DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: PEQUEÑO BOCETO

*por Dr. Andry Matilla Correa**

Este trabajo forma parte de la Revista Peruana de Derecho Público Año 17, Número 33, julio - Diciembre de 2016.

"Un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple. Il ne le peut, parce qu'un pareil travail excède les forces humaines. Lorsqu'il veut, par ses seuls soins, créer et faire fonctionner tant de ressorts divers, il se contente d'un résultat fort incomplet, ou s'épuise en inutiles efforts.".

De la démocratie en Amérique, 1835.

Alexis de Tocqueville

SUMARIO

I. Preliminares 01
II. Sobre la descentralización administrativa 11
II.I. Una nota desde la mirada de lo histórico 13
II.II. Sobre la noción de descentralización administrativa 19
II.III. Tipos de descentralización administrativa 36
III. A modo de epílogo (que no lo es) 43

I. PRELIMINARES

Que la Administración Pública constituye una organización (un aparato o complejo organizado) dentro del marco del poder público, cuya función características es la gestión o satisfacción de los intereses generales (función administrativa), es afirmación

(*) Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Presidente de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba (UNJC).

que no parece ya hoy como generadora de controversias esenciales, al menos en sus contornos más generales.

Desde esa perspectiva como fenómeno organizacional y funcional, aquélla entra dentro de un perímetro mayor, como segmento, que es el de la organización y el ejercicio del poder público, cuya principal expresión, al día de hoy, sigue siendo el Estado.

Todo Estado – como complejo organizado en sí mismo – opera, tanto en lo espacial o territorial, como en lo funcional, como un sistema, sobre la base de cierto modo de organización, marcado por fundamentos y principios que resultan claves para la articulación de los componentes estructurales de ese sistema y para determinar su operación como unidad, en la búsqueda del cumplimiento de los fines existenciales que le animan y determinan. De ahí que la perspectiva de la organización del Estado, y en su caso de la Administración Pública, sea un ámbito de tan necesaria atención, como lo es la esfera de su funcionamiento; imbricadas ambas entre sí de modo indisoluble, aún cuando, metodológicamente, puedan estudiarse por separado.

En última instancia, y situándonos con un prisma de observación desde lo externo, puede verse que el Estado resulta una unidad existencial y funcional, que no es sino consecuencia o resultado de que la comunidad políticamente organizada que el mismo refleja constituye una unidad. Sin embargo, bajo el prisma interno, las experiencias concretas a lo largo de tanto tiempo de evolución del hombre en sociedad, nos revelan los mayores o menores grados de complejidad en los que se ha organizado y ha funcionado la comunidad políticamente organizada, resultado, a su vez, de los diferentes factores - de todo orden, donde lo histórico y lo cultural tienen lugar destacado - que marcan y determinan la vida de esa comunidad.

Más allá de la multiplicidad de experiencias en concreto, de todo ese andar organizado del poder público, especialmente a partir del proceso histórico de construcción y advenimiento del Estado Moderno, es posible sacar en claro que este se ha proyectado en dos grandes tendencias antitéticas: la *centralizadora*, que supone la organización del esquema de funcionamiento del poder público a

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CJUr no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

partir de un único centro, superior - que en esencia es el Estado -, el cual asume el cumplimento de las funciones públicas en todo el espacio territorial que abarca ese poder; y la *descentralizadora*, que supone la distribución del funcionamiento público entre el Estado y otras entidades de carácter público (con base territorial o no), configurando entonces la presencia y articulación de varios niveles o ejes de funcionamiento (con criterio territorial o no), en detrimento de la exclusiva existencia de uno solo, todo ello sin afectar la idea de unidad del fenómeno político-público y desde el mantenimiento por el Estado de ciertas competencias de vigilancia o control e intervención sobre los entes descentralizados, en razón de esa idea de unidad que subyace, en última instancia, en la base del planteamiento y operatividad del poder público.[1]

Vista así la cuestión, es posible comprenderse que la organización y funcionamiento del poder público (del Estado) puede plantearse desde los derroteros de un *sistema centralizado* (Estado centralizado) o desde los de un *sistema descentralizado* (Estado descentralizado).

Según explicaba – décadas atrás - Jean DABIN:

"El poder político está *centralizado* cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública. En consecuencia, solo esta autoridad gobierna a los hombres y administra la cosas; (...). Fuera de ella, no existe ninguna parcela de poder público, ni en forma de derecho propio, ni en forma de derecho concedido. Cedido nada, todo es "retenido".

1. En aseveraciones de George Jellinek, acuñadas hace más de un siglo: "De las necesidades y luchas de la vida política han nacido nuevos puntos de vista fructíferos para el desenvolvimiento y valoración de las relaciones estatistas. Entre éstos han sido y son permanentes aquellas que han hecho conocer la importancia de la oposición entre la centralización y la descentralización de las funciones del Estado. El tipo de Estado para las escuelas ha sido el centralista, en el cual toda la actividad pública, o sea la que se sirve del imperium, parte del centro del Estado y a él vuelve; es decir, donde todo lo que cae dentro del círculo de Derecho Público corresponde a órganos cuya competencia, desde el punto de vista geográfico, se extiende a todo el territorio del Estado. A éste opone la nueva teoría el Estado descentralizado, en el cual los asuntos políticos sin ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una localidad.". Jellinek, George, Teoría General del Estado, Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, 2da edición, Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1958, p. 510.

El poder está *descentralizado* cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado – comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos – posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado. Por este capítulo, la autoridad pública no padece fraccionamiento, ni desmembramiento, ni siquiera disminución. La autoridad del Estado, que en este caso toma el nombre de poder central, continúa subsistiendo plena e integra, y esta supremacía se señala, en la base, por ciertos derechos del Estado referentes a la estructura y funcionamiento de las autoridades descentralizadas; en la cúspide, por un derecho de vigilancia de todos sus actos. Así y todo, las autoridades secundarias, en su rango, participan de la potestad pública, y no en virtud de una mera delegación de la autoridad central (de la que fueran simples agentes), sino en el sentido de que el Estado se esfuma frente a ellas, dejándoles en algún momento el campo libre para efectuar, dentro del cuadro de la competencia que se las ha otorgado, y bajo el control del Estado, los actos de gobierno y administración que ellas juzguen oportunos. (...).".[2]

Tanto la centralización como la descentralización, son – parafraseando a HAURIOU – «maneras de ser del Estado».[3] A su vez, son principios y técnicas jurídicamente trascedentes, que resultan contrastadas entre sí, y que se refieren a cómo se organiza y se maneja el poder público (el Estado) en función del cumplimento eficaz de los fines que lo mueven, en un marco histórico concreto.[4] Al hablarse de centralización o descentralización del poder público, de lo que se habla es de criterios – en su caso, contrapuestos - de repartición del funcionamiento o de las competencias que integran ese poder, ya sea reuniéndolas en un solo centro o nivel central (Estado), ya distribuyéndolo entre los niveles central (Estado) y local (v. gr.: Municipio), o entre el

2. Dabin, Jean, Teoría General del Estado. Elementos de Filosofía Política, Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, 2da edición, Editorial JUS, México, 1955, pp. 305 y 306.

3. Hauriou, Maurice, voz "Décentralisation", en Béquet, Léon, Répertoire de Droit Administrative, avec le concours de Paul Dupré, Tome IX, Société D'Imprimerie et Librairie Administratives et des Chemins de Fer, Paris, 1891, p. 472.

4. Desde su concepción normativista, el austríaco Hans Kelsen acotaba que: "En principio, una comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste única y exclusivamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que, por el contrario, la idea de la comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo. (...).". Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, Traducción directa del Jellinek: alemán por Luis Legaz y Lacambra, Editorial Labor, S.A., Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1934, p. 215.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

Estado y otras entidades personalizadas de carácter público.[5] Y como salidas ubicadas en extremos contrapuestos de un mismo fenómeno, la aplicación de una de esas soluciones ha de llevar en la dirección contraria que señala la otra; o, lo que es igual, que la aplicación de una trasunta un movimiento inverso a la aplicación de la otra.

Sin embargo, nos queda claro que la centralización y la descentralización no resultan fines en sí mismas, sino son métodos para el alcance de determinados objetivos o fines del poder público; básicamente son artes para proveer eficiencia y eficacia en el ejercicio del poder público. Por lo que no se centraliza o descentraliza el poder público solo por el hecho de llegar a alcanzar una condición centralizada o descentralizada; sino que estas se llevan a cabo como métodos de disposición de medios para el complimiento de fines de poder público bajo criterios de buen funcionamiento de dicho poder. De ahí que centralización y descentralización cumplen, esencialmente, una función instrumental y no deben ser vistas solo como fines en sí mismas.

Como principios y técnicas jurídicamente trascedentes, y por lo que comprenden, la centralización y la descentralización son criterios que vienen a estar determinadas en su sustanciación, aplicación y alcance por necesidades socio-políticas y por visiones e interpretaciones que rigen el ejercicio del poder publico, según se manifiesten en un contexto histórico dado.

En apreciaciones de George JELLINEK:

"(...) La exigencia de que la unidad del Estado se muestre en la unidad del gobierno central, no era desconocida ya en los primeros tiempos de la Edad Media; (...) el sistema feudal crea, juntamente con los órganos subordinados del gobierno central, poderes locales independientes, cuyos orígenes desaparecen en los recuerdos históricos del poder supremo del Estado. La admirable reorganización del Estado inglés, debida a Guillermo el Conquistador, nos ofrece el ejemplo primero de una centralización muy avanzada en medio de un mundo político desmembrado por causa del poder

5. Para Zippelius: "Los conceptos de "centralización" y "descentralización" aluden a un problema fundamental de la distribución adecuada de las funciones. En su amplio significado anterior, denotaban la tendencia en un Estado a concentrar las competencias en un organismo, o bien, a destruirlas entre una pluralidad de órganos estatales o sujetos administrativos autónomos.". Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado. Ciencia de la Política, Traducción directa del alemán por Héctor Fix-Fierro, 5ta edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, D.F., 2009, p. 92.

independiente de los grandes señores. En el continente, Francia es la primera que con el progreso del poder real pugna por alcanzar la unidad del Estado mediante la unidad de la administración. En los demás Estados, lo que conduce a una superación del sistema provincial también es el impulso del príncipe por reunir las fuerzas de la comunidad, en vista especialmente de fines militares y económicos, y por destruir las oposiciones interiores y unir a la dinastía, y por consiguiente, al Estado todas las partes del territorio. (...).".[6]

Apelar a la clave histórica en estos temas, aunque sea en mínimos acordes, nos permite advertir, desde la experiencia vivida, que la centralización y la descentralización han desempeñado su papel, según el caso, en momentos diversos del proceso de evolución del poder público,[7] y, especialmente, de la moderna formación estatal.

En ese plano, recordaba Jean DABIN que:

"(...), así fue como sucedieron las cosas en el caso de todas las agrupaciones políticas, especialmente del Estado moderno: el movimiento que llevó hacia el Estado fue un movimiento hacia la centralización. (...). Centralización que no sólo fue territorial, por extensión del poder del Estado a porciones cada vez más amplias del territorio, sino también material, por extensión de la competencia estatal a una serie de intereses que hasta entonces incumbían a poderes especiales y autónomos: los intereses de la caridad, la ciencia, los oficios, reservados a las instituciones caritativas, a las universidades, a los cuerpos profesionales.".[8]

A lo que podemos agregar el recuerdo de unas conclusiones de Maurice HAURIOU, en el orden del valor en su momento de la centralización, en las que acogía:

---

6. Jellinek, George, Teoría General del Estado, ob. cit., p. 516.

7. El uruguayo Aparicio Méndez señalaba que: "El proceso histórico de los regímenes institucionales nos demuestra que éstos son el resultado de una larga evolución que denuncia la pugna constante entre fuerzas que tienden a concentrar poderes jurídicos en un solo centro y las que pretenden dispersarlos en diversos centros sin llegar a destruir la integridad etática. La historia registra a través de siglos los avances de estas tendencias; el apego de una significaba inexorablemente, el retroceso de la otra. Así, las fuerzas centralizadoras llegaron a imponerse en forma tal que alcanzaron su máxima expresión en los siglos XVII y XVIII en Europa. En otras oportunidades, las fuerzas descentralizadoras acentuaron tanto la dispersión de poderes que llegaron a comprometer seriamente la unidad misma del Estado.". Méndez, Aparicio, Los Entes Autónomos en la Descentralización Funcional Uruguaya, Amalio M. Fernández, Librería Editorial A.M.F., Montevideo, 1971, p 15.

8. Dabin, Jean, Teoría General del Estado..., ob. cit., pp. 309 y 310.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CJUr no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

"La centralización de la nación, movimiento operado bajo la doble acción del poder gubernamental del Estado y de la idea del Estado, en una época de discusión y de crítica, concluye en una reorganización racional de la nación.".[9] De tal suerte, lo que trasunta el planteamiento centralización descentralización del poder público en sus diferentes aristas, es cuestión a no desdeñar bajo ningún concepto, pues hace a las bases de esa organización y funcionamiento del Estado. Pero, además, resulta trascendente en cuanto a la calidad del ejercicio del poder público se refiere, a su buen funcionamiento, pues deviene pilar para la consecución de los fines existenciales que animan ese poder, bajo los criterios de consecución que hoy se exigen a los efectos de la realización humana en el marco de una comunidad políticamente organizada.

Con esa mira, es posible evocar las palabras de Peter HÄBERLE, cuando colegía:

"(...) Los tiempos del Estado unitario, centralista han concluido probablemente para el Estado constitucional como tipo. En la medida en que dicho Estado se conciba fundado en los derechos humanos y ciudadanos, en que se descubra su pluralidad cultural interna, tome en serio la democracia en lo pequeño y local, y reconozca el valor de todos los tipos de división del poder, en tal medida se diversifica en sentido federal o regional.".[10]

Razonamientos como esos, nos conducen hacia otro aspecto no menos importante, que no es sino el hecho de que el binomio centralización-descentralización, en el perímetro de la organización y ejercicio del poder público, plantea una toma de posición sobre el manejo y consecución de los intereses de la comunidad políticamente organizada.

