad jurídica* con el natural alcance económico en cuanto no sólo se les reconoce su propio patrimonio, sino cierta independencia financiera y con el efecto lógico en el orden administrativo, en cuanto disfrutan de una vida propia, de cierta libertad de gestión y no constituyen una mera dependencia del Gobierno ni un miembro pasivo de la Administración pública ligado al Poder Central mediante el vínculo de la dependencia burocrática.

---

(1) Luis Rolland. La *personificación de los servicios públicos*. Revue du Droit Public 1912, pág. 480.

En este interesante trabajo se habla de la creación de los siguientes organismos en la Administración central con el nombre de oficinas generales:

- Oficina de legislación extranjera.
- Oficina científica de criminología.
- Oficina nacional de turismo.
- Oficina nacional de navegación.
- Oficina de informaciones agrícolas.
- Oficina nacional del comercio exterior.
- Oficina nacional de patentes de invención y marcas de fábrica.
- Oficina colonial.
- Oficina nacional de retiros.

## VIII

Como ejemplo de esta llamada descentralización por servicios, suele citarse la reforma universitaria en Francia.

Una ley de 10 de Julio de 1896 y varios decretos de 21, 22 y 31 de Julio de 1897, han reorganizado las Universidades francesas sobre la base del reconocimiento de su personalidad jurídica, de su libertad científica y de cierta autonomía financiera.

Los antecedentes de esta relativa autonomía universitaria están en los decretos de 25 de Julio de 1885, reconociendo la personalidad civil de las Facultades y su capacidad para adquirir y poseer bienes: la libertad para recibir subvenciones de los departamentos, de los municipios y de los particulares, invirtiendo esos recursos en nuevas enseñanzas, laboratorios, bibliotecas y pensiones á estudiantes. Cuando esas donaciones se hacían en favor de varias Facultades de una misma ciudad, se constituía un Consejo general de las mismas que venía á ser un órgano común para la vida económica de todas ellas que del orden financiero extendió sus atribuciones á la vida escolar disciplinaria y administrativa.

Por ley de presupuestos de 28 de Abril de 1893, se reconoció personalidad civil á la reunión de las varias facultades y se le dotó de un presupuesto propio, y la ley de 10 de Julio de 1896, completando y perfeccionando la reforma, estableció: 1.º Que la reunión de las Facultades tomaría el nombre de Universidad. 2.º Que la jurisdicción disciplinaria y contenciosa en la enseñanza superior, pasaría de los consejos

académicos á los consejos de Universidad; y 3.º Que á partir de 1.º de Enero de 1898, el Estado cedería á las Universidades el producto de los derechos de estudios, de inscripción, de bibliotecas y de trabajos prácticos pagados por los alumnos (1)

«La función de las Universidades—dice Liard (2)—es una función científica. Desde el primero al último peldaño de los estudios, la propagación y el incremento de la ciencia es el fin al que debe coordinarse todo el organismo docente. Ahora bien, la investigación científica es esencialmente libre; no puede ser fecunda sino por la libertad. No reconoce otras leyes que las reglas de los métodos, las cuales no tiene competencia el Poder público para trazarle. Por otra parte, en Francia la enseñanza superior como la segunda enseñanza, como la enseñanza primaria, si no es un monopolio, es una función del Estado. Los maestros que la dan son agentes del Estado. Forman, por consiguiente, un servicio público, diferente, sin duda, de otros servicios públicos, por lo que tiene de intelectual y de moral, pero sometido, sin embargo, como todo servicio público, á reglas dictadas por el Poder.

»Había, pues, que resolver en la constitución de las Universidades, el problema de conciliar esta independencia y esta subordinación. Para ello se ha emancipado á las Universidades de toda traba en su vida científica; son dueñas de sus programas, de su organización científica, sin otra obligación que proveer á las enseñanzas necesarias para la colación de grados conferidos por el Estado. Por bajo de su vida científica y para acrecerla, se ha colocado la vida civil más amplia y más firme, sin otras restricciones, ni otra tutela, que las que imponen las leyes generales del

---

(1) L. Liard. *Les Universités Françaises. (Education Department. Special Reports of educational subjects)*. Volumen 2. London 1898, pág. 574 y siguientes.

—A. de Beauchamp. *Recueil des lois et Règlaments sur l'enseignement supérieur*. Tomo 6. París, 1909.

—Lonis Gobron. *Legislation et jurisprudence de l'enseignement public et de l'enseignement privé en France et en Algérie*. París, 1900.

—Leo Claretie. *L'Université moderne*.

—Duquesne. *Une lacune dans notre régime des taux universitaires*.

—Louis Liard. *L'Université de Paris*. 2 tomos, 1909.

Jacques Delebrousse. *La descentralisation Administrative et les Universités Régionales*. París, 1901.

(2) *Report*, cit.

país y el principio constitucional de la responsabilidad ministerial. Tal como la ley las ha constituido, las Universidades francesas no son establecimientos de utilidad pública, independientes del Estado y subvencionadas por él: son órganos del Estado, pero órganos más flexibles que antes, animados de una vida propia y que hallan en su vida civil medios de realizar mejor su función científica.»

Desde el punto de vista, puramente administrativo ó de la eficacia del servicio público, el éxito de la reforma universitaria francesa ha sido indudable. Habiéndose distinguido en ella el carácter de laboratorio científico y el de escuela profesional, mientras que en éste ha conservado el Gobierno la natural intervención, en el orden de la ciencia ha dejado libres las iniciativas de las Universidades, y dueñas éstas de un patrimonio económico por donativos y subvenciones públicas y particulares han creado nuevas enseñanzas, nutrido sus bibliotecas, aumentado y enriquecido sus laboratorios, naciendo en fin á una nueva vida que brota de mismo cuerpo universitario con propia y fecunda espontaneidad en vez de vivir solamente del influjo oficial como meros centros burocráticos (1).

---

(1) «La ley de 1896 ha tenido efectos muy favorables, aunque el sistema y la tradiciones de la Administración francesa no permitían dar á las Universidades una autonomía tan completa como algunos la soñaban.

•Las nuevas enseñanzas creadas al amparo del nuevo régimen han sido muy numerosas y de todas las clases. Muchas de estas enseñanzas nuevas han sido subvencionadas por los Consejos generales y por los Municipios.

•Han sido objeto las Universidades de la liberalidad de los particulares, en forma de donativos y legados, aunque la Universidad de París ha obtenido por este concepto sumas mucho más considerables que las Universidades de provincias.»

(De una carta particular del profesor Merimée, de Abril de 1912).

El producto de los nuevos ingresos obtenidos por la Universidad de París en el año 1906 fué el siguiente:

Derechos de matrícula. . . . .	66.120,00 francos.
Derechos de inscripción. . . . .	737.000,00 »
Idem de biblioteca. . . . .	101.912,50 »
Clases prácticas y laboratorio. . . . .	397.797,50 »

O sea un total de. . . . . 1.305.470,00 francos.

Aparte el importe de los derechos de examen para obtener títulos científicos, ó sea 44.675 francos, (los de grados oficiales para títulos profesionales siguen abonándose al Estado).

Otra fuente de ingresos la constituyen las subvenciones de los municipios, de los establecimientos públicos y de los particulares. El Ayuntamiento de París creó

Por eso se puede con razón considerar esta reforma como de carácter *descentralizador*, no explicándose los reparos y preocupaciones de los que creen que esto no es propiamente *descentralizar*.

«Hay *desconcentración*, dice Berthelemy, y no *descentralización* en el hecho de erigir en *establecimiento público* servicios especiales cuyos jefes no son electivos. Así, no

---

cátedras de Historia de la Revolución Francesa en la Facultad de Letras, Evolución de los seres organizados en la de Ciencias, de Ginecología y Clínica infantil en la de Medicina, de Química Biológica en la Escuela Superior de Farmacia.

Goza también la Universidad de una subvención del Consejo General del Sena; del Gobierno de Argelia y del de Túnez (para un curso de Geografía y colonización del Africa del Norte); del Instituto Pasteur; del Gobierno Húngaro (para un curso de Lengua y Literatura húngara); del Conde de Chambrun (para un curso de Historia de la Economía social y otro de Economía social); de A. Carnegie (para becas en el laboratorio Curie); de James Hyde (para un curso anual en inglés á cargo de la Universidad de Haward); de Alberto Kahn 50.000 francos anuales (pensiones para viajes alrededor del mundo); del Gobierno general de Indo-China (para el Instituto de Medicina Colonial).

*Donaciones y legados.*—Facultad de Derecho: Goulen court, más de 600.000 francos sin aplicación determinada.

Facultad de Letras: Flammersmort, 3.266 francos de renta para estudiantes de Historia moderna; Beljame, para estudiantes de lengua inglesa; Duplessis, colección de obras de arte; Michoms, 500.000 francos para pensiones á estudiantes de Filosofía é Historia religiosa.

Escuela de Farmacia: Buiguet, Desportes, Menier, premios para estudiantes.

Universidad: Fundación Armand Colin, pensiones para el extranjero; fundación de la Marquesa Arconati-Visconti; premio Peirat, Historia contemporánea; fundación de Lannelongué, pensión á un estudiante de Medicina originario de Gers; fundación del Duque de Loribat, norteamericano, cátedra de Clínica terapéutica; donación Bischoff-Sheim, del observatorio de Niza y de sus dependencias, valorado en 2.570.643 y legado de 2.500.000 francos para conservación del observatorio; legado Commercy, 4.000.000 para subvencionar los estudios de la Facultad de Ciencias; donación Deusch, 500.000 francos y 15.000 de subvención anual para crear un Instituto de aerotécnica; donación Basil Zarahoft, 700.000 francos para crear una cátedra de Aviación.

«La ley de 1896 —dice Liard como comentario conciso de estas cifras—no ha sido estéril».

*L' Université de Paris*, vol. 1. Parte 2.<sup>a</sup> *La nueva Universidad. II. La constitución de la Universidad.*

Véase también:

*Facultés des lettres. des Universités francaises: Chaires et enseignements créés par l'Etat et le Universités de 1904 á 1910 (Revue Internationale de l'Enseignement* 15 Febrero 1910.

*Facultés de Sciences, creation de chaires et de enseignements de 1904 á 1910. (Revue internationale de Enseignements*, Marzo 1910.

*G. Lyon La formation et la croissance des Unversités francaises* (R. I. E. Abril 1914.

*Comment regionalizer nos Unioersités departamentales?* Hauxer et Giraul (R. I. E. Febrero de 1913.

