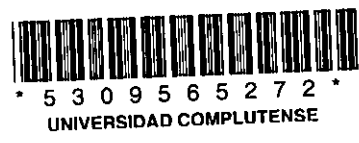


18.416

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA



CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION Y DELEGADO DEL GOBIERNO

Tesis Doctoral presentada por:  
José María Quiroga de Abarca  
Curso 1992-1993.  
Diciembre de 1992.

Catedrático-Director:  
Prof. Dr. D. M. Baena del Alcázar  
Departamento: Ciencia Política y  
de la Administración.

"Desde el feliz momento en que nuestro amado Monarca se declara constitucional, de nada se habla en España sino de Constitución. Las tropas, las altas clases, la parte ilustrada de la Nación, la que no lo es tanto, todos invocan este nombre. Pero no todos en igual concepto..."

BENJAMIN CONSTANT. *"Curso de Derecho Constitucional"*. - Traducción de N. ANTONIO LOPEZ. - Madrid, 1820.

*"L'expérience espagnole de l'Etat autonome est très intéressante car elle offre un modèle absolument original qui dépasse la formule de la descentralisation mais ne va pas jusqu'au fédéralisme. Elle justifierait une analyse approfondie qui pourra être menée lorsque toutes les institutions du nouvel Etat seront en place."*

DIMITRI-GEORGES LAVROFF.

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN Y DELEGADO DEL GOBIERNO.

INDICE

P R I M E R A P A R T E

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

I N T R O D U C C I O N

I.- PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

I.1.- Métodos que presenta la Sociología para la investigación a realizar.....	1
I.2.- Elección del tema (formulación del tema).....	4
I.3.- Definición del universo (límites del área a investigar)..	5
I.4.- Fijación de las hipótesis a considerar.....	6
I.5.- Consideraciones metodológicas.....	9
I.6.- Las fuentes consideradas.....	11
II.- DEDUCCION Y FORMULACION DE LAS CONCLUSIONES.....	11

C A P I T U L O P R I M E R O

PRINCIPIOS Y CONCEPTOS

1.- ANALISIS DE LAS DEFINICIONES CONCEPTUALES.....	12
1.1.- "Descentralización administrativa".....	12
1.1.1.- Implicación del "principio de competencia" en la descentralización administrativa.....	19

1.2.- Desconcentración administrativa.....	20
1.2.1.- Diferencia entre "desconcentración administrativa" y "delegación".....	23
1.2.3.- El "principio de competencia" y la "desconcentración administrativa".....	24
1.3.- Necesaria aclaración del "principio de autonomía".....	28
1.3.1.- Referencia a los "principios de unidad y separación".....	30
(A) "Principio de unidad"	
(B) "Principio de separación"	
1.3.2.- Referencia al "principio de solidaridad".....	35

C A P I T U L O     S E G U N D O

LA DINAMICA DE LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

2.1.- Centralización y descentralización: tendencias o actitudes.	37
2.2.- Evolución de la descentralización administrativa.....	38
2.3.- El significado histórico de la centralización y descentralización administrativas desde un punto de vista general..	39
2.3.1.- La descentralización administrativa de los Austria	41
(A) Introducción.....	41
(B) Los territorios de la Monarquía española de los Austria.....	43
(C) Conciencia social y vinculación territorial durante la titularidad de la Casa de Austria en la Monarquía española.....	45
(D) La administración pública durante los Austria.	48
(a) Los órganos colegiados de la administración central:	
- Consejos generales.....	50



- Consejos temáticos o especiales.....	53
- Consejos territoriales.....	56
(b) Los órganos individuales de la administración central:	
- Los Secretarios del Rey.....	63
- Los Secretarios de Estado y la aparición de los validos.....	63
(c) La organización de la administración territorial intermedia entre la administración central y la administración local, durante los reinados de los Austria.....	66
(d) Los órganos de la Administración local en el reinado de los Austria.....	69
(e) Conclusiones personales sobre la "descentralización administrativa" durante la titularidad de la Casa de Austria en la Monarquía española.....	73

2.3.2.- La centralización administrativa de la Casa Borbón:

(A) Introducción.....	74
(B) Las pérdidas territoriales españolas como consecuencia de la Guerra de Sucesión..	81
(C) Perspectiva sociológica-administrativa durante el reinado de la Casa de Borbón en la España del siglo XVIII.....	83
(D) La administración pública durante la Monarquía de la Casa de Borbón en la España del siglo XVIII:	
(a) Los comienzos del sistema administrativo borbónico.....	85
(b) Los órganos colegiados durante el 1er. período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española....	86
. Los Consejos.	
. El Consejo de Gabinete.	
. Las Juntas.	

(c) Los órganos individuales de la administración central durante el 1er. período de la Casa de Borbón en España.....	89
. Los Secretarios de Estado y del Despacho.	
(d) La organización administrativa intermedia entre la administración central y la administración local, durante el 1er período del reinado de la Casa de Borbón.....	90
. Las Capitanías Generales.	
. Las Reales Audiencias.	
. Los Intendentes de Provincias.	
. La administración territorial de las Indias.	
(e) La administración local durante el reinado de la Casa de Borbón en el siglo XVIII.....	96
. Los Corregidores.	
. Las populistas reformas de Carlos III en la administración local.	
. La administración local en los territorios de Ultramar durante el siglo XVIII.	
2.3.3.- 2º y 3er. período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española.....	101
(A) Introducción y análisis de la influencia en el régimen administrativo español de los conceptos consagrados por la emergencia de la Administración Pública durante la Revolución Francesa	101
(B) La Administración Pública durante el 2º y 3er. período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española.....	108
(C) Especial referencia a la división en "provincias" del territorio nacional (1811-1833).....	116
(D) La Administración Pública en el siglo XIX.....	124
. La Administración Pública en la Constitución de 1837.	
. La Administración Pública en la Constitución de 1845.	

. La Administración Pública en el sexenio 1869-1874.	
. La Administración Pública en la Constitución de 1876.	
. La Dictadura de Primo de Rivera.....	130
2.3.4.- La II República española.....	133
2.3.5.- El Movimiento Nacional (1936-1975) .....	142
. La Administración Central entre 1936-1975.	
. La juridificación de la Administración Pública.	
. Las Corporaciones Locales entre 1936-1975.	
. ¿Hubo descentralización administrativa en la "regionalización" económica de los Planes de Desarrollo?	

## C A P I T U L O T E R C E R O

### LA DESCENTRALIZACION CONSAGRADA EN LA CONSTITUCION DE 1978 DE LA NUEVA MONARQUIA BORBONICA EN ESPAÑA.

3.1.- Hechos históricos a considerar.....	156
3.2.- El gran impacto de la transición política en la descentralización político-administrativa.....	160
3.3.- La consolidación de la descentralización político-administrativa en la Constitución publicada el 29 de Diciembre de 1978.....	163
3.3.1.- La necesaria personificación jurídica de la Administración.....	164
3.3.2.- La descentralización política y administrativa en la nueva distribución del Poder del Estado de las Autonomías.....	165
3.3.3.- La descentralización administrativa de los Entes Locales.....	168
3.4.- La desconcentración administrativa en la Administración Peninsular.....	171
3.5.- La descentralización político-administrativa de las Comuni	

dades Autónomas.....	177
3.5.1.- La Administración de las Comunidades Autónomas....	180
3.5.2.- Clases y competencias de las Comunidades Autónomas	185
3.5.3.- La necesaria armonización de las competencias y funciones de las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las de la Administración del Estado.....	195

S E R G U N D A P A R T E

EL DELEGADO DEL GOBIERNO

C A P I T U L O C U A R T O

EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

4.1.- ANALISIS DE LA EXPRESION "DELEGADO DEL GOBIERNO".....	196
4.2.- EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL.....	203
4.2.1.- En la Constitución de 1978.....	203
4.2.2.- En el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, sobre el Delegado del Gobierno.....	206
4.2.3.- En el Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de reforma de la Administración Civil Periférica del Estado y otra normativa anterior y posterior sobre tal materia.....	212
4.2.4.- En la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que desarrolla el artículo 154 de la Constitución.....	220
4.2.5.- En los Estatutos de Autonomía.....	227
4.2.6.- En el Anteproyecto de la Ley Reguladora del Gobierno de la Nación, de 1992.....	229
4.3.- FIGURAS SIMILARES EN OTRAS NACIONES EUROPEAS:	
4.3.1.- Italia.....	232

4.3.2.- Alemania.....	237
4.3.3.- Portugal.....	240
4.3.4.- Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	242
4.3.5.- Francia.....	244
4.4.- ESTUDIO DEL DESARROLLO NORMATIVO DE LAS COMPETENCIAS Y FUN CIONES DEL DELEGADO DEL GOBIERNO EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.....	246
4.4.1.- Elementos conceptuales impuestos por el artículo 154 constitucional.....	247
4.4.2.- Análisis de los elementos conceptuales derivados de su relación con el Gobierno de la Nación.....	256
4.4.3.- Análisis de los elementos conceptuales derivados de la relación Delegado del Gobierno-Administración Civil del Estado.....	260
. (I) Análisis de los puntos más importantes de la normativa general sobre la Administra- Civil Periférica del Estado.....	261
. (II) La Provincia en la Constitución de 1978 co- mo división territorial para el cumplimiento de las actividades de la Administración Ci- vil Periférica del Estado.....	263
. (III) Referencia a las relaciones del Delegado del Gobierno de la Nación en el territorio de la Comunidad Autónoma con los Goberna- dores Civiles con jurisdicción en el mismo...	266
. (IV) Las relaciones del Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma con los Servicios Civiles Periféricos del Esta- do en el "estado de alarma" y en las situa- ciones de grave riesgo, catástrofe o calami- dad pública.....	272
. (V) Las relaciones del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.....	277
. (VI) Las relaciones del Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma con el personal destinado en los Organos y Ser- vicios de la Administración Civil Periféri-	

ca del Estado.....	280
4.4.4.- Análisis de los elementos conceptuales que se derivan de la relación Delegado del Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma.....	283
. (I) El Delegado del Gobierno como coordinador de la Administración Civil Periférica del Estado con la Administración propia de la Comunidad Autónoma.....	284
. (II) El Delegado del Gobierno y el control de las Comunidades Autónomas:	
. (a) El control de las Comunidades Autónomas.....	292
. (b) La "alta inspección" a ejercer por el Delegado del Gobierno sobre la Comunidad Autónoma.....	302
. (c) Información recíproca Estado-Comunidad Autónoma.....	303
- (I) Información por el Delegado del Gobierno al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.....	304
-(II) Información del Delegado del Gobierno a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma....	305
-(III) Información que los Organismos de la Comunidad Autónoma han de facilitar al Delegado del Gobierno en el territorio de la misma.....	306
4.4.5.- El Delegado del Gobierno en el territorio de una Comunidad Autónoma y los Entes que integran la Administración Local en ese marco territorial.....	308
5. - <u>LAS PECULIARIDADES DE LAS FUNCIONES DEL DELEGADO DEL GOBIERNO EN EL TERRITORIO DE UNA COMUNIDAD AUTONOMA UNIPROVINCIAL.</u>	
5.1.- "NOMBRAMIENTO", "RETRIBUCIONES", "INCOMPATIBILIDADES", "RESPONSABILIDAD" Y "SEDE".....	312
5.2.- "SUSTITUCION".....	313

5.3.- "LEGITIMACION".....	313
5.4.- OTROS ELEMENTOS A CONSIDERAR DERIVADOS DE LAS FACULTADES QUE OSTENTA:	
5.4.1.- Como Delegado del Gobierno.....	314
5.4.2.- Como Gobernador Civil.....	314

T E R C E R A P A R T E

C O N C L U S I O N E S

6.- CONCLUSIONES A LAS QUE HA LLEGADO EL DOCTORANDO.....	315
--	-----

A P E N D I C E

FACULTADES QUE OSTENTA EL DELEGADO DEL GOBIERNO COMO GOBERNADOR CIVIL EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS UNIPROVINCIALES

. (A) Facultades de carácter genérico.....	327
. (B) Facultades en relación con la Administración Civil Periférica del Estado.....	329
. (C) Facultades en relación con el funcionamiento interno de los Gobiernos Civiles.....	331
. (D) Facultades en relación con las Corporaciones Locales.....	332
. (E) Facultades de carácter económico y financiero.....	335
. (F) Facultades en materia de personal.....	335
. (G) Facultades en relación con la seguridad ciudadana.....	339
. (H) Facultades en relación con la extranjería.....	341
. (I) Facultades en relación con los espectáculos públicos y actividades recreativas.....	345
. (J) Facultades en relación con los establecimientos públicos..	350
. (L) Facultades en relación con situaciones de grave riesgo o	

catástrofe.....	351
. (M) Facultades en relación con el ejercicio de los derechos y libertades individuales.....	355
. (N) Facultades en relación con la expropiación forzosa.....	358
. (O) Facultades en relación con el urbanismo.....	362
. (P) Facultades en materia de protección de menores.....	362
. (Q) Facultades en materia de "medidas de seguridad".....	363
. (R) Facultades en materia de armas y explosivos.....	367
. (S) Facultades en relación con la caza y pesca.....	372
. (T) Facultades en relación con el Documento Nacional de Identidad.....	372
. (U) Facultades en relación con materia electoral.....	373
. (V) Facultades en relación con los juegos de azar.....	374
. (W) Facultades en relación con el tráfico y transporte terrestre.....	375
. (X) Facultades en relación con la ejecución de obras en carreteras.....	376
. (Y) Facultades en relación con la ganadería.....	377
. (Z) Facultades en relación con la protección de animales y plantas.....	377
. (AA) Facultades en relación con materia de montes y aguas.....	379
. (AB) Facultades en relación con los medios de comunicación social.....	379
. (AC) Facultades en materia de objeción de conciencia.....	380
. (AD) Facultades en relación con las servidumbres aeronáuticas..	381
. (AE) Facultades en relación con la protección del Patrimonio Histórico Español.....	382
. (AF) Facultades en relación con la gestión recaudatoria.....	382
BIBLIOGRAFÍA.....	390



I N T R O D U C C I O N

PLANTAMIENTO METODOLOGICO

I N T R O D U C C I O N

1.- PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.

Cuando el doctorando se encara a la redacción de la tesis, sobre la materia más arriba expuesta, tiene que reflexionar profundamente sobre algo unido al título citado, el formular un esquema sobre la metodología en la investigación encomendada. Por ello, y antes que nada, se considera necesario poner al día los conocimientos sociológicos convenientes, pues, por la vinculación del doctorando al mundo del Derecho podría caerse en el mundo de la normativa jurídica, cuando lo que hay que analizar, fría y objetivamente, con un total sentido interdisciplinario, la implicación necesaria de aquellas Ciencias que la racionalización, la sistematización, el progreso evolutivo y el imprescindible estudio de la materia elegida imponen.

1.1.- Métodos que presenta la Sociología para la investigación a realizar:

En los primeros estudios de Derecho - "Introducción al Derecho" - hizo el doctorando un trabajo sobre la diferencia en el análisis de la sociedad por juristas o por sociólogos, así como sobre el Derecho y la Sociedad en las investigaciones empíricas, que ahora completa profundizando en tan apasionante dilema. ¿Se debe, pues, considerar una concepción del Derecho como variable independiente de la Sociedad?, tesis mantenida por los representantes de la Escuela Moderna del Derecho Natural y por BEN-

THAM (1), o más bien, ¿seguir a la Escuela Histórica del Derecho y de C. COMTE? que entienden, por el contrario, al Derecho como una variable dependiente con respecto a la Sociedad, con la gran importancia de unirse a esta tesis de "la dependencia" los padres fundadores de la Sociología: SAINT-SIMON, A. COMTE, SPENCER y, en la siguiente generación, sociólogos como TONNIES o DURKHEIM (que a diferencia de los anteriores resuelven la Sociología General en Sociología del Derecho) y juristas como BHRlich, VON GIERKE, DUGUIT, HAURIU, SANTI ROMANO y - con posterioridad - GURVITCH. La tesis de la "interdependencia" ha sido mantenida por MAX WEBER, lo cual permite mostrar las afinidades de este autor con AUSTIN o KELSEN. La "teoría de la racionalización" de WEBER y su concepción de la Sociedad como un sistema capaz de resolver, en su propio desarrollo, todo posible conflicto dió origen a la concepción funcionalista de la Sociología sostenida tanto por autores europeos - HORVATH, TIMACHEFF, GEIGER -, como de autores americanos - T. PARSONS, EVAN, BREDEMEIER, FRIEDMAN -. El funcionalismo se ha desarrollado, también, en torno a la problemática del cambio social a partir de autores como LUBMANN, REBBINDER, SCHELSKY, AUBER o VAN LOON. Finalmente, frente a la "teoría funcionalista de la Sociedad" se sitúa la concepción de la Sociedad como conflicto, de MARY y ENGELS, siendo - para esta teoría - el Derecho una variable dependiente por lo que se refiere a la parte de la Sociedad que detenta el poder, y como variable independiente respecto a la parte de la Sociedad que no detenta el poder.

En relación con las investigaciones empíricas, la división se establece entre la Sociología en el Derecho de los juristas y la Sociología del De

-----  
(1) MANUEL ATIENZA en el Prólogo a la "Introducción a la Sociología del Derecho" de RENATO TREVES. - Taurus. - Madrid, 1978. - pp. 7 y ss.

recho de los sociólogos. Entre los primeros se incluyen las concepciones de los protagonistas de la "revuelta contra el formalismo", tanto legal (GENY), como conceptual (IHERING, KANTOROWICZ o EHRLICH) o jurisprudencial (HOLMES, ROSCOE POUND y los "realistas americanos"), partidarios de una Sociología en el Derecho realizada para fines prácticos de la legislación y de la jurisprudencia. La Sociología del Derecho de los sociólogos, o científicos sociales, desarrolla investigaciones sobre los mismos temas de los que se ocupa la Sociología en el Derecho de los juristas, sin la preocupación de su inmediata utilización práctica como pueden ser las investigaciones sobre la "desviación del poder", sobre los "valores de la legalidad y de la justicia", o sobre "los fenómenos jurídicos secundarios" (que se distinguen de los "fenómenos jurídicos primarios" por que no pertenecen de manera exclusiva al campo del Derecho (2).

Ahora bien, y esto es lo importante a donde quería llegar el doctorando, los métodos usados por los sociólogos en el Derecho son los mismos métodos de la investigación sociológica en general (3), lo que ha sido expuesto por P. YOUNG (4), W.J. GOODE y P.K. HATT (5), M. DUVERGER (6), J. MADGE (7), M. GRAVITZ (8), H. HYMAN (9) y A. PODGÓRECKI (10). De cuyos estudios se puede deducir, sin duda alguna, que el punto de partida de la investigación es obviamente el de la elección del tema (formula-

(2) H. KELSEN, "Lineamenti di dottrina pura del Diritto". - Torino, 1970. - pp. 53-55.