No caben dudas que en el seno de esa comunidad se dan intereses plurales, en diverso grado, con variadas determinaciones, que hacen parte del contenido de los intereses que esa comunidad encarna como universo. Por lo que la acción de tender hacia la centralización o hacia la descentralización de ese poder, trasunta el entendimiento de que el manejo y consecución de esos intereses debe estar, preponderantemente, en manos del Estado, como aparato central, como nivel de organización de la acción para su alcance

9. Hauriou, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, Traducción, estudio preliminar, notas y adiciones de Carlos Ruiz del Castillo, Instituto Editorial REUS, Madrid, 1927, p. 42.

10. Häberle, Peter, El Estado Constitucional, Estudio Introductorio de Diego Valadés, Traducción e índices de Hector Fix-Fierro, 1era reimpresión de la 1era edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2003, p. 30.

y como actor principalísimo del proceso, primando la dimensión central de esos intereses sobre otro tipo; o que ello no es (ni debe ser) solo tarea del Estado, del aparato central que encarna, ni del nivel de organización que refiere, sino que en ello deben participar como actores, con espacio propio, y en articulación con la actuación del Estado como nivel central o superior, otras expresiones organizadas del poder público, o no necesariamente de él, que resultan de encarnar y actuar intereses públicos locales o sectoriales y, especialmente, los ciudadanos con un rol activo y directo en la mayor medida posible.[11]

Y es que, si la comunidad políticamente organizada es una unidad en la que, hacia su interior, existen e interactúan intereses plurales, no se debe perder de vista dicha pluralidad al tiempo de diseñar el universo estructural sobre el que se organiza y opera esa comunidad; y se ha de marcar de forma plural su manejo, con el protagonismo correspondiente de todos los actores políticos y administrativos, sin abandonar ni desarticular el sentido de unidad de aquella.

De otro lado, el tema centralización-descentralización atañe además a la democracia, como discurso y como realidad, en tanto esta última es un modo de organización y de conducción política de la comunidad políticamente organizada. En esa cuerda argumental, considérese que con la centralización o la descentralización se pone en juego además la distancia entre los ciudadanos y los mecanismos de actuación del poder público, en función del acceso, participación e incidencia efectiva de los primeros en estos últimos;[12] así como la composición y alcance de esos mecanismos, en la medida que en uno y otro modelo ha de hacer que dichos dispositivos sean más o menos cercanos al ciudadano, más o menos diversos y más o menos extendidos en su alcance.[13]

---

11. Para el francés Charles Debbasch: "La descentralización descansa sobre la idea de la gestión por los administrados de los asuntos que les conciernen más directamente.". Debbasch, Charles, Ciencia Administrativa. Administración pública, Traducción José Antonio Colás Leblanc, 2da edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1981, p. 162.

12. No está de más recordar el axioma que formulaba el profesor francés Maurice Hauriou en los siguientes términos: "Podemos formular el siguiente axioma político: el poder minoritario de gobierno es un poder centralizador, él ha retenido toda la fuerza centralizadora del Estado; por lo contrario, la soberanía nacional es un poder descentralizador, por lo mismo que es un poder que se reintegra a la nación, formación esencialmente descentralizada.". Más adelante, el exdecano de Toulouse acotaba: "El movimiento de descentralización se afirma, pues, como una, nueva posesión por la soberanía nacional, con su poder mayoritario, del poder minoritario del gobierno central. Así se acusa la separación y el antagonismo de estas dos formas del poder, y que se ha señalado ya varias veces; al mismo tiempo, se revela el hecho de que el poder minoritario se alía con la centralización, y el poder mayoritario con la descentralización.". Hauriou, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, ob. cit., pp. 272 y 273.

13. Nuevamente acudamos a Hauriou, cuando escribió en la primera parte del siglo XX: "(...) las

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

En tal sentido, se ha concluido con acierto que:

"(...) Mientras más descentralizado esté el poder político de decisión, será más extenso, en general, el campo para un compromiso político propio de los ciudadanos.".[14]

En resumidas cuentas, todo el mar de realidades que pueda convocarse a propósito de la centralización y la descentralización del poder público, es testimonio de que estos fenómenos han operado según las circunstancias de la vida socio-política, revelando aciertos y desaciertos en su aplicación, y generando argumentos que han ponderado la superioridad y -por ende - preferencia de la una sobre la otra.

Pero advirtiéndonos que, en la realidad de las cosas, no se llega al triunfo absoluto de la una sobre la otra. Como criterios que señalan extremos contrapuestos del fenómeno de organización del poder público, la centralización y la descentralización pueden manifestarse señalando diversos grados de intensidad en su concreción; esto es: modelos o sistemas más o menos centralizados, o más o menos descentralizados. Y la experiencia histórica ha demostrado que esos extremos (centralización y descentralización) en la organización del poder, al menos en las sociedades de mayor complejidad organizacional, no se han alcanzado o practicado en sus estados más puros, perfectos, plenos o absolutos; sino que lo que se ha dado es cierta coexistencia de mecanismos de uno con resortes del otro, aunque en proporciones variables que pueden llevar a un mayor o menor grado de centralización o de descentralización.

---

democracias marchan hacia la descentralización por una necesidad del poder mayoritario de la soberanía nacional. Es interesante acreditarlo así para poder constituir reservas esenciales a favor de la centralización, a fin de que el poder mayoritario que debe limitarse a participar en la acción del poder minoritario no rebase en el gobierno local el papel de simple participante, del mismo modo que no debe rebasarlo en el gobierno central.". Hauriou, Maurice, Principios de Derecho Público y Constitucional, ob. cit., p. 274.

14. Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado..., ob. cit., p. 182. Para Georges Burdeau, la descentralización "(...) es un instrumento de libertad, puesto que acerca el origen de la norma a los individuos a las que está llamada a aplicarse. (...)."; Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, Tomo II, El Estado, Volumen II, Las formas del Estado, Coordinación, revisión y notas de la traducción, Enrique Serna Elizondo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1985, p. 57. Ya decía Georges Vedel, por su lado, que: "(...) la descentralización tiene valor democrático, ya que se reduce a que los propios interesados, ya sea por ellos mismo, ya por medio de sus representantes, decidan sobre el máximo de asuntos."; Vedel, Georges, Derecho Administrativo, 1era edición, Traducción de la 6ª edición francesa por Juan Rincón Jurado, Aguilar S.A., Madrid, 1980, p. 539.

Por eso es que la doctrina se refiere a la centralización y a la descentralización como tipos de organización hipotéticos, teóricos,[15] ideales,[16] abstractos, relativos; evidenciando que solo en ese plano de abstracción, teórico o ideal es que se pueden presentar puramente o en estado puro, pues en el plano de la realidad uno y otro no se dan sino con «impurezas» «imperfecciones», «adulteraciones» o matices provenientes del sistema de contraste.

Desde nuestra percepción, todas las experiencias vividas y el debate en torno a la pertenencia y beneficios de la centralización o la descentralización, nos han dejado como lección para la actualidad, en lo que involucran para la organización y el funcionamiento del poder público, que no hay fórmula adecuada sin matices. El reto aquí ha estado - en tanto que las cuestiones que la centralización y descentralización dejan ver hacen a aspectos esenciales de la organización y el funcionamiento del Estado -, en la determinación y puesta en práctica de la dosis o proporción correspondiente de centralización y de descentralización en un contexto dado, para lograr una composición adecuada a los efectos de proveer con acierto al buen funcionamiento del poder público.[17]

En este sentido, sabiamente se ha señalado en la doctrina francesa que:

"L'un des grands problèmes de l'organisation de l'État est celui de savoir quel *équilibre il convient de réaliser entre centralisation et décentralisation*.".[18]

En consecuencia, y a la luz de todas las condicionantes y aspiraciones que al día de hoy determinan y reflejan la organización de la comunidad políticamente organizada y su

15. En conclusión de Jellinek: "(...) el Estado centralista, (...), sólo puede ser considerado como tipo teórico, pero no como tipo real. Toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines de la gestión administrativa y de derecho, lleva necesariamente consigo efectos descentralizadores. (...).". Jellinek, George, Teoría General del Estado, ob. cit., pp. 515 y 516.

16. En opinión de Kelsen: "(...) Los Estado históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados pro completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales.". Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, ob. cit., p. 215.

17. Según reflexionaba Zippelius: "La solución para el problema de la descentralización democrática tampoco se encuentra en el extremo opuesto, sino que es necesario hallar, según el caso, un modelo de organización que ofrezca un compromiso optimo entre los méritos de la descentralización política y organizativa, por un lado, y las necesidades y ventajas de la regulación centralizada, por el otro.". Zippelius, Reinhold, Teoría General del Estado..., ob. cit., p. 92.

18. Rivero, Jean y Waline, Jean, Droit Administratif, 20e édition, Éditions Dalloz, Paris, 2004, p. 37.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

desenvolvimiento jurídico, la clave para ese equilibrio en el modo de estructuración y operatividad del poder público que se aplique, según el contexto histórico y cultural de que se trate, estará, quizás, no en hacer prevalecer a ultranza la descentralización por sobre la centralización, sino en diseñar y poner en práctica un sistema donde «haya tanta descentralización como sea posible, articulada con mecanismos centralizadores según sean necesarios».

No le faltaba razón al español Aurelio GUAITA cuando indicaba que

"El binomio centralización-descentralización comporta un grave problema de prudencia política – no sólo de eficacia y de técnica organizativa – y ni en todos los países ni en todas las épocas de un mismo país puede resolverse del mismo modo (...).".[19]

Ahora bien, la doctrina ha estado de acuerdo en aceptar que, como sistemas, aún cuando se pueden dar o constatar en alguna zona en particular del poder público, la centralización y la descentralización no se refieren necesariamente solo a uno de los segmentos que involucra la organización de ese poder y las funciones en que este se revela, sino que pueden darse en cualquiera o en todos los segmentos en los que se estructura y funciona el Estado. Sin embargo, los planos fundamentales de atención por parte del pensamiento jurídico, han estado anclados, básicamente, en lo *político* y en lo *administrativo*, y especialmente en el segundo.

Una afirmación de ese tipo nos sirve para dar paso de una vez, y luego de estas líneas preliminares que se tornan ya extensas, al tema principal sobre el que pretendemos dirigir la mirada en lo que sigue, y que no es otra cosa que la *descentralización administrativa*.

II. SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En la literatura jurídica, se ha llamado la atención sobre el hecho de que la idea de descentralización puede referirse a planos diversos como pueden ser la *descentralización política*, la *descentralización administrativa*, las llamadas *descentralización social* y *descentralización jurídica*, la *descentralización fiscal*, la *descentralización económica*.

19. Guaita, Aurelio, División territorial y descentralización, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, p. 263.

Distinciones de ese tipo responden a diversas perspectivas (no solo jurídicas), pero han sido la *descentralización política* y la *administrativa* las que más atención han suscitado, con perfiles de distinción entre ellas.[20]

Con independencia de que se distinga entre descentralización política y descentralización administrativa, ello no quiere decir, cuando se estudie jurídicamente el tema en cuestión, que la segunda debe estar de espaldas al plano político, pues toda descentralización de este tipo tiene, en alguna medida, una connotación política, debido a que en ella se plantea directamente, en el ángulo administrativo público, la organización, el manejo y la participación en la realización de los intereses comunes a los que debe servir el aparato administrativo, y también, el poder público.

Aunque nada ha impedido a los autores reconocer que, en sentido general, la descentralización (y la centralización, como fenómeno contrapuesto) no tiene por qué circunscribirse solo al plano de la función administrativa, sino que puede extenderse a otras funciones estatales o públicas,[21] lo cierto es que ha sido el plano administrativo el eje fundamental de las miradas y análisis cuando se habla de descentralización, constituyendo su terreno de anclaje más usual. Incluso, se ha llegado a indicar que la es la que se considera cuando se habla del sentido estricto de la noción de descentralización.[22]

---

20. Para Jean Dabin: "(...) la descentralización, de naturaleza política afecta al poder público en su actividad esencial, en cuanto domina a los súbditos por la tres funciones del gobierno y administración, de la legislación y de la jurisdicción. Así es como puede hablarse en justicia de un sistema de gobierno local y no únicamente de administración local: en su esfera y rango, la colectividad local ejerce un verdadero poder de gobernación.". Dabin, Jean, Teoría General del Estado..., ob. cit., pp. 308 y 309.

21. Escribía hace más de un siglo Jellinek que: "Todas las funciones materiales del Estado pueden ser centralizadas y descentralizadas. El término «autonomía administrativa », que sólo indica un modo posible de descentralización, encubre este hecho: hay, junto a la descentralización de la administración, la de la legislación y la de la jurisdicción. (...).".; Jellinek, George, Teoría General del Estado, ob. cit., p. 515. En otra antigua obra iuspublisista, por ejemplo, se reconocía que: "(...) Todas las funciones que competen materialmente al Estado, sin excluir la Legislación y la Justicia, pueden hallarse centralizadas o descentralizadas. (...).".; Fischbach, Oskar Georg, Derecho político general y constitucional comparado, Traducción y ampliación de Wenceslao Roces, Editorial Labor, S.A., Madrid-Buenos Aires, 1928, pp. 253 y 254.