En la misma Revista se publica el extracto de las Memorias anuales relativas á las distintas Universidades francesas.

deben considerarse como medidas de descentralización las reformas útiles por las cuales se han reconstituído en 1896 las Universidades regionales concediéndolas la personalidad civil y una cierta autonomía. Las Universidades no dependen de autoridades locales salidas de la elección. Participan sí en el nombramiento de sus miembros y tienen el poder de administrarse, pero los rectores y profesores continúan siendo nombrados por el Gobierno. Hay desconcentración y no descentralización» (1).

Realmente es imposible querer encasillar esta nueva descentralización, que nace de la *personificación de los servicios públicos*, en el régimen clásico que no distingue más que dos formas de descentralizar, á saber: tomando el servicio como cosa sobre la cual pueda ejercerse cierto poder, discutir si el servicio ha de depender del Estado ó de la Administración local (descentralización) ó si asumiendo el Estado el servicio en la esfera de su competencia ha de retener su gestión el Poder Central ó ha de abandonarla á sus delegados en provincias (desconcentración).

Ahora se trata de que el servicio, sin estar enteramente emancipado del Estado, porque es servicio público, ni se tras-pase á la administración local, ni dependa de los delegados del Gobierno en vez de depender de éste directamente. El servicio descentralizado es el que no depende ni del Gobierno ni de la administración local: es el que, aunque subordinado al Poder del Estado, *depende principalmente de sí mismo* y goza de una libertad que es enteramente suya y *vive su vida*, la que él sabe crearse, no la que le imponen *desde fuera* ni el Gobierno ni una corporación pública local (sea Diputación sea Ayuntamiento).

Es también una preocupación creer que las Universidades no puedan llamarse descentralizadas *porque no dependen de autoridades locales salidas de la elección*. No se trata del *nombramiento* sino de la *dependencia*. En el clásico *sejgoverment* inglés, los funcionarios de la administración local, eran nombrados por la Corona, pero *una vez nombrados*, tenían atribuciones propias.

En el orden civil, el padre hace algo más que nombrar á sus hijos, les engendra y puede decirse que les crea y sin

(1) Ob. cit. pág. 89, nota.

embargo, una vez nacidos, la vida de los hijos es suya y no de sus padres, ni pueden éstos retrasar el momento de la emancipación, por el cual, los hijos gozan de una vida jurídica y de una libertad que es enteramente suya.

¿Qué importa que los rectores y los catedráticos sean nombrados por el Gobierno, si éste luego les reconoce una libertad propia y una competencia administrativa, que por haberse desprendido del Poder Central, puede decirse *descentralizada*.

Precisamente lo que puede decirse que caracteriza á la nueva descentralización, es que no es un problema que se plantea en la *materialidad* del espacio, sino en la *virtualidad* de la acción administrativa.

Se puede *descentralizar sin salir del centro y se puede centralizar sin llegar á él*.

Cuando en la capital del Estado se establecen instituciones autónomas que cuidan de un servicio público con independencia del Gobierno, hay *descentralización*, no ciertamente por lo que afecta al centro geográfico, pero sí al *centro político* y administrativo (el Gobierno, el Ministro). El Instituto de Reformas Sociales, el Instituto Nacional de Previsión, la Junta de Ampliación de estudios en la organización administrativa de nuestro país ¿qué duda cabe de que son servicios *descentralizados* con respecto al Poder Central que se ha desprendido de sus atribuciones en favor de los nuevos organismos?

En cambio, si las facultades de los Ayuntamientos ó de las Diputaciones provinciales se *transpasasen* á funcionarios del Estado (gobernadores, alcaldes, agentes de policía) que tuvieran *localizada* ó circunscripta su competencia en una provincia, en un término municipal, en un distrito ó en un barrio ¿qué duda cabe de que eso sería realizar una obra centralizadora?

No importa, pues, que los profesores ó los Rectores sean nombrados por el Gobierno para que puedan gozar las Universidades de un régimen descentralizador; pues á nadie se le ocurre decir que un *catedrático* es un dependiente ni un *delegado* del Ministro.

Y lo que se dice de los profesores, se puede aplicar á todo funcionario público, que cualquiera que sea el origen de su

nombramiento, goza de cierta libertad y disfruta de un estado jurídico (estatuto).

Más clara todavía que en Berthelemy, se advierte esta preocupación en Delabrousse, cuando dice:

«La enseñanza superior sólo puede descentralizarse abandonándola á la iniciativa local. Esta descentralización consistirá únicamente en *hacer depender las Universidades* en cuanto á las materias en que no pueden ser autónomas de un modo absoluto *de las colectividades regionales, por ejemplo, de los sindicatos de los departamentos comprendidos en el territorio académico...*» (1)

Si este autor que escribía en 1901 hubiera conocido nuestros recientes proyectos de régimen local, en vez de *sindicatos de departamentos* hubiera hablado de *mancomunidades*, pero yo creo que la opinión universitaria española está ya formada sobre este punto y que no habrá Gobierno amante de la cultura y de la patria que se atreva á plantear siquiera el problema de si las Universidades en lo que excede de su natural libertad científica y de su justa autonomía administrativa deben depender del Estado ó de las mancomunidades provinciales.

El mismo escritor á que nos referimos, rechaza esa solución en estas palabras expresivas:

«Acaso es preferible desde el punto de vista de la fuerza de un pueblo y de su genio no ir demasiado lejos en materia de descentralización universitaria. Hoy por hoy debemos atenernos á la fórmula que al parecer se ha adoptado: *desconcentración administrativa, descentralización científica*. No hay que olvidar estas palabras de un maestro: «Si debe limitarse la autoridad del Gobierno, deben dejarle todos los medios de acción que necesite para servir los intereses generales del país: y si es justo y útil que los poderes locales ó especiales tengan cierta independencia, es esencial tomar precauciones contra sus violencias y extravíos» (2).

---

(1) Ob. cit., pág. 116.

(2) Aucoé «Controverses sur la décentralisation administrative» *Compte rendu de l'Académie de Sciences morales et politiques*, 1895, t. 144, pág. 309.

## IX

Con toda lealtad hemos procurado, hasta ahora, exponer los antecedentes doctrinales, las reformas administrativas y los hechos sociales que han ido elaborando el concepto de lo que hemos llamado *nueva descentralización*.

Vamos ahora á intentar modestamente plantear, de una manera objetiva y en lo posible prescindiendo del natural prejuicio que los antecedentes indicados han llevado al ánimo, el problema de la *descentralización de servicios*.

Suele entenderse por *servicios públicos* la organización de todos aquellos elementos y actividades que trascienden de la esfera de los intereses privados y que afectan á las necesidades ó conveniencias de la colectividad.

Definimos con esta amplitud los servicios públicos, para comprender en ellos todos los que tienen tal carácter y no sólo los que corren á cargo del Gobierno (1). Hay servicios públicos de carácter *nacional ó provincial y municipal*, correspondiendo á las distintas esferas de la Administración y al radio diferente de los intereses colectivos.

Tomados en conjunto los *servicios públicos*, suscitan dos problemas diferentes: primero, el de *su atribución ó competencia*; segundo, el de *su organización*.

En el primer concepto hay que deslindar los intereses propios y peculiares de la *administración local* y los que

---

(1) Duguit parece referirse sólo á los que dependen del Gobierno cuando define el servicio público: toda actividad, cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado é inspeccionado por los gobernantes, porque es indispensable á la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede estar completamente asegurado, sino por la intervención de las fuerzas gobernantes. *Les transformations du Droit public*. Paris, 1913, pág. 51.

por su naturaleza y por su importancia deben corresponder al Estado.

Así aparece planteado el problema de la descentralización que hemos llamado *orgánica* y ese es el terreno en que se mueven los partidarios de la autonomía municipal, del regionalismo y de las mancomunidades.

Pero supuesta una delimitación clara ó ante el hecho positivo de un deslinde más ó menos perfecto entre la Administración del Estado y la Administración local, *dentro de cada esfera de la Administración* se suscita el nuevo problema de la organización del servicio, á saber: ¿debe el Estado *centralizar* en el Gobierno la dirección y gestión de los servicios públicos? ¿debe el municipio, por ejemplo, *centralizar en el Ayuntamiento* la dirección y gestión de los servicios municipales?

Así, es muy de señalar la posición del señor Cambó en el Congreso de gobierno municipal celebrado en Barcelona en Noviembre de 1909 donde se declaró partidario de un régimen en que los servicios más importantes se rigiesen por *juntas autónomas distintas del Ayuntamiento*.

Considerando ahora en general el *servicio público* y para determinar la forma en que debe organizarse, para su mayor eficacia, debemos empezar por tener muy en cuenta que esos *servicios* afectan á cosas y á personas que no son de los que las desempeñan, que el que tiene á su cargo un *servicio público*, cuida de algo que no es suyo, que es de otro, y que *ese otro* no es una persona ó un interés particular (pues entonces surgiría una relación de derecho civil) sino que se trata *de todos*, del interés general, de la utilidad pública.

¿Cómo deben, pues, organizarse esos servicios y qué garantías deben exigirse á los que los desempeñan y qué libertad debe concedérseles en su gestión?

Hay que tener en cuenta, ante todo, dos principios fundamentales, cuya combinación puede asegurar la marcha normal y conveniente del servicio público, que son: la *capacidad* y el *interés*. En toda gestión administrativa hay un elemento *técnico* que predomina en ciertos servicios y que se refiere á la aptitud necesaria para desempeñarla; pero hay también un elemento económico y social que se refiere á aquel sector de la colectividad ó á todos los que resulten beneficiados por el servicio público.

Si aceptásemos sólo el principio de la *capacidad*, tendríamos lógicamente que admitir á los extranjeros en el desempeño de los cargos públicos, y sin embargo, la regla general los excluye. Si aceptásemos sólo el principio del *interés*, tendríamos que reconocer el derecho de intervención en la gestión de los servicios públicos á las mujeres y á los niños que evidentemente *están interesados* en la buena marcha de la Administración, pero reconociendo ese interés, se les niega la *capacidad*.

El desarrollo de las necesidades sociales, con la consiguiente exigencia de organizar servicios de carácter *técnico* ha aumentado la importancia de la *capacidad* como elemento predominante en los servicios públicos y de ahí ha nacido el *sindicalismo administrativo* ó la *descentralización funcionarista* de que antes se ha hablado y que tiene el inconveniente de exagerar la importancia del elemento *capacidad* y prescindir, ó por lo menos desconsiderar, el elemento *interés*. El sindicalismo administrativo concluye en el principio: el ferrocarril, para los ferroviarios; la mina, para los mineros; el telégrafo, para los telegrafistas; la Universidad, para los catedráticos; la función, en fin, para los funcionarios, lo cual equivale á dislocar todas las bases del derecho público, que si no sacrifica el interés particular al interés general, evidentemente, lo subordina. No es el servicio para el funcionario, sino el funcionario para el servicio (1).

