

SECCION TERCERA

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

BIBLIOTECA ALEJANDRINA
VIA DE LA VIGILANCIA 7718

CAPITULO PRIMERO

EL TERRITORIO DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN

§ 1.º—*La función administrativa según el territorio.*

1.—La función administrativa manifiéstase de un modo efectivo por todo el Estado; no se contiene en un órgano central como la legislativa, sino que se extiende por todo el espacio que el Estado ocupa. Esta acción, además, obra sobre todo el organismo del Estado y encarna, adaptándose á las condiciones del lugar en que el Estado vive, en órganos constituídos por los que en el Estado desempeñan la función de administrar. Ahora bien: el organismo del Estado lo componen los dos elementos que se resumen en el *territorio* y en la *población*. Como la función administrativa penetra por todo el organismo del Estado, su acción se manifiesta en relación con esos dos elementos, que vienen á ser *los componentes de la organización administrativa*.

2.—En efecto, el territorio representa la base física de la acción administrativa: ésta se manifiesta necesariamente por el territorio con su población. Los centros administrativos son siempre territoriales y de carácter personal. El pueblo es un interés administrativo; pero no constituye el

elemento personal de la Administración: este elemento lo constituyen los *funcionarios administrativos y los que, sin serlo, ejercen funciones administrativas*.

3.—La organización administrativa del Estado resulta de la combinación de *sus* funcionarios con *su* territorio. La Administración *general* del Estado se ejerce por los funcionarios de éste, que, á partir de los centros políticos, se hallan diseminados por el territorio y aun fuera de él—vida internacional, colonias.—La *local* se ejerce, según los diversos criterios (véase sec. II, cap. II de esta parte), por funcionarios cuya acción se extiende á una circunscripción limitada del territorio nacional. En todos los momentos y lugares la función administrativa tiene, como soporte y límite, un territorio, y como agente, el funcionario. En su virtud, para describir la organización administrativa es preciso formular: 1.º, una teoría del territorio como elemento componente de la constitución administrativa; y 2.º, una teoría de los funcionarios como agentes de la Administración.

4.—En el Estado moderno, el elemento físico es el territorio nacional. Aun cuando parecía *natural* que el territorio de un Estado debiera tener una estructura geográfica definida, que coincidiese en sus contornos con los del pueblo, y que fuese continua, sin embargo, por razones psicológicas, las formaciones geográficas no siempre se corresponden con las étnicas y menos con las políticas. Las fronteras naturales no siempre son las fronteras nacionales; además, la continuidad territorial se interrumpe en no pocas formaciones políticas.

5.—La estructura geográfica general del Estado es de suma importancia en el respecto administrativo: la unidad geo-

gráfica política, delineada por fronteras naturales determinadas y seguras, señala de un modo definido la acción territorial de la Administración. Una frontera abierta es hoy una preocupación política y administrativa, una fuente de gasto.

6.—Un territorio político continuo es una condición favorable para la producción del organismo administrativo: la continuidad del territorio permite la manifestación pronta y constante de la actividad administrativa, y la adopción de un criterio general de administración, porque supone cierta analogía de circunstancias físicas y étnicas. En cambio, un territorio separado, disperso, implica una condición desfavorable para la constitución de *un* organismo administrativo nacional. La distancia y el cambio de condiciones geográficas, imponen formaciones administrativas diferentes en las varias regiones que constituyen el territorio atribuido á una misma soberanía. Los casos más comunes de esta dispersión geográfica son las *posesiones y colonias*. La mayoría de los Estados europeos cuentan: 1.º, con su núcleo territorial europeo; 2.º, con territorios en otros continentes. Generalmente, éstos forman núcleos de población más ó menos autónomos, que constituyen sistemas administrativos coloniales, cuya dirección corresponde, como *servicio administrativo*, al Poder central del Estado.

7.—El régimen administrativo de estos territorios depende del criterio político imperante, el cual á su vez puede depender de la posición geográfica del territorio separado—una posesión cercana, asimilable ó no,—del estado de civilización de la población y del destino administrativo de la colonia—una colonia penitenciaria.—Inglaterra, país colonial por excelencia, aplica muy varios criterios á sus colonias; pero impera como estado actual, verbigracia, en el

Canadá y en Australia, el régimen de autonomía colonial. Francia tiene más simpatías por el sistema de asimilación, si bien en recientes anexionaciones ha aplicado el régimen del protectorado.