22. Por ejemplo, para Antonio Royo-Villanova: "(...) la descentralización en sentido estricto, no se refiere a la dosis de integración política, ni al cuánto de injerencia social del Estado, sino a la manera cómo ha de realizarse la actividad administrativa y a la distribución de la misma en sus diversos óiganos.". Royo-Villanova, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, 21era edición corregida y aumentada por Segismundo Royo-Villanova, Librería Santarén, Valladolid, 1948, p. 283.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CJJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

No caben dudas que es en el plano de lo administrativo donde se dan las mayores complejidades y la mayor carga de riqueza para las cuestiones teórico-prácticas que plantea el tema de la descentralización, en tanto ese plano abarca el universo institucional-funcional más complejo dentro del cosmos que conforma la organización y el funcionamiento del poder público.

En un interesante trabajo fechado décadas atrás, el profesor Gaspar Ariño Ortiz calificaba al tema centralización-descentralización como uno de esos temas constantes en nuestra disciplina (el Derecho Administrativo), al que todo administrativista debe rendirle, en alguna ocasión, tributo de atención y reflexión personal. Para este español, el que refería era, además de tema constante, candente, polémico, en cuanto político; y advertía que, por tanto, convenía acercarse a él con cautela, tratando de separar lo que es de técnica jurídica, esto es, lo que tiene de Derecho Administrativo y corresponde, por tanto, estudiar a un jurista, de todo lo que son factores ideológicos, económicos, o puramente políticos, que son, en sí mismo, ajenos a él.[23]

II.I. Una nota desde la mirada de lo histórico

Apelando nuevamente al recurso de la historia, no puede echarse al olvido, tal como lo ha venido destacado desde hace dos siglos la mejor doctrina *iuspublicista*, que el proceso de construcción del Estado Moderno resultó también un proceso de búsqueda y logro de la unidad política, y vino de la mano de un movimiento gradual de centralización política y administrativa que se convirtió en factor importante de consecución y garantía de alcance de las primeras aspiraciones que movieron la construcción de ese Estado Moderno.

---

23. Ariño Ortiz, Gaspar, "Realidad y dogmática de la descentralización. Notas para la delimitación de un concepto", en AA.VV., Estudios en homenaje al profesor López Rodó, Volumen I, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1972, pp. 175 y 176; también en su libro Descentralización y planificación, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, pp. 17 y 18. En un trabajo posterior, Ariño Ortiz volvía sobre la idea de que: "Un estudio jurídico del principio de descentralización debe limpiarse, en la medida de lo posible, de la maraña política que a veces acompaña estos temas. Las críticas políticas o ideológicas deben quedar al margen en un estudio jurídico, aun cuando deba resaltarse el sentido político –medular– de la auténtica descentralización administrativa, que es éste: la participación de los gobernados en las tareas de gobierno, no en vía parlamentaria, sino en vía administrativa, a través de su inserción en las estructuras y centros de decisión de la Administración pública."; Ariño Ortiz, Gaspar, "Principios de descentralización y desconcentración", en Documentación Administrativa, No. 214, Administración y Constitución: los principios de descentralización y desconcentración, Abril-Junio, 1988, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 13.

De ese proceso de construcción histórica de la moderna formación estatal, apelando a los resortes de la centralización, emergió también la Administración Pública como aparato dentro de la estructura estatal con un ámbito existencial propio y diferenciado de los otros segmentos de la estructura del poder estatal.

Por lo que la existencia de la Administración Pública como aparato, junto al proceso de centralización administrativa que se venía dando en Francia desde el *Antiguo Régimen*, y cuya fase final hubo de darse a fines del siglo XVIII y los primeros alientos del XIX, bajo los auspicios, especialmente, de la obra napoleónica,[24] han de ser dos elementos sustanciales que, junto a otros, van a operar el surgimiento del *régimen administrativo* en ese país, y en ello la emergencia del Derecho Administrativo como ámbito jurídico. Con lo que el modelo francés pasaría a ser el primer gran arquetipo, marcando influencias en su entorno geográfico y cultural.

Claro está, esa centralización administrativa, como dejó al descubierto Alexis de Tocqueville con su aguda mirada sobre Francia, se venía dando ya desde tiempo antes de que se configurara el proceso revolucionario francés de finales del siglo XVIII.[25] Aunque, se entiende que con este proceso emergió la centralización como factor de consolidación de la Revolución francesa y su obra,[26] operando en Francia mucho más allá de que se apagaran en el tiempo los ecos revolucionarios y determinado que esa centralización fuera vista, al menos en el siglo XIX, como factor de progreso político, administrativo y, en general, social.[27]

---

24. En este sentido, de Cormenin llegó a afirmar de modo grandilocuente: "Si la Centralisation n'eût pas existe, Napoléon l' eût inventée. (...)"; Timon (M. De Cormenin), De la centralisation, Deuxième édition, Pagnerre, Éditeur, Paris, 1842, p. 23. El profesor García de Enterría advertiría sobre el legado de Napoleón Bonaparte: "La centralización fue consumada por él definitivamente, prestándola la estructura de hierro de los Prefectos y de los Subprefectos, corrigiendo el vasto desorden que habían sido los intentos de organización territorial de los revolucionarios y estableciendo la nueva figura del régimen local que dura en lo esencial hasta nuestros días. (...).". García de Enterría, Eduardo, Revolución francesa y administración contemporánea, Cuadernos Taurus, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1972, p. 79.

25. En una de sus obras fundamentales Alexis de Tocqueville demostró – y así denominó a uno de los capítulos, el II, del Libro II, de una de sus importantes obras escritas - «Que la centralización administrativa es una institución del Antiguo Régimen, y no obra de la Revolución ni del Imperio según se dice». De Tocqueville, Alexis, El Antiguo Régimen y la Revolución, Traducción de Jorge Ferreiro, 1era edición en español, Fondo de Cultura Económica, S.A., México D.F., 1996, p. 119.

26. Según advirtió de Tocqueville: "La Revolución democrática, que destruyó tantas instituciones del Antiguo Régimen, debía entonces consolidarse, y la centralización encajaba de manera tan natural en la sociedad que había formado esa misma revolución que fácilmente se llegó a considerarla como una de sus obras.". De Tocqueville, Alexis, El Antiguo Régimen..., ob. cit., p. 146.

27. En una célebre y recurrida frase, Dupont-White, acuñaba en pleno tiempo decimónico: "Il ne

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

La importancia de la centralización en Francia para su esquema de organización y funcionamiento administrativo que cristaliza a finales del siglo XVIII y principios del XIX, ha sido tenida en tal grado, que uno de los pioneros franceses del Derecho Administrativo, resultaba categórico al decir – en la primera mitad de la etapa decimonónica - que «la centralización explica la Francia administrativa».[28]

En definitiva, el modelo francés de organización y funcionamiento administrativo que quedó establecido para inicios del siglo XIX, como resultado de la particular evolución histórica de ese país,[29] se convirtió en prototipo de centralización administrativa. Y Francia, por el grado de centralización administrativa que mostró al mundo en los primeros tiempos de vida del Estado liberal burgués decimonónico, hubo de ser tenida desde esa época como «ejemplo de centralización en la época moderna»[30] o como «el modelo más acabado de centralización».[31]

En el contexto que típicamente va a marcar el siglo XIX para el perímetro continental europeo, y a raíz tanto de las características del Estado liberal burgués (Estado gendarme, esencialmente abstencionista y primordialmente enfocado en la garantía del orden interior, de la defensa nacional y de la justicia) en ese entorno, y de la Administración Pública que este proyectaba - con todo y el predominio de

---

paraît pas que la Centralisation ait cessé d'être nécessaire et de rendre des services. C'est elle qui de nos jours a couvert la France d'écoles primaires et de chemins vicinaux. (...)". Dupont-White, La centralisation suite de l'individu et l'État, Librairie de Guillaumin et Cie, Éditeurs, Paris, 1860, p. 346.

28. Timon (M. de Cormenin), De la centralisation, ob. cit., p. 7; también en: de Cormenin, Droit Administrative, Tome I, Cinquième Édition, Revue et augmentée, Pagnerre, Éditeur de la Bibliothèque des Arts et Métiers, Paris, 1840, p. I.

29. Maurice Hauriou destacaba: "(...) Sin ser un admirador apasionado de nuestra centralización, parece lícito constatar que es el resultado de una evolución que se remonta a épocas muy lejanas de nuestra historia, que se ha desarrollado bajo los regímenes políticos más diversos y a través de las épocas más tormentosas, y que, por consiguiente, debe responder a algún tipo de necesidad. No nos enredemos en principios políticos discutible ni con consideraciones lejanas; observemos los hechos inmediatos.". Hauriou, Maurice, "La centralización francesa", Prefacio de la 9na edición (1919), de sus Précis de Droit Administratif de Droit Public, incluido en Hauriou, Maurice, Obra escogida, Traducción de Juan A. Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado, Instituto de Estudios Administrativo, Madrid, 1976, p. 109.

30. De Posada de Herrera, José, Lecciones de Administración, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Rascon, Don Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calbó, Tomo I, Establecimiento tipográfico calle del Sordo, núm. 11, Madrid, 1943, p. 36.

31. Feliu y Ferrá, Jacinto, Centralización: medios eficaces de conciliar el principio de la centralización administrativa con el espíritu de los gobiernos constitucionales, Discurso leído ante el claustro de la Universidad Central en el solemne acto de recibir la investidura de doctor en Derecho Administrativo, Imprenta a cargo de Joaquín Muñoz, Madrid, 1866, p. 17. Este autor señalaba además que Francia había «llevado la aplicación del principio centralizador hasta la exageración».

la centralización administrativa en el panorama decimonónico de aquel contexto continental-,[32] el ámbito de descentralización administrativa que básicamente se aplica ha de ser el territorial, esto es, hacia las corporaciones locales o territoriales (v. gr.: comunas, municipios).

Sin embargo, hacia finales del siglo XIX, en el perímetro europeo ya aludido – y especialmente en Francia -, se hace visible un movimiento (que hubo de manifiestarse en diversos países, según sus realidades históricas) en pos de replantearse, dentro de un marco de reforma administrativa, el valor del modelo de centralización que se venía aplicando allí donde se estuviera dando, frente al agotamiento del mismo como vía para dar respuesta efectiva a las necesidades que iba develando el espacio social y que marcaban la organización y funcionamiento del aparato público. Esto tiene que ver también con el proceso de transformación y agotamiento del Estado liberal burgués y de su arquetipo de Administración Pública; y la tendencia a la complejización en el funcionamiento público por el ensanchamiento de sus fines y sus técnicas jurídicas, orientando el rumbo hacia un mayor intervencionismo del Estado (de la Administración Pública) en la gestión directa de los intereses colectivos. Todo lo cual comenzaba a evidenciar la necesidad de practicar nuevas dinámicas en la organización administrativa.

En ese ambiente finisecular decimonónico, y luego en los primeros lustros del siglo XX, el camino que hubo de señalarse – por supuesto, no sin polémica - fue el de pretender mirar hacia la descentralización, como solución contraria o contrapuesta a la centralización, buscando rectificar las insuficiencias que había puesto de manifiesto la aplicación de esta última. Pero, también, como manera de encarar al crecimiento de las tareas y fines del Estado, cuyo aparato centralizado quedaba insuficiente para hacer frente, de modo eficaz, a la proliferación de servicios públicos, imponiéndose la necesidad de la diversificación de los resortes públicos.

En esa cuerda de ideas, León DUGUIT, con su peculiar mira e interpretación de las cosas, explicaba la situación, en el clarear del siglo XX, en los siguientes términos:

32. El profesor español Ramón Martín Mateo hubo de calificar al siglo XIX como de un «carácter netamente centralizador». Martín Mateo, Ramón, El horizonte de la descentralización, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, p. 12.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

"Mientras al Estado solo se le pedía que administrase justicia, garantizase la seguridad interior y la protección en el exterior, la necesidad de la descentralización no se imponía, y los gobernantes, poseedores de la mayor fuerza, podían cumplir, por sí mismo o mediante sus agentes directos, esta misión de justicia, de protección, de seguridad. Pero cuando el hombre moderno, luego que ha adquirido una conciencia clara de la independencia social que une a todos los miembros del grupo, gobernados y gobernantes, ha reconocido en estos el deber de asegurar el desempeño o cumplimento de tareas diversas en todos los órdenes de la vida humana, forzosamente tenía que producirse una tendencia descentralizadora. Los gobernantes, que no son más que tenedores de la mayor fuerza, no pueden realizar esos diversos trabajos por sí mismos ni por medio de agentes directos. Y siendo así, serán necesariamente ejecutados aquellos por grupos de individuos que tienen una cierta independencia respecto de los gobernantes, e imprimen el impulso al servicios, hasta dirigiéndole, pero con la intervención y bajo la vigilancia de los gobernantes y de sus agentes. En eso precisamente consiste la descentralización.".[33]

Empujada por la fuerza de las circunstancias y de las necesidades socio-políticas, va cristalizando así, como nueva realidad– al menos esa realidad no fue propia o características de la etapa que en lo administrativo se abrió y desarrollo luego de la Revolución francesa y una vez establecido el Estado liberal burgués como modelo-,[34] tanto en lo general, como en lo particular de los fenómenos organizacionales y la dinámica de relaciones en que se concretaba, un modo de descentralización administrativa que no toma como base lo territorial, sino lo funcional,[35] la competencia específica para

33. Duguit, León, La transformación del Estado, Traducción seguida de un estudio sobre "La nueva orientación del Derecho Político" por Adolfo Posada, 2da edición española corregida y aumentada, con un prefacio del autor, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Madrid, s/a, p. 191 y 192. Ver también lo que el maestro bordelés explicaba en: Las Transformaciones del Derecho Público, Traducción con estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Madrid, 1915, pp. 49 y sigs. y 89 y sigs.

34. En este sentido, el uruguayo Alberto Demicheli observó: "Nacen así, dentro del elemento formal del Estado – integrando su organización juridica – una serie de instituciones autónomas que fueron desconocidas en el Estado centralista y unitario de funciones primordiales que plasmó la Revolución (...).". Demicheli, Alberto, Los entes autónomos. Régimen jurídico de los servicios públicos descentralizados, Editada por la Facultad de Derecho y por la Cámara de Representantes, Montevideo, 1924, pp. 30 y 31.