(3) RENATO TREVES en "Introducción...". - op. cit. - p. 127.

(4) en "Scientific Social Survey and Research". - New York, 1939. y en "Métodos de Investigación social". - México, 1960.

(5) en "Métodos de Investigación social". - México, 1967.

(6) en "Métodos de las Ciencias Sociales". - Barcelona, 1962.

(7) en "Lo sviluppo dei metodi della ricerca empirica in Sociologia". - Bologna, 1966.

(8) en "Méthodes des sciences sociales". - Paris, 1972.

(9) en "Disegno della ricerca e analisi sociologica". - Padova, 1967.

(10) en "Law and Society". - London-Boston, 1974.

ción del tema), definición del universo (límites del área a investigar) y fijación de la hipótesis (propuesta de una respuesta al problema elegido), análisis de los documentos y encuesta (análisis de los hechos), - con su observación, muestreo, entrevistas y cuestionario (si es necesario obtener respuestas a preguntas determinadas relativas al tema objeto de la investigación) -.

Hay que señalar que RENATO TREVES (11) incluye en lo que denomina Sociología del Derecho Público a la Ciencia Política - o Sociología Política que considera la misma cosa - y a la Ciencia de la Administración, en lo que - además - dá la argumentación siguiente:

- . Ciencia Política y Sociología del Derecho están unidos en muchos temas que investigan ambas disciplinas: Sociología Electoral (por ser comportamientos regulados por normas), "Grupos de Presión" (influencia de tales "Grupos" sobre los partidos políticos, sobre las Comisiones Parlamentarias y, en general, sobre el iter del proceso electoral).
- . Sobre la Ciencia de la Administración y la Sociología del Derecho se puede repetir el mismo discurso nada más pensar en las investigaciones sobre "la localización, organización y funcionamiento de los Tribunales Administrativos", sobre "LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA", sobre "el funcionamiento de las Administraciones Locales" y sobre la "burocracia y los burócratas...".

#### 1.2.- Elección del tema (formulación del tema):

Es obvio que, para cualquier politólogo o jurista, unas de las cuestiones

(11) R. LAUFER y A. BURLAUD. "Dirección Pública: Gestión y Legitimidad". - INAP. - Madrid, 1988.

más importantes - y candentes - de la Sociedad española hoy en día es la "autonomía", la "descentralización administrativa", la "desconcentración administrativa", la "tendencia visible hacia un Estado Federal", los "Gobiernos Civiles", las "Diputaciones Provinciales", el "Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas", etc.

No es, pues, extraño que un doctorando en Ciencias Políticas y de la Administración, por otra parte jurista, por otra parte apasionado del Derecho Administrativo, haya elegido - con los consejos necesarios y lógicos de su Director de Tesis, Catedrático de Derecho Administrativo y Magistrado del Tribunal Supremo, Doctor D. MARIANO BAENA DEL ALCAZAR - el tema de la tesis, en el que, por su amplitud y principios que en él influyen, hay que evitar salirse de una línea metodológica claramente definida.

### 1.3.- Definición del universo (límites del Área a investigar):

Si se quieren analizar, conocer en toda su dimensión y profundidad, los hechos y datos que la historia nos ofrece a través de sus fuentes, han de situarse en el ámbito espacial y temporal en que aquellos tuvieron o tienen lugar, siguiéndoles durante su desarrollo evolutivo, en que van cambiando de sentido y valor (descentralización, concentración, desconcentración, concentración, descentralización y desconcentración, etc., etc.).

En tal desarrollo evolutivo, de mayor dificultad que cualquier otro, al intervenir el Estado, como Poder y a través de sus elementos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y las Administraciones Públicas - que en gran parte de los períodos históricos desde su emergencia se identifica total y plenamente con el Ejecutivo -, con un inexorable lazo de unión:

la dirección política, hay obligamente que ir a un encuadramiento doctrinal e histórico en la dinámica del mismo, es decir, hay que engarzarlos con las ideas dominantes que los produjeron. Hay, pues, que profundizar en cada uno de esos periodos históricos, - y es obvio que el inicio de la investigación debe ser desde la titularidad de la Casa de Austria en la Monarquía española, y el final de la misma la promulgación de la vigente Constitución española en 27 de Diciembre de 1978 (BOE número 311-1, de 29 de Diciembre de 1978) -, pero matizando cuidadosamente, en cada caso, la posible centralización o descentralización administrativa, en su sentido doctrinalmente definido en nuestros días, así como la concentración o des concentración administrativa en el concepto doctrinal actualmente considerado.

Al examinar las líneas generales fenomenológicas de cada siglo, de cada periodo histórico trascendental dentro del mismo, se no han de presentar - indudablemente - factores de carácter positivo o de carácter negativo que nos conducirán a unas precisas conclusiones de cada uno de tales periodos que, unidas y analizadas, conducirán a la conclusión general deseada.

#### 1.4. - Fijación de las hipótesis a considerar:

Ya realizado el encuadramiento histórico general, se han de investigar los hechos históricos de cada periodo determinado y, lógicamente, establecer las oportunas hipótesis de trabajo. Para ello, se habrá de tener en cuenta que a comienzos de este siglo dominaba el panorama de la historiografía una concepción heredada del siglo XIX denominada "historia historizante". Según tal teoría la misión del investigador en la Historia consistía en establecer - a partir de los documentos - los hechos histó-

ricos, coordinarlos y finalmente exponerlos en forma coherente. La ordenación de los hechos históricos en una cadena lineal de causas y consecuencias constituía la síntesis, la presentación de los hechos estudiados: políticos, administrativos, diplomáticos, militares, religiosos, económicos y sociales.

Desde 1930, fecha en que puede estimarse que se inicia esa evolución de la Ciencia Histórica, se ha evolucionado en el sentido de no limitarse a contemplar el hecho histórico en sí, sino hay que tratar de hacer una cuantificación sistemática, representando un cambio cualitativo importante, no solamente a nivel de los métodos y técnicas, sino también a nivel epistemológico.

Ya solamente falta, por tanto, definir las hipótesis de trabajo en la investigación, en la que siguiendo lo expuesto más arriba, se pueden considerar las siguientes:

- Hipótesis 1ª : La descentralización y desconcentración administrativa durante la titularidad de la Casa de Austria en la Monarquía española, que se inicia en el año 1504 con la muerte de Isabel I "La Católica".
  
- Hipótesis 2ª : La centralización y concentración administrativa durante el 1er. período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española (desde el año 1700 al 24 de Septiembre de 1810 en que las Cortes de Cádiz en su Declaración de Principios incluyen la "separación de poderes").
  
- Hipótesis 3ª : Las tensiones entre una fuerte centralización adminis



trativa y los intentos de descentralización y desconcentración administrativa, en el 2º período de la titularidad de la Casa de Borbón (hasta el 2 de Abril de 1845 en que, realmente, se implanta la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con lo que verdaderamente no sólo la emergencia de la Administración Pública española, como Poder Ejecutivo, como elemento del Estado, sino también son los prolegómenos de la aplicación de la "separación de poderes" al instituirse el control de la actividad administrativa, que conducirá - en su momento - a que el Poder Judicial asuma totalmente tal control).

- Hipótesis 4ª : Las claras tendencias de descentralización administrativas que no llegan a formalizarse, así como la efectiva desconcentración administrativa en el 3er. período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española, con los interregnos del destronamiento de Isabel II, el "Gobierno provisional", el Reinado de Amadeo de Saboya, la I República Española, la Restauración, y la proclamación de la II República en 14 de Abril de 1931.
  
- Hipótesis 5ª : La formal descentralización administrativa de la II República, hasta el 19 de Julio de 1936.
  
- Hipótesis 6ª : La fuerte centralización y concentración administrativas en los principios del Régimen del General Franco, la reforma administrativa y su descentralización admi

nistrativa con la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de Diciembre de 1958, así como el fallido intento de desconcentración administrativa en la etapa de la juridificación de las Administraciones Públicas (1956-1964), así como el análisis de una posible descentralización administrativa en la "regionalización" económica de los Planes de Desarrollo (hasta el 20 de Noviembre de 1975).

- Hipótesis 7ª : El gran impacto de la llamada "transición política" en la descentralización administrativa y la consolidación de la descentralización en la Constitución de Diciembre de 1978.
- Hipótesis 8ª : ¿ Qué supone la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas en materia de desconcentración y descentralización administrativa ?

#### 1.5.- Consideraciones metodológicas:

Señalados ya como presupuesto previo la necesidad de estudiar y conocer los fundamentos básicos político-administrativos de cada periodo considerado, hay que plantearse como realizarlo y, teniendo en cuenta lo dicho más arriba - en el epígrafe 1.1. -, parece obvia la solución, pero en un lógico afán de perfectibilidad, se debe reconsiderar lo mantenido por la doctrina para llegar a la decisión justa y necesaria:

- . Algún sector doctrinal mantiene que, siendo la Ciencia de la Administración una rama de las Ciencias Humanas, o de las Ciencias Sociales, no tiene por qué tener métodos de investigación particula-

res, en decir, el que tiene que realizar un estudio sobre un campo de la Administración debe utilizar los métodos y técnicas de investigación que se utilizan en los demás sectores de la Sociología, Psicología Social y Sociología Política.

- . Otro sector doctrinal, por su parte, mantiene la opinión contraria, que la Ciencia de la Administración, en razón de la naturaleza especial de su objeto, debe tener su propia metodología y, por consiguiente, estar dotada de técnicas de investigación especiales.

Es evidente que cada una de estas dos posiciones conlleva una parte de verdad. Las técnicas de análisis empleadas en los distintos dominios de la Sociología pueden ser aplicadas al examen de una determinada estructura administrativa, debidamente adaptadas al objeto estudiado, que tiene sus características propias y peculiares.

Ahora bien, la Ciencia de la Administración es una Ciencia positiva, por lo que el primer objeto que le compete es el de captar los fenómenos tal como son en la realidad. Por lo que, ya delimitado el campo de estudio sólo queda decidir que técnicas de investigación se van a utilizar:

- Se va a tratar de dar a esta tesis la base científica más amplia posible. Por ello, en cada período histórico no solamente se tendrá en cuenta la normativa vigente, sino que se estudiará el contexto de los hechos históricos más relevantes en lo político, administrativo, militar, social y económico.
- La documentación proveniente de la Administración y, por tanto, de primer orden, se manejan documentos que recogen actuaciones del Gobierno, de Juntas, así como informes evacuados por Organos de las

Administraciones Públicas.

- Se tienen muy en cuenta - y se han analizado con curiosidad y gran interés - los debates verbales en las Cortes sobre la materia de esta tesis.
- Y se consideran, igualmente, de gran importancia aquellos libros cuyos autores fueron, en su día, protagonistas de intentos o soluciones exitosas o fallidas.

#### 1.6.- Las fuentes utilizadas:

No le queda al doctorando, en esta cuestión, más que remitirse a la amplia bibliografía que se unirá al final de la tesis, ya que tratándose de buscar las respuestas a las hipótesis formuladas que, por una parte, suponen analizar sucesos en cerca de 500 años de la Historia de España y, por otra, profundizar en campos muy diferentes: política, actividades administrativas, guerras, tratados, aspectos sociales y económicos de cada período, así como tener muy presente lo que los tratadistas opinan, critican o alaban de cada uno de los hechos considerados.

#### 2.- DEDUCCIÓN Y FORMULACIÓN DE LAS CONCLUSIONES.

Siendo el ámbito de la investigación tan amplio, tan complejo y variado, hay que meticolosamente deducir las conclusiones de las respuestas obtenidas en el análisis de cada una de las hipótesis formuladas. Una vez conseguidas, después de profunda reflexión y teniendo muy en cuenta las definiciones y opiniones doctrinales actuales, decantar la conclusión final, la opinión general del doctorando, y la estimación de la posible aportación de tal conclusión en el mundo de la Ciencia de la Administración.

P R I M E R A P A R T E

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

C A P I T U L O P R I M E R O

PRINCIPIOS Y CONCEPTOS

## CAPITULO PRIMERO

### PRINCIPIOS Y CONCEPTOS

#### 1.- ANALISIS DE LAS DEFINICIONES CONCEPTUALES.

Se debe analizar, antes que nada, la "consideración del nombre", tanto los términos esenciales del título de la tesis doctoral, - dejando aparte la expresión "Delegado del Gobierno" para su especial estudio -, como aquellos principios y conceptos que hayan de servir como fundamento a las argumentaciones en que se han de basar las oportunas conclusiones, y no sólo por seguir a EPITECTO, filósofo estoico del siglo I, esclavo de Epafrodito, liberto de Nerón, en su máxima "*initium doctrinae sit consideratio nominis*", sino porque las más modernas Escuelas de Filosofía recomiendan ese estudio inicial de la expresión o del término objeto de la de la investigación que se pretende, así como de los principios y conceptos que de ello se decantan.

El doctorando en un lógico afán de la mayor claridad en su exposición, lo que implica una meditada sistematización, vertebra este planteamiento esencial para el posterior desarrollo de la tesis estableciendo tres conceptos centrales de estudio: "descentralización administrativa", "desconcentración administrativa" y "autonomía", alrededor de los cuáles se analizarán otros conceptos y principios que pueden tener lógica implicación real o supuesta por los sectores doctrinales.

#### 1.1.- "Descentralización administrativa":

Las acepciones de "descentralización" en el Diccionario de la Lengua Es-

pañola (1), son:

"Descentralización" : 1. Acción y efecto de descentralizar.- 2. Sistema político que propende a descentralizar.

Lo que nos obliga, lógicamente, a buscar el término "descentralizar":

"Descentralizar" : Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado.

Y las correspondientes al término "administrativa":

"Administrativo/va" : Perteneciente o relativo a la administración.

La doctrina ha escrito mucho y bien sobre la "descentralización administrativa" si bien, en los últimos tiempos, más que por creencia científica por intereses ideológicos, se confunde entre los tratadistas jurídicos "descentralización" con "autonomía", los cuáles - según se demostrará a lo largo de esta tesis - son conceptos diferentes y que están claramente definidos. Igualmente, algunos politólogos no tienen bien definidas la "descentralización política" y la "descentralización administrativa" que, también, se intentará aclarar debidamente en nuestra investigación. Por ello, y aunque por obvio no debería ni mencionarse, hay que señalar que la Constitución española de 1978 al hablar de "descentralización", lo hace únicamente, y de manera explícita, en el artículo 103.1 al definir a la Administración Pública:

"Art. 103.1 C-78: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización...".

y, precisamente, a esta "descentralización administrativa" es la que se va a estudiar en este epígrafe.

---

(1) Real Academia Española.- 19ª Ed.- Madrid, 1970.



F. GARRIDO FALLA (2) estudia la construcción de este concepto, sin intentar un estudio exhaustivo de las teorías sobre la descentralización administrativa, para lo que se remite a C. GIROLA (3), pero analiza profundamente la "descentralización administrativa en función de la organización de los servicios públicos" (4), llegando a la clasificación de la descentralización administrativa en "descentralización territorial" y la "descentralización por servicios o funcional":

- En la territorial, se refiere a la definición de J.M. PETER (5) como un repartimiento de competencias entre el poder central y las autoridades regionales o locales. Sin duda, dentro de la descentralización administrativa se descubre un aspecto político, que confirma el punto de vista de PRESUTTI (6) quién ha puesto de relieve los distintos puntos de vista desde los que cabe considerar un mismo fenómeno debido a la actividad de la Administración Pública.
- La funcional que aumenta la actividad de la Administración indirecta del Estado, se realiza a favor de ciertas personas jurídicas de Derecho Público de tipo institucional, especialmente las de carácter fundacional.

En el gran ámbito de los tratadistas y dada la gran importancia del tema, existe una gran polémica doctrinal, muy especialmente por el papel

(2) en "Enciclopedia Jurídica Seix". Término: "Centralización y descentralización". - pp. 33 a 47.

(3) en "Decentramiento administrativo". - 1929. -

(4) DUGUIT en el Vol. III de su "Traité" y JAZE en "Les principes généraux du Droit Administratif". - 3ª Ed. - Tomo I. - pp. 126 y ss.

(5) en "Quelques aspects du problème de la décentralization". - Bucarest, 1935. - pp. 561 y ss.

(6) en "Principii fondamentali di Scienza dell'Amministrazione". - Milano 1903. - pp. 2 y ss.

histórico que pudo representar - y representa - la centralización en los países del llamado sistema de "régimen administrativo", ya que frente a las situaciones de privilegio y desigualdad, fué la centralización la bandera de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, incluso fué bandera de la Revolución, sin olvidar que esa centralización estuvo directamente unida tanto al dogma de la voluntad general, como al principio de igualdad (7).

Ahora bien, no se puede olvidar en la investigación a realizar que el problema de la descentralización es un problema orgánico y no un problema de normas como lo fuera para el pensamiento de KELSEN (8). Pero, con la obligada matización que se desprende de lo expuesto por S. MARTIN-RETORTILLO en el libro citado, de que ya SANTI ROMANO aclaró que "estabamos frente a una fórmula *cosi comoda*, siempre de fácil recurso y manejo. Palabra casi mítica, decía, que ha provocado y provoca un *fascino* especial, un tanto enigmático incluso".

Sin embargo, hoy en día, - y así hay que reconocerlo -, se ha pasado de la polémica doctrinal de valoración del concepto a convertir la "descentralización administrativa" en la fórmula magistral para la solución de la perfecta organización político-administrativa.

Habrá que tener muy en cuenta, por ello, que en la época actual la descentralización es consustancial con la democracia. De ello, la constante repetición - por los tratadistas - que "descentralización administra-

-----  
(7) S. MARTIN-RETORTILLO, "Descentralización administrativa y organización política", -Tomo I.- Ed. Alfaguara.- Madrid, 1983.- p. 35 (Introducción).

(8) F. GARRIDO FALLA, "Administración indirecta del Estado y descentralización funcional", - Madrid, 1960.- pp. 84 y ss.

tiva-democracia" son dos términos inseparables (9).

Por ello, no se puede perder el hilo del discurso y definir clara, concretamente, lo que supone en nuestro Derecho interno la "descentralización administrativa".

Para M. BAENA DEL ALCAZAR (10) se refiere al planteamiento constitucional del "principio de descentralización" como un sistema de articulación de organizaciones públicas para el cumplimiento de fines estatales que, en su aspecto estático, estriba en el carácter indispensable de la existencia de diferentes organizaciones y, en el aspecto dinámico, supone la riqueza de trasposos y transferencias de posibilidades de actuación en distintos sentidos y condiciones.