---

(1) Decía Santo Tomás de Aquino en su tratado *De regimine principum*, que un gobierno era recto y justo cuando el jefe de la sociedad política la gobierna en bien de la comunidad; pero si en vez de consagrar su autoridad al bien común se vale de ella para su interés particular, entonces su gobierno será injusto y perverso. Por boca del Profeta Ezequiel—añade—fulmina el Señor estas amenazas contra los malos gobernantes: *Vae pastoribus qui pascebant semet ipsos*. ¡Ay de los pastores que se apacentaban á sí mismos! Así como los pastores buscan lo que más conviene á su rebaño, así también los gobernantes deben consagrarse á procurar el bien de su pueblo...

•A la verdad, el ideal sindicalista es que la corporación explote la función pública no sólo con autonomía sino también en su provecho, y este es el sentido de las divisas corrientes; el correo para sus empleados, la Universidad para los universitarios que vienen á equivaler á la mina para los mineros, la fábrica para los obreros. Pero sobre esto hay mucho que decir. En primer lugar una cosa es el sindicalismo de las funciones públicas y otra el sindicalismo de las funciones privadas; si se quiere suprimir la distinción entre los dos, entonces no hay cuestión; pero no se trata ahora de la concepción colectivista que niega la separación de la vida pública y de la vida privada y arroja por la borda el régimen del Estado; nos

El elemento *técnico* no es, pues, el único que hay que tener en cuenta al organizar los servicios públicos, y por eso se ha buscado también la *representación de los intereses* á veces para contrarrestar el predominio de los técnicos.

Son muy significativas á este respecto, las siguientes palabras del señor González Besada, que al hablar del concurso que deben prestar á la Administración las clases productoras, decía: «que el Poder público las requiere cada día con mayor apremio para una función de colaboración, persuadido ya de que su autoridad no padece, antes se fortifica, por estas delegaciones de su soberanía y atento á acallar las quejas contra la democracia *por rendir sobrado culto al funcionarismo* que convierte al Estado en protector de cuantos coadyuvan á sus fines políticos y electorales que no siempre se inspiran en la conveniencia del común de los intereses sociales» (1).

Hay, pues, que combinar el principio de la *capacidad* con el del *interés*.

Es muy de notar en este punto, la preocupación de los elementos autonomistas por reaizar la importancia del factor *técnico* en la Administración. Dos hechos lo han revelado á raíz de concederse á las Diputaciones la facultad de asociarse para constituir mancomunidades provinciales: el primero, la creación en Barcelona, bajo el patronato de la Diputación, de una *Escuela de funcionarios* para formar en ella un personal facultativo especialmente preparado al desempeño de los servicios de la administración local; el segundo, el precepto contenido en el art. 4.º del Estatuto por el que se ha de regir la mancomunidad catalana (2) y que dice que el Consejo permanente de la Mancomunidad podrá adjuntarse temporalmente, sea *para ponerlos al frente de los principales grupos de servicios*, sea para constituir

---

referimos al régimen de Estado y de las funciones públicas y el caso es saber si las funciones públicas del régimen de Estado pueden acomodarse á un cierto sindicalismo; entonces no puede ya sentarse como axioma la asimilación de la mina para los mineros y el correo para sus empleados, porque la explotación de las minas no es una función pública y la del correo sí.»

Hauriou, *Principes de Droit Public*, pág. 489.

(1) Exposición de motivos del R. D. de 17 de Mayo de 1907 v. el libro de Ch. Benoist *La crise de l'Etat moderne*.

(2) Aprobado por R. D. de 26 de Marzo de 1914.

Juntas y comisiones asesoras, *personas de señalada competencia para las funciones de que se trata* sean ó no miembros de la Asamblea.»

Claro está que la combinación de la *capacidad* y del *interés* puede hacerse de distintas maneras, á saber:

a) Enlazando y solidarizando el interés de los funcionarios con el del servicio público mediante una participación de aquéllos en las economías y en los beneficios.

b) Mediante el sistema del *arriendo* ó de la *concesión* en los servicios de carácter industrial.

c) Deslindando la esfera de acción de los *funcionarios técnicos* y conservando en el servicio público una intervención ó una inspección del Gobierno ó de la entidad que en cada caso represente ó personifique los intereses generales.

De todos modos, ni el servicio público puede abandonarse á los *interesados* prescindiendo de toda idea de capacidad, ni puede entregarse á los *técnicos*, cuyo interés profesional no siempre coincide con el interés público.

En el primer caso se tendría el régimen de la ignorancia (1), en el segundo el despotismo sofocrático de una casta profesional. NI ANALFABETISMO NI SINDICALISMO ADMINISTRATIVO.

---

(1) «El *esprit français* ha lanzado esta frase demoledora: el régimen parlamentario —entiéndase también el representativo—, es el *régimen de la incompetencia*, y enfrente de él, y como su opuesto, surge el *sindicalismo* ó sea la federación de sindicatos profesionales, grupos técnicos que han de ser los que elaboren las medidas de carácter público. Esta afirmación técnica que lleva consigo el *sindicalismo*, le conduce á una actitud también hostil para con la democracia. Queda subsistente el valor ético de ésta por que significa la autonomía de la voluntad colectiva en el orden jurídico: pero después de la crítica *sindicalista*, pesa sobre aquélla, como institución histórica, esto es, sobre la forma actual de estar organizada, la acusación de que es un obstáculo para el logro de los fines que la sirvieron de fundamento. *Fernando de los Ríos*. Prólogo á la traducción española del libro de Jellinek. *El Estado y su derecho. Teoría general del Estado*. Pág. LXXVI.

No tendríamos, sin embargo, agotado el tema de los elementos que deben integrar la organización del servicio público, si sólo contásemos con los *técnicos* y con los *interesados*. Puede decirse que nos falta el resorte principal, sino en el presente, en el porvenir. De nada nos serviría organizar un servicio público (sobre todo si se le ha de conceder la autonomía y la personalidad que supone una verdadera *descentralización*), entregándolo á hombres muy competentes, pero que no sintieran el valor moral de su función, ó á representantes muy autorizados de los intereses á que el servicio afectaba, si tampoco se daban cuenta de la responsabilidad de su representación, ni sabían apreciar los altos intereses que se les confiaban. Hay un elemento personalísimo de gran valor espiritual, que es el resorte indispensable para toda obra colectiva, en la que el sujeto pone el ideal *fuera* y aun *lejos* de sí mismo: es la *vocación*.

Si ha de ser el Estado el definidor jurídico y el órgano administrativo de la solidaridad social, es preciso que los servicios públicos estén impregnados de ese espíritu generoso, altruista, de amplia y efusiva fraternidad humana.

Hay ciertos servicios, sobre todo los que se comprenden bajo el amplio concepto de *la asistencia pública*, que no se pueden entregar á los *técnicos*, que tampoco se pueden confiar á los *interesados*.

¿Es que en un hospital no hay más problemas que el puramente técnico del servicio de sus clínicas? ¿Es que el régimen de un establecimiento de beneficencia se va á encomendar á los *interesados*? ¿Quiénes son los *interesados*?



¿Los que han de recibir el socorro? Claro está que aquí los interesados son todos, y supuesto que el Estado ha organizado bajo sus auspicios un régimen de asistencia pública, ha de preocuparse de su mejor funcionamiento y ha de procurar que, al lado de los técnicos, haya personas que sientan con ternura las desgracias del prójimo, que se apliquen á socorrerlas, que *pongan su alma en ello*, que verdaderamente amen á sus semejantes. La caridad no es técnica.

Ni se crea que sólo á las obras de caridad ó de beneficencia pueden aplicarse estas razones. Sería mutilar el concepto de los actos humanos si se prescindiera de su alto y predominante valor moral. Y sería comprometer toda la eficacia social de los servicios públicos si los abandonásemos exclusivamente á los sindicatos profesionales, confiando con ciego optimismo en la suficiencia de los técnicos. El tecnicismo es un medio, no es un fin. La inteligencia alumbrá, pero no conduce *Video meliora proboque, deteriora sequor*. Es la voluntad la que rige los actos humanos. Los grandes héroes de la humanidad, los que llamó Costa escultores de pueblos, *no eran técnicos*. No lo son los fautores y organizadores de las grandes empresas. No era técnico el canónigo Pignatelli que hizo en el siglo XVIII el Canal Imperial de Aragón. No era técnico Lesseps que hizo en el siglo XIX el Canal de Suez.

¿Habrà necesidad de insistir en cosa tan notoria? Pues baste con ello para dejar sentado que si hay que entrar en el camino de la *descentralización* personificando los *servicios públicos* y dando á éstos una organización autónoma, debe buscarse en ésta el concurso de todos los elementos que aseguren, con ventaja de los intereses generales, la mayor eficacia administrativa: el elemento técnico de la *capacidad*, el elemento social de la representación de los *intereses* y el elemento moral de la *vocación*.

Al personificar el *servicio público* deslindando y diferenciando su función social, relajando su vínculo de dependencia del Gobierno, separándolo ó aislándolo de los Ministros, jefes políticos de la Administración, órganos del Poder Central, se realiza una saludable *descentralización*:

a) Por que el Ministro que aun dentro de su departamento tiene muchos servicios á su cargo, no tiene competencia *técnica* para dirigirlos.

b) Porque por lo mismo que representa en las cimas del Poder los altos intereses del país, no puede preocuparse de los *intereses especiales* afectados por cada uno de los servicios públicos.

c) Porque esa misma complejidad de sus preocupaciones le impide especializar su solicitud en un ramo concreto de la Administración pública, con toda aquella intensidad, con aquel anhelo efusivo, con aquel brioso empuje espiritual de la verdadera *vocación*.

Esa y no otra es la razón administrativa de la *descentralización por servicios*; que no pueden los Ministros atender con eficacia á los múltiples asuntos que tienen á su cargo y procuran organizar con independencia los correspondientes servicios administrativos; que hoy cada ministro es un *secretario del despacho universal*, porque cada ministerio abarca una *universalidad de servicios* y manteniendo en todos ellos la unidad política del Ministro del Rey y la unidad administrativa del Jefe superior en el departamento ministerial, diversifica luego las múltiples materias que el ministro dirige, diferenciando, especializando, personificando y descentralizando los servicios públicos.

## XI

Una última posición del problema de la *descentralización de servicios* nos falta señalar, y es su relación con la *descentralización regional, provincial y municipal*.