35. Uno de los autores españoles de referencia de la primera mitad del siglo XX, Antonio Royo-Villanova, calificó en su época a la descentralización por servicios como «nueva descentralización». Sobre la elaboración conceptual y la proyección como realidad de esa descentralización por servicios como «nueva descentralización», Royo-Villanova argumentaba: "Punto de partida de esta evolución es el cambio completo de orientación en los problemas de Derecho público, que hacía ya notar Giner al señalar el hecho de que si, tradicionalmente, lo que más preocupaba a los escritores era lo relativo

desarrollar un tipo de actividad administrativa de interés general cuya titularidad y gestión permanece en mano pública, incardinándola fuera del aparato administrativo central del Estado (Administración directa), en estructuras administrativas especiales para ellos (catalogadas entonces como Administración indirecta), diferentes a ese aparato central (establecimientos públicos, establecimientos de servicios públicos, corporaciones de servicios públicos).[36]

La cristalización de esa descentralización por servicios o funcional, fue un signo y una expresión del tránsito del Estado liberal decimonónico al Estado intervencionista;[37] fue un signo y expresión del ensanchamiento de las actividades y fines de la Administración Pública, y de las técnicas que hubo de emplear para concretar esas actividades y alcanzar esos fines, según los derroteros de una nueva época, tal como entonces se revelaba.[38]

---

a la soberanía, ahora ofrecía más interés lo referente a los fines del Estado.". El español acotaba seguidamente: "Consecuencia de todo esto ha sido luego, en el Derecho administrativo, no identificar la Administración pública con el Poder ejecutivo y considerar también el problema de los fines del Estado como base de la Administración.". Unas líneas más adelante, Royo-Villanova (padre) agregaba: "La nueva descentralización por servicios se impone por una doble exigencia de la realidad social, porque ni el Estado puede desentenderse de aquellas cosas que interesan a la colectividad, ni la Administración central puede atender debidamente a los múltiples servicios que corren a su cargo". Royo-Villanova, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, ob. cit., pp. 303 y 304.

36. En los primeros lustros del siglo XX, Duguit fue de los que dio cuenta de "(...) la evolución que se produce en muchos países modernos, particularmente en Francia, y que tiende a una descentralización realizada en el servicio público mediante la participación de los funcionarios del servicio en su dirección. Este modo de organización no es por lo demás aplicable sino a los servicios técnicos; no podría serlo a servicios como la guerra, la justicia, que deben estar bajo la dirección inmediata de los gobernantes.". Poco después el exdecano de Burdeos agregaba: "Hasta ahora, no tenemos más que esbozos de esta organización; pero todo parece demostrar que se produce una evolución muy clara en este sentido, y que el desarrollo de la descentralización por servicio es la condición indispensable para que le numero de los servicios públicos pueda aumentarse sin que el poder del Estado resulte excesivo y absorba las iniciativas individuales.". Duguit, León, Las Transformaciones del Derecho Público, ob. cit., pp. 192 y 193.

37. Según explicaba Laureano López Rodó: "(...) la extensión de los servicios públicos está vinculada a la de los fines del Estado y variará, por tanto, con las circunstancias históricas y las directrices políticas. Esta consideración es importante porque si los servicios públicos se reducen a los llamados «esenciales» (ejército, policía, etc.), no tiene cabida la Administración corporativa. Estos servicios deben estar siempre en manos del Estado. El desarrollo de las corporaciones de servicios es paralelo al crecimiento del intervencionismo estatal. Cuantos más servicios se incluyen entre los fines del Estado, mayor necesidad tendrá este de encomendar su gestión a entidades de Derecho público, distintas de él, que desarrollando una actividad análoga a la suya, le descarguen de unos cometidos que normalmente no está en condiciones de realizar". López Rodó, Laureano, "Corporaciones de servicios", en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Año LXXXVIII, Segunda época, Tomo VI (174 de la colección), 1943, Instituto Editorial REUS, Madrid, p. 525.

38. Para el uruguayo Demicheli, la descentralización era solución que venía a resolver un triple problema que había planteado la evolución económica del Estado "(...) un problema administrativo: el del congestionamiento de funciones en el órgano ejecutivo del Estado; un problema político: el del exorbitante aumento de atribuciones de ese poder; y un problema económico: el de la incapacidad del Estado como órgano de producción industrial". Demicheli, Alberto, Los entes autónomos..., ob. cit., pp. 28 y 29.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

Con una descentralización de ese tipo, se hubo de aportar a una diversificación en el iris de la descentralización administrativa, en función de una mayor democratización del espacio público y de una mejor efectividad en el planteamiento y operatividad de las estructuras públicas (en sus diversos niveles).

II.II. Sobre la noción de descentralización administrativa

Dentro de los temas sobre organización administrativa, el binomio centralización-descentralización, y especialmente la descentralización administrativa, ha ocupado muchas páginas a la luz de diversos ordenamientos y desde diferentes ángulos de estudio. Aún así, el tópico de la fijación de la noción de descentralización administrativa ha sido polémico dentro de los estudios y escritos que han buscado arrojar mejor luz sobre sus contornos para el Derecho,[39] a los efectos de hacernos una idea precisa de ella.[40]

Para tener y comprender adecuadamente tanto la noción de *centralización* como la de *descentralización*, no puede dejarse a un lado que resultan fenómenos, y en consecuencia, conceptos, de contraste entre sí. Si llevamos al campo concreto de la Administración Pública una expresión ya citada aquí del maestro francés Maurice HAURIOU,[41] en relación con el Estado, podemos decir, entonces, que la centralización y la descentralización son «dos maneras de ser de la Administración Pública».

Según refería Charles DEBBASCH:

---

39. Se lamentaba Álvarez Rico que a pesar de que este interés no ha decaído entre los tratadistas actuales de Derecho Administrativo, ello no se ha traducido en un cuerpo de doctrina elaborado que pudiera servir de base para una auténtica descentralización administrativa. Ver: Álvarez Rico, Manuel, Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas, 2da edición, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 136 y 137.

40. Según escribía Ariño Ortiz: "Puede concluirse, por tanto, que desde un punto de vista puramente lógico y terminológico, la palabra centralización o descentralización tiene muchos contenidos posibles y es susceptible de ser referida a campos y sentidos diferentes. Sería, por otra parte, ridículo – y vano – pretender obtener un monopolio del término, para la ciencia jurídico-administrativa. Ahora bien, es necesario, al mismo tiempo, que cuando en Derecho administrativo se habla de descentralización administrativa (sea en la Ley, sea en la doctrina científica), se establezca un contenido determinado, se sepa claramente lo que con ello se quiere significar.". En la creencia de este profesor ibérico: "Esta necesidad de determinación técnica de aquello en lo que la descentralización consiste no es sólo un prurito cientificista, sino una exigencia de política administrativa en el cumplimiento y ejecución de las leyes. (...).". Ver: Ariño Ortiz, Gaspar, "Realidad y dogmática de la descentralización...", ob. cit., pp. 180 y 181.

41. Ver: Hauriou, Maurice, voz "Décentralisation", ob. cit., p. 472.

"En un sistema de centralización no existe vida administrativa fuera de los órganos centrales. Estos son los únicos facultados para tomar decisiones administrativas para toda la extensión del territorio. Estas decisiones son imputadas al Estado, única persona jurídica reconocida. Sin duda, en tal sistema, nada impide a las autoridades centrales adaptar su acción a cada parte del territorio (...); pero de hecho, alejadas de las preocupaciones locales, no son técnicamente aptas, salvo casos excepcionales, para realizar esta adaptación.".[42]

Enfoca así la cuestión, puede aducirse, entonces, de modo preliminar, que la descentralización en cuanto sistema plantea, como elemento cardinal, «la existencia de vida administrativa fuera de los órganos centrales». Por lo que la organización pública central no ha de ser la única con competencia para adoptar decisiones administrativas, ni, en consecuencia, esas decisiones han de ser imputadas solo al Estado como persona juridica. Antes bien, en el sistema descentralizado, además de la organización central del Estado, se da la existencia de una pluralidad de entidades públicas (territoriales o no) personificadas, a las que corresponde un marco administrativo propio de actuación y de decisión, en relación con aquel nivel central.

Partiendo de lo anterior, quizás no resulta ocioso repasar algunas nociones o criterios que se han expuesto sobre la *descentralización administrativa*; lo que nos puede facilitar el hacernos una idea mejor de lo que puede considerarse como tal, conceptualmente hablando.

En ilustrativa conclusión del alemán Walter JELLINEK, recogida por el desaparecido maestro español Fernando GARRIDO FALLA:

"(...) la centralización tiene por consecuencia la estructuración administrativa a base de la «Administración de una sola cabeza» (einköpfige Verwaltung), mientras que la descentralización tiene por objeto la substitución de dicha Administración por una «Administración con varias cabezas» (Mehrköpfigheit).".[43]

---

42. Debbasch, Charles, Ciencia Administrativa, ob. cit., p. 161.

43. Garrido Falla, Fernando, Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, p. 88.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

Entre los franceses, por ejemplo, se ha dicho – René CHAPUS - que la descentralización se traduce en la trasferencia de atribuciones del Estado a las instituciones (territoriales o no) jurídicamente distintas de él y beneficiarias, bajo la vigilancia del Estado, de una cierta autonomía de gestión.[44]

En Italia, Massimo Severo GIANNINI hubo de precisar que:

"En la descentralización la regla es que las potestades se atribuyen a los oficios locales, quedando los oficios centrales sólo con aquellas potestades que se refieren a materias comunes a varios oficios locales o que éstos no están en grado de llevar a cabo (p. ej.: coordinación). Entre los oficios centrales y locales existe una relación de dirección, pero la administración activa corresponde, en principio, a los oficios locales, en base a lo cual concentren en ellos el máximo poder decisorio y las mayores responsabilidades.".[45]

En España, el desaparecido profesor GARCÍA-TREVIJANO FOS consideraba que:

"La descentralización administrativa, como principio de organización consiste en transferir competencias decisorias de la Administración estatal a las demás personas jurídico-administrativas menores.".[46]

Para este maestro español: "(...) Desde el ángulo jurídico y técnico, las notas que califican a la descentralización y que son necesarias, pero también suficientes para que ella se dé, son las siguientes:

1ª Transferencia de poderes de decisión. No basta que los poderes sean de propuesta o de informe, sino que precisan facultades resolutorias.

---

44. Chapus, René, Droit administratif général, Tomo 1, 15e édition, Editions Montchrestien E.J.A., Paris, 2001, p. 403.

45. Giannini, Massimo Severo, Derecho Administrativo, Volumen I, Traducción de Luis Ortega, 1era edición en español, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.

46. García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Volumen I, 2da edición corregida, aumentada y puesta al día, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, p. 440. En un obra anterior, había dicho, con palabras similares: "La descentralización como principio de organización consiste en transferir competencias de la Administración directa del Estado a la indirecta, es decir, a las demás personas jurídico-públicas."; García-Trevijano Fos, José Antonio, Principios jurídicos de la organización administrativa, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p. 221.

2ª Creación de una persona jurídica distinta del Estado. Esta nota sigue siendo fundamental.

3ª Que estas personas jurídicas sean de derecho público, es decir, que estén encuadradas en la organización general del Estado, según los índices expuestos en otro lugar. Esta nota es fundamental, porque no basta con la colaboración escueta, ya que de ser así también los concesionarios en sus facetas realizarían la descentralización, cosa incierta.

4ª Existencia de una tutela sobre dichos entes descentralizados. Conviene recordar aquí la distinción trazada entre tutela y jerarquía. Cuando se dan esas notas se produce la descentralización administrativa.".[47] Dentro del *iuspublicismo* cubano también se ha llamado la atención sobre la noción de descentralización administrativa, lo mismo durante el período prerrevolucionario,[48] que luego de 1959.[49]

A inicios del siglo XX, el profesor y luego magistrado judicial Antonio GOVÍN Y TORRES apreciaba entre nosotros: "La descentralización administrativa es una suma mayor o menor de limitaciones puestas a la centralización para constituir con dominio propio la que se denomina «centralización local». Consiste el

47. García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado..., ob. cit., p. 447. También en: García-Trevijano Fos, José Antonio, Principios jurídicos de la organización administrativa, ob. cit., p. 229.

48. V. gr.: Govín y Torres, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, Tomo I, Parte I, 2da edición, Imprenta y Librería de M. Ricoy, Habana, 1910, p. 159 y sigs.; Lancís y Sánchez, Antonio y Martínez Saenz, Joaquín, Ensayos de Derecho Administrativo, Tomo I, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y CA, Habana, 1922, pp. 137 y sigs.; Núñez y Núñez, Eduardo Rafael, Tratado de Derecho Administrativo, Con arreglo al Programa del Profesor de la Asignatura en la Universidad Nacional Dr. Enrique Hernández Cartaya, Tomo I, 13era edición, Imprenta J. Hernández Lapido, Habana, 1926, p. 107; Dacosta, Arístides M. y Smith, Carlos J., Apuntes de Derecho Administrativo (Adaptados a las explicaciones de clase), Ipm. y Papelería "La Universal", Habana, 1927, pp. 75 y sigs.; Álvarez Tabío, Fernando, Teoría General de la Constitución Cubana, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1946, pp. 296 y sigs.; Ruiz y Gómez, Julián Modesto, Derecho Administrativo. Primer curso, Conferencias mimeografiadas, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, s/a, pp. 134 y 135.