8.—En España el territorio se ofrece como una unidad geográfica bastante definida por fronteras naturales al Norte, Este, Mediodía y parte de Occidente. Sólo una parte de Occidente, la que linda con Portugal, es frontera abierta (política y administrativa). La Península ibérica toda formaría una unidad geográfica muy perfecta. Portugal, pueblo ó Estado independiente, impide que coincidan los límites geográficos y los políticos.

9.—Pero el territorio peninsular no es todo el español. Este no es continuo; tiene España: 1.º Territorios adyacentes—las Baleares.—2.º Territorios en Africa—presidios de Africa, islas Canarias, posesiones en el golfo de Guinea.—3.º Territorios en América—islas de Cuba y Puerto Rico.—4.º Territorios en Oceanía—islas Filipinas, Carolinas y Marianas.—El territorio español alcanza un total en el mundo de 986.372 kilómetros cuadrados.

10.—En el respecto político y administrativo, el núcleo principal en extensión, en población y en fuerza política, y á quien corresponde la dirección administrativa general, es el peninsular, que tiene 492.140 kilómetros cuadrados.

11.—La condición política y administrativa de los demás núcleos cambia. En primer lugar, cambia en posición y en valor territorial. En cuanto á su posición, están unos más cercanas que otros de la Península. De los más cercanos es el núcleo insular de las Baleares. Siguen luego algunos territorios africanos; luego las posesiones americanas, y, por

último, los otros archipiélagos citados. En cuanto á su valor territorial, se pueden señalar por el siguiente orden de mayor á menor:

1.º Islas Filipinas, 345.585 kilómetros cuadrados. 2.º Isla de Cuba, 118.833. 3.º Isla de Puerto Rico, 9.314. 4.º Islas Canarias, 7.273. 5.º Islas Baleares, 4.817. 6.º Islas Carolinas, 2.374. 7.º Posesiones en el golfo de Guinea, 2.204. 8.º Islas Marianas, 1.026. 9.º Presidios de Africa, 6.

La extensión no ha determinado cambios generales en el distinto régimen administrativo de los diferentes núcleos territoriales; pero sí ha influido la distancia. En efecto: las islas Baleares como adyacentes, y las Canarias, son provincias de idéntica naturaleza administrativa á las de la Península. Los presidios de Ceuta, Melilla, Peñón de la Gomera, Alhucemas é islas Chafarinas, forman parte de provincias peninsulares. En cambio, los otros grandes núcleos viven según sistemas particulares: son colonias ó provincias ultramarinas que, según la Constitución, deben ser gobernadas por leyes especiales, aun cuando el Gobierno está autorizado para aplicar á las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes, y dando cuenta á las Cortes, las leyes promulgadas ó que se promulguen para la Península (1). La existencia de estos núcleos territoriales últimos ha determinado el servicio de las colonias en el Ministerio de Ultramar, siendo base del *Derecho administrativo colonial español* (2), distinto del *español estricto* (peninsular).

(1) Const., art. 89.

(2) El presente TRATADO no comprende esta rama de nuestro Derecho administrativo, que será objeto de un trabajo aparte.

§ 2.º—*El problema de la división territorial.*

1.—Desde el punto de vista administrativo, el problema más importante relativo al territorio es el de su distribución. La función administrativa tiene que acomodarse hasta cierto punto á las condiciones del territorio y de la población. La función administrativa en los Estados modernos es función nacional que se distribuye y *pliega* por el territorio, formando núcleos de acción ó *aceptando* los territoriales ya formados.

2.—El problema estriba en organizar el territorio nacional con su *población y bienes*, de modo que la acción administrativa se *produzca con fuerza, se mueva con facilidad y obre con eficacia en todo momento y en todos los lugares*. Ahora bien: este problema es el problema de la DIVISIÓN TERRITORIAL.