Entre los autores también son importantes las opiniones de ORLANDO (11) DO SSETTI (12), MARANINI y OTROS (13) y entre los tratadistas nacionales a GARRIDO FALLA (14), J. L. VILLAR PALASÍ (15), S. MARTÍN-TIN RETORTILLO, L. COS CULLUELA, L. MARTÍN-RETORTILLO, A. NIETO, A. RISCO, JAVIER DE SALAS (16), J. M. GARCÍA MADARÍA (17), R. PARADA (18), MARTÍN MATEO (19), HERRERO DE HIRÓN (20), y otros, aparte de las ya expuestas con anterioridad, de M. BAENA DEL ALCAZAR.

(9) ALVAREZ CONDE, E. "El Régimen político español".-Tecnos.-Madrid, 1987. p. 60 y en "Las Comunidades Autónomas".-Ed. Nacional. Madrid, 1980.-p. 13

(10) GARRIDO FALLA y OTROS. "La Administración en la Constitución".- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1980.- pp. 63-64.

(11) en "La questione economica e amministrativa in Italia".- Archivo Diritto Pubblico V.

(12) en "Funzione e ordinamento dello Stato moderno".- Roma, 1963.

(13) en "La Regione e il governo locale".- Milano, 1965.

(14) en "Administración indirecta del Estado y descentralización funcional".- Madrid, 1950.- pp. 64 y ss.

(15) en "Apuntes de Derecho Administrativo".- UNED.- Madrid, 1975.

(16) en "Descentralización administrativa y organización política".- Ed. Alfabuara.-Madrid, 1973.

(17) en "Ideas para el estudio de los principios de coordinación y eficiencia administrativa en la realidad actual española".-Servicio General de publicaciones de la Pres. del Gobierno.- Madrid, 1982.

(18) en "Derecho Administrativo, Parte General".- Ed. Pons.-Madrid, 1990.

(19) en "El horizonte de la descentralización".- Madrid, 1969.

(20) en "Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho constitucional de los nuevos Estados".- Tecnos.- Madrid, 1971.

De todo ello, se puede deducir que, unas veces, los términos de centralización y descentralización expresan como se encuentra organizado un país y, otras veces, califican a los cambios que experimentan las competencias de las Administraciones: en el primer sentido, se considera que en un país existe una situación de centralización administrativa cuando la satisfacción de los fines públicos o de la mayor parte de ellos corresponde al Estado; por el contrario se entiende que un país está descentralizado cuando la atención de la mayor parte de los fines públicos está en manos de personas administrativas distintas de la del Estado (concepto estático) (21). En otro sentido, y de más frecuente empleo en el Derecho Administrativo, se puede definir la descentralización administrativa, desde un punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la Administración del Estado a otros Entes públicos con personalidad propia, o se aumenta - de cualquier forma - la posibilidad de que estos Entes realicen eficaz y libremente estas competencias (22). Ahora bien, debe distinguirse entre una descentralización territorial y otra institucional, especialmente en lo que se refiere a que la descentralización territorial toma como presupuesto la existencia de unos intereses peculiares de los Entes autonómicos y locales, mientras que, en el caso de la descentralización institucional, salvo en los Entes de tipo corporativo, no concurren tales intereses peculiares, al tratarse tan sólo de una simple técnica para conseguir la agilidad administrativa necesaria en el desarrollo de determinadas funciones y así descargar de su realización a la Administración estatal (23).

-----  
(21) en "La Administración en la Constitución". - Centro de Estudios Constitucionales. - Madrid, 1980.

(22) GARCIA MADARIA, J.M. "Apuntes de Derecho Administrativo II". - CEU. - Madrid, 1991. - pp. 15 y ss.

(23) GARCIA MADARIA, J.M. "Apuntes..." - op.cit. - pp. 16-17.

Para el doctorando, - y en ello coincide con R. ENTREÑA CUESTA (24)-, es uno de los "principios rectores de la Organización Administrativa", recogidos en el artículo 103.1. de la Constitución Española de 1978:

"Art. 103.1. C-78: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."

y supone la acción de transferir funciones públicas de carácter administrativo a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a los Entes que integran la Administración Local, con preferencia respecto de la Administración del Estado, así como la disminución de las formas de fiscalización de ésta sobre aquellas (25).

Ahora bien, habrá de tenerse muy en cuenta que la nueva forma de organización del Estado declarada por la Constitución, para algunos (26) no implica una descentralización administrativa sino algo nuevo, de naturaleza política y, por consiguiente constitucional, que responde en cierta manera a la forma histórica de constituirse la unidad de España, desde la Reconquista hasta la Edad Contemporánea bajo el impulso nacionalizador de la Monarquía. Verdad que comparte el doctorando siempre que se matice con la afirmación de BAENA DEL ALCAZAR de "que la autonomía se distingue de la mera descentralización en que la primera no consiste en un traspaso de funciones, generalmente del Estado a otro Ente, en virtud de una voluntad política expresada por ley ordinaria o reglamento. La autonomía

(24) en "Curso de Derecho Administrativo". - Vol. I. - Ed. Tecnos. - 7ª Ed. Madrid, 1981. - p. 89.

(25) QUIROGA DE ABARCA, J. M. S. - "Temas-Resúmenes de Derecho Administrativo" Tomo I. - Ed. Dykinson. - Madrid, 1990. - p. 49.

(26) SANCHEZ AGESTA, L. citado por BLANCO ANDE, J. en "El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria. - Ed. San Martín, S. L. - Madrid, 1985. - p. 220

rectamente entendida consiste en que determinados Entes públicos tienen unas funciones que cumplir, porque así lo ha establecido la Constitución"

1.1.1.- Implicación del "principio de competencia" en la "descentralización administrativa":

Hasta la Constitución de 1978 el "principio de jerarquía de la norma" explicaba, exclusivamente, la vertebración del Ordenamiento Jurídico español, pero vió reducido su papel por la concesión de potestad legislativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, aumentando en considerable medida el "principio de competencia" (27).

Este principio será analizado en profundidad al tratar la "desconcentración administrativa", siguiendo las opiniones de BAENA DEL ALCAZAR quién la considera como una mera alteración de tal principio (28), pero, el doctorando, por lo afirmado en el párrafo anterior, considera debe ser en este epígrafe mencionado.

Al no aparecer el "principio de competencia" como uno de los "principios rectores de la Organización administrativa", en el artículo 103.1 constitucional, por considerar los legisladores de la misma - según la doctrina - que se trata de un principio que no puede quedar reducido a la estrecha área de la Organización administrativa (29), ya que es uno de los goznes del funcionamiento del Estado de las Autonomías y de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, debería haberse recogido en el artícu-

-----  
(27) QUINTANA, J.M. "Las Autonomías y el Título VIII de la Constitución". Institut d'Estudis Balearics.- Palma de Mallorca, 1982.- p. 70.

(28) BAENA DEL ALCAZAR, M. "Curso de Ciencia de la Administración".- Ed. Tecnos.- Madrid, 1968.- pp. 74 y ss.

(29) ALVAREZ RICO, M. "La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas".- RAP número 5.- Madrid, 1985.- p. 183.

lo 9.1 de la Constitución, pero no se hizo así por lo que no es tratado en su enorme importancia por los constitucionalistas, pero si - y cada día con más profundidad - por los administrativistas.

Así, MADRIGAL GARCÍA (30) lo define como conjunto de intereses y potestades asignado por el Ordenamiento Jurídico a cada Ente y a cada uno de los Organos que lo integran. Por su parte, ALVAREZ RICO (31) dice que es el principio que habilita, desde el punto de vista subjetivo, para actuar en la vida jurídica a los Entes Públicos.

Gran importancia de este "principio de competencia" que es el que hace que cualquier clase de normas - tanto legislativas como reglamentarias - de las Comunidades Autónomas tengan igual consideración y rango que las estatales, al no poderse aplicar el "principio de jerarquía de la norma", dada la autonomía reconocida constitucionalmente a aquellas. Es decir, una norma reglamentaria de las Administraciones de las Comunidades Autónomas no pueden ser modificada por una norma reglamentaria de la Administración del Estado, ya que el "principio de jerarquía de la norma" ha de darse dentro de un mismo Ente, y al ser distintos los Entes es de aplicación el "principio de competencia".

#### 1.2.- "Desconcentración administrativa":

Siguiendo la misma línea metodológica, se acude al Diccionario de la Lengua y se comprueba que no aparece el término "desconcentración" ni "desconcentrar", por lo que habrá que buscar el término "concentrar" cuya acepción, para lo que interesa en este estudio es:

-----  
(30) en "Lecciones de Derecho Administrativo". - Madrid, 1967. - p. 12-9.

(31) en "La potestad organizatoria...". - op.cit. - p. 164.

"Concentrar" : Reunir en un centro o punto lo que estaba separado.

Por lo que podemos deducir que "desconcentrar" es "desunir en uno o varios centros o puntos lo que estaba concentrado".

Parece extraño, sin duda, que un término utilizado en la Constitución no aparezca en el Diccionario de la Lengua.

En la doctrina hay diversas opiniones, así J.L. VALLINA VELARDE(32) define el "principio de desconcentración administrativa" - en lo que el doctorando está de acuerdo - como el traspaso de competencias de un Organó a otro dentro de la misma Administración Pública, es decir, dentro de la Administración del Estado se verificará a favor de los niveles inferiores de los Organos centrales, así como la que se efectúe a favor de los Organos periféricos, con lo que se demuestra una voluntad de acercamiento de las decisiones a los niveles inferiores, más en contacto con los problemas de los administrados. Otro sector doctrinal, entre el que se encuentra O. ALZAGA VILLAMIL mantiene que este "principio de desconcentración" sólo es aplicable a la esfera de la Administración Pública a la que no se va a aplicar el "principio de descentralización"(33). Otros tratadistas, - F. GARRIDO FALLA y OTROS - (34) lo definen como una técnica de transferencia de competencias, intermedia entre el de "descentralización" y el de "delegación", mientras que éste transfiere el ejercicio de la competencia, aquél transfiere la titularidad de la competencia y su ejercicio. M. BAENA DEL ALCAZAR (35) señala certeramente que es una mera

(32) en "Transferencias de funciones administrativas". - Instituto de Estudios de la Administración Local. - Madrid, 1964. - pp. 14 y ss.

(33) en "La Constitución española de 1978. Comentario sistemático". - Edición del Foro. - Madrid, 1978. - p. 641.

(34) en "Comentarios a la Constitución". - Civitas. - Madrid, 1985. - p. 1423.

(35) GARRIDO FALLA, BAENA DEL ALCAZAR y OTROS. - "La Administración en la Constitución". - Centro de Estudios Constitucionales. - Madrid, 1980. - p. 1423.



alteración del "principio de competencia", éste reconocido por todos los sectores doctrinales europeos y norteamericanos pero no en nuestra Constitución.

J. FERNANDEZ VEGA y J. MARISCAL (36) señalan que la desconcentración administrativa supone el traspaso de funciones de un Organó superior a otro inferior, pertenecientes ambos a la misma Administración. Pero, realmente, la desconcentración es una descentralización burocrática en la cuál se transfiere competencias a un Organó jerárquicamente inferior, no a otra persona jurídica (37).

Si esa centralización burocrática supone que todas las decisiones importantes se tomen en el núcleo básico de la organización, frente a ella la descentralización supone un traspaso de de funciones de una organización a otra. MARTINEZ USERO (38) nos indica unos requisitos para esa adecuada distribución de funciones:

- . Cohesión de la distribución funcional.
- . Máxima y mejor utilización de los elementos personales y materiales.
- . Facilitar la coordinación y el control de la organización de la por la autoridad.
- . Equilibrio entre funciones.

Para el doctorando que, como se indicó, está de acuerdo con lo expuesto

-----  
(36) FERNANDEZ VEGA, J. y MARISCAL DE GANTE Y MIRON. "Diccionario de la Constitución".-Ed. Planeta.-Barcelona, 1983.- p. 34.

(37) L. PAREJO, A. JIMENEZ-BLANCO y L. ORTEGA ALVAREZ. "Manual de Derecho Administrativo".-Ed. Ariel, S.A.- Barcelona, 1990.- p. 127.

(38) en "La organización y sus principios institucionales".- Universidad de Murcia, 1960.- p.7.

por VALLINA VELARDE, coincide igualmente con R. ENTREÑA CUESTA (39) cuando manifiesta que el "principio de desconcentración administrativa" postula la atribución de las competencias preferentemente a los Organos periféricos en lugar de a los Organos centrales de las distintas Administraciones Públicas, así como la disminución de los lazos de control de éstos sobre aquellos. Su objetivo es claro: se trata de acercar el Organismo resolutorio al medio en que su resolución ha de surtir efecto. Tiene este "principio de desconcentración administrativa", como el de "descentralización", rango constitucional al venir recogido igualmente en el artículo 103.1 del Texto Fundamental:

"Art. 103.1. C-78: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."

Ahora bien, hay que tener exquisito cuidado en no confundir "desconcentración (descentralización burocrática)" con "delegación", por lo que por su importancia se a profundizar en su análisis.

#### 1.2.1.- Diferencia entre "desconcentración administrativa" y "delegación":

"Delegación" es un traspaso temporal de atribuciones de una persona física a otra entre titulares de Organos de una misma organización administrativa (sin que pueda delegarse a la vez, *delegata potestas non delegatur*); por su parte, "desconcentración" supone un traspaso de competencias de un Organismo a otro en el seno de un "Organismo complejo" sin que tenga carácter personal ni temporal (40). Hay, también, otras figuras afines que

(39) en "Curso..." - op.cit. - p. 89.

(40) GONZALEZ NAVARRO, F. "Organización y procedimiento administrativo". - Ed. Montecorvo. - Madrid, 1970. - pp. 199 y ss.

de ser necesario se tratarán en su momento, pero que ahora simplemente se van a definir, como "avocación", "sustitución" y "suplencia":

- . "Avocación" consiste en la posibilidad de que el superior jerárquico reclame para sí las competencias de alguno de sus Organos inferiores, es decir, temporalmente se altera el orden de las competencias por adoptar el titular del Organo superior decisiones que corresponden a un Organo inferior, pero que se agota en la decisión misma.
- . La "sustitución" supone que el titular de un Organo ejerza plenamente el conjunto de atribuciones de otro Organo, actuando en lugar de aquél. Esta técnica excepcional se puede dar cuando exista una gran pasividad o gestión defectuosa en el cumplimiento de tareas por parte del Organo sustituido.
- . La "suplencia" se dará cuando se encuentre vacante la titularidad de un Organo, por lo que las atribuciones serán ejercidas por otro Organo inferior (casos de vacante, ausencia o enfermedad).

1.2.2 .- El "principio de competencia" y la "desconcentración administrativa":

Siguiendo al Profesor y Director de esta tesis, M. BAENA DEL ALCAZAR, en lo expuesto, en apartado anterior, de que el "principio de desconcentración administrativa" es una mera alteración del "principio de competencia", considera el doctorando obligado hacer un breve análisis sobre el mismo, teniendo en cuenta, además, su gran importancia en todo lo que esté relacionado con el "principio de descentralización" donde rige imperativamente desplazando al tradicional "principio de jerarquía".

En el Diccionario de la Lengua Española (41) aparece para el término "competencia" las acepciones siguientes:

"Competencia" : Incumbencia. - Aptitud, idoneidad. - Atribución legítima a un Juez u otra Autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto.

Por su parte, en la doctrina BAENA DEL ALCAZAR (42), al hablar de este "principio de competencia", hace la siguiente distinción:

- . (a) Competencia jerárquica: que alude al tipo de materias asignadas a cada Organó según su posición en el escalonamiento de éstos, en el orden a lo cuál resulten clasificados.  
Generalmente suele referirse al valor de los actos y directrices de actuación, independientemente de la materia sobre la que verse la actividad de los Organos (p.e.: todos los Ministros son competentes para firmar contratos, no importando sea un Ministerio u otro).
- . (b) Competencia funcional: Expresa la asignación de tareas por razón de la materia y se confiere a grandes sectores de la organización, si bien esos sectores se ordenan, a su vez, según criterios jerárquicos funcionales.
- . (c) Competencia territorial: Que se refiere al ámbito en el que pueden actuar válidamente los Organos de la Administración considerada.

Pero, hay que tener en cuenta que el autor afirma que esta clasificación

-----  
(41) Real Academia Española. - 198 Edición. - Madrid, 1970.

(42) BAENA DEL ALCAZAR, M. en "Curso de Ciencia de la Administración". Ed. Tecnos. - Madrid, 1988. - pp. 74 y ss.

se emplea en más ocasiones a la inversa, es decir, para referirse a la falta de competencia - hablando de incompetencia jerárquica -, incompetencia funcional e incompetencia territorial. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ (43) manifiestan que el "principio de competencia" es el mismo que el "principio de separación", y que su instrumentalización se realiza mediante una garantía jurisdiccional específica frente a las decisiones de otros Entes con posición política de preminencia (en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas la garantía la ofrece el Tribunal Constitucional; y en el orden administrativo, en los supuestos de los Entes Locales, la garantía la concede la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ha sido, también, bien estudiado este principio, en lo que se refiere al sistema normativo, por SANTAMARÍA PASTOR (44) bajo dos puntos de vista:

- . (a) En sentido positivo: Como protección especial de la norma frente a las demás de los niveles superiores o iguales, las cuáles no pueden modificar ni derogar válidamente a aquellas, salvo de que se trate de otra ley de la misma naturaleza.
- . (b) En sentido negativo: La Constitución establece subsistemas correspondientes a Entes públicos específicos cuyas normas no pueden ser modificadas ni derogadas válidamente más que por las propias del subsistema.

El problema se presentó - en su sentido actual - con la promulgación de la Constitución de 1978 al establecer la coexistencia de distintos Entes

-----  
(43) en "Curso de Derecho Administrativo, I". - Civitas. - Madrid, 1977. - pp. 81 y ss.

(44) en "Fundamentos de Derecho Administrativo". - Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. - Madrid, 1988. - pp. 281 y ss.

Territoriales: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, a los que otorga autonomía para la gestión de sus propios intereses:

"Art. 137 C-78: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

Lo que implica necesariamente que exista una "norma de cabecera" y, a partir de ella, se dictarán leyes y reglamentos (por las Comunidades Autónomas) o reglamentos (por los municipios y provincias). Aparece el problema cuando por ambigüedad o confusión constitucional hay competencias que figuran en el artículo 148.1 (competencias que pueden asumir en distintas materias las Comunidades Autónomas) y en el 149.1 (competencia exclusiva del Estado en diversas materias), con la complicación derivada del artículo 149.3 (doble cláusula residual):

"Art. 149.3. C-78: Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas."