49. Garcini, Héctor y Reyes, Miguel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I,Parte General, Escuela de Ciencias Jurídicas, Facultad de Humanidades, Universidadde La Habana, La Habana, 1963, pp. 87 y sigs.; Guerra, Héctor, Derecho Administrativo,2 da edición corregida y ampliada, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986, pp. 145 y sigs.; Rodríguez Pérez, Homero, Derecho Administrativo, Texto único, Edición Provisional, Dirección de Capacitación, MINJUS-CETSS, La Habana, 1989, pp. 170 y sigs.; Lezcano Calcines, José Ramón, "La organización de la Administración Pública", en AA.VV., Temas de Derecho Administrativo, Volumen II, 2da reimpresión de la 1era edición, Editorial Félix Varela, La Habana, 2010, pp. 322 y sigs.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

procedimiento en aplicar el régimen representativo a la gestión de los intereses municipales y provinciales. (...).".[50]

Del contexto cubano posterior a 1959 son las palabras del recordado profesor Héctor GARCINI GUERRA, al destacar:

"La existencia dentro de un Estado de circunscripciones territoriales, en las cuales han de cumplirse fines de carácter administrativo y la progresiva multiplicación de funciones a cargo de la Administración Pública, ha provocado la extensión del principio de la descentralización, que si bien en los inicios de su configuración como concepto jurídico tuvo también un significado netamente político, se extendió después al campo administrativo donde, sin perder sus connotaciones políticas, adquirió gran desarrollo ante la conveniencia, según los autores burgueses, de que el Estado encomiende la gestión de funciones y servicios a otros entes públicos, creados por él a ese fin, con mayor o menor independencia con respecto a su aparato administrativo general, con el propósito de aligerar las tareas de este. La existencia de esos agentes engendra relaciones jurídicas, entre ellos, el Estado y su Administración y, como principios de organización administrativa, consiste en transferir competencias de la administración directa del Estado a otras personas jurídicas. De ahí que se le haya denominado administración indirecta del Estado.".[51]

Del mar de conceptos e ideas vertidas para configurar la descentralización administrativa, conviene retener, entonces, algunos aspectos.

En primer lugar resulta un sistema de organización y, por ende, de funcionamiento administrativo, que trae consecuencias jurídicamente relevantes en su planteamiento y operatividad. Como sistema de organización, la descentralización administrativa resulta un sistema complejo o compuesto, en tanto ella se conforma a partir de la dinámica de planteamiento y relacional que se da entre el nivel de organización que representa el aparato administrativo central del Estado y el que representan los entes descentralizados (territoriales o no territoriales).

---

50. Govín y Torres, Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 159

51. Guerra, Héctor, Derecho Administrativo, ob. cit., pp. 145 y 146.

En segundo lugar, la descentralización administrativa resulta un principio jurídico – con la funcionalidad que esa calificación contempla - que se proyecta esencialmente en el plano de la organización administrativa. En cuanto tal, la *descentralización* o el *principio de descentralización*, opera con un rol de fundamentación y un carácter informador del ordenamiento jurídico-positivo en lo que ella implica.

Ahora bien, la proyección y operatividad de este principio ha sido advertida por la doctrina, desde antiguo, como que es una proyección y operatividad relativa y no absoluta, por cuanto, como adelantamos someramente en algún momento en este trabajo, aunque teórica o idealmente pudiera modelarse (al menos el lado centralizador), lo cierto es que en la práctica la experiencia demuestra que no se da un sistema total o absolutamente descentralizado, sino que se dan soluciones en mayor o medida descentralizadoras, pero siempre coexistiendo – en mayor o menor medida – con resortes centralizadores.

Como indicaba Marcel WALINE:

"(…) *centralisation et décentralisation expriment des tendances plutôt qu'elles ne sont des notions absolues. Una centralisation absolue, si elle est concevable théoriquement, ne se rencontre nulle part: un Etat sans commune ne serait qu'une vue de l'spirit. A l'inverse un Etat intégralement décentralise est logiquement inconcevable, car cela signifierait un Etat où toutes les compétences administratives seraient retenues par les collectivités locales, de sorte que le pouvoir central n'aurait aucune compétence, ce qui revient à dire que les collectivités intégralement décentralisées ne seraient plus intégrées dans un Etat: ce seraient elles qui seraient les Etats.* (…)".[52]

Así las cosas, se ha tenido claridad en que tanto la centralización como la descentralización, como nociones o conceptos jurídicos, señalan tendencias o referencias en relación con el sistema o principio contrapuesto, comprendiendo en ello su relativismo.[53] O, lo que es igual, que la descentralización haya sido

52. Waline, Marcel, Traite élémentaire de Droit Administratif, 6e édition augmentée d'un supplémente, Libraire du Recueil Sirey, Paris, 1952, p. 199.

53. El profesor uruguayo Juan Pablo Cajarville Peluffo, observaba que "(…) tanto "centralización" como "descentralización" son conceptos relativos, porque sólo se conciben rectamente observando relaciones entre dos o más sistemas; el central lo es y solo puede serlo respecto a otro u otros

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

entendida como un *principio tendencial* en relación con su contraparte que es la centralización.[54]

La realidad de las cosas ha revelado que la concreción de la centralización o la descentralización como principio, por lo menos en la dinámica de la organización jurídico-pública moderna, tiende a no ser absoluta, plena o perfecta, sino a ser relativa o imperfecta; combinándose a nivel de ordenación jurídica o a nivel práctico, entonces, la presencia de cierto grado de la una y cierto grado de la otra, pudiéndose resolver ya a favor de cierto equilibrio entre ellas, o ya a favor de una o de la otra como dominante, pero normalmente no haciendo absoluto, en sentido extremo, el diseño del lado de la una o del lado de la otra.

El inolvidable Fernando ÁLVAREZ TABÍO, en una de sus antiguas obras de Derecho Público, a propósito de la realidad *iuspública* nacional de la época, había concluido entre nosotros que el:

"(...) criterio rígido de centralización, si se contemplan los Estados históricos, es negado por la cada orden jurídico, aunque en principio lo consagren con carácter absoluto. En efecto, todos los Estados, y entre ellos la República de Cuba, ni son completamente centralizados ni aceptan la descentralización absoluta (pues así dejarían de ser un Estado para convertirse en un grupo de Estados coordinados y no subordinados). Ese término medio entre dos conceptos absolutos supone una articulación de actividades que va más allá de la cantidad y de la calidad de las funciones, alcanzando a la personalidad jurídica dentro del órgano nacional unitario e independiente. (...).".[55]

Precisamente el hecho de ser un principio jurídico que se manifiesta de manera tendencial, indica entonces que pueden darse diversos grados de descentralización

descentralizados, y viceversa. (...).". Cajarville Peluffo, Juan Pablo, "La descentralización. Su estatuto constitucional y posibilidades de su regulación legal", en Cajarville Peluffo, Juan Pablo, Sobre Derecho Administrativo, Tomo I, 3era edición actualizada y ampliada, Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 2012, p. 692 (este trabajo se publicó originalmente en Anuario de Derecho Administrativo, Tomo XII, Montevideo, 2006, pp. 11 a 47).

54. Por su lado, Luis Cosculluela Montaner precisaba que "(...) la descentralización es un principio tendencial, que no puede darse en términos absolutos y que marca una tendencia respecto de su contrario: la centralización. (...).". Ver: Cosculluela Montaner, Luis, Manual de Derecho Administrativo, 25ta edición, Civitas, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, SA, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 164 y 165.

55. Álvarez Tabío, Fernando, Teoría General de la Constitución Cubana, ob. cit., p. 297.

administrativa, y que estos han de venir determinados tanto por el *cuantum* o cantidad de las competencias decisorias y de actuación que se le incardinan dentro de la esfera de actuación propia del ente descentralizado, como por la cualidad o calidad de esas competencias que se le asignen; así como por el grado de independencia, o si se quiere autonomía, en la actuación que se le otorgue al ente descentralizado; y por la intensidad de la de intervención y control que conforma la relación de tutela administrativa entre la organización administrativa central del Estado y la entidad descentralizada, que deriva de la descentralización.

Además de principio jurídico, la descentralización administrativa resulta una técnica jurídica en función de la distribución o asignación de competencias relacionadas con el funcionamiento administrativo, y, en cuanto tal, es un medio – y no un fin en sí misma - para la consecución de las diversas necesidades o intereses que determinan ese funcionamiento.[56]

Desde esa última perspectiva de los intereses generales o necesidades colectivas, cabe resaltar entonces que la descentralización administrativa, en su vertiente territorial, tiene que ver con el postulado que, dentro de esos intereses o necesidades de la comunidad políticamente organizada, cuya consecución debe ser gestionada administrativamente, se produce una distinción o diferenciación de ellos a partir de la proyección territorial, verificándose la existencia de intereses o necesidades de carácter nacional o central (alcanzan a todo el territorio del Estado) e intereses o necesidades de carácter local (alcanzan solo a una parte del territorio del Estado, y por tanto a solo una localidad dentro de él), y en consecuencia se requieren sujetos administrativos diversos para su mejor gestión.

Eso significa, entonces, que dentro del universo de los intereses públicos, no hay solo intereses de carácter central o nacional, no una unidad de ese tipo, sino que se complejiza el contenido de ese universo, pues este se pluraliza o diversifica con la manifestación de otro tipo de intereses como los locales, que igualmente entran a

56. En expresión de Ernst Forsthoff: "(...) centralización y descentralización, no designan situaciones, ordenamientos existentes, sino los principios y tendencias por los que se guían las estructuras de la Administración; implican, pues, direcciones, no finalidades. (...).". Forsthoff, Ernst, Tratado de Derecho Administrativo, Traducción de Legaz y Lacambra, Garrido Falla y Gómez de Ortega y Jungue, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 584.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

formar parte de la órbita de los intereses público, pero que no deben identificarse o confundirse en su plena dimensión con los centrales o nacionales.[57] De lo cual surge entonces la conveniencia, y es lo que subyace en la descentralización administrativa como principio, de organizar el aparato público de manera tal que el Estado, en tanto complejo orgánico personificado, se ocupe preferentemente de satisfacer los primeros de aquellos interés o necesidades, y que la atención a los segundos se realice propiamente por – o se descargue en - entidades locales a las que se les asignan esas competencias.[58]

Como técnica jurídica, la descentralización administrativa trasunta el planteamiento de la diversidad organizacional (con criterio territorial o y funcional), en tanto involucra diferentes niveles de organización del funcionamiento administrativo (el central y los descentralizados), como solución orientada a la búsqueda de mayor eficacia en la gestión de las necesidades colectivas; necesidades que aparecen conformando un universo de contenido complejo y diverso y que deben ser atendidas – eficazmente – desde esa complejidad y diversidad. Por lo tanto, la descentralización administrativa, como técnica jurídica, es consecuencia de la complejidad y diversidad que marca la existencia del interés general (o de los intereses o necesidades generales) y su gestión. Y, como técnica jurídica, la descentralización administrativa se valoriza, ya como un todo, ya en sus diversas expresiones (territorial y no territorial), en tanto la buena gestión de dicho interés exija su puesta en práctica como medio idóneo en ello.

Como bien establecía Jean DABIN:

"Es también una cuestión de separación, acompañada de colaboración y jerarquía, la que encontramos en la base del problema de la descentralización.".[59]

---

57. Explicaba Morell Ocaña que la descentralización territorial "(...) lleva consigo una fractura de la concepción unitaria de los intereses públicos: se distingue entre el interés nacional y los intereses locales. (...).". Morell Ocaña, Luis, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 4ta edición, Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, 1998, p. 228.

58. Para Mariano Baena del Alcázar, a propósito de lo que denominaba la «tensión centralización-descentralización», aseveraba que "(...) esta tensión constituye el principal problema de estructura territorial de los Estados unitarios. Planteándolo en términos muy generales desde su perspectiva política supone siempre una aspiración de que no todos los fines de la comunidad política sean cumplidos por el Estado central, sino que éste los traspase parcialmente a las entidades locales. (...).". Ver: Baena del Alcázar, Mariano, Curso de Ciencia de la Administración, Volumen primero, 4ta edición reformada, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2000, p. 190.

59. Dabin, Jean, Teoría General del Estado..., ob. cit., p. 304.

Sobre la base de esa idea, es factible sostener que la descentralización administrativa, como técnica jurídica, lleva consigo el postulado de articular un sistema también jerarquizado - garantiza la unidad interna del sistema – de estructuras (administrativas) diversas y en niveles de organización igualmente diferentes,[60] cuyas piezas que se engranan existencialmente están separadas entre sí - están dotadas de independencia o autonomía existencial en relación con el nivel de contraste -, pero que deben actuar, en lo correspondiente, en colaboración y coordinación, tanto entre sí como entre los diferentes niveles organizativos que implica la descentralización, para lograr el alcance de los fines administrativos.

En consecuencia, en la idea de *descentralización administrativa* como técnica jurídica, se conjugan la fragmentación y complejidad en la organización administrativa – sin pérdida de unidad del sistema, claro está -, la independencia (que no absoluta) o autonomía de los componentes, una cierta dinámica de jerarquización entre ellos (que no implica estrictamente superioridad o subordinación jerárquica, al modo de la centralización), y la actuación en colaboración entre los diversos niveles de organización en lo correspondiente.

Igualmente, es necesario precisar que la descentralización administrativa, como fenómeno, se refiere a la distribución o transferencia de competencias - Luis MORELL OCAÑA le catalogó como un fenómeno de *transmisión de títulos competenciales*,[61] - decisorias, resolutorias, o de gestión incardinadas dentro del contenido de la función administrativa, pues este contenido tiende a garantizar un marco objetivo de actuación propia para el ente descentralizado. De ahí que, desde este ángulo de enfoque, la descentralización administrativa no sea si no una *técnica juridica de distribución o transferencia de competencias administrativas*.

Junto a lo dicho hasta aquí, conviene también retener que el perímetro subjetivo de la descentralización administrativa involucra, esencialmente, a personas jurídicas de Derecho Público. Esto es, con un carácter necesario, que la distribución de competencias que en virtud de este principio y técnica se realizan, se hace de una persona pública

60. De acuerdo con lo que apuntaba Cajarville Peluffo, los sistemas centralizado y descentralizado "(...) son internamente sistemas jerarquizados, como lo son necesariamente todos los que ejercen función administrativa: conjuntos de órganos y cargos ordenados y vinculados jerárquicamente.". Cajarville Peluffo, Juan Pablo, "La descentralización...", ob. cit., p. 692.