3.—Pero ¿cómo debe hacerse una división territorial para que responda á las exigencias del Estado y resulte adecuada al buen desempeño de las funciones administrativas? La cuestión es grave por referirse á un Estado compuesto como el nacional, que cuenta con un territorio dividido en circunscripciones diferentes. Un Estado nacional del tipo ordinario moderno, no resulta nunca de la simple suma de los individuos: es una sociedad de sociedades territoriales. Todos los Estados modernos son compuestos complejos de grupos más ó menos coherentes, densos, numerosos y dispersos, constituidos de una manera espontánea en razón de las necesidades colectivas; todo Estado nacional es hoy un sistema de *aldeas y ciudades* combinadas de muy variados

modos; presupone dicho Estado un elemento colectivo, constituido por grupos territoriales de población rural y urbana, y además una división del territorio en circunscripciones para atender á sus fines generales.

4.—Ahora bien: dado esto, el problema de la división territorial está en saber si el Estado debe aceptar como hecho natural la formación de las circunscripciones territoriales de su país, ó bien si el Estado debe estimar la formación de esas circunscripciones como obra suya, ó, como dice Orlando, «si las entidades jurídicas constituidas por la reunión territorial de la población han de ser *creadas* por el Estado ó simplemente *reconocidas* por él (1)».

5.—La solución de la cuestión depende en gran parte: 1.º, de las condiciones en que se haya efectuado el desarrollo histórico del Estado; 2.º, del vigor y fuerza tradicionales de las entidades locales espontáneas; 3.º, del criterio que haya presidido en la formación de la nación.

6.—En los Estados cabe señalar hasta tres métodos ó procedimientos distintos de resolver el problema de la división territorial, á saber: *primero*, aceptación pura y simple por el Estado de las circunscripciones producidas, procedimiento del régimen federal: Estados Unidos, Alemania, Suiza; *segundo*, procedimiento de tendencias históricas que no entraña una pura y simple aceptación de las circunscripciones producidas, sino el respeto hacia las mismas, combinado con la formación de circunscripciones territoriales nuevas: Inglaterra (2); *tercero*, procedimiento ar-

(1) *Principii*, pág. 135.

(2) Véase Goodnow, ob. cit., I, 41 y 234 y siguientes.—Armington, *L'Administration locale de l'Angleterre* (1896).—Vauthier, *Le gouvernement local de l'Angleterre* (1895).

tificial: formación de un sistema *uniforme y concéntrico*, por el Estado, de circunscripciones territoriales: Francia; esta nación es quien ha ideado y aplicado con más rigor este procedimiento (1): su idea fundamental es, no sólo que las circunscripciones territoriales son órganos del Estado, sino que son obra de éste.

7.—Merced al influjo de las causas á que obedece en todo país la distribución del territorio (núm. 5) y á la aplicación de tan diversos procedimientos empleados, la división territorial administrativa cambia muchísimo: es más variada que la organización general política (2). Como prueba de ello, he aquí una indicación de las divisiones territoriales de los principales Estados modernos.

En Europa:

Inglaterra.—El territorio divídese de un modo muy vario: el legislador inglés no concibe de golpe una división territorial; las circunscripciones actuales, unas son formaciones históricas tradicionales, reformadas últimamente en cuanto á su régimen interior, y otras creación moderna para atender á la satisfacción de necesidades generales. Las primeras son: *a)* La *parroquia*—análoga á nuestro concejo ó municipio.—*b)* El *condado*—circunscripción *rural* análoga á nuestra provincia.—*c)* El *burgo*—centro urbano.—Las segundas son los distritos, uniones de parroquias: *a)* para la *beneficencia*; *b)* para la *higiene*; *c)* *escolares*; *d)* de *vías*.

Francia.—División uniforme del territorio en *departamentos*, éstos en *arrondissements*, éstos en cantones y éstos en *comunales*. Los departamentos y los comunales son las principales di-

(1) Véase Goodnow, ob. cit., I, *passim*.—Shaw, *Municipal government in continental Europe* (1895), cap. II.—Ducrocq, ob. cit., I.