Ya hemos visto un primer aspecto de esta relación en cuanto la *administración local* puede *descentralizar sus propios servicios* dándoles personalidad y autonomía en su gestión.

Pero aparte de esto, lo cierto es que la *descentralización de servicios* se presenta como *distinta* de la administración local, *fuera* de ella (no dentro de ella y como una forma que ésta puede utilizar para organizar sus servicios.)

Así Duguit, considera la descentralización de servicios como una forma que se añade a la administración regional (1). Hauriou distingue la *administración local* de la *especial* (2).

---

(1) «Esta descentralización puede producirse bajo diversos modos:... la descentralización *regional*, la descentralización *patrimonial* que implica la afectación de un patrimonio autónomo a la gestión de un servicio determinado, la descentralización *funcionaria* que supone un papel de dirección dado a los funcionarios técnicos del servicio y en fin, la *concesión* ó sea la explotación del servicio público por un particular bajo la intervención de los gobernantes.» *Traite de Droit Constitutionnel*, tomo I, pág. 103.

(2) «Se ve bien pronto que no es suficiente un solo órgano de la Administración: se crean necesidades *locales* y necesidades *especiales* que requieren forzosamente una multiplicación y una diferenciación de los órganos administrativos...»

«La *descentralización* consiste en dar autonomía a las autoridades *locales* ó *especiales* aun dejando substituir cierta tutela del Poder central, destinada a mantener la unidad del país.» *Droit administratif* pág. 64.

El profesor Gascón, entre nosotros, considera la descentralización de servicios como un complemento que hay que sumar á la administración local (1).

Bien planteado el problema y con entera sinceridad refiriéndose, sobre todo, á nuestro país, acaso fuera patriótico considerar la *descentralización de servicios* como OPUESTA á la *descentralización regional*.

Importa mucho deshacer el equívoco, según el cual, todas las que no son regionalistas son centralizadoras. Se puede ser descentralizador y antiregionalista. Tomando base de las deficiencias ó dificultades que en ciertos servicios públicos produce la *centralización*, se ha pedido al Estado que *traspase* sus facultades á la Administración local. Se ha ideado, primero, el expediente de las *mancomunidades provinciales* como órgano representativo de la *región* y una vez constituida la *mancomunidad*, se acude luego á las *delegaciones de servicios* como medio de crear á costa del Estado, á expensas del Estado, mermando su esfera de acción, un verdadero *regionalismo administrativo* (2).

Frente á esta manera de plantear el problema, cabe la posición á que antes aludíamos y supuesto que la *centralización administrativa* no es conveniente á los intereses generales, ocurre preguntar: ¿Cómo se debe *descentralizar*? ¿Por *regiones* ó por *servicios*? ¿En beneficio de las *mancomunidades* ó en beneficio del *servicio mismo*?

¿Encargando de ciertos servicios del Estado á los órganos de la Administración local ó personificado el *servicio mismo* dándole cierta autonomía administrativa y financiera?

La descentralización de *servicios* es á mi modo de ver incompatible con la *descentralización regional*, puesto que se trata de *optar*, de elegir entre dos formas de descentralización: la *vieja* y la *nueva*; la *vieja*, la tradicional, que

---

(1) «Junto á una reforma que robustezca la vida de las entidades locales representativas de municipios ó provincias ó de regiones, si estas se admiten en la administración local, tiene que existir paralelamente la referente á dar organización á ciertos elementos afines directamente interesados en la realización de ciertos servicios, á la organización corporativa descentralizada de ciertos elementos sociales y á la personificación de ciertos servicios, adscribiéndoles patrimonio ó recursos propios.» J. Gascón Marin. *Mancomunidades provinciales* Madrid-1914, pág. 189.

(2) V. el R. D. de 18 de Diciembre de 1913, según cuyo art. 1.º, las mancomunidades, una vez constituidas, podrán solicitar *delegaciones de servicios determinados y facultades propias de la Administración central*.

creo que la libertad de los pueblos consiste en debilitar la acción del Estado; la nueva, que considerando un imperativo de la época moderna el aumento de las atribuciones del Estado, trata de hacer compatible el progreso creciente de la solidaridad social con la eficacia de los servicios públicos que al Estado le impone el cumplimiento de sus altos deberes como representante soberano de los intereses colectivos.

Hay que oponer, repito, la nueva á la vieja descentralización. Frente á una tendencia regresiva y atávica que por el rodeo de una reforma administrativa (1) quiere resucitar la anárquica pluralidad de las monarquías medioevales, hay que señalar un movimiento progresivo, lleno de fe en el porvenir, que consolidando y acentuando la amplia función social del Estado, asegure la eficacia de su gestión personificando y descentralizando los servicios, y armonizando felizmente la más inquebrantable unidad política de la nación con la más rica y fecunda variedad de la Administración pública.

La vieja descentralización pretende traspasar servicios del Estado á la Administración local. La nueva descentralización no quiere que el Estado abandone ni se desentienda en absoluto de tales servicios. Lo que desea es que dé libertad á sus gestores en beneficio de los intereses generales.

Por eso no puede hablarse en España de *sindicalismo administrativo* en el sentido francés: porque la descentralización de servicios en nuestro país no tiene el carácter de *hostilidad* al Estado, que es, por el contrario, la nota dominante en el regionalismo. Los funcionarios públicos en España no tememos al Estado ni tememos al Gobierno,

---

(1) Es evidente que el principio de las *mancomunidades provinciales* no se ha introducido en nuestra legislación atendiendo á los intereses generales y por considerar conveniente para el país la descentralización administrativa. Fué una concesión al *regionalismo* que considera la reforma como el primer paso para sus futuras reivindicaciones. La *mancomunidad* es meramente un reconocimiento de la personalidad de la región. Por eso los regionalistas piden ahora las delegaciones para justificar con ellas el nuevo organismo y ponerse en condiciones de lograr su ideal, que es alterar sustancialmente la constitución política de España, convirtiéndola en un estado federal; pero no en una federación de regiones (como Suiza ó Estados Unidos, como la defendía Pi y Margall) sino en una federación de *nacionalidades*. Siendo Cataluña, dicen, una nación y teniendo derecho cada nacionalidad á formar un Estado, la única forma política que puede aceptar Cataluña para seguir unida á Castilla, es la *federación* de las *nacionalidades ibéricas*. Esta es la tesis de Prat de la Riva en su libro *La Nacionalidad Catalana*. Barcelona MCMX.

porque la aspiración de los funcionarios franceses, el *estatuto*, puede decirse que ya lo hemos logrado. A partir de la Restauración, más acentuado en la Regencia y más todavía en el reinado de D. Alfonso XIII, el espíritu de nuestra legislación administrativa ha sido garantizar la estabilidad del empleado, restringir la arbitrariedad ministerial y dar carácter técnico á las funciones públicas. Prescindiendo de los cuerpos propiamente técnicos de la Administración, basta con señalar el progreso que significan en la legislación de empleados la ley de 19 de Julio de 1904 para el ramo de Hacienda, (1) la ley de 14 de Abril de 1908 para Gobernación, la de 4 de Junio de 1908 para Fomento y la de 12 de Agosto para Gracia y Justicia.

En España, los funcionarios públicos no temen al Estado ni al Gobierno, á quien temen es á la administración local. Así, cuando el Estado se encargó de la segunda enseñanza, (2) dependiente hasta entonces de las Diputaciones, la reforma fué recibida con júbilo por el profesorado; cuando se hizo cargo de la primera enseñanza, los pobres maestros de escuela consideraron el nuevo régimen como una redención, (3) y ahora mismo, el proyecto presentado por el Gobierno á las Cámaras y ya aprobado por el Senado reorganizando el secretariado municipal con un sentido centralizador, ha sido recibido por los interesados con general satisfacción (4).

---

(1) Véase también el R. D. de 27 de Julio de 1914.

(2) Ley de presupuestos de 1887.

(3) Ley de presupuestos de 1902.

(4) Acerca de esto que pudiéramos llamar *nacionalización* de los funcionarios municipales, son muy elocuentes las siguientes palabras de un escritor francés:

«No hay, propiamente hablando, servicios públicos municipales; sólo hay servicios públicos que el consejo municipal debe intervenir y pagar. Pero los consejos municipales no tienen ni la fijeza ni la imparcialidad necesarias para elegir discrecionalmente los agentes de estos servicios. La nación debe poner estos agentes á la disposición del consejo municipal con todas las garantías que pueda dar un reclutamiento nacional... Los secretarios de alcaldía se organizan y piden expresivamente una *organización nacional*... No es ya la tutela, sino una colaboración estrecha entre los agentes de la nación, agentes de *ejecución* y el consejo municipal, cuerpo de *intervención*... Las acciones recíprocas del consejo municipal, dueño de su presupuesto y de los agentes de la nación, *protegidos contra los rencores locales*, son las únicas que pueden asegurar la buena administración y la descentralización útil á los ciudadanos.»

Henri Chardon *Le Pouvoir administratif*, pág. 252.

## XII

La descentralización regionalista ó la delegación de funciones del Estado en la Administración local, aparte de que contradice la tendencia general, en todos los pueblos cultos, en el sentido de aumentar las atribuciones del Estado y de ensanchar el radio de los intereses públicos, en vez de acortarlo y reducirlo á los límites de un municipio y de una región, implica, por lo que hace á nuestro país, una inexplicable contradicción con las realidades sociales.

Se comprendería que se pidiese al Estado en bien de los servicios públicos que delegue la gestión de éstos en la administración local, si hubiere garantías de que tales servicios iban á mejorar. Para que el Gobierno entregue á las Diputaciones y á los Ayuntamientos servicios públicos de la Administración central, hace falta que tenga de aquellas corporaciones un concepto y que le inspiren una confianza que han estado siempre muy lejos de las más solemnes y autorizadas declaraciones ministeriales.

Baste con señalar el Real Decreto de 3 de Mayo de 1892, refrendado por el señor Elduayen, y el de 12 de Mayo de 1899, que lleva la firma del señor Dato, encaminados á corregir abusos de las Diputaciones provinciales; el Real Decreto y la Real Orden suscritos por el señor Maura en 23 de Diciembre de 1902 y 28 de Enero de 1903 restringiendo las facultades de los ordenadores de pagos; la llamada ley Mellado de 7 de Julio de 1889 (1) contra los concejales de oficio y el Real Decreto de 16 de Octubre de 1894, mediante el cual, quiso

---

(1) Esta ley fué modificada en su extensión, pero manteniendo su tendencia por la de 22 de Agosto de 1896.

corregir D. Alberto Aguilera los excesos del parlamentarismo en las Diputaciones y Ayuntamientos.