61. Morell Ocaña, Luis, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, ob. cit., p. 229.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

central (Estado) a otras personas públicas de carácter territorial (corporaciones territoriales, colectividades territoriales, entidades locales, según la denominación arraigada) o no territorial (establecimientos públicos, administraciones instrumentales o institucionales), que devienen independientes o autónomos en relación con aquella; pero que han de formar parte todas del mapa estructural de la organización general del aparato de poder público, del Estado, en cualquiera de sus niveles de distribución.

En la doctrina *iusadministrativista*, algún autor se ha referido o ha mencionado – bajo la denominación de *descentralización burocrática* o *descentralización jerárquica* – un supuesto de descentralización administrativa que puede acontecer también hacia estructuras (órganos u organismos) que no tienen personalidad jurídica y que se hayan sometidas al poder jerárquico del ente central;[62] entendiendo, de eso modo, que puede darse la descentralización administrativa sin la cualidad de persona jurídica del ente descentralizado.

Sin embargo, no es esta hoy la consideración mayoritaria, antes bien, ha sido rechazada - incluso con vehemencia - por otro sector doctrinal, la pretensión de considerar a dicho supuesto de *descentralización burocrática* o *descentralización jerárquica* como tipo de descentralización, precisamente por el hecho de que se entiende que el fenómeno descentralizar involucra entes públicos dotados de personalidad juridica;[63]

---

62. Ver, por ejemplo, en la literatura latinoamericana de Derecho Administrativo: Bullrich, Rodolfo, Principios Generales de Derecho Administrativo, Editorial Guillermo Kraft. Ltda., Buenos Aires, 1942, p. 172; Sayagués Laso, Enrique, Derecho Administrativo, Tomo I, Impresa en los talleres gráficos de la editorial Martin Bianchi Altuna, Montevideo, 1953, p. 207; Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, 5ta edición, Tomo I, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, p. 250; Bielsa, Rafael, Ciencia de la Administración, 2da edición, actualizada, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1955, p. 248; Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tomo II, Estructura jurídica de la Administración Pública, Tipográfica Argentina Editora, TEA, Buenos Aires, 1950, p. 295; Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Teoría General, 4ta edición, actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1990, p. 619; Canasi, José, Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972, p. 305.

63. Según exponía Juan Francisco Linares: "Nos parece un craso error incluir en el concepto de descentralización administrativa la llamada descentralización burocrática, ya que esta no implica personalidad jurídica del organismo ni tampoco patrimonio propio. A esa pretendida descentralización habría que darle otro nombre, por ejemplo, "semidescentralización". El actual nombre confunde y suscita cuestiones interpretativas frecuentes. El vocablo "descentralización" tiene que reservarse para los entes con personalidad jurídica y por ende patrimonio propio; (...).". Linares, Juan Francisco, Derecho Administrativo, 2da reimpresión de la 2da edición, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, 2007, p. 282. Es bueno agregar que la idea de la semidescentralización, parecer ser que fue planteada e impulsada por el francés Charles Eisenmann, ya en su clásico trabajo de 1947, aparecido en la Revue de Droit Public, y con esta denominación se refería a un tercer tipo de organización territorial de la Administración, como sistema mixto o compuesto, híbrido, representando una combinación de la centralización y la descentralización

quedando comprendida la realidad interorgánica que la *descentralización burocrática* o *descentralización jerárquica* viene a designar, en los marcos de otra figura de organización y de atribución de competencias, que es la *desconcentración*, distinguible entonces de la *descentralización* como categoría sustantivamente diferente, y no como mera especie de esta última.

Un punto a considerar en este momento, es la cuestión de la distinción entre *descentralización* (administrativa) y *desconcentración* (administrativa), como figuras de la dinámica organizacional que pudieran llamar a confusión entre sí, pero que el pensamiento jurídico ha buscado dejar en claro en su distinción.

Como se conoce, la *desconcentración administrativa*[64] es otro principio, y técnica, de la organización administrativa (y cuya solución alternativa viene a ser la *concentración administrativa* relacionada con la distribución o transferencia de competencias, básicamente, a lo interno de una misma organización administrativa, por lo tanto entre órganos u organismos sin personalidad juridica, y, en consecuencia, en entre o sujetos que no están personalizados jurídicamente hablando. Por lo que la desconcentración administrativa no implicada un cambio subjetivo en la titularidad de la competencia, pues esta queda en la organización administrativa que la ostenta. La desconcentración es una transferencia de competencias entre estructuras relacionadas jerárquicamente desde el punto de vista administrativo (lo que no ocurre en la descentralización), esencialmente pertenecientes a una misma organización administrativa. De ahí que la desconcentración se da cuando se transfieren las competencias de un órgano superior hacia órganos inferiores de una misma organización administrativa, asumiéndola estos últimos en nombre propio (y no por cuenta del superior) y respondiendo por ellas.

---

como principios. De Eisenmann, por todos, ver: Cours de Droit Administratif, Tome I, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1982, pp. 286.

64. ecaredo Fernández de Velasco atribuía al francés Th. Ducrocq la «invención de la palabra desconcentración» a los efectos de las cuestiones jurídica que aquí nos ocupa. Fernández de Velasco Calvo, Recaredo, Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Tomo I, 2da edición, Librería Bosch, Barcelona, 1930, p. 230, nota 74. En esta cuerda de ideas, podemos ver que el antiguo profesor de la Universidad de Paris, justo cuando estaba por expirar el siglo XIX francés, al analizar el movimiento de descentralización local en su país, concluía: "Appeler décentralisation administrative des simples mesures de déconcentration ou de simplification de rouages administratif, c'est créer une équivoque. (...) Nous avons établi déjà que la décentralisation véritable consiste à développer les pouvoirs des corpos locaux électifs au détriment de ceux du pouvoir central ou de ses représentants. (...).". Ducrocq, Th., Cours de Droit Administratif et de législation française des finances avec introduction de Droit Constitutionnel et les principes de Doit Public, Tome I, Introduction de Droit Constitutionnel. Organisation administrative, Septième édition, A. Fontemoing, Éditeur, Paris, 1897, p. 153.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

Desde el punto de vista subjetivo, mientras la *descentralización administrativa* marca un derrame de competencias entre entes personalizados, entre los que no se da una relación de subordinación jerárquica propiamente hablando; la desconcentración marca un derrame entre estructuras orgánicas jerárquicamente relacionadas, colocadas en la órbita de una organización administrativa, que no implica la quiebra de esa relación jerárquica. Por lo tanto, lo que se da en esta última (en la desconcentración) no es una independencia existencial desde el punto de vista de los sujetos personalizados involucrados, ni una distribución entre entres personalizados de competencias comprendidas en el contenido del funcionamiento administrativo (descentralización); sino una distribución de competencias en diversos niveles de posicionamiento estructural de una misma organización pública (normalmente, de una misma persona jurídica pública), buscando un planteamiento distributivo en que no se agrupen competencias decisorias solo en el nivel superior de la organización, y, como estampara MORELL OCAÑA, «atenuándose de ese modo una parte de las consecuencias de la jerarquía administrativa».[65]

A tenor de ello, el ámbito objetivo relativo a la desconcentración es el de competencias de decisión o de gestión, que el órgano superior transfiere a los inferiores, por lo que se transforma el ámbito objetivo de esas estructuras, a los efectos de proveer mayor eficacia en el funcionamiento de la organización en las que se comprenden las mismas, a través de cierta descongestión competencial del nivel superior a favor de un nivel inferior.

Colocando de nuevo nuestras miras directas en el fenómeno descentralizador administrativo, según dejaba escrito el profesor español Fernando GARRIDO FALLA:

"Pero, precisemos: no basta con que la jerarquía se rompa; es preciso, además, que aparezca en escena una nueva persona jurídica. Si esto no ocurre, si continuamos en presencia de un órgano que ha robustecido sus competencias, entonces no se ha dado el paso que el tránsito a la Administración indirecta del Estado supone: tendremos solamente desconcentración.".[66] En esta cuerda argumental, no está de más recordar que, para algunos autores, la exigencia de que el ente público descentralizado tenga

65. Morell Ocaña, Luis, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, ob. cit., p. 340.

66. Garrido Falla, Fernando, Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, ob. cit., p. 177.

el carácter de persona jurídica, es decir que este personificado, no es requisito esencial para la *descentralización*.[67] Mientras, para otro sector del pensamiento jurídico administrativo, ese dato de que el ente descentralizado tenga la condición de persona jurídica – de Derecho Público – es aspecto fundamental para que se pueda hablar de descentralización.[68] Incluso, no ha faltado – minoritariamente - quien intentando distinguir entre *descentralización* y *autarquía*, cifra la distinción entre ambas en que en la segunda se caracteriza por implicar personalidad jurídica y la primera, precisamente, por no implicarla.[69]

Por lo tanto, en la descentralización administrativa se da la existencia de una pluralidad (mayor o menor) de entes públicos personificados, y, en cuanto tal, subjetivamente distintos entre sí. Y es que la dotación con personalidad jurídica al ente descentralizado es requisito que le permite a éste contar, de modo más pleno, con un ámbito de existencia y actuación subjetiva propio, y, con ello, la aptitud, desde el punto de vista jurídico, de ser titular de derechos y adquirir obligaciones, y relacionarse independientemente, en nombre propio, con otros sujetos de Derecho; de ser parte en relaciones jurídicas. De ese modo, se opera, en definitiva, lo que señala la descentralización administrativa, que es sacar de un centro de imputación hacia otro u otros la toma de decisiones y las posibilidades de actuación administrativas, creando diversidad en los sujetos actuantes al respecto.

---

67. Por ejemplo, el profesor uruguayo Cajarville Peluffo ha anotado que "(...) la personificación no es teóricamente esencial a la descentralización, (...).". Cajarville Peluffo, Juan Pablo, "La descentralización...", ob. cit., p. 703. Además, ver los autores mencionados en la nota anterior, a partir de lo que en ella ilustramos.

68. V. gr., en la doctrina española: Gascón y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española, Tomo I, Doctrina General, 12ma edición revisada, C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1952, p. 482 (este español decía que era requisito para que se diera la «verdadera descentralización orgánica»); Garrido Falla, Fernando, Administración indirecta del Estado y descentralización funcional, ob. cit., especialmente, p. 177; García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado..., ob. cit., p. 447; también en: García-Trevijano Fos, José Antonio, Principios jurídicos de la organización administrativa, ob. cit., p. 229; Cosculluela Montaner, Luis, Manual de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 165; Muñoz Machado, Santiago, Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo III, La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas, Portal Derecho, S.A., Madrid, 2009, p. 626. Para el argentino Juan Carlos Cassagne: "La existencia de personalidad jurídica en el organismo estatal al cual se le encomiendan nuevas actividades o simplemente se le transfieren las competencias ya existentes, constituye un presupuesto de la descentralización administrativa, (...).."; Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Tomo I, Reimpresión de la 9na edición, AbeledoPerrot S.A., Buenos Aires, 2010, p. 265.

69. Es el caso, por ejemplo, del argentino Félix Sarria, cuando explicaba: "La autarquía implica, como hemos dicho, personalidad jurídica, es decir, capacidad propia, independencia relativa, en tanto que la descentralización carece de aquel signo sustantivo, no es persona jurídica, no es independiente, es solamente la acción de la administración central a distancia, allí donde no alcanza el órgano central, se coloca un funcionario que lo representa localmente y que recibe sus órdenes.". Sarria, Félix, Derecho Administrativo, Tomo I, 4ta edición, Editor: Librería Cervantes, Córdoba, 1940, p. 127.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

En función de la mejor compresión de lo hasta aquí comentado, podemos convocar las palabras de George BURDEAU, cuando aseveraba:

"No se puede descentralizar sin reconocer la personalidad juridica del cuerpo o de la colectividad de que se trate, es decir, sin consagrar oficialmente la existencia de intereses propios al organismo descentralizado. Y como estos intereses no podrán ser protegidos eficazmente más que si el grupo puede hacerlo valer efectivamente, ello implica en su beneficio el derecho de estar representado por órganos relativamente independientes del poder central. (...). El interés de la noción de personalidad moral, como en la mayoría de los casos, es ofrecer un procedimiento de técnica juridica que permite unirse a un grupo de individuos, participar en la vida juridica y representar un papel social. Al intervenir en el marco de la descentralización, el reconocimiento de la personalidad moral ofrece la doble ventaja para el grupo beneficiario, de asegurarle órganos que le son propios y de dotarlo de un patrimonio sin el cual no existe independencia administrativa.".[70]

Resulta importante llamar la atención aquí que es, precisamente, la relación de independencia o autonomía entre las personas públicas que involucra la descentralización administrativa, esto es, la independencia del ente descentralizado en relación con el aparto administrativo central del Estado, lo que, para una gran fracción de los autores, determina al fenómeno *descentralizador administrativo*.

El mencionado profesor francés BURDEAU, décadas atrás, indicaba que:

"(...) lo que caracteriza un agrupamiento – cualquiera que sea su naturaleza: territorial, corporativa u otra – cuando es descentralizado, es su liberación, en cuanto a la actividad pretendida, con respecto al poder central. En el origen de la idea de descentralización existe un reconocimiento de la libertad del organismo que se beneficia de ella, libertad que jurídicamente se analiza en la facultad que tiene de darse a sí mismo las normas que lo rigen. (...).".[71] Asimismo, del lado español se ha insistido en que: "El dualismo centralización-descentralización es, pues, un criterio técnico que se fija en el grado de *independencia* o *dependencia* que ostentan los diversos centros de poder territoriales

70. Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, ob. cit., pp. 88 y 89.

71. Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, ob. cit., p. 55.

en un Estado en relación con sus órganos centrales; descentralización significa «independencia» en el funcionamiento y competencia de decisión. (...). Es evidente que junto al criterio esencial de la atribución de la competencia para decidir sin control o tutela, la descentralización exige también que las *materias* o *tareas* sobre las que se ejerce esta competencia de decisión sean amplias y tengan relevancia.".[72]

Claro está, la presencia de ese grado de independencia, o si se quiere autonomía, del ente administrativamente descentralizado, en relación con la Administración Central del Estado, no obsta a el ente central pueda ejercer competencias de control o tutela sobre la entidad descentralizada, si así se prevé al hilo de la normativa jurídica, precisamente como una consecuencia y para garantizar el funcionamiento unitario del sistema que, en última instancia, conforma la organización del aparato de poder público – sea esta centralizada o descentralizada -. Con este planteamiento, se relativiza esa independencia, pero sin sacrificarla, pues en la medida de que se vaya proyectando ese sacrificio a favor de mecanismos centrales se va desdibujando el rostro de la descentralización.[73] No debe pasarse por alto que, al fin y al cabo, la descentralización no es sino – en ilustrativa expresión de BURDEAU - «un régimen de libertad vigilada».[74]

Como adelantábamos en algún momento precedente, se ha llamado la atención sobre el hecho de que en la descentralización administrativa puede darse una escala de grados, es decir, que esta puede manifestarse en diferentes grados, a partir de los diversos niveles de dependencia que puedan articularse entre el ente administrativo central (Estado, Administración central) y el ente descentralizado. En definitiva, esa escala o graduación estará determinada por el mayor o menor ámbito de actuación propia que se le otorgue al ente administrativo descentralizado, y, en correlación, por el mayor o menor alcance e intensidad de las potestades de

72. Gallego Anabitarte, Alfredo et al, Lecciones de Derecho Administrativo, Volumen 1, Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2001, p. 69.

73. En una vieja obra de doctrina jurídico-administrativa cubana se sostenía: "La Descentralización es el sistema en que existe un Gobierno Central y varios Gobiernos Locales que son independientes del Poder Central con el que mantienen algunos vínculos de carácter administrativo que no atañen ni disminuyen las funciones y atribuciones propias que le son características. La descentralización se caracteriza por estas tres variedades: simetría en la forma, unidad en la acción y ser todos los Gobiernos Locales independientes de la tutela del Estado.". Ver: Núñez y Núñez, Eduardo Rafael, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, ob. cit., p. 107;

74. Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, ob. cit., p. 90.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CJUr no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

intervención y control que se le prevean jurídicamente al Estado o Administración central sobre el dicho ente.

Junto a todo lo anterior, hay que ver que, como fenómeno jurídico, la descentralización administrativa está determinada por el Derecho, y en tanto modelo de confirmación del espacio organizado *iusadministrativo*, que implica atribución de competencias hacia el ámbito de titularidad subjetiva de entidades públicas personalizadas en el marco de la función administrativa, la descentralización administrativa debe habilitarse, en su trazado esencial, desde el marco normativo de mayor jerarquía al que responde la Administración Pública, esto es: la Constitución y las leyes, en tanto expresión de un poder de organización que corresponde al aparato público, que atañe a los cimientos o fundamentos en los que se estructura dicho aparato.

A partir de todo lo dicho hasta aquí, podemos advertir entonces, que la *descentralización administrativa constituye un sistema de organización administrativa, un principio de organización administrativa, y una técnica jurídico-administrativa de distribución de competencias, en virtud de la cual se transfieren competencias administrativas de la Administración Central del Estado hacia el ámbito subjetivo propio de otras entidades con personalidad jurídica de Derecho Público, derivándose relaciones de tutela administrativa entre aquella Administración central y estas entidades descentralizadas*.

Como segmento final de este acápite, no queremos dejar de alegar que la descentralización administrativa es un planteamiento relacionado con la búsqueda de mayor eficacia en la actuación administrativa, convirtiéndose así, adecuadamente ordenada y practicada, en un medio para proveer a una buena administración pública. No es complejo vislumbrar que la Administración Pública existe para cumplir objetivos o fines trazados y cumplirlos de un modo que se realicen los resultados y efectos que se requieren. Sustentado en una idea como esa, el *principio de eficacia*, desde lo jurídico-administrativo, significa que la organización y el funcionamiento administrativos deben proyectarse y ejecutarse de una manera que tienda a que los resultados de esa proyección y ejecución respondan efectivamente al pleno cumplimiento de los objetivos o fines que previamente se establecieron (normativamente, jurídicamente en general) para ellos.

De otro lado, tal como se esbozó en un momento inicial, la *descentralización administrativa*, se conecta también con un postulado democrático, en tanto es vía idónea (igualmente bien ordenada y practicada jurídicamente) para acercar más la gestión de los asuntos públicos, de los asuntos administrativo públicos, a los que en fin de cuentas resultan los destinatarios de esa gestión, es decir los ciudadanos (o, en la vieja terminología: los administrados).

II.III. Tipos de descentralización administrativa

Dentro de los estudios de Derecho relacionados con los tópicos de la descentralización, se han puesto de manifiesto, a partir de lo que acontece en la realidad, varios criterios para referir las diversos tipos o especies que puede adquirir el fenómeno descentralizador administrativo. Claro está, como recurso metodológico, la tipología de la descentralización se ha adoptado sobre criterios más o menos acogidos.

El criterio más tradicional, y – podemos decir, pacíficamente asentado - de distinción dentro de la esfera de la descentralización administrativa, ha sido el que distingue dos tipos o formas fundamentales de descentralización: la *descentralización territorial* (denominada en ocasiones *descentralización por regiones* o *regional*) y la *descentralización funcional* (llamada también descentralización por servicios, institucional o técnica). Esta distinción fundamental, por supuesto, ha estado presente también en la doctrina cubana.[75] Y la misma toma como base la naturaleza del ente descentralizado, el criterio de su determinación existencial, y a tenor de ello, las competencias administrativas que se distribuyen o transfieren.

La *descentralización territorial*, como forma de la descentralización administrativa, se singulariza porque se produce una transferencia de competencias entre el Estado (ente central) o Administración central hacia las corporaciones o entidades

75. V.gr.: Dacosta, Arístides M. y Smith, Carlos J., Apuntes de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 76, como dato interesante aquí puede ver que en este texto se recogía, junto a la descentralización por servicios, como la otra de las dos clases de descentralización – y se enumeraba primero - la que llamaban regional o por unidades administrativas (que no es sino lo que se conoce generalizadamente como descentralización funcional); Álvarez Tabío, Fernando, Teoría General de la Constitución Cubana, ob. cit., pp. 296 y sigs.; Garcini, Héctor y Reyes, Miguel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, ob. cit., pp. 87 y sigs.; Guerra, Héctor, Derecho Administrativo, ob. cit., pp. 146; Lezcano Calcines, José Ramón, "La organización de la Administración Pública", ob. cit., pp. 323 y 324.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CJJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

públicas de base territorial, es decir, entidades públicas locales (v.gr.: Provincia, Región, Departamento, Municipio) o Administraciones locales. Lo cual nos revela claramente que, en este caso, estamos frente a una situación de distribución del poder público, a partir de un criterio territorial que marca esa distribución.

La descentralización territorial se distingue entonces a partir de tener como criterio determinante al territorio, al espacio físico, o geográfico que determina a las personas públicas a las que, en su virtud, se les transfieren las competencias. Como señalara el francés Georges Vedel, la descentralización territorial descansa sobre una base geográfica y tiene como resultado la creación de personas jurídicas, cuya competencia viene determinada por referencia a un territorio (p. ej., el municipio).[76]

La *descentralización territorial* aparece en el tiempo, en su perspectiva moderna, en el siglo XIX, como la primera expresión que va marcando la sustanciación del fenómeno descentralizador. En su base histórica, se explica por una cierta necesidad y tensión política entre el Estado y las colectividades locales, en pos de abrir espacios para mitigar la dependencia de estas últimas, que pugnaban por no ser absorbidas o por no sucumbir políticamente frente al poder de aquél.

Según enseñaba el profesor Ramón PARADA, apoyándose en el contexto español: "En un primer momento, el movimiento descentralizador persiguió imponer el principio electivo en las Corporaciones locales, una democratización, pues, de sus órganos, rompiendo en este punto la dependencia con el poder central en el nombramiento de los cargos municipales; en una segunda fase la descentralización presionará para asegurar un ámbito competencial propio y para soslayar las dependencias funcionales que comporta el sistema de tutelas y controles. (...).".[77]

---

76. Vedel, Georges, Derecho Administrativo, ob. cit., p. 539.

77. Parada, Ramón, Derecho Administrativo, Tomo II, Organización y empleo público, 21era edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2010. p. 47. En una cuerda argumental de este tipo, podemos decir que en un antiguo texto de Derecho Administrativo cubano se indicaba: "La principal garantía para que exista la descentralización es que los organismos locales elijan por sí sus gobernantes. También se ha afirmado que el hecho de que se aumenten las facultades a los gobernantes ocales nombrados por el Poder Central no es una verdadera descentralización, mientras no se les conceda autoridad propia para decidir y sus resoluciones no puedan ser modificadas por los agentes del Estado."; ver: Lancís y Sánchez, Antonio y Martínez Sáenz, Joaquín, Ensayos de Derecho Administrativo, ob. cit., p. 137.

A diferencia de la descentralización territorial, que deja ver además un mayor acercamiento con el perímetro de lo político, la *descentralización funcional* (por servicios o institucional o por Administración especial) tiene un sentido más técnico funcional. No estamos hablando aquí que se aplica un criterio de distribución territorial del poder público (administrativo, en este caso) como en aquel primer supuesto, sino que la descentralización funcional es un tipo de descentralización que tiene como base un criterio técnico, pues, en su virtud, lo que se da es un movimiento de competencias del Estado o la Administración central hacia entidades específicamente creadas, con personalidad juridica y cierto grado de independencia o autonomía de aquellos, para gestionar propiamente cierta actividad administrativa.

De tal suerte, en la descentralización funcional se desgaja de la Administración principal, que puede ser central o local, un contenido del funcionamiento administrativo que, por esa vía, es incardinado en la esfera de competencias de una entidad que se crea a los efectos de su específica realización, dotándosele de un marco de actuación subjetiva independiente o autónoma de aquella (personalidad jurídica, capacidad de gestión económica) en un grado tal que permite que este ente descentralizado opere con carácter auxiliar en relación con aquella Administración principal.

El desarrollo de la técnica de la descentralización funcional, en su versión moderna, viene de la mano del ensanchamiento del contenido del funcionamiento administrativo y, especialmente, del desarrollo de los servicios públicos, que tiene lugar desde finales del siglo XIX, pero con mayor propiedad en el siglo XX. Por lo que este marco temporal de la pasada centuria, marca el ascenso de la descentralización funcional como técnica de organización administrativa.

En un excelente resumen sobre la cuestión, Ramón Parada exponía que la finalidad de la descentralización funcional era, únicamente, la de otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de un servicio público o actividad administrativa, pero reteniendo el ente matriz descentralizador una extensa panoplia de mecanismos de control.[78]Para este español:

78. Parada, Ramón, Derecho Administrativo, Tomo II, ob. cit.. p. 49.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

"En origen, se trata de un modo de organización interna del Estado centralizado consistente esencialmente en el reconocimiento de la personalidad administrativa y financiera de un servicio o actividad pública. Así, mediante la creación de entes auxiliares distintos de él (que reciben muy diversas y cambiantes denominaciones, tales como Establecimientos Públicos, Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones Públicas), y que forman una suerte de federalismo técnico, el Estado puede transformar su estructura ministerial en controladora, liberándose de la responsabilidad de la prestación directa de los servicios.".[79]

Visto así el fenómeno, la descentralización funcional supone una mayor especialización de la competencia transferida, en relación con lo que objetivamente involucra la descentralización territorial; así como una menor complejidad de los fines a los que responde, en contraste con esta última.

Tanto la descentralización *territorial*, como la *funcional*, operan como formas que involucran piezas estructurales dentro del esquema total o general de organización del aparato de poder público que constituye el Estado; donde tanto la entidad central como la descentralizada resultan estructuras administrativas del Estado, considerado en su percepción más genérica y amplia como organización del poder público o, lo que es igual, del universo de organización pública del poder.

Además de esos dos tipos más tradicionales de descentralización, en sectores de la doctrina *iuspublicista* se han señalado, no sin polémica sobre su existencia como tal, otras especies de descentralización, que vienen a contrastar con aquellas más clásicas en la peculiaridad de que el ente a favor del cual opera la descentralización de las competencias, si bien resulta una persona jurídica no constituye parte de ningún nivel de organización administrativa del Estado o del universo de organización administrativa del poder público.

---

79. Parada, Ramón, Derecho Administrativo, Tomo II, ob. cit.. p. 49. Observaba además Parada (pp. 49 y 50) que: "La descentralización funcional es profusamente utilizada por todas las Administraciones (estatal, autonómica y local) creando en su ámbito organizaciones específicas, revestidas formal y jurídicamente de apariencia autónoma, dotadas de personalidad jurídica distinta del Ente territorial matriz. En el último medio siglo, la descentralización, además de actuarse con formas jurídico públicas, se ha desarrollado utilizando figuras orgánicas de Derecho privado, la sociedad mercantil y las fundaciones, originándose a través de estas últimas el fenómeno (...) de la huida de las Administraciones Públicas al Derecho privado".