(2) Pyfferoen, *Les reformes communales* (1895), pág. 1.

visiones administrativas. Entre los comunes y el *arrondissement* hay el *cantón*; pero no tiene verdadera personalidad territorial.

Alemania.—Hay en primer término, como unidades territoriales autónomas, los *Estados* que se han unido para formar el Imperio; pero cada Estado tiene su división territorial propia que cambia bastante: mientras Prusia se divide en *provincias*, éstas en *distritos*—*Bezirke*,—éstos en *círculos*—*Kreis*,—habiendo entre éstos y los *municipios*—*Gemeinde*—á veces otras circunscripciones, en los Estados medianos, como Baviera, sólo hay *círculos*, *distritos* y *municipios*, y en los pequeños, como Holdenburgo, Lippe, etc., sólo hay los *círculos* y *municipios* (1).

Austria.—División del territorio en *territorios de la Corona*—*Kronländers*,—*distritos*—*Bezirke*—y *municipios*—*Gemeinde*.

Italia.—División uniforme, en el respecto administrativo general, en *provincias*, *distritos*—*Circondari*,—*órdenes*—*Mandamenti*—y *comunales*.

Bélgica.—División en *provincias*, *distritos* y *municipios*.

Portugal.—División en *provincias*, *distritos* y *municipios*.

En América:

Estados Unidos.—En primer término, están los *Estados*. La división territorial no es dentro de ellos uniforme: cada Estado regula su régimen local; puede, sin embargo, reducirse á tres tipos: el primero tiene como característica la unidad territorial de la *Town* ó *Township*; el segundo se asienta en una unidad más amplia, el *County*. El tercero es mixto (2).

Chile.—El territorio de la república se divide en *provincias*, éstas en departamentos, éstos en subdelegaciones, éstas en distritos, habiendo luego las municipalidades (3).

República Argentina.—Divídese en *provincias*, según el ré-

(1) Meyer (J.), ob. cit.

(2) Bryce, *American Commonwealth*, II, 220.

(3) Const. de Chile, cap. VIII.

gimen federal. Cada provincia tiene en su constitución bases para la distribución territorial, que se hace en departamentos, partidos, etc., para las atenciones principalmente de la vida municipal (1).

8.—A pesar de esta gran variedad de circunscripciones administrativas, adviértense ciertas coincidencias, á saber, la existencia de dos circunscripciones: una inmediata al Estado nacional, y otra inmediata al individuo; son éstas la provincia—en Italia, Bélgica, Portugal, Prusia, Chile, etc.,—departamentos—en Francia,—condados—en Inglaterra, de un lado, y del otro el municipio,—común, parroquia, *Gemeinde*, etc.—Pero teniendo en cuenta: 1.º, que la provincia—ó región autónoma en los Estados federales—no implica la misma unidad administrativa en el respecto de su fuerza y valor histórico; y 2.º, que tanto la provincia como el municipio implican gran variedad en extensión y población, como vamos á ver inmediatamente.

9.—En cuanto á las provincias, los dos cuadros que van á continuación darán una idea de las diferencias de extensión—el 1.º—y de población—el 2.º—entre las provincias de un mismo Estado (2):

(1) Véanse las Constituciones de las provincias.

(2) Los datos están tomados de *The Statesman's Year-Book* (1896).

PAÍSES	EXTENSIÓN total en millas cuadradas.	Número total de provincias.	PROVINCIA MÁS EXTENSA	PROVINCIA MENOS EXTENSA
Inglaterra y País de Gales.....	58.310	122	York (W. Riding), 2.763.	Anglesey, 275.
Prusia.....	134.463	14	Brandeburgo, 15.376.	Berlín, 24.
Francia.....	204.092	86	Girona, 3.761.	Sena, 183.
Italia.....	110.623	69	Cagliari, 5.204.	Liorna, 153.
Bélgica.....	11.373	9	Luxemburgo, 1.706.	Limburgo, 931.
Portugal.....	32.528	6	Alemtejo, 9.431.	Algarves, 1.873.
Chile.....	293.970	23	Antofagasta, 60.968.	Valparaíso, 1.637.
República Argentina.....	1.125.086	14	Buenos Aires, 63.000.	Tucumán, 13.500.