«Las Corporaciones provinciales—decía el señor Elduayen desde la *Gaceta* (1)—gravando con exceso la tributación de los Ayuntamientos, empobrecen ó agotan las fuerzas contributivas del país en términos que á ello es en gran parte debido el estancamiento, cuando no la minoración, de las principales fuentes de ingresos en nuestra Hacienda.

»Origen muy principal de estos males ha sido el extraordinario aumento de personal, que en no pocas dependencias provinciales es muy superior al de las oficinas del Gobierno. Así, de presupuesto en presupuesto, viene tomando cada vez mayores proporciones la prodigalidad en conceder subvenciones y pensiones poco justificadas y el ampliar los servicios hasta llegar á situaciones económicas insostenibles...

»Para corregir este desorden é imprimir vigorosa reorganización á la Hacienda de las Corporaciones populares, el Gobierno se cree obligado en conformidad á la inspección y vigilancia que tiene sobre todos los servicios de la administración, á poner un límite á los gastos de dichas Corporaciones».

«Las actas de sesiones de los cuerpos provinciales—decía el señor Dato siendo ministro de la Gobernación (2)—comprueban el hecho frecuentísimo de diputados que no figuran nunca ó sólo figuran rara vez entre los asistentes á las de la Corporación y cuyos nombres jamás faltan en las de la Comisión provincial en el año en que á ella son llamados ó cuando en la misma sustituyen legalmente al vocal propietario...

»Acontece también con frecuencia, y es sobre injusto grandemente desmoralizador, que algunos diputados consagran sus mejores trabajos é influencia á librar á los pueblos de sus distritos de la entrega del contingente provincial, con lo cual la insolvencia y los apuros de los Ayuntamientos se

---

(1) Exposición que precede al R. D. citado.

(2) Exposición de motivos del R. D. citado.

Es justo hacer constar que en ninguno de estos preámbulos se aludía á las Diputaciones de Castilla la Vieja, las cuales, sobre no merecer esos reproches, jamás han dado notas estridentes de hostilidad al Estado, ni han tenido la pretensión de solicitar delegaciones de servicios de la Administración Central.

fomentan, la recaudación se retrasa y aparece el déficit en el presupuesto y con él el abandono de los más sagrados servicios...

»Otro extremo de necesaria reforma en los presupuestos de las Diputaciones es el referente á los gastos de representación de sus presidentes»...

«La prodigalidad en estos gastos antes rebaja el prestigio de las Corporaciones que lo aumenta, sobre todo cuando contrasta su pago puntual y su cuantía excesiva con el abandono de las obligaciones sagradas de la beneficencia provincial, como, por ejemplo, el pago de las nodrizas encargadas de la lactancia de los niños expósitos».

«El Gobierno—decía el señor Maura—(1) ha creído que podía regular el pago de algunas atenciones del presupuesto provincial y del municipal en determinados casos (2)... así, para corregir el abandono en que aparecía el servicio de recaudación de los ingresos provinciales y el consiguiente abandono de los servicios obligatorios, como para evitar la prodigalidad que se advertía en los gastos aludidos, no obstante su menor importancia y transcendencia».

Y el mismo señor Maura decía, confirmando y aclarando el R. D. de 1902, (3) que el más rudimentario deber de las corporaciones administradoras de los intereses del común las obliga á proceder con la mayor economía en sus gastos, tanto para no estimular los agravios en que los contribuyentes fundan sus reiteradas quejas contra las exigencias del municipio y de la provincia, cuanto para evitar el empobrecimiento de los pueblos cuyos Ayuntamientos se ven agobiados en alguna parte con el gravamen que sobre ellos pesa por contingente provincial y con las deudas considerables que han contraído por haber ido más allá de lo que sus recursos les permiten ó por haber consumido estos desarregladamente.

«Considerando, añade, que no siendo tolerable el desorden con que algunas Municipalidades y Diputaciones han procedido en materia de pagos y de recaudación, el R. D. con-

---

(1) Preámbulo al R. D. de 28 de Diciembre de 1902.

(2) Se refiere á las dietas de los vocales de la Comisión provincial y á los gastos de representación del Presidente.

(3) Preámbulo de la R. O. de 28 de Enero de 1903.

sultado, no ha hecho otra cosa que evitar el abuso donde existiera hasta donde pueden alcanzar la previsión y la autoridad del Gobierno en una materia tan heterogénea y tan compleja...»

Realmente es una contrariedad tener memoria y no poder sustraerse al recuerdo de estos textos tan expresivos. Porque si todas esas disposiciones recelosas y desconfiadas están vigentes, y permanecen incólumes, por tanto, los razonamientos que las inspiraron ¿cómo puede explicarse que, al abordar el problema de la descentralización, piense el Estado desprenderse de sus facultades y traspasar sus servicios á las Diputaciones? ¿Es que el Gobierno que vigilaba la administración provincial y recababa su superioridad legal sobre ella, ha cambiado la oración por pasiva y entrega sus servicios á las Diputaciones porque reconoce, arrepentido, su incontrastable superioridad administrativa? ¿Es que ni siquiera las Diputaciones provinciales han pedido en su inmensa mayoría semejantes delegaciones? ¿Es que las pocas Diputaciones que lo han solicitado ofrecen garantías de acierto porque, sin duda, al *mancomunarse* se regeneran de sus vicios, rectificando el dicho vulgar y viniendo á ser el cabildo mejor que los canónigos? ¿Es que la única mancomunidad que hasta ahora conocemos, en la iniciación de su vida oficial, ha hecho olvidar, acaso, las discretas palabras del señor Elduayen en 1892, del señor Dato en 1899, del señor Maura en 1903 acerca, por ejemplo, de los gastos de representación?..

No voy á contestar á estas preguntas porque ya os dije al principio que no venía, aquí, á dilucidar un problema, sino á plantearlo, y á preguntaros á vosotros que sabéis más que yo, si supuesta la necesidad de una descentralización administrativa, debe hacerse ésta sobre la base de la *delegación de servicios* á las mancomunidades provinciales ó constituyendo personalidades morales, con autonomía financiera y con libertad de gestión mediante la llamada *descentralización por servicios*.

### XIII

Sin ánimo de resolver el problema, pero con el propósito de aportar datos para su estudio, así como con toda lealtad acabamos de recordar textos muy significativos que demuestran hasta qué punto nuestro estado social y el sentido general de nuestra legislación administrativa, parecen contradecir todo intento de descentralización regionalista, vamos á ver ahora cómo por el contrario la *descentralización por servicios* responde á un principio y á una tendencia que tiene muchos y muy bien cimentados precedentes en nuestra organización administrativa.

Ejemplo típico de esta descentralización es el régimen de los *puertos*, cuya administración delega el Ministro de Fomento en las respectivas juntas.

«Las atribuciones que con arreglo al art. 18 de la ley de los puertos competen al Ministro de Fomento para el estudio, construcción y conservación de las obras de los puertos se entenderán *delegadas* en los gobernadores, *Juntas de puertos*, etcétera (art. 18 del Reglamento de 11 de Julio de 1912).

»Las Juntas de Obras de los puertos—decía el Reglamento de 17 de Julio de 1903—tienen por objeto *administrar* é invertir, bajo la inspección del Ministro, los recursos y fondos especiales de cada uno de ellos (art. 1.º).

»Las mencionadas Juntas se considerarán como *delegadas* de la Administración en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas (art. 2.º)».

Ni se diga que la palabra *delegación* implica la negación de todo principio autonómico, pues aparte de que en esta descentralización de servicios no se trata de problemas

teóricos sino de cosa tan práctica y positiva como la eficacia del servicio mismo, en la descentralización *regional* que ha encontrado su fórmula en las mancomunidades se usa el mismo vocablo y se llama *delegación* de servicios, al acto de traspasar el Estado á las *mancomunidades* provinciales determinados servicios públicos que son propios de la esfera de competencia del Poder Central.

La palabra *delegación* indica dos cosas: primero, el *origen* de una competencia que se ha recibido de otro, pero que no por eso se posee en precario. No hay más que recordar lo que en la historia de lo contencioso-administrativo significa la distinción entre jurisdicción *retenida* y *delegada*(1). El que *delega* ciertas facultades, se *desprende* de ellas.

Y significa en segundo lugar la palabra *delegación* que por tratarse de servicios y facultades recibidas de otro, hay que poner en la gestión todo el celo que se exige al que administra cosas que no son suyas y hay que dejar á salvo siempre las altas funciones inspectoras del que se desprende de sus facultades confiando en aquel á quien las entregó. *Centralizar*, es asumir la ejecución directa é inmediata del servicio público. *Descentralizar*, *delegar*, es sustituir la acción directa por la inspección ó intervención. En la descentralización administrativa, el Ministro no *hace* las cosas, sino que cuida, procura *que se hagan*.

Concretándonos á las *Juntas de puertos*, órganos descentralizados que se encargan de la administración de este servicio, en dichas Corporaciones, está representado el elemento de la capacidad ó *técnico* (comandante de Marina, capitán de puerto, ingeniero director) y al lado suyo existe la representación de los *intereses* á quienes afecta el servicio (diputados provinciales, concejales, individuos de la Cámara de Comercio, vocales de las Asociaciones de agricultores, de industriales, mineros exportadores, de la marina mercante, de la Liga Marítima Española, sociedades obreras) (1).

(1) Véase especialmente el libro de Alfonso González sobre la *materia y la jurisdicción contencioso-administrativa*.

(1) Reglamento de 11 Enero 1901, Reglamento 17 Julio 1903, R. D. 24 Septiembre 1903, RR. DD. y RR. OO. de 23 de Mayo de 1899, 8 Junio 1900, 11 Enero 1901, 29 Julio 1902, 13 Mayo, 24 Junio y 20 Noviembre 1908, 20 Diciembre 1907, 16 Agosto 1909, 7 Octubre, 16 Diciembre 1910, 19 Mayo y 7 Julio 1911, 7 Mayo, 2 y 27 Septiembre 1912 y 13 Octubre 1913.

El resultado beneficioso para los intereses públicos de esta descentralización de servicios llevada al régimen de los puertos, es tan notorio, que no necesita demostración (1).

De manera análoga á las Juntas de Puertos, aunque todavía con mayor descentralización (2), se halla organizada la Junta del Canal Imperial de Aragón (integrada por representantes de la Diputación provincial, del Ayuntamiento, de la Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País y de los regantes é industriales que utilizan el agua del Canal (3).