Así las cosas, en una parte de la doctrina *iusadministrativista* frecuentemente se ha considerado la *descentralización corporativa*,[80] cuyo elemento característico es que la descentralización de competencias administrativas ocurre hacia entidades corporativas – de base asociativa – no territoriales, que cumplen fines públicos y cuyo régimen jurídico es de Derecho Público también. Ese es el caso de las agrupaciones, asociaciones, sociedades y colegios profesionales o de índole similar, que pueden tener y ejercer competencias de carácter público en relación con el giro de experticia que operan. Tales entidades constituyen personas jurídicas de carácter no estatal que actúan intereses sectoriales - que hacen parte de los intereses públicos -, y operan como colaboradores de la Administración Pública en la consecución de los fines generales en la dimensión concreta que le corresponde.

En otro segmento de los teóricos el Derecho Público se ha señalado como un supuesto de descentralización administrativa a la *descentralización por colaboración*,[81] que tiene como sustrato el hecho de que se «descarga» por la Administración Pública en un – principalmente - particular, la gestión o prestación de una actividad administrativa[82] (el caso paradigmático en esto ha sido el de los

80. Solo con fin mínimamente ilustrativo: García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado..., ob. cit., p. 449; García-Trevijano Fos, José Antonio, Principios jurídicos de la organización administrativa, ob. cit., p. 231; De la Vallina, Juan Luis, Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Nova: Centro General de Oposiciones, Madrid, 1962, p. 81; Morell Ocaña, Luis, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, ob. cit., pp. 233 y 234; Brewer-Carias, Allan R., Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana, Editorial Juridica Venezolana, Caracas, 1991, p. 70.

81. En una importante obra francesa, perteneciente a la primera mitad del siglo XX, su autor defendió que "(...) la collaboration de divers organismes prives à l'une des trois opérations, dans lesquelles se décompose l'activité du pouvoir administratif, aboutit à une véritable décentralisation administrative, puisque cette collaboration tend à faire participer les citoyens à la gestion de leurs propres intérêts, d'une manière d'autant plus intime, qu'ils s'associent à une opération du pouvoir administratif plus imprégnée de puissance publique. Nous pensons donc avoir suffisamment établi que le résultant pratique de cette forme de collaboration s'analysait en une véritable décentralisation administrative, non accompagnée, par ailleurs, nous avons dit pourquoi, de décentralisation politique. Mais, il n'y a pas, entre cette forme de collaboration et la notion de décentralisation administrative, de simples rapports de fin à moyen, ou de cause à effet; il y a, entre elles, des rapports plus précis de structure interne, c'est-à-dire, que, non seulement, la collaboration des organismes privés aboutit à une centralisation administrative, mais aussi, elle emprunte les éléments essentiels de sa structure juridique aux procédés techniques, par lesquels se réalise nécessairement l'aménagement de toute décentralisation administrative, à savoir, la création formelle par les pouvoirs publics et la tutelle de ces derniers.". Geny, Bernard, Essai d'une théorie générale de la collaboration des administres avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuelles, Thèse pour le doctorat en Droit, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1930, p. 207 y 208.

82. Para el profesor mexicano Gabino Fraga: "La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

contratistas o concesionarios de servicios públicos, y con mayor precisión el de la concesión administrativa).[83] Aquí lo que aparece como «descentralizada» es la gestión o prestación de una actividad de naturaleza administrativa, produciéndose un ejercicio por persona, – comúnmente – privado o particular, distinta al titular de esa actividad; y en lo cual esa persona (privado, particular) deviene en colaboradora de la Administración Pública en el funcionamiento administrativo.[84]

Sin embargo, a pesar de un planteamiento de ese tipo, otro sector doctrinal ha descalificado la posibilidad de ver en la colaboración de particulares o privados en el ejercicio de la función administrativa una forma de descentralización administrativa, pues para esa fracción del pensamiento jurídico-administrativo la nota de la colaboración no es suficiente, sino que debe darse como algo esencial que la entidad a favor de la cual opera la descentralización debe ser una persona jurídica de Derecho Público y, en cuanto tal, estar ubicada dentro del esquema de la organización general del Estado. De ahí que, por ejemplo, se considere, o se niegue, la pretensión de incluir a la figura de la concesión como una expresión de la descentralización administrativa.[85]

Desde sus particulares aportaciones a – y visión de - las teorías del Estado y el Derecho, el austríaco Hans Kelsen propuso también una distinción de la

---

de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismo especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.". Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 45ª edición, revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2006, p. 209.

83. León Duguit destacaba como una forma de descentralización, junto a las que denominaba regional, patrimonial y funcionalista, a la concesión. Entre las varias obras de Duguit véase: Manual de Derecho Constitucional, Traducción de José G. Acuña, 2da edición española, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Madrid, 1926, pp. 76 y 77.

84. Entre los que han dado cabida a esta idea de descentralización administrativa por colaboración, quizás por influencia de algunos de los autores franceses como los aludidos en notas precedentes, puede verse, solo con fin ilustrativo, por ejemplo, a los mexicanos: Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, ob. cit., pp. 209; Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo y Administración Pública, 4ta edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2011, pp. 558 y sigs.; Báez Martínez, Manual de Derecho Administrativo, 2da edición, Editorial Trillas, México D.F., 1997, pp. 219 y 235; Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 2da edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 1997, pp. 175 y sigs.

85. Ver, por ejemplo: García-Trevijano Fos, José Antonio, Tratado..., ob. cit., p. 447; García-Trevijano Fos, José Antonio, Principios jurídicos de la organización administrativa, ob. cit., p. 229; Diez, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Con la colaboración de Tomás Hutchinson, 6ta edición, Editorial Plus Ultra, 1991, p. 142.

descentralización – que estudiaba especialmente en el marco de la estructura espacial del Estado - a partir de dos criterios: uno cuantitativo y otro cualitativo. En un primer planteamiento, el maestro de Viena señalaba que la descentralización podía ser plena (o total) y parcial; en razón de lo cual explicaba: "La descentralización o articulación territorial de la comunidad jurídica, y, por tanto, la posibilidad de contenidos jurídicos diferentes para las distintas partes del territorio de la misma, puede tener diversos grados, considerada con criterio puramente cuantitativo. En el dominio de la realidad jurídica, la descentralización y la centralización no son nunca más que parciales, de modo que la articulación o descentralización refiérese bien únicamente a una determinada fase del orden jurídico, o – si se prescinde de eso – sólo a una determinada competencia; en este caso se trata de normas que regulan solamente determinados objetos. Finalmente, podría pensarse también el caso de que la centralización y la descentralización alternasen sucesivamente dentro del mismo orden jurídico, como principios diferentes de organización. Naturalmente, tampoco es imposible una combinación de estas tres posibilidades.".[86]

Junto a esas ideas, el vienés agregaba: "Aparte de la distinción esencialmente cuantitativa entre la descentralización total y la parcial, es necesario distinguir, desde otro punto de vista, entre la descentralización perfecta e imperfecta; a diferencia de la primera, esta distinción es puramente cualitativa. Para que la descentralización sea perfecta, el establecimiento de normas únicamente válidas para una parte del territorio tiene que ser «definitiva» e «independiente». Definitiva, en cuanto no exista la posibilidad de que la norma local sea suspendida y suplantada por otra central; independiente, es decir, que le contenido de la norma local no sea determinable por una central. (...)".[87]

86. Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, ob. cit., pp. 217 y 218; ver lo que explicaba Kelsen sobre lo que llamaba descentralización total, en pp. 221 y sigs. Por su parte, el francés Burdeau es de los que se ha referido a la descentralización apuntado: "(...) Dado el lazo que se establece entre la descentralización y la distribución de competencias, resulta que la descentralización puede, al menos teóricamente, ser absoluta o relativa. Será absoluta cuando todas las actividades del grupo considerado dependan sólo de él; será relativa si alguna de sus actividades solamente son sustraídas al dominio de una autoridad exterior. De hecho se piensa que sólo existen casos de descentralización relativa."; Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, ob. cit., p. 56.

87. Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, ob. cit., pp. 235.

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

Algún otro criterio de clasificación de la descentralización administrativa ha sido planteado entre la doctrina. Así, por ejemplo, el profesor español Rafael ENTRENA CUESTA, es de los que ha referido la siguiente catalogación del fenómeno:

"*b*) Desde otra perspectiva puede distinguirse entre la descentralización originaria, o de primer grado, y la derivada, o de segundo grado.

1.° Es originaria la descentralización cuando el ente de que se trate deriva o depende, en su conjunto, de la Administración estatal en sentido estricto, es decir, de la Administración general del Estado.

2.° En cambio, la descentralización es derivada cuando un ente descentralizado efectúa a su vez una descentralización. Así, los entes locales, por ejemplo, pueden prestar sus servicios públicos por el sistema de organismo autónomo local consistente en la creación de un ente público al que se encomienda la gestión de dicho servicio.".[88]

III. A MODO DE EPÍLOGO (QUE NO LO ES)

No quisiéramos cerrar estas líneas, sin hacer unas muy someras reflexiones a modo de cierre, que, como la denominación del acápite lo dice, ciertamente no son un cierre, sino, antes bien, un posible punto de partida para una reflexión posterior – y más abundante en espacio y sustancia - sobre el tema que nos ocupa; pero no ya solamente desde la perspectiva teórica, sino, con énfasis, a partir del contexto cubano actual.

En el panorama político, social y jurídico de nuestro país, especialmente a partir del segundo lustro de la primera década del siglo que transcurre, se ha venido dando un movimiento de transformaciones que gradualmente se han ido introduciendo, y que, como orientación o momento, oficialmente se ha calificado como «de actualización del modelo económico y social». De nuestro lado, y en nuestra interpretación, hemos insistido que lo que ese movimiento

88. Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Volumen 1/2, Organización administrativa, Reimpresión de la 11ma edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1995, p. 25.

ha venido encerrando, más allá de denominaciones oficiales, es, en esencia, una reforma – instrumental - del sector público, que busca readecuar realidades y medios para un mejor cumplimento de las finalidades públicas; así como también un reordenamiento de ciertos presupuestos de existencia e interacción de los sectores público y privado.

En este contexto, donde el debate sobre lo central y lo local, sobre la participación del Estado en el tráfico económico desde criterios de mejor y mayor eficiencia, eficacia, rentabilidad y sostenibilidad, se ha mirado a la descentralización administrativa como una de las claves de solución o, al menos, de señalización de posibles soluciones efectivas a los problemas y retos con los que se enfrenta hoy el sector público nacional y, en especial, el sector estatal. En este sentido, la voluntad política hoy no ha dejado de plantearse la mirada a la descentralización administrativa como cuestión a considerar en el proceso de transformaciones de ese sector.

Sin embargo, más allá de ciertas claridades sobre las necesidades de dar cabida entre nosotros a la descentralización administrativa, y la comprensión teórica de las ventajas que esta nos depararía en función de perfeccionar nuestra vida en comunidad políticamente organizada; lo cierto es que hay determinados datos históricos, de nuestro desarrollo político, jurídico y social, bajo los auspicios revolucionarios, que nos hacen pensar que no ha de ser simple desatar el camino a la descentralización, de un modo en que ese tránsito hacia mayores resortes descentralizados no sea tan accidentado y engorroso.

En este orden de cosas, es importante no perder de vista, tomando como punto de referencia esencial el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959, que luego del advenimiento al poder del Gobierno Revolucionario, su marcha, ascenso y afianzamiento, y con ello la consolidación de la obra de la Revolución (en todos los órdenes), se ha dado bajo los auspicios de la aplicación de una dinámica – fuertemente – centralizadora (y concentradora), que ha resultado pieza clave en la construcción del universo político y administrativo propio de la Revolución cubana a lo largo de lo que hubo de quedar del siglo XX, e incluso de lo que va hasta hoy de esta nueva centuria (XXI). De ahí que no sea desafortunado afirmar que el principio de centralización (se consagró como *centralismo democrático* en el

Aclaración: Los trabajos de doctrina que se publican en el CIJur no representan necesariamente ni comprometen la opinión de la Institución.

artículo 66 de la Constitución – sin reformar – de 1976; mas, en 1992, desapareció la referencia directa en ese cuerpo jurídico) ha sido uno de los principios que ha marcado política y jurídicamente la organización y el funcionamiento del aparato público cubano, en el nuevo tiempo que se abre para el país a partir de 1959.

En consonancia con ello, e importando a nuestro caso viejas palabras que se dijeron en otro contexto temporal y espacial, es factible apreciar que la centralización es pieza que explica la obra administrativa (y socio-política) de la Cuba revolucionaria. De ahí que desarticular mecanismos centralizadores y concentradores que han dominado el planteamiento y práctica del fenómeno administrativo público patrio, a favor de mejores y mayores espacios de descentralización y desconcentración, cuya necesidad está dejando en claro la realidad administrativa de nuestro país, no sin cierta urgencia de llegar, y con calidad, a ello, ha de ser esfuerzo que no puede quedar señalizado solo en el discurso político. Pero, sobre todo, ha de hacerse desde el imperativo de desprenderse conscientemente de viejos conocimiento y prejuicios – quizás hoy injustificados - y prácticas administrativas centralizadoras y concentradoras que lastran la búsqueda de eficacia y realización consecuente de nuestro espacio *iuspúblico*; y desde la convicción cierta de que la descentralización puede ser la pieza clave que permita explicar, y aplaudir, la futura obra administrativa de la Cuba revolucionaria.

Sobre la base de todo lo que hemos dicho hasta aquí en tema de descentralización administrativa, es dable pensar que la presencia de ese fenómeno, cada vez con mayor fuerza y convicción, en el debate cubano actual en torno al perfeccionamiento del aparato público, y las vías para proveer mayores y mejores satisfacciones de los intereses y necesidades generales, pasan por la percepción subjetiva, pero también objetiva, de que el modelo predominantemente centralizador de organización pública que se articuló entre nosotros desde hace tiempo en esta era de la Revolución cubana, ha revelado insoslayables signos de agotamiento y de disfuncionalidad, y es necesario corregirlo buscando otra tendencia en pos de necesarios e impostergables resultados efectivos, sin perder la perspectiva de las condiciones históricas concretas que hoy determinan la existencia de la nación cubana.