Se plantean, pues, conflictos de competencias a resolver por el Tribunal Constitucional. Esta idea de competencia, como principal ordenador, proviene de la Teoría General del Estado Federal, recogida por la doctrina italiana (45). El doctorando se remite para un estudio más profundo de esta interesante problemática jurídica a cualquier tratado de Derecho Político o de Derecho Administrativo, así como a la abundante doctrina del

(45) CRISAFULLI. "Gerarchia e competenza del sistema costituzionale delle fonti". RTOP, 1960.- pp 778 y ss.

Tribunal Constitucional (SsTC 28-01-1982, 08-02-1982, 07-04-1983, 28-04-1983), en todo lo referente a "legislación exclusiva", "legislación compartida", "legislación en el marco de la estatalidad", "transferencias estatales (artículos 150.1, 150.2 y 150.3 de la Constitución)".- También es de grandísimo interés, en este problema competencial, el estudio de los principios - que serán los límites de lo reconocido más arriba -y en los que el Tribunal Constitucional se basará en la resolución de los conflictos de competencias ya que todas las Comunidades Autónomas ejercen la potestad legislativa con los mismos límites, ya sean Comunidades Autónomas especiales o de Primer Grado, según el artículo 151 de la Constitución, o Comunidades Autónomas de Segundo Grado, según el artículo 146 del Texto Fundamental.

### 1.3.- Necesaria aclaración del "principio de autonomía":

Se dijo, al principio de este Capítulo, que no puede confundirse - de manera alguna - el "principio de descentralización administrativa" con el "principio de autonomía", y habiendo sido estudiado en profundidad el primero es obligado aclarar conceptualmente el segundo.

Aunque, lógicamente, se ha de tratar este "principio de autonomía" al tratar de la dinámica de la "descentralización administrativa" en los Capítulos siguientes - al objeto de deslindar claramente los dos conceptos -, es necesario aclarar la nebulosa con que se ha querido rodear al concepto del término político más importante, sin duda, en nuestro sistema conceptual.

Era fácil para los redactores de la Constitución incluir en el Texto una clara y concreta definición de la autonomía que se concedía a distintos

Entes, pero la necesaria consensuación entre los partidos políticos, y el buscar una ambigüedad para que así la Carta Magna sirviera para todos, y para todo, dió lugar a conocidas indefiniciones, entre las que figura la que ahora nos interesa. El rompimiento del régimen centralista anterior se logró constitucionalmente mediante una descentralización de la gestión hacia las regiones y las nacionalidades, recogida en los artículos 2 y 137 de la Carta Magna:

"Art. 2 C-78: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

"Art. 137 C-78: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

Así se llega al modelo de la, por algunos llamada, "nueva democracia territorial" y, por otros, "Estado de las Autonomías", así como "Estado semifederal", "Estado plural", "Estado Autonómico", "Estado federal unitario", "Estado unitario regional", "Estado federo-regional", "Estado integral", "Estado Autonómico con matices federalistas" (46).

Es indudable que la Constitución perfila la autonomía de las Comunidades Autónomas como autogobierno con potestad normativa para defensa de sus respectivos intereses (47), es una autonomía política con potestad legislativa. La autonomía a los municipios y a las provincias es una auto-

-----  
(46) LOPEZ RODO, L. en "Estado y Comunidades Autónomas", citado por QUIROGA DE ABARCA, J.M.S. en "Temas-Resúmenes...", -op.cit.- p. 20.  
FARIAS GARCIA, P. "Breve historia constitucional de España". -Ed. Latina.-Madrid, 1981.- p. 116.

(47) SANCHEZ AGESTA, L. "Sistema político de la Constitución española de 1978". -EDERSA.- Madrid, 1989.- p. 413.



mía administrativa con potestad reglamentaria. Pero, hay aún más autonomías reconocidas por la Constitución, entre ellas, la de las Universidades (artículo 27.10) en que aquí "autonomía" equivale a la garantía de un cierto grado de independencia funcional.

Es curiosa la polémica doctrinal, a nivel semántico, de si "autonomía" equivale a "autogobierno", en la que ALVAREZ CONDE (48) dá respuesta afirmativa, en la que se aplica a las Comunidades Autónomas, diciendo que "autonomía" es capacidad de "autogobierno" que supone el ejercicio de una potestad administrativa, de una potestad de dictar disposiciones con fuerza de ley y de elaborar, articular y aplicar una orientación política distinta de la de los Organos del Estado (49). Con el mismo fondo pero variando la forma FERNÁNDEZ VEGA y MARISCAL DE GANTE (50) mantienen que el concepto "autogobierno" que menciona la Constitución en el artículo 143 con un sentido sinónimo al de "autonomía" es distinta de ésta ya que se refiere a una "autonomía" de menor grado, a la capacidad de gobernarse por sí mismo, es decir, a ejercitar tareas de gobierno, actuaciones ejecutivas o de organización, nunca a competencias legislativas propias, y es término aplicable a los Entes Locales, siguiendo el sentido de *self government* británico.

### 1.3.1.- Referencia a los "principios de unidad y separación":

BARNA DEL ALCAZAR se refiere a estos dos "principios de unidad y separación" que son, realmente, opuestos y contradictorios entre sí, por la extraña peculiaridad que el primero no aparece expresamente consignado

(48) en "Las Comunidades..." - op.cit. - pp 21.

(49) ALVAREZ CONDE, E. "El régimen..." - op.cit. - p. 66

(50) en "Diccionario de la Constitución" - op.cit. - p.34.

en la Constitución, siendo de tan gran importancia para nuestro Ordenamiento Jurídico-administrativo:

- (A) "Principio de unidad":

El difícil equilibrio constitucional de la proclamación de un Estado Unitario basado en una división territorial política y administrativa en Entes Autónomos, hace que doctrinalmente se la defina (51) como una "relación de tensión dialéctica" entre los "principios de unidad y autonomía" - es decir, entre el interés general y el interés territorial -. Es una tensión que abarca todo el ámbito de las Comunidades Autónomas; una tensión entre los organismos políticos autónomos y los nacionales; entre la Administración del Estado y las 17 Administraciones Autonómicas; entre la legislación estatal y las legislaciones autonómicas...

Ahora bien, si es verdad que el Texto Constitucional no proclama el "principio de unidad", también lo es que el artículo 2 se refiere a la unidad indisoluble de la Nación española (si bien en el anteproyecto de la Constitución se hablaba de la "unidad de España" (52) como fundamento de la propia Constitución. Algunos tratadistas, como ALVAREZ CONDE, E. (53), mantienen que a éste "principio de unidad" los redactores de la Constitución quisieron concederle un carácter de preferencia sobre los "principios de autonomía y solidaridad", ya que como iba redactado el anteproyecto el de "unidad" servía - como se ha dicho - de fundamento al Texto Fundamental, y los de "autonomía" y de "solidaridad" son reconocidos y garantizados constitucionalmente, sin tener la consideración de fundamento

-----  
(51) PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. "Manual de Derecho Administrativo".-Ed. Ariel.- Barcelona, 1990.- pp.76 y ss.

(52) BLANCO ANDE, J. "El estado...".-op.cit.- p. 209.

(53) en "El régimen político español".- Tecnos.- Madrid, 1988.- p. 63.

del mismo; para significar esta relevancia comenta el autor dos Sentencias del Tribunal Constitucional en que precisa el "principio de unidad" y su papel en el Ordenamiento Jurídico español:

. Así la STC 4/1981, de 2 de Febrero, que declara que la Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización, el Estado, para todo el territorio nacional.

. Y, por su parte, la STC 25/1981, de 14 de Julio, declara que el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se dá sobre la base de la unidad nacional.

SANTAMARÍA PASTOR, afirma que ese "principio de unidad" es el correlato lógico indispensable relacionado con el propio "principio de autonomía" ya que hay autonomía porque hay unidad, en la medida en que el concepto de autonomía sólo es válido en el marco de un Estado unitario (54), lo que completa lo por él igualmente manifestado de que un sistema plural y policéntrico sólo puede ser comprensible en términos de unidad, ya que para serlo ha de funcionar de manera unitaria y coherente (55).

PAREJO ALFONSO y OTROS (56), matizan que este "principio de unidad" tampoco, de ninguna manera, puede significar uniformidad lo que supondría un contrasentido pues tal uniformidad cuestionaría totalmente la distribu-

(54) en "Fundamentos...", op.cit. - p. 266.

(55) *Idea*, - p. 264.

(56) PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. en "Manual...", op.cit. - p. 77.

ción territorial de poderes operada por la Constitución, privando de sentido a la organización territorial del Estado. Pero, hay que dejar muy claro que si esa falta de uniformidad es lógica en su caso, es decir, que si bien la autonomía exige un cierto nivel de heterogeneidad normativa, tal diversidad sólo resulta admisible en la medida en que esté debidamente justificada (57) ya que nada quiere decir que las Comunidades Autónomas deban ser contrapuestas al Estado pues estas Entidades Territoriales forman parte de éste, SON ESTADO (58).

Lo que es indudable, preciso y necesario es que la unidad constituya el límite natural de la autonomía, que están concretados de forma precisa por la propia Constitución: el límite del interés general, el límite de la igualdad y el límite de la unidad de mercado (58). Este interés general no tiene que ser el equivalente al interés estatal (59), si bien goza de supremacía sobre los intereses territoriales (60), sin perjuicio, lógicamente, del "principio de solidaridad" varias veces proclamado constitucionalmente.

- (B).- "Principio de separación":

El "principio de separación", - según se dijo más arriba -, lo considera BAENA DEL ALCAZAR opuesto, en su naturaleza, al "principio de unidad", pero - sin duda - es la otra faceta concurrente en la ordenación territorial española, ya que todo ordenamiento se basa en su separación respecto de los demás, separación que se expresa en un sistema privativo de

-----  
(57) SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "Fundamentos...", op.cit., p. 270.

(58) ALVAREZ CONDE, E. "Las Comunidades Autónomas", - Ed. Nacional, - Madrid 1980. - p. 21.

(59) MUÑOZ MACHADO, S. citado por SANTAMARÍA PASTOR en "Fundamentos...", -

(60) SANTAMARÍA PASTOR, J.A. en "Fundamentos...", op.cit., - p.267.

fuentes del Derecho, las cuáles se producen en el ámbito propio de la organización de la que el ordenamiento surge, y no están jerárquicamente subordinadas a las fuentes de ninguna otra organización (61). Ahora bien, el Estado ostenta una supremacía sobre la organización autonómica que se manifiesta en tres aspectos (62):

- . supremacía en el sistema normativo.
- . supremacía del orden económico nacional.
- . supremacía derivada de los sistemas de control.

En este Capítulo de Principios solamente se tratará la primera de estas tres supremacías, pues las dos restantes serán objeto de estudio y análisis a lo largo de la tesis.

La supremacía en el sistema normativo parece indudable ya que constitucionalmente el Ordenamiento estatal es supletorio del de las Comunidades Autónomas, que prevalece sobre éstas en el supuesto señalado en el artículo 149.3 del Texto Fundamental (más arriba reseñado literalmente), pudiendo - además - interferir y condicionar su contenido al fin de coordinar la política legislativa (artículo 150.3 de la Constitución).

La separación entre los Ordenamientos estatal y autonómico no es absoluta (63) al ser la Constitución la "norma normarum", de la nacen todas las normas y, por ello, la "más alta norma", superior a todas las demás vigentes en el territorio nacional, y que - por ello - consigue la unidad del Ordenamiento general del Estado. Es decir, hay que distribuir

(61) PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. en "Manual ...", -op.cit.- p. 80.

(62) GARCIA DE ENTERRIA, E. - T. R. FERNANDEZ. "Curso de Derecho Administrativo I", - Civitas, - Madrid, 1987. - p. 282.

(63) SANTAMARIA PASTOR, J. A. "Fundamentos...", -op.cit.- p. 272.  
op.cit.- p. 266.

los espacios competenciales de cada uno de los Ordenamientos subordinados en los que van a desplegar sus potestades normativas. De ello, surgen las relaciones positivas entre el Ordenamiento estatal y los Ordenamientos autonómicos (64), lo que hace nacer una cooperación dinámica entre los elementos de la organización territorial del Estado (65), lo que es lógica consecuencia de que dichos Ordenamientos sean coextensos en cuanto a sujetos y en cuanto a territorio de aplicación.

### 1.3.2.- Referencia al "principio de solidaridad":

Esos "principios de unidad y separación", tan opuestos y antagónicos, coexisten - unas veces mejor y otras peor- complementándose en nuestro Ordenamiento constitucional, gracias al llamado "principio de solidaridad", consagrado en la Constitución, entre otros, en los artículos 2 y 138.

La solidaridad consiste en unas técnicas de convergencia de esos "principios de unidad y separación (autonomía)" que hagan posible lo ordenado constitucionalmente (67), lo que se logra por su contenido, ya que primariamente, es económico que unilateralmente se traduce en el "principio de lealtad autonómica" y cuando actúa en forma bi o multilateral, se traduce en el "principio de cooperación". Ese "principio de lealtad autonómica", aunque no formulado expresamente en la Constitución debe entenderse como inherente (así precisado por el Tribunal Constitucional) al Estado de las Autonomías por implícito en el "principio de solidaridad", con lo que introduce en el esquema operativo del Estado un nuevo elemento capaz de superar "la tensión dialéctica" entre "unidad" y "separa-

(64) GARCÍA DE ENTERRÍA- T.R. FERNÁNDEZ. "Curso..."- op.cit.- pp. 284 y ss.

(65) *Ibid.*- p. 291.

(66) PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. "Manual..." op.cit.- p. 92.

(67) SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "Fundamentos..."- op.cit.- pp. 272 y ss.

ción (autonomía)<sup>68</sup>, ya que genera el grado de cohesión y coherencia requerido para la realización política (68).

---

(68) PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, L. "Manual..."  
op.cit. - pp. 90-91.

C A P I T U L O S E R G U N D O

**LA DINAMICA DE LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**



CAPITULO SEGUNDO

LA DINAMICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

ADMINISTRATIVAS.

2.1.- CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: TENDENCIAS O ACTITUDES.

"Centralización y descentralización no deben nunca ser considerados estáticamente sino de una forma dinámica, es decir, como "tendencias". Tendencias que, por lo demás, ni siquiera tienen un objetivo ideal, un horizonte, puesto que tan irrealizable es una centralización absoluta como una descentralización total... Por otro lado, - y esto es aún más importante - centralización y descentralización son simples "actitudes" ideales que dependen íntimamente de un complejo superior de orden histórico, político y social. No se puede hablar en abstracto de descentralización, puesto que opera siempre como un derivado de razones administrativas. Los autores clásicos gustaban de hablar de las ventajas y desventajas de la descentralización, como si se tratase de una opción en la que pudiera decidirse libremente. Nada más ilusorio. En este punto hay que ser irremediablemente deterministas. Dados unos presupuestos políticos, históricos y sociales, aparecen de una manera casi automática fórmulas centralizadoras o descentralizadoras, cualesquiera que sean sus hipotéticas ventajas o desventajas" (1).

La centralización fué la técnica necesaria para abatir un régimen de desigualdad fijado en base al territorio o a la profesión, logrando la mo-

(1) ALEJANDRO NIETO, en "Descentralización administrativa y organización política", de S. MARTÍN-RETORILLO y OTROS, - Ed. Alfabeta, - Madrid, 1973, - pp. 20 y ss.

dificación de ciertas estructuras políticas y sociales (2). Pero, hay que ser conscientes de que centralización y descentralización son fenómenos superestructurales emanados de una estructura social concreta, con la que se encuentran vinculados. De ello, la falta de sustantividad propia de estas técnicas y, por ello, la necesidad de estudiarlas en un contexto histórico y determinado.

## 2.2.- EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Al estudiar la descentralización administrativa se debe, previamente, analizar los correspondientes presupuestos históricos, cuyo conocimiento tiene para el investigador gran importancia, dado el papel que desempeñan en el campo de la Ciencia de la Administración y del Derecho Administrativo (3).

En esta investigación sobre la descentralización administrativa se pretende por el doctorando abstraer una serie de observaciones sobre los puntos básicos que han ido marcando su desarrollo, ya que - como se ha dicho - la valoración histórica juega un papel relevante en los estudios de la Ciencia de la Administración. Esta afirmación, consecuente con una posición metodológica, ofrece en relación con la materia de esa tesis un significado muy especial, al haberse tenido en cuenta el planteamiento de GALLEGO ANABITARTE (4) con la persistente insistencia que pone al señalar la necesidad de centrar el tema en el marco político correspon-

(2) S. MARTÍN-RETORTILLO. "Problemas políticos de la vida local", - Madrid, 1964.- pp. 147 y ss.

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "Estudios Jurídico-administrativos". - Madrid, 1966.- pp. 10 y ss.

VILLAR PALASÍ, J.L. "Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las normas". - Madrid, 1968.- pp. 28 y ss.

BAENA DEL ALACAZAR, M. en el Curso de Doctorado 1990-1991.

(4) en Actas del II Symposium de Historia de la Administración.- Madrid, 1971.

diente. Y sin que se pueda olvidar que el conocimiento de cualquier decisión política no es completo si no comprende también el de su aplicación - o falta de la misma - y las reacciones que produce en otros sectores y es una exigencia que tiene una validez general para el investigador de la Ciencia de la Administración. Estas dificultades se acrecentan al llevar a cabo una aproximación real al tema de la tesis que se investiga, si desde nuestra situación actual se trata de formalizar asumiendo un punto de vista semántico, pues los textos a investigar, no se olvide, ofrecen sola y simplemente palabras. Pero, ¿qué sentido tienen éstas? ¿Cuál es su significado? Cuestiones difíciles de contestar ya que la semantización de los términos, el vaciamiento de las palabras, su propia perversión, en todos los temas que rozan el hecho político, es prácticamente total, absoluto. Las preguntas podrán reiterarse sin límite alguno. De ahí que la referencia concreta al entorno ideológico de cada una de cada una de las soluciones ofrecidas por los textos a investigar deban tenerse muy en cuenta en cada momento (5).

### 2.3. - EL SIGNIFICADO HISTÓRICO DE LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS DESDE UN PUNTO DE VISTA GENERAL.