En el mismo principio descentralizador se inspira la ley de 8 de Febrero de 1907, según la cual los servicios, gobierno y administración del Canal de Isabel II funcionarán bajo la inmediata dependencia de un Consejo de Administración que *por delegación del Estado* y á las órdenes del Ministro de Fomento tendrá por objeto el cuidado y explotación del Canal, (art. 1.º) (4).

Este Consejo se compone de un Presidente, Comisario regio, un inspector general del cuerpo de caminos, canales y puertos, un subdirector de la Dirección de lo Contencioso, un concejal síndico del Ayuntamiento de Madrid, un representante de la Asociación de Propietarios, el Presidente del

---

(1) «En 1868 se dictaron medidas legislativas inspiradas en principios radicales que fracasaron bien pronto: pero del espíritu descentralizador que los informaba, surgió por iniciativa de los comerciantes armadores y navieros de Barcelona, la constitución de la primera Junta de obras, encargada de administrar los recursos y de realizar los empréstitos necesarios si no bastaran los arbitrios recaudados al efecto, cundiendo el ejemplo á otros puertos. Recabaron, como era natural, las entidades locales la facultad de intervenir en la inversión de los fondos y la delegación del Gobierno en el uso de las iniciativas indispensables al propósito de crear amplios fondeaderos dotados de gran calado para ofrecer al tráfico marítimo las facilidades apetecibles.

«Esta organización ha dado, por regla general, excelentes frutos. Nacidas aquellas Corporaciones al calor de las Asociaciones mercantiles que experimentaban de cerca los apremios de la imperiosa necesidad de mejorar los puertos, ofrecieron espontáneamente al Estado valiosos elementos, llevaron el concurso de sus conocimientos comerciales y se impusieron voluntariamente, sacrificios para auxiliar con el producto de los arbitrios especiales á las subvenciones del Tesoro no siempre fáciles de conseguir.» *Exposición de motivos* que precede al R. D. de 11 Enero 1901, aprobando el Reglamento general para la organización y régimen de las Juntas de obras de puertos.

(2) «Las atribuciones de la Junta serán *las que confiere al Gobierno* el reglamento de 30 de Octubre de 1869» (art. 6.º del D. de 10 de Mayo de 1873.)

(3) R. D. 30 Abril de 1875.

(4) Se pretende con este proyecto de ley—decía el preámbulo con que se presentó á las Cortes—llevar á la Dirección y Administración del Canal de Isabel II la intervención, las iniciativas y la cooperación de todos los elementos interesados y al mismo tiempo se garantiza al Estado de que los sacrificios que en esta obra de interés público le quedan por realizar no van á ser estériles».

Círculo de la Unión Mercantil, el de la Asociación de la Prensa y un propietario de láminas del Canal (art. 2.º).

Al promoverse en nuestro país la ejecución de obras hidráulicas para riegos, se ha contado también como uno de los elementos para organizar el servicio con *Juntas especiales* que por delegación del Ministro de Fomento administraran los fondos con que dichas obras se costean (1).

\*  
\* \*

Como tipo bien acusado de descentralización de servicios, debe citarse el Instituto de Reformas Sociales, que al carácter consultivo que tenía la Comisión de Reformas Sociales (á la que ha venido á sustituir), añade atribuciones administrativas que antes correspondían al Poder Central.

El Instituto de Reformas Sociales está encargado de preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, *cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística* y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora y bienestar de las clases obreras (art. 1.º del R. D. de 23 de Abril de 1903).

El Instituto de Reformas Sociales *desempeñará su cometido con toda libertad de acción* dentro de los límites en que constitutivamente ha de desenvolverse (art. 1.º del Reglamento) (2).

El Presidente del Instituto asume la dirección de los trabajos y la ejecución de los acuerdos, tanto en las funciones de carácter consultivo *como en los propios de la Administración activa*, auxiliándole en el cumplimiento de estos últimos un Consejo de Dirección (art. 7 del Reglamento).

En este artículo se proclama bien explícitamente la *autonomía del servicio*.

(1) Ley de 7 de Julio de 1911, art. 7.º, Reglamento general para la organización y reforma de las Juntas de obras de canales de riego y pantanos de 27 de Noviembre de 1903, RR. DD. 30 Octubre y 6 de Noviembre de 1903, 13 Diciembre 1907, 24 Enero, 26 Marzo, 13 Noviembre, 18 Diciembre de 1908.

(2) Reglamento de 15 de Agosto de 1903. R. D. de 3 de Febrero de 1911, modificando los arts. 15, 38 y 68.

La autonomía financiera del Instituto está establecida en el capítulo XII de su reglamento y proclamada solemnemente por el art. 15 de la ley de presupuestos de 29 de Diciembre de 1903.

Tiene también reconocida la capacidad jurídica para adquirir bienes (1).

En cuanto á su organización, están en el Instituto representados los dos elementos que hemos indicado: la *capacidad* y el *interés*.

Así dice el Reglamento, que el Instituto para la realización de las funciones que se le encomienden, se entenderá constituido por tres órdenes de representaciones: la representación *técnica*, por personalidades caracterizadas de libre elección del Gobierno, (2) la *patronal* y la *obrera* (art. 2.º)

Hasta encontramos en este organismo aquel elemento de la *vocación*, procurado eficazmente por este precepto del Reglamento: Si cualquier individuo de la Corporación dejase de asistir reiteradamente á las sesiones á que fuere convocado sin la justificación del motivo, se dará cuenta al Gobierno si es de los de nuevo nombramiento, *para que le sustituya, y si es de los elegidos, será sustituido por el suplente* (art. 67) (3).

\*  
\* \*

Sobre las mismas bases descentralizadoras y de autonomía y personalidad del servicio, se estableció también el Instituto Nacional de Previsión con el alto fin social de difundir las pensiones de retiro sobre la base de la mutualidad y de la previsión popular.

---

(1) «Se autoriza al Instituto de Reformas Sociales para recibir por herencia, legado ó donación en representación del Estado, los bienes ó cantidades que se le confíen con aplicación á servicios especiales ó bien para establecimiento de fundaciones ó Institutos de cualquiera clase directamente relacionadas con el objeto que se propone (art. 148 del Reglamento).

(2) El R. D. de 24 Octubre de 1911, declaró vocal nato del Instituto de Reformas Sociales al Director General de Comercio, Industria y Trabajo.

(3) V. la Memoria referente á la organización y funcionamiento del Instituto de Reformas Sociales, Madrid 1912.

El Instituto Nacional de Previsión, tiene personalidad, administración y fondos propios distintos de los del Estado, y goza de capacidad jurídica para adquirir, poseer y enajenar bienes, contratar préstamos y acudir á la vía judicial en representación de la mutualidad de los asociados (art. 2.º de la ley de 27 de Febrero de 1908).

Como organismo director de este Instituto figura un Consejo de Patronato que se compone de un Presidente y catorce consejeros, cuyos primeros nombramientos hizo el Ministro de la Gobernación, siete libremente y siete á propuesta del Instituto de Reformas Sociales. Las vacantes se proveen á propuesta del Consejo de Patronato, debiendo figurar en éste un vocal patrono y otro obrero de los que forman parte en tal concepto del Instituto de Reformas Sociales (arts. 4.º y 5.º).

Las funciones ejecutivas corresponden á una Junta de Gobierno que no podrá exceder de cinco vocales, elegidos por el Consejo de Patronato (art. 6.º) (1).

\*  
\* \*

También merece citarse por su carácter descentralizador en relación con los servicios que corren á cargo del Instituto de Reformas Sociales y del Instituto Nacional de Previsión, la ley de 12 de Junio de 1911 sobre construcción, mejora y transmisión de casas baratas, obra social que se encomienda á *Juntas especiales* de carácter local.

Estas Juntas se constituirán por Real Decreto y constarán de nueve vocales, figurando entre ellos un arquitecto y donde no lo hubiere, una persona de profesión ú oficio, que se relacione directamente con el ramo de construcción; un médico y un concejal nombrados por el Gobernador de la provincia á propuesta del Ayuntamiento respectivo. De los otros seis vocales, dos serán elegidos por los cincuenta mayores contribuyentes, dos por las sociedades obreras y los otros dos, nombrados por el Gobernador entre personas que

---

(1) Reglamento de 24 Diciembre de 1908. Reglamento para el régimen de operaciones y financiero, de 17 Agosto 1910.

se hubieran distinguido notoriamente por su competencia en los estudios sociales ó por su interés por las obras de carácter social (1) (art. 4.º de la ley).

Estas Juntas podrán recibir legados, donaciones y subvenciones del Estado, la provincia ó el Municipio (art. 6.º).

Las Juntas de fomento y mejora de las habitaciones baratas, dependerán del Ministerio de la Gobernación y estarán bajo el patronato y dirección inmediata del Instituto de Reformas Sociales, que será además el órgano de comunicación entre las mismas y el citado Ministerio. Al efecto, *se organizará en dicho Instituto un servicio especial de casas baratas* (art. 8.º) (2).

\*  
\* \*

La ley de protección á la infancia de 12 de Agosto de 1904, encomendó también este servicio de tan gran transcendencia social á organismos especiales con un sentido descentralizador que se definía elocuentemente en las siguientes frases del preámbulo con que se presentó el proyecto.

«El Ministro que suscribe—decía—(3) profundamente convencido de la ineficacia de toda obra que no busque cimiento y amparo en las fuerzas vivas del país, no aspira á crear nuevos servicios burocráticos ni á establecer una serie de preceptos que declaren teóricamente en la *Gaceta* la protección á la infancia sin otra ninguna realidad práctica. Busca, y para ello requiere el sabio concurso de las Cortes, la cooperación de cuantas personas ponen su pensamiento en la prosperidad de la patria, sienten en su corazón el fuego de la caridad y son capaces de llevar en el alma, las nobles abnegaciones y las efusivas ternuras que despierta el espectáculo de la infancia desvalida.»

Inspirándose en esta tendencia, la ley encomienda esa acción protectora de la infancia á un Consejo superior, á juntas provinciales y juntas locales.

(1) Aquí se marca alternativamente la diferencia bien clara entre la *competencia* y la *vocación*.

(2) Reglamento 11 Abril 1912. RR. DD. de 22 de Julio de 1912, 28 de Enero y 6 de Febrero de 1913 y 21 Abril 1914.

(3) El señor Sánchez Guerra.