Para VILLAR PALASÍ, J.L. (6) el primer significado de centralización alude concretamente a una solución política de la organización de un país determinado, y adquiere una resonancia política primordial. En concreto a lo largo de la evolución administrativa, la centralización reposa sobre una motivación política primordial: el fortalecimiento del poder central frente a los cuerpos intermedios en la creación progresiva del Estado no

(5) S. MARTÍN-RETORTILLO y ARGULLOL MUNTADAS, E. en "Descentralización administrativa y organización política". - Ed. Alfaguara. - Madrid, 1973. p. 17.

(6) en "Apuntes de Derecho Administrativo, Parte General". - Tomo I. - UNED. Madrid, 1974. - pp. 289 y ss.

derno.

La primera centralización es una centralización política en la que se da la incorporación de señoríos, Cartas aforadas y autonomías, que se puede decir se verifica a partir del año 1500. El paulatino incremento del poder de la soberanía central concluye el camino iniciado en los comienzos del Estado moderno con la eliminación que la Revolución francesa realizó de los llamados "cuerpos intermedios" (organizaciones entre el ciudadano y el Estado).

No se puede olvidar lo manifestado por HAURIOU que, realmente, la humanidad ha pasado dos enormes ciclos de centralización:

- . el ciclo de la antigüedad, que alcanza su esplendor con el Imperio Romano y perece con la descomposición de éste, dando origen a la Edad Media.
- . un segundo ciclo se inicia con los fenómenos premonitorios de las grandes Monarquías nacionales, que van poco a poco efectuando la que se llama "centralización política", caminando hacia la unidad, convencidos de la afirmación de SANTO TOMÁS "potestas amat unitatem".

Toda "centralización política", con grandes dificultades y, a veces, con trágicas consecuencias, casi siempre va precedida de fenómenos de "centralización administrativa" (7).

Las grandes Monarquías nacionales, a lo largo de medio o un milenio, fué ir centralizando políticamente a la Nación. Los Reyes, pues, llevaron a cabo la centralización política creando un poder sobre los otros poderes realizada con una definida unidad de designio y una eficacia verdaderamente asombrosa.

Pretende ahora el doctorando analizar en la historia de España, como an-

-----  
(7) VILLAR PALASI, J. L. - "Apuntes..." - op. cit. - pp. 304 y ss.

tecedente de obligado estudio, todas las "centralizaciones y descentralizaciones", así como - en su caso - las "desconcentraciones administrativas" que se puedan contemplar, antes de la Declaración de Principios, aprobada en la reunión de las Cortes de Cádiz de 24 de Septiembre de 1810, en que unánimemente se acuerda la "separación de poderes" en España. Hasta ese día histórico ha existido una administración pública (con minúscula), auxiliar y subalterna, que por el gran paso político que supuso el reconocer la separación y virtualidad de los tres Poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, se convierte - al ser equivalente al Ejecutivo en aquella primera época - en la poderosa Administración Pública (con mayúscula), a la que se le ha concedido privilegios exorbitantes, tanto de autotutela como jurisdiccionales (8), en base a su fin de servir objetivamente los intereses generales. Parece lógico, también, no remontarnos más lejos del período histórico en que la titularidad de la Monarquía española la ostenta la Casa de Austria (desde la muerte de Isabel I "La Católica" en 1504).

### 2.3.1.- La descentralización administrativa de los Austria:

#### (A) INTRODUCCIÓN:

El doctorando conoce bien que hay historiadores que, basándose en argumentos más o menos válidos, eluden emplear la palabra España o Estado español al referirse a las realidades políticas y territoriales de los siglos XVI y XVII (9). Es más, hay alguno que habla, al referirse a lo acontecido desde los Reyes Católicos hasta la Constitución de Cádiz de 1812,

(8) QUIROGA DE ABARCA, J.M.B. - "Temas-Resúmenes de Derecho Administrativo I". - Tomo 1. - Ed. Dykinson. - Madrid, 1990. - pp. 201 y ss.

(9) PERE MOLAS RIBALTA. "La Monarquía española (siglos XVI-XVIII)". Biblioteca Historia-16. - Madrid, 1990. - pp. 9 y ss.

de Monarquía. Pero, ellos mismos, dada su rigurosidad científica no pueden dejar de reconocer que, a partir del Reinado de los Reyes Católicos, existe una entidad política a la que se puede - y se debe - llamar España, dada que su unidad de soberanía, de política exterior y de las fuerzas armadas forjaron esa nueva realidad. Pero, no a efectos políticos sino sólo a efectos de narrativa histórica, se puede admitir hablar de Monarquía española, - no sólo Monarquía pues al no adjetivarlo se cae, irremisiblemente, en la falta de delimitación política y espacial -.

En el período histórico a considerar, la Casa de Austria en España, se debe reconocer - igualmente - que los Reyes entendían sus dominios como un conjunto patrimonial que existía fundamentalmente en función de la dinastía (10), - así la propia Acta de Abdicación de Carlos IV, en 1808, no se refería a España, ni al Imperio español, sino a los "reinos" y "señoríos" del Monarca -, lo que siguió siendo creencia cortesana y popular hasta que, por primera vez, en las Cortes de Cádiz, un Monarca se tituló oficialmente Rey de España.

No hay duda, tampoco, que el caso español es diferente del de Francia porque allí, - donde existía una verdadera fragmentación feudal, desconocida afortunadamente en España -, sólo hubo un Rey, el de Francia, pero en España, a partir de la invasión musulmana, en el siglo VIII, la España cristiana se organizó en una pluralidad de reinos que dieron lugar a dos Coronas principales: la de Aragón y la de Castilla que, a partir de fines del siglo IV, pasaron a integrar la nueva Monarquía española con el matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, que ya juntos conquistaron el Reino musulmán de Granada (1492), las Islas Canarias (1483-

-----  
(10) Idem. - p. 9.

1496), el Reino de Navarra (1512), además de iniciar la Conquista de América.

(B) LOS TERRITORIOS DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE LOS AUSTRIA:

Las dos Coronas, Castilla y Aragón, tenían una distinta organización territorial, - una diferencia que cinco siglos después (11) tiene su trascendencia en el distinto grado de conciencia autonómica de algunas Comunidades -, :

La Corona de Castilla se componía formalmente de diversos Reinos, aunque en la práctica la mayor parte de ellos no tenían una organización propia: los Reinos de Castilla y León, el Reino de Toledo (que correspondía a Castilla la Nueva), los Reinos de Andalucía (conquistados en el siglo XII Córdoba, Sevilla y Jaén), el Reino de Murcia (incorporado en la misma fecha), el Reino de Galicia y otros territorios como el Principado de Asturias, formaban un único espacio político y con unas Cortes únicas de toda la Corona. El Reino de Galicia y el Principado de Asturias conservaron su personalidad política por medio de sus Juntas. Distinto es el caso de los Señoríos y Provincias Vascas (Vizcaya era Señorío y Guipuzcoa y Alava eran Provincias), cuyos tres territorios formaban parte nominalmente de la Corona de Castilla (y estaban integrados económica y socialmente con ella más que la Corona de Aragón), si bien unas Juntas gobernaban directamente cada territorio, y al poder real se le limitaba por leyes o "fueros" del país (parecido a la Corona de Aragón) (12).

-----  
(11) Idem. - p. 11.

(12) Idem. - pp. 11-12.

La Corona de Aragón se había formado en el siglo XII por la unión dinástica de dos entidades preexistentes: el Reino de Aragón y el Principado de Cataluña (prescindiendo de detallar el proceso de formación a partir de un conjunto de Condados, el más importante de los cuáles era el de Barcelona). En 1129 Alfonso I "El Batallador" reconquista las tierras que formarán el Señorío de Molina. A partir del siglo XIII se incorporaron a la Corona de Aragón, conservando su entidad propia: el Reino de Valencia, el de Mallorca, el de Cerdeña, el de Sicilia y el de Nápoles. Cada uno de estos Reinos tenía su administración propia separada y sus Cortes o Parla-mentos (o instituciones similares), salvo en el caso de Mallorca donde el Gran e General Consell de la isla principal ejercía un papel político parecido (13). Además de estos territorios la Monarquía española, cuando su titularidad la ostentaba de la Casa de Austria, contaba con muchísimos otros que podemos enumerar, concretando a la época de Felipe II en que, además de los dichos, se pueden considerar (14):

- |                              |                             |                  |
|------------------------------|-----------------------------|------------------|
| . Reino de Portugal          | . Países Bajos y Luxemburgo | . Franco Condado |
| . Milanesado                 | . Cerdeña                   | . Sicilia.       |
| . Nápoles                    | . Presidios de Toscana      | . Tánger         |
| . Ceuta                      | . Peñón de Velez            | . Melilla        |
| . Grán                       | . Tunex (hasta 1571)        | . Azores         |
| . Madera                     | . Islas Canarias            | . Cabo verde     |
| . Sierra Leona               | . Guinea                    | . Fernando Poo   |
| . Santa Elena                | . Congo                     | . Angola         |
| . El Cabo                    | . Cafrería                  | . Mozambique     |
| . Madagascar                 | . Melinde                   | . Mombasa        |
| . Pemba                      | . Zanzibar                  | . Mogadiscio     |
| . Adén                       | . Socotora                  | . Mascate        |
| . Ormuz                      | . Diu                       | . Tamar          |
| . Costa nor-occidental India | . Costa meridional India    | . Ceilán         |
| . Malaca                     | . Sumatra                   | . Java           |
| . Célebes                    | . Molucas                   | . Nueva Guinea   |
| . Borneo                     | . Filipinas                 | . Carolinas      |

(13) Idem.- pp. 11-12.

(14) "Historia de España".- Salvá Ediciones.- Barcelona, 1979.



. Macao	. California	. Nueva Galicia
. Virreinato Nueva España.	. Ciudad de México	. Yucatán
. Honduras	. Cuba	. La Florida
. La Española	. Portobello	. Panamá
. Nueva Granada	. Venezuela	. Quito
. Virreinato de Perú	. Ciudad de Lima	. Potosí
. Chile	. Río de la Plata	. Paraguay
. Río de Janeiro	. El Brasil	

(C) CONCIENCIA SOCIAL Y VINCULACIÓN TERRITORIAL DURANTE LA TITULARIDAD DE LA CASA DE AUSTRIA EN LA MONARQUÍA ESPAÑOLA:

Más allá de la familia, de la pertenencia a un linaje o grupo familiar, en esta época se dejaba sentir el vínculo de la jurisdicción, de la adscripción a un Señorío, de la vinculación a una Monarquía que cobraba impuestos. El peso de la jurisdicción señorial, durante los siglos XVI y XVII, fué muy grande.

El tipo de los Señoríos, a que se hace referencia, eran de dos clases(15):

- . Territoriales, en los que el "Señor" poseía efectivamente la tierra, y la población estaba sujeta por un sistema de tenencias.
- . Jurisdiccionales, en los que el "Señor" ostentaba el derecho de administrar justicia, recaudar impuestos, nombrar funcionarios, pero era el propietario de la tierra.

La propiedad campesina autónoma era pequeña (un 25% según S. SALOMÓN), por lo que la citada jurisdicción fué amargamente vivida por el campesino español, más incluso que por la coerción económica que implicó, por la explotación extraeconómica que generó, por la contemplación de unos privilegios señoriales que iban desde la exención de impuestos, a la condena a

(15) RICARDO GARCÍA CARCEL. "La vida en el siglo de Oro (I)". - Historia-16, nº 129. - Madrid, 1965. - pp. 4 y ss.

tortura, a prisión por deudas o a penas infamantes, por la vivencia de juez criminal que tuvo el "Señor feudal". La jurisdicción Real fué menos gravosa y, por ello, muchos pueblos intentaron reivindicar su dependencia del Rey y no de tal o cuál "Señor", a pesar de que el peso del Estado no era cómodo pues la presión fiscal era terrible.

La conciencia social, el sentimiento nacional, era algo muy indefinido ya que lo que, realmente, afectaba al individuo, en esta época, era su vinculación a una familia en un régimen de capitulaciones matrimoniales y testamentarias determinado y su condición de sujeto paciente de la jurisdicción eclesiástica o señorial y de la administración real, de una Corona lejana y sólo visible a través de funcionarios de tercer grado en cargados de cobrar los impuestos, de la represión del orden público y de la administración de la justicia. Lo otro, el sentimiento nacional es bastante posterior y, en cualquier caso, un adjetivo bastante aleatorio. Poco a poco se fué articulando la conciencia de que la adscripción a un determinado territorio o país comportaba, junto con unos determinados pagos o costes jurisdiccionales, el beneficio de algunos derechos.

El problema de España como Nación, provista de un determinado sistema de valores, va a ir definiéndose en la segunda mitad del siglo XVI, y está muy relacionado con las críticas que la Monarquía de Felipe II recibe en Europa, dentro de la marejada de la leyenda negra, pues se producirá una exaltación defensiva en la política de la Monarquía de las esencias hispánicas y se echará mano de la gloriosa historia para legitimar el propio orgullo nacional. Pero, detrás de ese "problema de España" ha habido siempre otro problema pendiente: el de la invertebración hispánica. Según historiadores la integración de los Reinos nunca existió y que del extra

ñamiento entre castellanos y catalanes hay infinidad de pruebas, para lo que repiten lo dicho por JOLY: *"Entre ellos los españoles se devoran, prefiriendo cada uno su provincia a la de su compañero y haciendo por deseo extremado de singularidad muchas más diferencias de naciones que nosotros en Francia, picándose por ese asunto los unos de los otros y reprochándose el aragonés, valenciano, catalán, vizcaíno, gallego, portugués, los vicios y desgracias de sus provincias. Y si aparece un castellano entre ellos, vedles ya de acuerdo para lanzarse todos contra él"*.

Ese extrañamiento se fué convirtiendo - según esos autores - en hostilidad y desencanto, a caballo de la interpretación cada vez más castellano-céntrica que la Monarquía de los Austrias hizo del viejo régimen foral diseñado por los Reyes Católicos:

- . Desde la Corona de Aragón se veía con patente hostilidad la progresiva castellanización de la Monarquía, visible en las cada vez más frecuentemente amplias ausencias del Rey de la Corona de Aragón, las dilatadas convocatorias de las Cortes, contrafueros cometidos por los Virreyes...la incomprensión, en definitiva, del régimen constitucional específico de la Corona de Aragón, por parte de la Monarquía.
- . Desde Castilla el problema se contempló en términos de disfunción fiscal de los distintos Reinos, por la descompensación entre la generosidad castellana y la insolidaridad de la Corona de Aragón, una confrontación de dos opciones: la modernidad que implicaría la apuesta por el centralismo y el pasado que supone la vinculación del aparato foral.

(D) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LOS AUSTRIA:

Tan inmensos territorios y las propias peculiaridades de los mismos, especialmente de las Coronas de Castilla y Aragón, necesitaron de unas organizaciones administrativas grandes y numerosas, cuya lejanía - en la mayoría de los casos - de la capitalidad de la Monarquía imponía una eficacia y profesionalización de la que va a tratar seguidamente (17):

(a) Los Organos colegiados de la Administración Central:

Al unirse en la persona del Rey los diversos territorios surge el problema de la necesidad de que el Estado disponga de Organos propios y operacionales de administración y de gobierno, distintos de los existentes hasta entonces en los distintos Reinos. Es, pues, necesario que la Monarquía cobre entidad autónoma administrativa. Esta institucionalización de la Monarquía se plasma en el llamado "régimen polisinodial", que articula la administración central en una red de organismos colegiados, los Consejos, que asesoraban al Rey en los asuntos de su competencia y que disfrutaban, además, según los casos de atribuciones administrativas, legislativas y judiciales.

- 
- (17) ESCUDERO, J.A. "Curso de Historia del Derecho: Fuentes de Instituciones político-administrativas". - 3ª ed. - Madrid, 1987. -
- TOMAS Y VALIENTE, F. "Los Decretos de Nueva Planta". - UNED. - Alcira 1979.
- COS GAYON, F. "Historia de la Administración Pública en España, en sus distintas ramas de Derecho Político, diplomacia, organización administrativa y Hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días". - Instituto de Estudios Administrativos. - Madrid, 1976. -
- MARAVALL, J.A. "La Teoría del Estado en el siglo XVIII". - Madrid, 1944
- GARCÍA MARIN, "Burocracia castellana bajo los Austria". - Ed. del Instituto García Oviedo. - Univ. de Sevilla, 1976. -
- BERMEJO CABRERO, "Derecho y administración pública en la España del Antiguo Régimen". - Madrid, 1985. -
- Actas del II Symposium de la Historia de la Administración. - Madrid, 1985.
- BENEYTO PÉREZ, J., "Historia de la Administración española e hispano-americana". - Madrid, 1968. - p. 461.

La historia de los Consejos comienza en la época de los Reyes Católicos (18). De todas las reformas emprendidas por las Cortes de Toledo de 1480 la más importante fué la reorganización del antiguo Consejo de los Reyes de Castilla. Isabel y Fernando intentaron hacer del Consejo Real - o Consejo de Castilla como frecuentemente fue llamado - el Organo central del gobierno de Castilla y el modelo de su sistema gubernamental. Les asesoraba en los nombramientos y en la concesión de mercedes, actuaba como Tribunal Supremo de Castilla y supervisaba la labor del gobierno castellano.

Era de vital importancia que un Consejo Real, con tan amplios poderes, estuviera formado por funcionarios en los que los Soberanos pudieran depositar toda su confianza y que no pudiera caer, como el antiguo Consejo, en manos de magnates, por lo que - para evitarlo - se acordó de que estuviera formado por tres caballeros, un prelado y ocho o nueve letrados, y aunque los tradicionales dignatarios del Reino podían asistir a sus reuniones, si así lo deseaban, no tenían voto. Esta exclusión de los grandes magnates de la gestión de los asuntos de Estado significaba que los cargos tradicionales de las más rancias familias de Castilla se convertían en puramente honoríficos. Si bien los Velasco siguieron siendo Condestables de Castilla y los Enríquez Almirantes de Castilla, sus sonoros títulos dejaron de otorgarles el derecho legal al ejercicio del poder político. En vez de ello, los mandos militares y los cargos diplomáticos y administrativos fueron concedidos a "hombres nuevos", miembros de la pequeña nobleza y de la hidalguía rural, ciudadanos y conversos. Otra circunstancia favorable fue la rígida exigencia de la "pureza de sangre", ya

---

(18) ELLIOT, J.H., "La España imperial: 1469-1716". - Ed. Vicens-Vives. - Barcelona, 1979.

que si bien no era indispensable hacer prueba de nobleza, - a pesar de la tendencia de la aristocracia media de acaparar las plazas de esos Organos colegiados para los segundones -, por lo que bastantes miembros del "estado general" pudieron acceder a ello, nunca se admitió a nadie sobre quién pesara la sospecha de tener algún antecesor moro, judío o penitenciado por la Inquisición, lo que impidió - especialmente desde el Reinado de Felipe II - que entraran de dichos grupos ya muy prepotentes y coparan las puestos de los Consejos.