El Consejo superior se compone de vocales natos (Obispo, Gobernador, Presidentes de la Audiencia y de la Diputación, inspectores generales de Sanidad y vicepresidente del Real Consejo de Sanidad) y vocales *electivos*, que representan á las Reales Academias de Medicina, Ciencias Morales y Políticas, Legislación y Jurisprudencia, Sociedad española de Higiene, Junta de Damas de Honor y Mérito, Sociedad protectora de los niños, Económica de Amigos del País, Cuna de Jesús, Dispensario para niños de pecho, Ateneo de Madrid, Círculo de la Unión Mercantil, Círculo Industrial, Escuelas Normales de Maestras y Maestros, Asociación de propietarios, Asociación para el mejoramiento de las clases obreras, Fomento de las Artes, Centro Instructivo del Obrero, Asociación de la Prensa, Asociación nacional para Sanatorios y Hospicios marinos, é Instituto de Reformas Sociales. Además, seis personas de reconocida competencia, entre las cuales habrá dos madres de familia, dos padres de familia y dos obreros (art. 4.º de la ley).

Las Juntas provinciales se componen del Gobernador, alcalde, autoridad eclesiástica, presidente de la Diputación, de la Audiencia, inspector de Sanidad, subdelegado de Medicina, un profesor y una profesora de las Escuelas Normales, un representante de las Asociaciones que tengan analogía con las que componen el Consejo Superior, un profesor del Instituto, dos representantes de Asociaciones benéficas, un individuo de la Junta de Reformas Sociales, otro de una institución sanitaria infantil, dos madres de familia, dos padres de familia y dos obreros (art. 26 del Reglamento).

Y las Juntas locales se componen del Alcalde, cura párroco, médico titular, juez, un maestro, una maestra, una madre de familia, un padre de familia y un obrero (art. 32 del Reglamento).

El Consejo Superior de Protección á la infancia está autorizado para recibir, en representación del Estado, por herencia, legado ó donación, los bienes y cantidades que le fueran confiadas para cumplir fines especiales, crear premios, establecer fundaciones, etc., (art. 51). (1).

---

(1) Reglamento de 24 de Febrero de 1908, R. D. 28 Febrero 1908, RR. OO. 24 Enero, 8 Febrero, 17 Junio 1911, R. D. 21 Marzo 1909, Reglamento 22 Abril 1910, R. D. 19 Junio 1911.

Se ha creado, además, un impuesto especial consistente en un recargo de 5 por 100 sobre las entradas y localidades de todo espectáculo público con destino á las Juntas de protección á la Infancia y represión de la mendicidad (1).

\* \* \*

El régimen de la *emigración* establecido por ley de 21 de Diciembre de 1907 también acepta la orientación descentralizadora que venimos señalando en otros servicios, por las facultades que se reconocen al Consejo Superior de Emigración y á las Juntas locales.

El Consejo Superior tiene, en efecto, facultades *consultivas, ejecutivas y judiciales* (art. 16 del Reglamento).

Dicho Consejo se compone de vocales natos (los subsecretarios de Estado y Gobernación, Directores generales de Agricultura, Obras Públicas, Instituto Geográfico, Comercio, Industria y Trabajo, del representante del ministro de la Guerra y otro del de Marina: un vocal del Instituto de Reformas Sociales, el Presidente de la Liga Marítima, el Inspector general de Sanidad exterior, un individuo de la Sociedad Geográfica y un vocal de la Junta Central de Colonización), cuatro vocales elegidos por el elemento obrero, cuatro por los navieros y armadores, nueve vocales nombrados libremente por el Gobierno entre personas que se hayan distinguido por sus estudios geográficos, sociales ó económicos ó que hayan residido en los países á que principalmente se dirige la emigración española (art. 8 de la ley).

En los puertos, designados por el Consejo Superior de Emigración, se constituyen Juntas locales, compuestas de un concejal, un representante de la Marina, el inspector de Sanidad ó el director sanitario del puerto, un abogado en ejercicio, el presidente de la Cámara de Comercio ó un industrial, dos representantes elegidos por las sociedades obreras, dos por los navieros y consignatarios del puerto y dos por el Consejo

---

(1) Ley de presupuestos 29 Diciembre 1910 R. O. 20 Abril 1914.

Superior, de entre los incluidos en una lista de personas idóneas formada anualmente por la Junta (art. 11) (1).

La ausencia injustificada y persistente á las sesiones del Consejo se considerará como renuncia tácita del cargo, pero antes de que el Consejo pleno declare la vacante, el presidente del Consejo lo comunicará al interesado para que pueda ser conservado en el cargo si presenta sus excusas y el Consejo las estima satisfactorias; precepto que se aplica también por analogía á las Juntas locales (2).

Merece también citarse como ejemplo de esta *descentralización*, la ley de *colonización interior* de 30 de Agosto de 1907, cuya aplicación se encomienda principalmente con facultades inspectoras y administrativas á una Junta Central (3).

---

(1) Reglamento de 30 Abril 1908. R. O. 3 Septiembre 1908, RR. DD. 28 Enero y 13 Octubre 1911, R. D. 23 Mayo y R. O. 7 Julio 1913.

(2) Art. 26 del Reglamento R. O. 7 Julio de 1913 núm. 19.

(3) Reglamento 13 Marzo 1908.

## XIV

Pocas palabras he de dedicar al problema de la descentralización por servicios, en su aplicación á la enseñanza. La cuestión de la autonomía universitaria, no puede, por su importancia, ser tratada por incidencia y de soslayo, y por eso me limito á hacer constar que está planteada en nuestro país desde que en 30 de Octubre de 1899 presentó un proyecto de ley el señor Silvela reconociendo el carácter de *personas jurídicas* para todos los efectos del capítulo II del Código civil, á las Diputaciones y Ayuntamientos y á las Universidades oficiales.

El señor Silvela tenía principalmente en cuenta la reforma universitaria francesa de 1896, aunque intepretándola con un sentido regionalista que es acaso lo que explica la notoria frialdad y aun el innegable recelo con que el profesorado oficial ha recibido siempre todo proyecto inspirado en esa tendencia.

Decía el señor Silvela hablando de la ley francesa de 1896:

«Se ha dado á las Universidades una casi autonomía dotándolas el Estado con una subvención, á la que pueden agregar las donaciones que reciban, el producto de sus bienes propios, etc., etc. Se las ha concedido la libre distribución y aprovechamiento de sus derechos de examen y de matrícula, el que puedan establecer sus enseñanzas, cátedras, gabinete de experiencia, etc., si bien siempre con la inseción del poder central: y en dos años se han producido tales y tan asombrosos resultados, aumentando sus edificios, creando cátedras nuevas y mejorando de tal modo, que hace

pensar que en España podría hacerse mucho de esto. ¿No hay esa región catalana en que las energías están más dispuestas, cuyos recursos y cuyos medios son más poderosos que los de otras comarcas y cuyo contacto con Francia la hace alcanzar mayor desarrollo? Pues ¿quién duda que aquella Universidad, con tal régimen, produciría un desenvolvimiento mayor que el que pueda tener la de Salamanca ó la de Santiago? (1)

Por R. D. de 25 de Octubre de 1901, se autorizó al Ministro de Instrucción Pública (2), para presentar á las Cortes un proyecto de ley de Autonomía universitaria. Se discutió muy parcamente en el Senado primero, y después en el Congreso. Éste introdujo algunas modificaciones que obligaron al nombramiento de comisión mixta, cuyo dictamen no llegó á aprobarse por haberse suspendido y disuelto aquellas Cortes.

Por R. D. de 21 Diciembre de 1905 (3), se sometió á las Cortes otro proyecto de ley que se leyó en el Senado y que era pura y simplemente la reproducción del dictamen expresado de comisión mixta.

No sería sincero, si digera que el profesorado siente un gran entusiasmo por la autonomía universitaria, pero es

---

(1) Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Extracto de discusiones habidas en las sesiones ordinarias de dicha Corporación sobre temas de su instituto. Tomo I. Parte 1.ª Madrid 1899. Tema: Hasta qué punto es compatible en España el regionalismo con la unidad necesaria del Estado, pág. 31.

(2) «Por eso, el presente proyecto de ley no va más allá, en realidad, de lo que pudiera llamarse la autonomía económico-administrativa de las Universidades, para preparar de este modo el terreno y establecer la base de ulteriores reformas que puedan dotar á aquellas sucesivamente y á medida que las circunstancias lo aconsejen, de amplia autonomía en el orden científico, término y coronación naturales de la difícil labor que ahora se inicia.»

Preámbulo del Conde Romanones al proyecto de 25 Octubre 1901.

(3) «Por R. D. de 25 Octubre de 1901 se sometió á la deliberación de las Cortes un proyecto de ley sobre organización de las Universidades encaminado á despertar el antiguo espíritu corporativo de estos cuerpos docentes, en armonía con las exigencias de los actuales tiempos, otorgándoles aquellas facultades necesarias para poder regirse por sí mismos, dentro de los límites aconsejados por la prudencia, dado el estado actual de la enseñanza y las condiciones generales del país.

Redactado este proyecto llamado de Autonomía universitaria por el Consejo de Instrucción Pública, en vista de los informes que los claustros de todas las Universidades, presentóse á las Cortes con toda la preparación que requiere, una obra de tal índole.

Discutiéronlo las Cortes con gran elevación de miras y espíritu de concordia...»  
Preámbulo del señor Santamaría de Paredes al proyecto de 21 Diciembre 1905.

indudable que esta actitud de reserva responde al temor de si las reformas inspiradas en el deseo de disminuir la dependencia de la Universidad respecto del Gobierno, tendrá por resultado sustituir la tutela del Poder Central, por la tiranía de un nuevo Poder regional que de seguro sería menos respetuoso que el Estado con la libertad de la ciencia.

De todos modos, yo creo que una reforma discreta que tendiera á reconocer la personalidad jurídica, económica y financiera de la Universidad, abriendo nuevos horizontes á la enseñanza y á la ciencia, no podría menos de ser útil á los intereses de la cultura y de la patria (1).

\* \* \*

Dos palabras ahora para aludir á una institución inspirada en esa irresistible corriente de descentralizar los servicios públicos: me refiero á la *Junta de ampliación de*

---

(1) Hauriou hace notar las precauciones que se han tomado en Francia para evitar los inconvenientes de la autonomía universitaria, á saber:

1.º La corporación universitaria ha sido creada por el Gobierno mismo, que ha tomado la iniciativa y la ha otorgado una constitución formada por leyes y decretos.

2.º Ha sido creada como un establecimiento público y esto no significa sólo que es una rueda de la administración pública del Estado, significa también que está más cerca de la fundación que de la corporación...

3.º La Corporación universitaria no se forma ella misma por cooptación, ó por lo menos, si hay algo de esto, se toman precauciones para evitar los abusos del reclutamiento local con su cortejo fatal de actos de nepotismo (concursos de agregación, provisión de cátedras por el Gobierno).