A la ordenación del sistema de Consejos, que llegó a contar en el siglo XVII con quince corporaciones, se llegó por las siguientes vías (19):

- . por el mantenimiento de los Consejos Bajomedievales del Reino (Castilla, Aragón y Navarra).
- . por la segregación, como entidades autónomas, de lo que antes habían sido meras Secciones, más o menos especializadas, de ellos.
- . por la creación de organismos nuevos

Para un breve análisis de cada uno de estos Organos colegiados, se van a distribuir en tres grandes grupos: Consejos Generales, Consejos Temáticos y Consejos Territoriales:

- CONSEJOS GENERALES:

. Consejo de Estado:

Creado en 1521-1522. A instancias del CANCELLER GATTINARA se reorganizó en 1526, año en que pasa a estar integrado por el Arzobispo de Toledo, los

(19) ESCUDERO, J. A., "Curso..." - op. cit. - p. 759.

Duques de Alba y Béjar, el Confesor Real y Obispo de Jaén. Fue muy ardua la tarea de dotarles de competencias específicas, aunque se ocupaba de política internacional, cuestiones económicas, propuestas de otorgamientos de oficios, conflictos entre Consejos, censura de libros, et. (20).

Se llegó a pensar, y la idea estaba en el ambiente, que el Consejo no tenía competencias propias y que sólo dependía de las remisiones hechas por el Rey, pero llega a recibir tal número de consultas que hay que dictar el Decreto de 15 de Marzo de 1624 a fin de evitar tal acumulación, en especial las de baja entidad (21).

El problema, lógicamente, de mayor importancia en el Consejo de Estado, se centrará en las consultas para oficios, dada su mayor entidad y repercusión, que obligará a dictar los Decretos de 17 de Septiembre de 1624, de 24 de Febrero de 1674, de 15 de Julio de 1681 y de 11 de Julio de 1683, en que se trata de regular la materia de tales consultas.

Otro problema lo planteaba el régimen de asistencias, así como los votos particulares, ya que resultaba difícil conseguir un mínimo de asistencias de los Consejeros por sus altas ocupaciones, a lo que se añadía la costumbre de redactar votos particulares que no se realizaba en la reunión del Consejo sino en su propia residencia, lo que iba en contra de una tramitación rápida y eficaz, debido a lo cuál se dictaron los Decretos de 5 de Febrero de 1595, 31 de Julio de 1667 y 28 de Julio de 1672, de gran interés pues explican como han de tratarse los negocios en los Consejos, las votaciones en secreto, así como la actuación en los casos que estuvieran implicados parientes de los Consejeros y hasta el de admitir cier

(20) ELLIOT, J.H., "La España..." - op.cit. - pp. 103 y ss.

(21) BERMEJO CABRERO, J.L., "Estudios..." - op.cit. - pp. 56 y ss.

tos retrasos en la tramitación.

Parece inexacto considerar que el Consejo de Estado era el centro coordinador de toda la Monarquía, si bien había un hecho fundamental, que lo distinguía del resto de los Consejos integrados en la "polisinodia", que era que sus miembros no eran funcionarios profesionales sino grandes aristócratas y prelados con experiencia militar, diplomática y política. La realidad es que la influencia del Consejo de Estado, fue variable según la disposición del Monarca.

. Consejo de Guerra:

La primera referencia de este organismo la tenemos en 1517, pero en 1522 fue reorganizado para hacer de él un instrumento más eficaz en las nuevas circunstancias creadas por la elevación de Carlos I al título imperial.

Al Consejo de Guerra (22) correspondía la propuesta de los mandos militares, construcción de fortificaciones, fabricación de armas, etc., y - en general - todos los asuntos bélicos, aunque también el Consejo de Estado se ocupaba de las importantes cuestiones de la paz y de la guerra (que es lo hace decir a varios tratadistas que, en cierta forma, el Consejo de Guerra era un organismo subsidiario del Consejo de Estado, si bien, como éste tenía de Presidente al Rey.

La importancia del Consejo de Guerra creció con la necesidad de organizar el ejército de Flandes y, a la vez, asegurar la defensa del Mediterráneo.

Contaba con dos Secretarías: Tierra y Mar y estaba integrado por los pro

(22) ESCUDERO, J. A., "Curso..." - op. cit. - pp. 750 y ss.



plos miembros del Consejo de Estado y algunos militares de alta graduación, aunque ocasionalmente ambos organismos se agrupaban en el pleno del Consejo de Estado y Guerra\*.

Por su composición cabría deducir que el Consejo de Guerra fue constituido después del de Estado, pero DOMINGUEZ NAFRÍA ha advertido la existencia del Consejo de Guerra en la segunda década del siglo XVI.

- CONSEJOS TEMATICOS O ESPECIALES:

. Consejo de Suprema y General Inquisición:

Fue constituido en 1488 diez años después del establecimiento de la Inquisición.

A finales del reinado de Fernando el Católico parecía que la Inquisición española iba a ser desmantelada como consecuencia de sus propias extralimitaciones. Pero, no fue así y la red inquisitorial fue revigorizada para luchar contra los sospechosos protestantes o de otras doctrinas o de prácticas heréticas.

Su Presidente era el Inquisidor General, prominente personaje de la vida política, siempre un Obispo y muchas veces miembro del Consejo de Estado. Para algunos autores, el poder del Inquisidor General sobre el Consejo de Inquisición era superior al de los presidentes de los restantes Consejos. Su nombramiento era realizado por el Papa quién procedía a todos los nombramientos de los funcionarios inquisitoriales, sin intervención de los restantes Consejeros.

Los miembros de la Inquisición estaban vinculados con las facciones políticas, por ejemplo con la influencia de COBOS. El Secretario aragonés HUGO

DE URRÍES tuvo durante 30 años un papel importante en el Consejo y transmitió el cargo a su hijo. La carrera de los Inquisidores Generales TAVERRA y VALDÉS demostraron que el cargo de Inquisidor General superior al de Presidente del Consejo de Castilla puesto que los ascensos se realizaban desde la presidencia del Consejo Real a la presidencia de la Suprema y General Inquisición (23).

. Consejo de las Ordenes Militares:

Creado en 1495 de acuerdo con la concesión pontificia de Adriano VI (preceptor de Carlos I), concesión perpetua para él y para sus sucesores, la administración de las tres Ordenes Militares - Calatrava (fundada en 1158), Alcántara (fundada en 1174) y Santiago (fundada en 1175) -. Su Presidente era un Lugarteniente en representación del Rey, proponiendo el Rey los oficios y beneficios, así como controlando el gobierno del Consejo.

Cuando la Orden valenciana de Montesa (fundada en 1319), gobernada por sus propios Maestres, hasta la dimisión del último, el turbulento Pedro Galcerán de Borja, en 1587, fué también concedida su administración al Rey Felipe II pero no fué integrada en el Consejo, sino que se creó un Asesor General, puesto que se concedía a un Caballero de Aragón.

. Consejo de la Cruzada:

Se constituye en 1509 y se ocupó en Castilla y Aragón de lo relativo a la concesión, por parte del Papa, de la Bula de la Cruzada, así como de la recaudación y administración de sus ingresos, para lo que contaba con una Contaduría propia y la suprema jurisdicción de los pleitos correspon-

(23) PERE MOLAS RIBALTA, "La monarquía española. Siglos XVI-XVIII". - Historia-16. - Madrid, 1990. - p. 55.

dientes. Se extendió su competencia a toda la Monarquía, con excepción de los territorios continentales italianos y los Países Bajos.

. Consejo de Hacienda:

Tiene sus antecedentes en 1502 cuando, tras la crisis del sistema de Contadurías Mayores, aparece una Comisión al margen de las Contadurías.

En 1523 se crea el Consejo de Hacienda como Organismo central de la Hacienda castellana. Fue la más importante reforma de GATTINARA, que utilizó un modelo adecuado: *el Conseil des Finances de Flandes*, cuyo Presidente el Conde ENRIQUE DE NASSAU, había acompañado al Emperador Carlos en su viaje a la península. Se cursaron, pues, órdenes en Febrero de 1523 para la creación de un Consejo de Hacienda que incluyese a NASSAU entre sus miembros. COBOS fue designado Secretario del nuevo Consejo y, aunque la idea original era de GATTINARA, fueron los protegidos de COBOS los favorecidos en los nombramientos.

El Consejo había sido creado, en principio, para entender de las finanzas de toda la Corona. Al reunirse diariamente para examinar los presupuestos de ingresos y gastos, hizo completamente innecesaria la antigua Contaduría de Hacienda, si bien la otra Contaduría, la de Cuentas adquirió nueva vida como organismo dependiente del Consejo y encargado de tratar los gastos, cada vez mayores, de la Corona, y de la importantísima tarea de organizar operaciones de crédito a gran escala para mantener la necesaria solvencia (24).

El Consejo de Hacienda controlaba las rentas y los subsidios, proponiendo planes y arbitrios para su incremento y mejor recaudación. El protago-

(24) ESCUDERO, J. A., "Curso..." - op. cit. - pp. 764 y ss.

nismo de Castilla en el sostenimiento financiero de la Monarquía confirió, a este Organó, una proyección universal. Ejerció, asimismo, funciones jurisdiccionales conociendo, como Tribunal superior, los conflictos surgidos en la cobranza de rentas, si bien la intervención de las Audiencias en ciertas cuestiones fiscales habría de ocasionar no pocos conflictos entre ellos y los Contadores Mayores de Hacienda, que se resolvían en la instancia superior del Consejo de Castilla.

- CONSEJOS TERRITORIALES:

. Consejo de Castilla:

También llamado "Consejo Real de Castilla", "Consejo", "Consejo Real" o simplemente "Nuestro Consejo" (por los Reyes), que ocupaba un primer lugar en la escala jerárquica de los Consejos aunque, lógicamente, su poder político quedó oscurecido por la creación del Consejo de Estado.

Aún siendo un Organó de la Corona de Castilla, el papel axial de ésta en la Monarquía, así como el peso específico de su Presidente y de muchos de sus Consejeros en la vida político-administrativa de la Corte, hizo que trascendiera de su carácter castellano para alcanzar frecuentemente un protagonismo hispánico, ampliándose las consultas del Rey con sus Ministros a toda clase de negocios de cualquier procedencia, aunque el asesoramiento político, en general, fuera en principio competencia del Consejo de Estado. Existió, además, una faceta institucionalizada, consistente en su inclusión en la planta de de otros Consejos (25).

Los Ministros-Consejeros de Castilla era letrados de gran formación y ex

-----  
(25) BARRIOS, FELICIANO., "Los Reales Consejos". - Madrid. - p. 163.

perencia en los distintos Consejos y Tribunales, constituyendo - en alguna forma - el escalón previo en sus altas carreras administrativas.

La competencia del Consejo de Castilla queda claramente reflejada en el Memorial del Conde Duque de Olivares, en 1624, en el que le señala la suprema e inmediata jurisdicción de todo cuanto toca a justicia y gobierno (26).

En el último año del reinado de Felipe II se procedió a dividir el Consejo de Castilla en varias Secciones o Salas, cuyos títulos indicaban las funciones que le competían (Salas de gobierno, de provincias, de justicia, de "mil y quinientas" - que aludía a la cantidad de doblas que debía depositarse para poder recurrir en apelaciones ante la misma -).

Destaca GONZÁLEZ DÁVILA que el Consejo de Castilla excedía, con notable diferencia, a las Chancillerías de Valladolid y Granada, ya que conocía causas y realiza visitas, reforma su gobierno, advoca sus pleitos, da cédulas ordinarias para que le informen, todo lo que hacía sin que pudiera haber recurso ordinario a la persona Real si no era por medio del Consejo.

Durante el siglo XVI se constituye, en el seno del Consejo, la Cámara de Castilla, integrada por los Consejeros más antiguos. Se tratará en epígrafe aparte.

#### Consejo de Aragón:

El Sacro, Real y Supremo Consejo de Aragón, reorganizado en 1494, comprendía - ya en el siglo XVII - la jurisdicción territorial de Aragón, Cata-

---

(26) ELLIOT DE LA PENA.- "Memoriales y Cartas".- Vol. I.- p. 76.

luña, Valencia y las Islas de Cerdeña, Mallorca, Menorca e Ibiza. Estaba compuesto por un Vicecanciller, que lo presidía, un Tesorero General y seis Consejeros con título de Regentes (dos naturales de Aragón, dos de Cataluña y dos de Valencia), un Pronotario, un Teniente Pronotario, un Fiscal, cuatro Secretarios, un Escribano de Nación y sus Coadjutores, cuatro Escribanos de Mandamiento, un Procurador Fiscal, nueve Escribanos de Registro Mayor y cinco de Registro Menor, un *Sollicitator Chancelleriae*, cuatro Porteros, un Curso de Chancillería y dos Alguaciles de Corte al servicio del Consejo.

Protocolariamente el Consejo de Aragón ocupaba el segundo lugar, después del de Castilla, aunque le fue disputado tal honor por el Consejo de la Suprema y General Inquisición.

Es indudable que la importancia de la Corona de Aragón, así como la de algunos de sus Reinos, y muy especialmente de lo indómito de la raza y el respeto a sus fueros y derechos, hará que mantenga sus peculiaridades y matices propios. Asimismo, el Condado de Barcelona mantendrá dentro de la Corona una hegemonía y singularidad, que será a lo largo de la Historia motivo de permanentes tensiones en lucha de su identidad, cultura y lengua.

La creación del Consejo de Italia - del que se hablará en el apartado siguiente - redujo el ámbito de su acción territorial que perdió el conocimiento de los asuntos de los Reinos italianos, salvo el de Cerdeña.

#### . Consejo de Italia:

De los asuntos en Italia se hicieron cargo determinados miembros del Consejo de Aragón hasta que en 1555 - o 1559 según otros autores - fue

constituido el Consejo de Italia, con jurisdicción sobre los Reinos de Nápoles y Sicilia , y el Ducado de Milán. Estaba compuesto por seis Regentes: tres españoles y tres italianos (un napolitano, un siciliano y un milanés), así como Tesorero General - común a los Consejos de Aragón e Italia -, un Procurador del Patrimonio Real de Italia, un Fiscal y tres Secretarios (uno de cada Estado) (27).

En el área de competencias primaba las de carácter puramente administrativo sobre las judiciales que sólo se referían a asuntos muy concretos.

Respecto a los negocios de política exterior relacionados con los Estados italianos, eran de carácter menor y podían ser reclamados por el Consejo de Estado (28).

#### Consejo de Portugal:

Creado como consecuencia de los resultados de la batalla de Alcazarquivir (1578) puso a Portugal bajo la dependencia de Felipe II, por lo que las Cortes reunidas en Thomar, en 1582, se lo reclamaron, si bien sólo funcionó hasta 1611 en que fue sustituido por una Junta, que funcionó como un "fantasma institucional" hasta la secesión portuguesa en 1640, desapareciendo por pacto, sin mediar disposición alguna, en 1668.

Sus facultades eran amplísimas en relación con los asuntos portugueses. Formaban parte de él seis personas, entre las que destacaba el "veedor de Fazenda", cargo de raigambre en la administración portuguesa. Se intentó conservar todas las instituciones de gobierno, como el llamado Tri

---

(27) ESCUDERO, J. A., "Curso..." - op.cit. - pp. 762 y ss.

(28) BARRIOS, FELICIANO, "Los Reales Consejos..." - op.cit. - pp. 168 y ss.

bunal del Desembargo do Paço (creado en 1532). Se crearon, también, un Consejo formado por portugueses para asesorar al Monarca y, en 1591, un Consejo de Hacienda de Portugal (29).

. Consejo de Flandes:

El Consejo Supremo de Flandes y Borgoña era el Organo que, radicado en la Corte, se encargaba - junto a los Consejos que existían en los Países Bajos - de la administración de aquellos territorios. Fué creado en 1588 y dejó de actuar en 1598, al ser cedidos tales territorios al Archiduque Alberto y a la Infanta Isabel Clara Eugenia. En Octubre de 1627 fue reorganizado, manteniéndose hasta que Felipe V lo suprimió en 1702. (30).

. Consejo de Navarra:

Todos los Consejos, de competencia territorial o material, residían en la Corte a excepción del Consejo Real de Navarra cuya antigua sede en Pamplona fue respetada por Fernando el Católico tras su incorporación a Castilla, probablemente como supone SALCEDO - a fin de granjearse la benevolencia de los naturales del Reino (31). Reorganizado en 1525, lo integraban seis Consejeros y otro personal diverso (Relatores, Ejecutores, etc.). El Virrey participó activamente en la dirección del Consejo pero nunca fue, en propiedad, su Presidente. Este cargo recaía en algún Regente que

-----  
(29) ESCUDERO, J.A., "Curso...", - op.cit. - pp. 762 y ss.

BARRIOS, FELICIANO, "Los Reales Consejos...", -op.cit.- pp.768 y ss.

(30) ESCUDERO, J.A., "Curso...", - pp. 763 y ss.

BARRIOS, FELICIANO, "Los Reales Consejos...", - op.cit. - p. 267.

(31) MOLAS RIBALTA, PERE, "Historia social de la Administración española. Estudios sobre los siglos XVII y XVIII", -Instituto de Estudios, Madrid, 1984.- pp. 87 y ss.

ESCUDERO, J.A. "Curso...", - op.cit. - pp. 768 y ss.

BARRIOS, FELICIANO, "Los Reales Consejos", - op.cit. -pp. 312 y ss.



elegía el Rey entre los castellanos presentes en la asamblea, si bien la gran mayoría de Consejeros eran navarros.

Disfrutaba el Consejo de Navarra de amplias competencias administrativas y judiciales e incluso de algunas legislativas (aunque éstas en menor medida).

#### Consejo de Indias:

El mayor problema que se le presentó a GATTINARA no residía en los territorios de la península ibérica, sino en los Territorios de Ultramar. En los primeros años que siguieron al Descubrimiento todos los negocios con las Indias pasaban por las manos de un clérigo con formación jurídica, JUAN RODRIGUEZ DE FONSECA, Capellán de la Reina y, más tarde, Obispo de Burgos. Aunque los asuntos comerciales fueron, pasado poco tiempo, de la competencia exclusiva de la Casa de Contratación, que había sido establecida en Sevilla en 1503, FONSECA siguió ocupando el mando supremo de todos los asuntos de ULTRAMAR, con la ayuda ocasional de algunos miembros del Consejo de Castilla, hasta que en 1511 ya se creó la Junta de Indias. Pero, hacia la época de la llegada a España de Carlos I (1517), era evidente que hacía falta una más completa organización y ésta se realizó en 1524, año del fallecimiento de FONSECA, con la denominación de Consejo Especial de Indias. En 1542 sufrió una necesaria y profunda reorganización, después de una inspección llevada a cabo por el propio Emperador. En otra visita, dirigida por el eficaz administrador JUAN DE OBANDO (1568-1570), se propuso el nombramiento de éste como Presidente del Consejo, así como la promulgación de unas Ordenanzas que regularon la vida de dicha institución (32).

Este Consejo, formado por un Presidente y ocho Consejeros, era equivalente para los territorios americanos, del Consejo de Castilla. Tenía competencia todos los asuntos políticos, administrativos, judiciales y eclesiásticos relacionados con las Indias (33). Fué el instrumento mediante el cuál la Corona impuso su autoridad en las posesiones americanas y desarrolló una administración mal llamada colonial, pues nunca los Reyes - ni las leyes - las consideraron colonias sino Territorios de Ultramar. Bajo su autoridad se hallaba la Casa de Contratación, organizadora y controladora del comercio trasatlántico, según más arriba se ha dicho.

A semejanza del Consejo de Castilla constituyó en su seno la Cámara de Indias, a la que se hará referencia en el apartado siguiente.

. Los Consejos de Cámara:

En los Consejos de Castilla e Indias -, como se ha dicho -, se constituyen en su seno, los Consejos de Cámara que, posteriormente, y como consecuencia del volumen y entidad de los nombramientos y concesión de mercedes, se convirtieron - en especial el de Castilla - en corporaciones poderosas e influyentes:

- El Consejo de Cámara de Castilla se crea en 1588 y estaba compuesto por tres o cuatro Consejeros miembros del Consejo de Castilla, con el encargo de asesorar en los asuntos relacionados con Patronato Real de la Iglesia española, así como en los nombra-

-----  
(32) PERE MOLAS RIBALTA. "La Monarquía española..." - op. cit. - p. 53.

(33) ELLIOT, J.H., "La España..." - op. cit. - pp. 179 y ss.

mientos para cargos administrativos y judiciales, por lo que su poder era, realmente, grande. Se organizó en tres Secretarías: Gracia, Patronato y Justicia.

- El Consejo de Cámara de Indias fue constituido en 1600 a instancias del Duque de Lerma. Suprimido ocho años después fue restablecido en 1644.

#### (b) Los Organos individuales de la Administración Central:

##### . Los Secretarios del Rey:

Los Monarcas concedieron el título de Secretarios a numerosas personas:

- . unas veces como una simple distinción retribuida y honorífica.
- . otras, a aquellos que, sin dejar de ser Secretarios del Rey, lo eran, también, de los Consejos (especialmente del Consejo de Estado).
- . y, por último, a quienes se incorporaban al entorno inmediato del Rey como Secretarios privados o particulares.

Las dos últimas clases de Secretarios tuvieron una especial importancia en la consolidación del aparato administrativo.

##### . Los Secretarios de Estado y la aparición de los "validos":

El crecimiento de la polisinodia aumentó el poder de los Secretarios de Estado que eran siempre Secretarios del Rey.

En un principio la Secretaría de Estado era única hasta que Felipe II la dividió en dos:

- . del Norte (asuntos de Europa Central y Septentrional),
- . y del Sur (asuntos del Mediterráneo, especialmente de Italia).

Si bien, entre 1630 y 1661 existió la Secretaría de España (Península, Indias, costa de Africa y "todos los demás negocios mixtos e indiferentes").

La aparición de los "validos", en el reinado de Felipe III, desplazó a los Secretarios de sus despachos con el Rey pero no del trabajo burocrático (los "validos" eran favoritos elegidos por el Rey, casi siempre entre sus amigos de la niñez). Gran fama, y mala suerte, tuvo el tal vez más importante de los validos del siglo XVII, el CONDE DUQUE DE OLIVARES, con unos innegables deseos de hacer bien a España pero sin lograr conseguirlo. Hubo otros, de menor importancia, como el DUQUE DE UCEDA y Don LUIS DE HARO y, a otros, los tratadistas los consideran corruptos, como al DUQUE DE LERMA.

La privanza fue una institución irregular, no legal, pero frecuente en toda Europa. Conllevaba la unión de dos elementos de los que muchos Monarcas no supieron prescindir: un amigo íntimo y un trabajador eficaz. La tarea que incumbe a los Reyes absolutos es, en teoría, que debe conocer y decidir todos los asuntos, que debe dictar leyes y normas reglamentarias, es decir, una labor abrumadora que se comprende pudiera haber Monarcas que cayesen en la tentación de dejar lo más pesado a persona de su entera confianza (34).

. Los Secretarios privados y el Secretario del Despacho Universal:

(34) DOMINGUEZ ORTIZ Y OTROS. "Historia de...". - op. cit. - pp. 566 y ss.

Los Secretarios privados del Rey eran aquellos que, sin serlo del Estado, gozaban de la confianza del Monarca y despachaban diariamente con él. Tu- vieron un gran peso político, sobre todo en el siglo XVI, y entre los que se puede destacar a MATEO VAZQUEZ que lo fue de Felipe II. Esta gran in- fluencia ya existía antes que los Secretarios de Estado acapararan el fa- vor regio, y resurgieron cuando la exclusividad de éstos se quiebra con la aparición de los validos, momento en el que el Rey deja de tener un gabinete de Secretarios privados que, al combinarse con la marginación de los Secretarios de Estado, se derrumba el staff burocrático adjunto al Monarca dando lugar a un colapso en la administración central. Se inten- tó remediar este "vacío" administrativo con la creación de la Secretaría del Despacho, configurándose con el tiempo como un oficio autónomo proyec- tado a asuntos de cualquier índole, pero su titular, dependiente siempre de validos, careció de significación política (35).

Parece ser que surge el primer Secretario del Despacho, con su función es- pecífica de asistencia al Rey, en el comienzo del reinado de Felipe IV, y así existiendo un alto administrativo al lado del Monarca podrán los va- lidos dedicar más tiempo a sus altas funciones sin perderse en el tráfa- go burocrático. El Rey, pues, contaba con una persona de confianza prepa- da administrativamente que no le suponía problemas políticos ya que de no estar conforme con su línea de actuación podía reemplazarle, para lo que le había reservado su antiguo oficio o se le creaba uno nuevo, como prebenda y no necesariamente con ejercicio (36).

-----  
(35) DOMINGUEZ ORTIZ Y OTROS. "Historia de...". - op. cit. - pp. 568 y ss.

(36) DOMINGUEZ ORTIZ, A. "Política y Hacienda de Felipe IV". - Madrid, 1980  
pp. 169 y ss.

- (d) La organización de la administración territorial intermedia entre la administración central y la administración local, durante los reinados de los Austria:

Antes del siglo XVIII (37) no existía en Castilla una división en demarcaciones territoriales intermedias entre la administración central y la administración local. Durante los siglos XVI y XVII puede considerarse, dentro de unos perfiles borrosos, el "régimen de corregimientos" como un esquema territorial provincial. En Aragón y Navarra si existía una clara administración territorial gobernada por Virreyes y configurada en distritos de confuso alcance, más amplios que lo estrictamente local y menores que las circunscripciones territoriales antes conocidas; el oficio de Virrey comportaba funciones generales de gobierno y una superior fiscalización de cuanto sucedía en los territorios, pero no se le atribuía funciones específicas y determinadas. Las legislativas y de gobernación las asumía cuando además era nombrado Gobernador, las judiciales con su designación como Presidente de la Audiencia y las militares cuando se le agregaba el cargo de Capitán General (p.e.: en la Corona de Aragón los Virreyes eran, además, Presidentes de las Audiencias).

En Castilla desaparecen en el siglo XVI las antiguas demarcaciones administrativas y son sustituidas por otras de carácter fiscal que comprendían cuarenta circunscripciones, que fueron agrupadas en torno a dieciocho ciudades con voto en Cortes, encabezando alguna su única provincia, mientras que en otras figuraban al frente de provincias diversas, lo que

---

(37) GARCÍA MARÍN, "La reconstrucción de la administración territorial y local de España del siglo XVIII". - INAP. - Alcalá de Henares, 1988. - pp. 11 y ss.

dió paso a un sistema global de dieciocho provincias, convertidas después en veintiuna. Más tarde una nutrida legislación fue perfilando la organización y la composición de las dos Chancillerías de la Corona de Castilla: las de Valladolid y de Granada. Los "oidores" o jueces civiles se hallaban repartidos en cuatro salas civiles. Los "alcaldes del crimen" integraban las salas de lo criminal. En ambas Chancillerías existían unas salas especiales donde los "alcaldes de hijosdalgos" sentenciaban los pleitos por cuestiones de hidalguía. Había, además, en la Chancillería de Valladolid un Juez Mayor de Vizcaya, el cual juzgaba las apelaciones de naturales de aquel Señorío. Los otros Tribunales territoriales de la Corona de Castilla tenían una composición mucho más sencilla, así en la Audiencia de Galicia una clase única de cinco jueces, los "alcaldes mayores" se ocupaban indistintamente de los procesos civiles y criminales. A finales del reinado de Carlos I se creó la Audiencia de la ciudad de Sevilla y "su tierra". En 1556-1566 se creó una nueva Audiencia, con cierta dependencia de la de Sevilla, para las islas Canarias (38).

En la Corona de Aragón las respectivas Audiencias fueron reglamentadas en las sucesivas Cortes. En las celebradas en 1564 se crearon las salas criminales de las Audiencias de Aragón, Valencia y Cataluña. En 1585 se duplicó el número de salas civiles en Aragón y Valencia. En Cataluña se suprimió la sala de lo criminal y se formó en su lugar una "tercera sala" con especiales funciones políticas. Felipe II creó Audiencias en los reinos insulares: Cerdeña en 1564 y Mallorca en 1571 (38)

La figura del Virrey se generalizó para el gobierno de los Reinos de la

-----  
(38) PERE MOLAS RIBALTA. "La Monarquía..." - op.cit. - pp. 56 y 58.

Corona de Aragón, los reinos de Italia y las Indias. En los Países Bajos y el Ducado de Milán el máximo representante del Monarca era el Gobernador General. La teoría política de la Corona de Aragón consideraba que el Virrey era un cargo extraordinario para cubrir momentáneas ausencias del Rey, pero como en el siglo XVI la ausencia se hizo regular se tendía a ver al "Lugarteniente General" como un "gobernador de mayor porte". Un importante hecho, en el siglo XVI, fue la ocupación mayoritaria del cargo por la aristocracia castellana (sólo una vez se resistió la Corona de Aragón al nombramiento de un Virrey "extranjero", considerándolo antiforal, pero tuvieron que aceptarlo en las Cortes celebradas en Tarazona en 1592). Los Virreyes de las Corona de Aragón - o por lo menos el de Cataluña - ostentaban al mismo tiempo las funciones de Capitán General, lo que le permitía en ocasiones actuar en forma que tenía prohibida como Virreyes por la legislación del país. La Corona de Castilla existía también el cargo de Capitán General para áreas determinadas, siendo el de mayor antigüedad el del Reino de Granada (39).

En la Corona de Castilla el Monarca disponía de una red de Corregidores y Alcaldes Mayores, lo que hizo que a fines del siglo JERÓNIMO CASTILLO DE BOBADILLA escribiera sobre sus atribuciones en "*Política de Corregidores*". La red de Corregidores era bastante tupida.

En la Corona de Aragón la administración del territorio revestía otras formas institucionales. El Principado de Cataluña se dividía en 16 "veguerías", al frente de las cuáles se encontraba el Veguer, con escasas atribuciones ante la autonomía de la nobleza y de los municipios. El

---

(39) PERE MOLAS RIBALTA. "La Monarquía..." -op.cit.- pp. 57-58.



Reino de Valencia se dividía en dos "gubernaciones", una con sede en Valencia y, otra, con sede en Orihuela. En Baleares existía un Gobernador para cada una de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza (40).

. (d) Los Organos de la administración local en el reinado de los Austria:

La falta de verdaderas estructuras intermedias de gobierno entre el lejano poder central y la vida política cotidiana, que se desarrolla en el marco de las villas y ciudades que han impuesto su autoridad a las aldeas y territorios circundantes, obligan a éstas a asumir un cierto poder que cae en manos de las oligarquías nobiliarias favorecido por la desaparición del régimen de "Concejos abiertos" y asentado ya el "Concejo cerrado". Ello inquieta al poder central que hace lo posible por controlar lo a través de concesión de oficios, atrayendo a las minorías nobiliarias o a los procuradores designados por ellas o imponiendo una política controladora que tiene a los Corregidores como punto central de referencia (41).

La organización se basa, en primer lugar, en el Cabildo o Ayuntamiento compuesto por un número variable de "regidores" elegidos por sorteo. Pero, la triste realidad era que los nombraba el Rey por lo que, ya en el siglo XVI, estaban copados por la nobleza local, cuyo contrapeso pudieron ser los "jurados" elegidos por el pueblo para defender sus intereses y controlar la actuación de los "regidores", pero que la corruptela de la venta de estos oficios de "jurados", después de su equiparación a los "re

(40) Idem. - p. 58-59

(41) ESCUDERO, J. A., "Curso..." - op. cit. - pp. 780 y ss.

gidores" y su carácter vitalicio, los puso - también - en manos de la aristocracia (con la excepción de la Corona de Aragón en que sólo existieron "jurados" y no "regidores", sin que tales oficios fueran vitalicios ni objeto de venta). Completaba el cuadro de oficios municipales el Alcalde, el Alferez Mayor, el Procurador General, el Síndico, etc.

El control regio de la vida municipal tuvo como pieza clave a los Corregidores, que actúan en Castilla tendiendo a una política unificadora, distinta de la que los Monarcas practicaban en la Corona de Aragón, a través de los vegueros o bayles. El Corregidor era un personaje independiente del Ayuntamiento del municipio en el que sirve, pero dependiente del Rey que lo nombra y lo controla. El Corregidor tenía grandes competencias que eran ejercidas en el ámbito territorial del Corregimiento que, con el municipio como centro, cae bajo sus jurisdicción. Los Corregidores eran letrados o militares (éstos con la asistencia de los Alcaldes Mayores).

En los Municipios de la Corona de Castilla se consolidó el gobierno de los Regidores vitalicios a quienes correspondía la dirección de la vida urbana (el título de Alcalde correspondía a funciones judiciales de primera instancia). Muchos de éstos Corregidores no sólo tenían el cargo de forma vitalicia sino que habían obtenido del Rey una cesión perpetua y hereditaria "por juro de heredad", con lo que se producía una patrimonialización y privatización de un cargo público cuyo titular podía transmitirlo por herencia, o arrendarlo nombrando un "Teniente" o sustituto que desempeñase las funciones. Para compensar tal carácter vitalicio algunos Municipios crearon unos cargos electivos de "jurados" y "síndicos" que debían representar al pueblo, pero que con el tiempo también fueron

privatizados (42).

Los grandes municipios de la Corona de Aragón conservaron importantes privilegios en materia de juicio penal, como el "privilegio de los veinte" que permitía a Zaragoza dictar sentencias de muerte sin juicio, o en Barcelona el "*jui de prohoms*" forma de juicio sumarísimo en mano de los dirigentes catalanes (43).

En el Antiguo Régimen europeo una parte importante del poder político se cedía fundamentalmente a la nobleza, también al alto clero y, excepcionalmente, a personas no nobles, que constituía el llamado "régimen señorial" en el que la jurisdicción pública, el gobierno y la administración de justicia en primera instancia correspondía a un "señor jurisdiccional". Este "régimen señorial" estaba bien arraigado en Castilla y Aragón en el siglo XVI, y el "señor" nombraba y aprobaba a las autoridades locales. En ese mismo siglo XVI se produjo una extensión del "régimen señorial" ya que, por necesidades económicas, Carlos I vendió en Castilla tierras de las Ordenes Militares y Felipe II hizo lo propio con tierras de la Iglesia. Parte de estas ventas se hicieron en concepto de "Señorio" y entre los compradores se encontraban aristócratas cortesanos y altos oficiales de la administración (43).

Antes de terminar este apartado es obligado referirse a la situación especial de Navarra y de las provincias vascas:

- Navarra había sido incorporada a la Monarquía en 1512 y en 1515 se había englobado en la Corona de Castilla. El Monarca estaba re-

-----  
(42) PERE MOLAS RIBALTA.- "*La Monarquía...*".- op. cit.- pp. 59-60.

(43) Idem.- pp. 60-61.

presentado en el Reino por un Virrey, de ordinario aristócrata castellano, quién contaba con el asesoramiento del Consejo de Navarra compuesto - como se ha dicho - por navarros y castellanos. Existía, también el Tribunal de la Corte Mayor y la Cámara de Comptes para la administración de Hacienda. Las Cortes de Navarra conservaron sus atribuciones y, a partir de 1567, desarrollaron una Diputación.

- En cada una de las provincias vascas el poder estaba en manos de unas Juntas, compuestas por representantes de cada municipio. Aunque las Juntas se convocaban con frecuencia se constituyeron unas delegaciones de las mismas con el nombre de Diputación General, en Guipúzcoa, o de Regimiento General, en Vizcaya. Este Regimiento General de Vizcaya estaba presidido por el Corregidor Real e integrado por dos Diputados, doce Regidores y dos Síndicos. En 1576 se creó una delegación más restringida llamada Regimiento Particular. Desde 1611 se empezó a denominar al Regimiento General como Gobierno Universal del Señorío y, en 1645, el Regimiento Particular pasó a denominarse Diputación General.

El caso de Vizcaya era complicado, pues el Señorío comprendía la Tierra Llana (dividida en merindades), las villas y - además - un territorio anexo que eran las Encartaciones.

Los Reyes enviaban a Vizcaya y Guipúzcoa Corregidores y a la provincia de Alava un Alcalde Mayor, pero los poderes de estos funcionarios eran, de hecho, menores que otros lugares de la Corona de Castilla, puesto que se encontraban limitados por la ley del fuero y por la realidad de la autoridad de las Juntas.

. (●) Conclusiones personales sobre la "descentralización administrativa" durante la titularidad de la Casa de Austria en la Monarquía española:

Obviamente no se puede enjuiciar, según el criterio doctrinal actual sobre "descentralización administrativa", el periodo histórico investigado.