4.º Las situaciones individuales de los miembros de las Facultades no se dejan á la discreción de la Corporación. Profesores, agregados, etc., tienen un estatuto y este estatuto individual, se refiere más bien al Poder Central que á la Facultad: el poder disciplinario sobre el personal, pertenece más al poder central que á la Universidad. En fin, los sueldos de los profesores los paga el Estado. Los profesores, en conjunto, constituyen un personal de Estado que éste presta á las Facultades.

5.º En fin, el establecimiento universitario, más fuerte económicamente que las Facultades, no tiene personal distinto del de éstas. Su órgano, que es el Consejo de la Universidad, se compone de delegados de las cuatro Facultades en número igual, con lo cual se obtiene una garantía de equilibrio y de moderación en los gastos.

6.º Los fondos de la Universidad no pueden emplearse en aumentos de sueldo.

7.º El Rector, que es el representante del Gobierno, preside el consejo de la Universidad, ejecuta sus decisiones, mantiene su relación con el Ministro y tiene la inspección sobre las Facultades. *Principes de droit public* 490-492.

*estudios* que tiene á su cargo el servicio de ampliación de estudios dentro y fuera de España, las delegaciones en Congresos científicos, el servicio de información extranjera y relaciones internacionales en materia de enseñanza, el fomento de los trabajos de investigación científica y la protección de las instituciones educativas en la enseñanza secundaria y superior (art. 1.º del R. D. 22 Enero 1910).

Esta Junta se compone de 21 vocales nombrados por Real Decreto á propuesta de ella (art. 2.º).

La Junta tiene capacidad para adquirir, poseer y administrar bienes de todas clases con destino á los fines para que es creada. Podrá también reclamar directamente la cooperación de las dependencias de la Administración Pública (art. 3.º).

El Ministro de Instrucción Pública, ha delegado sus facultades en la Junta en cuanto á los asuntos encomendados á ésta, la cual tiene verdaderas atribuciones ejecutivas salvo la suprema sanción del Ministro dándose los más ámplios desarrollos al principio de la descentralización del servicio (1).

Al encarecer D. Amalio Gimeno la importancia de la función encomendada á esta Junta, decía: «...pero á fin de que todo esto sea eficaz, necesita tener esta obra carácter nacional, llevándose á cabo de un modo perseverante y regular por un organismo neutral que colocado fuera de la agitación de las pasiones políticas, conserve á través de todas las mudanzas, su independencia y prestigio.» (2)

«Importa sobre todo—decía el señor Barroso—completar las disposiciones del R. D. citado (3), deslindando bien las dos formas de actividad que atribuye á la Junta: una en que actuando como corporación de carácter público, aplica los recursos que el Estado ó los particulares la hayan encomendado, y otra, por la cual, como órgano de la Administración,

---

(1) Reglamento de 22 Enero 1910. R. O. 18 Marzo 1910, creando un centro de estudios históricos. R. O. 16 Abril 1910, para fomentar las relaciones científicas con los países hispano-americanos. R. O. 6 Mayo 1910, creando una Residencia y un patronato de estudiantes. R. D. 27 Mayo 1910, creando un Instituto Nacional de ciencias físico-naturales. R. D. 5 Junio 1910, creando una Escuela Española en Roma. R. O. 8 Junio 1910, creando una Asociación de Laboratorios.

(2) Preámbulo al R. D. de 11 de Enero de 1907.

(3) El de 11 de Enero de 1907, refrendado por el señor Gimeno.

desempeña una función técnica para cooperar á la realización de un servicio.

«La Junta debe tener, en el primer caso, la responsabilidad plena del servicio, y en el segundo, la de la decisión de su especialidad técnica, conservando el Ministro la sanción suprema, siempre que sea preciso disponer de los fondos del Presupuesto, cuya aplicación le está encomendada y en todo caso, la función tutelar y de alta inspección sobre la actividad total de la Junta» (1).

Al encargar á esta Junta de la creación de un centro de estudios históricos, decía el señor Conde de Romanones: (2)

«Por eso no es posible hasta que la experiencia consolide ciertas formas, hacer otra cosa que marcar las líneas generales de su actividad y separar aquellas facultades inalienables que competen al Ministro en la administración de los recursos del presupuesto, determinación de los servicios y alta inspección de su funcionamiento *de aquellas otras funciones técnicas que son la materia y contenido del servicio: la vida social misma en uno de sus aspectos, la cual necesita siempre el libre desarrollo de sus órganos especiales.*»

\* \* \*

En esta tendencia descentralizadora que al dar sustantividad á las instituciones docentes quiere ensanchar sus horizontes cambiando su dependencia burocrática por una eficaz asistencia de los elementos sociales, merece citarse el R. D. de 27 de Septiembre de 1912, reorganizando las Escuelas de Comercio, cuya tendencia explicaba en el preámbulo el ministro, don Santiago Alba, con estas palabras:

«Importa, principalmente, ...infundir, por último, en las Escuelas una efusiva corriente social que, hermanando la labor del pedagogo con la del hombre de negocios, contribuya á abrir á un tiempo nuevos horizontes á la juventud que estudia en nuestro país y á la industria y el comercio

---

(1) Preámbulo al R. D. de 22 Enero 1910.

(2) Preámbulo al R. D. de 18 de Marzo de 1910.

patrios, en lucha de deplorable inferioridad con las grandes organizaciones técnicas y financieras de otros pueblos...

»Se otorga á las Cámaras de Comercio y á las clases mercantiles, asidua y eficaz intervención en el funcionamiento de las Escuelas y en la enseñanza de reválida en los diferentes grados, al crear las Juntas de Patronato que podrán, además, despertar en el comercio y la industria nacionales, nuevas costumbres en beneficio de la enseñanza y de los que la cursan y practican.»

## XV

Hora es ya de poner término á este trabajo, y claro está que no he de pretender formular nada que se parezca á conclusiones.

Se trata de plantear un problema, no de resolverlo, y en tal sentido yo me permito someter á vuestra autorizada consideración los siguientes datos:

1.º Es evidente que existe una corriente de opinión favorable á la descentralización administrativa.

2.º Es notoria la radical diferencia que existe entre la descentralización regionalista y la descentralización por servicios, (como hay también contradicción entre regionalismo y sindicalismo). (1).

3.º No puede negarse el hecho universal de que el Estado va ensanchando el radio de sus fines y va aumentando así el número y la importancia de los servicios públicos

4.º Para poder conseguir que un servicio público, sin dejar de pertenecer al Estado como órgano soberano de la solidaridad social, adquiera la necesaria eficacia, se ha pensado en descentralizar los servicios públicos.

---

(1) «Si todas las tentativas hechas para sacudir el yugo mediocre del Estado centralizado han fracasado hasta hoy, lamentablemente es porque la cuestión se ha planteado mal. Liberales y republicanos harto preocupados exclusivamente por apariencias políticas no han visto que iban contra el proceso económico moderno al reclamar libertades locales allí donde no había organización profesional. La solidaridad más próxima, la más imperiosa, es la que une á los que ejercen una misma profesión y esa, quien la expresa es el sindicato. Lo que más nos interesa es defender nuestros medios de existencia, proteger el trabajo que nos asegura la vida. Y esto, quien lo permite es el sindicato». Boncour ob. cit. pág. 57-58.

5.º A pesar de que esta es la corriente dominante en la ciencia administrativa y la que suele coincidir con la realidad de los hechos sociales, en España se ha planteado el problema de descentralizar los servicios públicos traspasándoles á las mancomunidades provinciales, sustituyendo así la administración regional á la administración nacional.

6.º Esta tendencia rectifica con inesperado optimismo el concepto que el Gobierno, en recientes disposiciones, ha revelado tener de la administración provincial.

7.º El propósito de restar facultades al Estado para aumentar las atribuciones de la administración provincial y regional, contrasta elocuentemente con la tendencia universal de aumentar las atribuciones del Estado y su intervención en la administración local, y cabe preguntarse si deben *localizarse* los servicios nacionales ó deben *nacionalizarse* los servicios locales (1).

8.º En nuestro país tiene precedente muy acusado la descentralización de servicios.

9.º Planteado en España el problema de la descentralización administrativa ¿debe ésta fundarse sobre la base geográfica de la región ó sobre la base impersonal y objetiva del servicio mismo? ¿debe desintegrarse la administración pública constituyendo con sus despojos un conjunto de Gobiernos locales que resuciten los reinos de Taifas ó debe llevarse á la administración pública la unidad necesaria para reflejar la conciencia nacional, dejando luego á los

---

(1) «Somos de los que ve.i en la descentralización más amplia (siempre que sea bien entendida y lealmente practicada) una de las condiciones indispensables de la libertad. Consideramos como progresos y preconizamos con insistencia todas las disposiciones legislativas destinadas á aumentar en nuestros conciudadanos la facultad de administrarse ellos mismos en todas las materias que no reclaman ni la uniformidad de la reglamentación, ni la unidad necesaria á la defensa nacional y á la concordia interior.....

»Pero ¿qué haremos si las autoridades descentralizadas, dueñas de obrar libremente, se aprovechan de esto para no obrar de ninguna manera?»

»En materia de asistencia pública más que en ninguna otra, se acepta el triunfo de esta fórmula nueva en que debemos resignarnos á ver un retroceso del espíritu descentralizador; en vez de la opción para organizar servicios, el deber de ajustarse en la institución forzosa de servicios impuestos, á reglas prescriptas previamente casi uniformadas y para cuya ejecución la administración local no tiene más que una actividad subalterna.»

*Traite theorique et pratique d'assistance publique*, por H. Dermjn, A. Gory y F. Worms, 3.ª edición.—París 1914. Fragmento del prólogo escrito por el profesor Berthelemy.

servicios públicos toda la libertad conveniente á la fecundidad de su misión como gestores de los intereses sociales?

Repito que no me considero ni con preparación, ni con autoridad para formular conclusiones, pero vagamente barrunto que la descentralización de servicios puede ser la fórmula que evite los inconvenientes de la centralización y los peligros de la anarquía administrativa: que el Estado al organizar los servicios públicos, debe darse cuenta de que no realiza una acción política, sino una obra social y que ésta para ser fecunda y completa, no puede subordinarse al interés de los gobernantes (partidismo), ni al de los funcionarios administrativos (sindicalismo) sino que ha de ser una resultante de las actividades sociales, presididas y no sojuzgadas por el Poder Público, el cual debe suscitar, favorecer y asociar á su acción el concurso *técnico de las capacidades, la cooperación económica de los intereses y el resorte moral de las vocaciones para identificar el Estado con la Nación y la idea de la Administración Pública con el sentido de la solidaridad social.*

HE DICHO.