En un sentido estricto no se traspasan competencias del Estado a otras Administraciones Públicas, que ni siquiera existen realmente, sino lo que ocurre es que la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, con los Reinos que las integran - con sus peculiaridades específicas -, se realiza manteniendo su forma de ser política y administrativa, así como la unión posterior de vastos y complejos territorios se hará en base a un tratamiento normativo idéntico, con sus lógicas matizaciones, a la de los Reinos conquistadores o descubridores.

Ahora bien, en la práctica, la Monarquía española - en este periodo histórico - está descentralizada administrativamente y únicamente bajo el control del Monarca a través del Consejo territorial correspondiente o si es materia determinada por el competente Consejo en el tema. Con la peculiaridad de que cada una de las dos Coronas que integran esa Monarquía están, también, en la práctica, descentralizadas administrativamente en los Reinos que comprenden, en los que existe una clara tendencia de concentración administrativa.

Hay algún tratadista que considera que esta realidad práctica es la que se pretende para la España de nuestros días: un Estado descentralizado administrativamente en las Comunidades Autónomas, las cuáles deberían

descentralizarse en las Entidades provinciales y municipales - si bien la tendencia es la de una rígida concentración administrativa - y dentro de cada uno de estos Entes existiera la máxima desconcentración administrativa posible.

### 2.3.2.- La centralización administrativa de la Casa Borbón:

#### (A) INTRODUCCIÓN:

A partir de la Alta Edad Media la simple, difusa e indeterminada organización administrativa española va haciéndose cada vez más concreta y compleja en un proceso que se caracteriza por una paulatina superación del sistema primitivo, acusadamente doméstico y en donde se entremezclaban funciones públicas y privadas. Esta primitiva organización va a ser reemplazada por una administración propiamente dicha, integrada por un conjunto de Organos y oficios públicos, claramente diferenciados de quienes sirven al Monarca en funciones estrictamente personales.

Pero, esta organización administrativa carece de fuerza jurídica al no estar personificada, ni de fuerza política al no tener independencia el elemento del Estado - poder ejecutivo - en que se integra. Por lo tanto, parece necesario aclarar que para el doctorando, el tema a investigar en este epígrafe debe realizarse en tres períodos claramente diferenciados:

- 1er. período: Desde Felipe V (1700-1746), primer Borbón en la Monarquía española, hasta el 24 de Septiembre de 1810, fecha en que las Cortes de Cádiz unánimemente acuerdan la Declaración de Principios, recogida en Decreto de la misma fecha, en que se incluye la "separación de poderes".

- 2º período: Desde el 24 de Septiembre de 1810 - pasando por el ensayo de aplicación del sistema administrativo de la "rule of law" aprobado por la Constitución de 1812 -, hasta el 2 de Abril de 1845 en que, realmente, se implanta la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
  
- 3er. período: Desde el 2 de Abril de 1845 hasta la proclamación de la II República española, 14 de Abril de 1931, con los paréntesis del "interregno" del destronamiento de Isabel II por la "revolución de 1868" y su Gobierno provisional, del "Reinado de Amadeo I de Saboya (2 de Enero de 1871 a 11 de Febrero de 1873) y de la I República española (11 de Febrero de 1873 a 3 de Enero de 1874).

Iniciaremos la investigación desde el advenimiento de la Casa Borbón a España hasta el momento del paso de esa administración auxiliar y subalterna, a la hoy impresionante Administración Pública que nace en Francia, sin duda alguna, en el final de la Edad Moderna, momento en que existe, en todo el mundo occidental, la conciencia de terminar el absolutismo, lo que se logrará con el "principio de división de poderes" (según los esquemas LOCKE y MONTESQUIEU), con la consecuencia clara y terminante de ser el punto crucial de la "emergencia histórica de la Administración Pública" (44). Y, para el doctorando, el nacimiento de la Administración Pública española - teóricamente - es, precisamente, el día en que las Cortes de Cádiz aprueban por unanimidad la aplicación en España del principio de separación de poderes.

(44) QUIROGA DE ABARCA, J.M.A. "Temas-Resúmenes..." - op.cit. - pp. 9 y ss.

La historia de la Administración española no puede estar desconectada de su entorno político, - como se dijo -, sino plenamente enraizada en él, igual que en su entorno social, pues bien dice GARCÍA MADARIA (45) que sin estos dos extremos la organización administrativa no pasa de ser el esqueleto de un país, sin músculos ni nervios, en cada circunstancia histórica.

Es, pues, obligado hacer un análisis de la situación global del siglo XVIII, aunque - más adelante - se traten singularmente aspectos concretos de la misma, así como su especial connotación con los precedentes inmediatos bajo el reinado de los Austria:

La muerte sin descendencia de Carlos II, último Rey de los Austria en España, supuso la consecución de la titularidad de la Monarquía española por la Casa de los Borbón, cuyo primer Monarca, Felipe V (1700-1746) tuvo, para poder reinar, que derrotar en la Guerra de Sucesión al pretendiente de la Casa de Austria que contaba con el apoyo de la Corona de Aragón.

En lo concerniente a la materia de esta tesis, el siglo XVIII se va a caracterizar por la revolución hecha desde arriba, de porte absoluto en la política ("despotismo ilustrado"), acérrimamente centralista. Esta ambiciosa renovación ideológica - la Ilustración - solamente empieza a ser efectiva al final de esta Centuria, ya que hasta el Reinado de Carlos III persiste un tradicionalismo escasamente innovador, superado hacia 1760 por la ruptura de dicha tradición y la aplicación de los esquemas difun-

-----  
(44) GARCÍA MADARIA, J. M. S. "Estructura de la Administración Central (1808-1931)". - INAP. - Madrid, 1982. - pp. 9 y ss.



dados por varias Naciones de Europa.

En política interior tiene lugar la denominada, por algunos tratadistas, "castellanización" de España, - ya pretendida por el Conde-Duque de Olivares en el siglo XVII - pero que ahora se intentará empleando la fuerza a raíz del enfrentamiento de la Corona de Aragón con Felipe V. Al vencer éste suprimió, en aquellos territorios su organización política reemplazándola por la castellana mediante una serie de disposiciones (Decretos de Nueva Planta) (45).

El régimen de gobierno sufrió profundas transformaciones en las esferas local, territorial y central, donde se articuló un sistema de Ministerios, servidos con frecuencia por gente de procedencia extranjera - especialmente italianos -.

La unión de las Coronas de Castilla y Aragón, con la subsiguiente incorporación de Navarra, habían dejado a salvo la peculiar organización política y jurídica de los diversos territorios. La unidad del poder personal y su propio pluralismo interno, ocasionan un doble efecto: de un lado, se desvanece la unidad política de las Coronas y cobra, en cambio, relieve la de los Reinos; de otro lado, el Rey gobierna en esos Reinos, Señoríos y demás territorios con distinto título jurídico, ya que en unos es propiamente Rey, en otros Señor y - en otros - Conde o Duque con dife-

(45) MENENDEZ PIDAL, "Historia de España". - Vol. XXIX. - Madrid, 1988. - pp. 61-62.

SANCHEZ BELLA, I. "Los Reinos en la Historia de España". - Madrid, 1986.

ESCUADERO, J.A., "Curso..." - op.cit. - pp. 637 y ss.

TOMAS Y VALIENTE, F., "Los Decretos de Nueva Planta". - UNED. - Alcala, 1979.

VILAR, P., "Cataluña en la España moderna". - Ed. Crítica. - Barcelona, 1979.

rente intensidad de poder. Al margen, incluso, de los territorios europeos, incorporados con distintas fórmulas jurídicas, el Rey puede gobernar con más facilidad en la unitaria Castilla que en la Corona de Aragón, donde - entre otras razones - existía una estructura organizativa tan dispar que ha llegado a ser comparada - no sin razón - con la moderna *Commonwealth* británica.

En política de ultramar, al mantenerse los territorios en América, hay que realizar una estructura orgánica similar a la peninsular con unos elementos de control, que más adelante se estudiarán.

En política exterior, la unión familiar y dinástica con Francia - que lleva a Felipe V a llamarse, y firmar, con los títulos de Rey de España y Príncipe de Francia - fuerza a una política de estrecha colaboración y ayuda que, para el doctorando, no compensó a España de sus sacrificios y esfuerzos.

En el ámbito del Derecho (46), y como consecuencia del enfrentamiento de la Corona de Aragón y Felipe V - como se ha dicho - éste intentó castellanizar aquella mediante los Decretos de Nueva Planta (47), si bien no lo consiguió plenamente. En plena Guerra de Sucesión, cuando ya estaban prácticamente dominadas Aragón y Valencia, Felipe V dictó el primer Decreto, el 29 de Junio de 1707, en cuya "Exposición de Motivos" se exponen argumentos sobre la rebelión de los súbditos, la abolición de los Fueros y la introducción del Derecho castellano. La medida fué mal acogida en Valencia desde se elevó un "memorial" al Monarca negando que hubie

(46) ESCUDERO, J.A. "Curso..." - op.cit. - pp. 637 y ss.

(47) Llamados así por dotar de organización o planta nueva a los Organos y Tribunales, en especial a las Audiencias.

que hubiera habido rebelión y calificando las leyes castellanas de "destructivas" (que el Decreto consideraba "loables y plausibles"), que no fue atendido por Felipe V por lo que el Derecho valenciano fue definitivamente derogado. Este Decreto se consideró "piloto" de los que podrían dictarse, si bien en Aragón no fueron tan radicales las medidas y, después de varias alternativas, se promulgó el Decreto de 3 de Abril de 1711 que rehabilitaba en parte el Ordenamiento Jurídico suprimido al disponer que se siguiera aplicando el especial Derecho Civil aragonés, aunque se introducía la figura de un Comandante General y quedaba la Audiencia organizada según el modelo castellano. Hasta el final de la Guerra de Sucesión, en 1713, se continuaron dictando Decretos más atentos a la ordenación de la Justicia que a las cuestiones militares que, hay que reconocer, fueron técnicamente perfeccionándose hasta que, terminada la guerra, llegaron a ser textos bien elaborados y maduros, entre los que destaca el de 15 de Enero de 1716 para Cataluña, que instituyó al Capitán General como representante del Monarca y estableció una Audiencia cuya estructura había sido ampliamente debatida y que respetaba - como en Aragón - la aplicación del especial Derecho Civil catalán.

La lengua surge como tema conflictivo ya que el Consejo de Castilla había recomendado una serie de medidas para restringir el uso del catalán, si bien en el Decreto de 1716 sólo se sancionó que las causas ante la Audiencia se sustanciaron exclusivamente en castellano. No obstante, se dictaron algunas "Instrucciones" dirigidas a las Autoridades que iban más allá y, concretamente, se advirtió a los Corregidores - en ese mismo año - que procurasen "introducir la lengua castellana, a cuyo fin darán providencias templadas y simuladas para que se note el efecto pero no se

note el cuidado<sup>o</sup>.

Con el mismo criterio de mantener el especial Derecho Civil y abolir la organización política, administrativa y judicial, el Decreto de 28 de Noviembre de 1715, - que se completó con otros en los años siguientes -, introdujo la nueva planta en Mallorca, reconociéndose por tratadistas indígenas, como PISA, que con el Decreto sólo se certificó la defunción de unos Organos que hacía años pervivían carentes de vida y eficacia. (Según algunos autores este Decreto fue adaptado a Menorca en 1781, pero su existencia es más que dudosa).

A este conjunto de Decretos, tradicionalmente conocidos, hay que añadir un Decreto de 24 de Noviembre de 1717 para Cerdeña, descubierto no hace mucho por el Profesor BERNERJO, que es una copia del modelo catalán.

-----  
(48) Hay que hacer referencia, por la gran importancia actual de la obra, a la "Novísima Recopilación". Hay que recordar que la "Nueva Recopilación de las Leyes de España" (1567) fue el gran cuerpo legal de aquella época, pero que - lógicamente - había que completar y reformar, por lo que en el siglo XVIII, reinando Carlos III, se publican dos suplementos: el de LARDIZABAL y el de la JUNTA DE RECOPIACIÓN, y ya CARLOS IV, en 1802, encarga a REQUERA VALDELOMAR otro suplemento, que fue el llamado "Novísima Recopilación" en su publicación. Consta de 12 libros, dividido en títulos y leyes, con un amplio y útil índice final por materias y disposiciones. Aunque la "Novísima Recopilación" reproducía, en buena medida, el texto de la "Nueva Recopilación" que seguía vigente, por lo que la "Novísima" se aplicaría en su defecto. Aunque presenta insuficiencias y contradicciones - como señala MARTINEZ MAREIRA - es una obra de gran valor y su manejo, para estudio de la época, es imprescindible.

Debe agradecer el doctorando las enseñanzas y la documentación aportada sobre la "Novísima Recopilación" por la Profesora MA ISABEL LOPEZ DIAZ, en el Curso de Doctorado 1990-1991, de esta Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, de la Universidad Complutense.

**(B) LAS PÉRDIDAS TERRITORIALES ESPAÑOLAS COMO CONSECUENCIA DE LA GUERRA DE SUCESIÓN:**

Las primeras fases de esta Guerra de Sucesión fueron favorables al Archiduque, que llegó a rendir Barcelona y entrar en Madrid, pero la accesión al Trono austríaco del Archiduque le privó de sus aliados, tan recelosos de la alianza España-Austria como de la de España-Francia. Los triunfos borbónicos de Brihuega y Villaviciosa (1710) decidieron la contienda. En los Tratados de Utrecht (1713) y Rastadt (1714) quedó reconocida la sucesión de Felipe de Borbón, pero España perdió Nápoles, Cerdeña, los presidios de Toscana, Bélgica y el Milanesado en favor de Austria; Sicilia en favor de Saboya; y Gibraltar y Menorca en favor de Inglaterra (49).

Felipe V, disconforme con tan pírrica victoria e inducido por el ambicioso Ministro ALBERONI, sorprendió a las potencias europeas con la súbita ocupación de Cerdeña (1717) y Sicilia (1718), que provocó la formación de la Cuádruple Alianza (Francia, Inglaterra, Saboya y el Sacro Imperio) contra España. Esta hubo de ceder sus conquistas, pero consiguió la sucesión a los Ducados de Parma, Plasencia y Toscana para Don Carlos, hijo mayor de la segunda esposa de Felipe V, Isabel de Farnesio, deseosa de encontrar Estados para sus hijos.

Tras el "Primer Pacto de Familia" (1733) entre las dos ramas borbónicas, canjearon Parma y Plasencia por el Reino de las Dos Sicilias, arrebatado a Austria por el Conde Montemar (1735). Por el "Segundo Pacto de Familia" (1743), Luis XV prometía ayudar a España en la conquista de los Ducados de Milán, Plasencia y Parma para Don Felipe, segundo hijo de la Farnesio, la que vió cumplida sus ambiciones con la Paz de Aquisgrán (1748) tras la colaboración de España con Francia en la Guerra de Sucesión austríaca.

---

(49) De nuevo se expresa el agradecimiento a la Profs. MA ISABEL LOPEZ DIAZ, por la aportación de documentación en el Curso de Doctorado.

Carlos III (1759-1788), al firmar con Luis XV el "Tercer Pacto de Familia" (1761), envolvió a España en guerras que sólo le interesaban a Francia, y que supusieron nuevas pérdidas territoriales. La librada con Inglaterra y Portugal finalizó con el Tratado de París (1763), por el cual España cedía a Inglaterra Florida y otros territorios de América del Norte, y a Portugal la Colonia de Sacramento, pérdida que Francia compensó con la cesión de LOUISIANA. Nuevas hostilidades con Portugal desembocaron en la Paz de San Ildefonso (1777), por la que España recuperó Sacramento. El Tratado de Versalles (1783) que puso fin a la guerra conjunta de España y Francia contra Inglaterra, a favor de las colonias americanas de ésta, confirmó la reconquista de Menorca (1781) y devolvió a España las dos Floridas, pero Inglaterra continuó detentando Gibraltar.

Por la Paz de Basilea (1795) que costó a España su parte de la Isla Española (Santo Domingo), dió a su artífice, el ambicioso Godoy, el título de Príncipe de la Paz. En el Tratado de San Ildefonso (1796) España hubo de ceder Trinidad a Inglaterra y Louisiana a Francia y quedó sometida al Directorio, vasallaje que, con Napoleón, iba a convertirse en vergonzosa servidumbre (50).

Fernando VII, después de su abdicación delante de Napoleón, estuvo encerrado en Valençay, mientras sus súbditos hacían la guerra a Napoleón por devolverle la corona. Le devolvió Napoleón la corona en 1813, y ya en España sólo pensó restablecer la Monarquía absoluta. Los Territorios de Ultramar, en América, en presencia de la abdicación en Bayona de Fernando

---

(50) MENENDEZ PIDAL, R., "Historia...". - Tomo XXIX, -op. cit.- pp. 82-90.  
SERMEJO CABRERO, "Derecho y administración pública en la España del Antiguo Régimen". - Madrid, 1966. - pp. 22 y ss.

VII y la invasión francesa, decidieron proclamar su independencia.

Durante la Guerra de la Independencia funcionó - aparte de lo impuesto por Napoleón - un Gobierno Nacional, formado al principio por Juntas Locales y Regionales y luego por la Junta General Suprema, disuelta en 1810 y sustituida por un Consejo de Regencia, autoridad suprema hasta el regreso del Rey. La realidad, sin embargo, es que España era gobernada por las Cortes de Cádiz, cuya labor culminó con la primera Constitución española, de 19 de Marzo de 1812.

(C) PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA-ADMINISTRATIVA DURANTE EL REINADO DE LA CASA DE BORBÓN EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII:

Se ha hecho mención - más arriba - a la importancia del "despotismo ilustrado" en este período de la historia de España y ya han sido muchos los tratadistas que se han preocupado de valorar el peso específico de las presuntas relaciones entre la "Ilustración" y la gestión político-administrativas. Esta ráfaga ideológica albergaba unos contenidos de tolerancia religiosa, medidas económicas, fomento de la enseñanza y centralización del Estado sobre la base de una adecuada racionalización administrativa.

No está bien claro que los postulados de la "Ilustración", en lo que atañe a la organización administrativa del Estado, lograra alcanzar el rango de medidas efectivas y ordenadoras del cuerpo político e incluso muchas veces fueron de naturaleza contradictoria.

El giro centralista fue el denominador común de las reformas político-administrativas llevadas a cabo en la Europa del siglo XVIII. No obstante,

parece lógico pensar que tal sentido reformador se diera en países, como Prusia, Rusia o Austria, que no habían padecido un proceso de uniformación tan intenso como el acaecido en las Monarquías occidentales. (51).

El centralismo hispano se elaboró preferentemente sobre la unificación del Derecho Público, quedando más proyectado ostensiblemente en los niveles territorial y local. La estructura de la administración central estaba en manos del Monarca, con anterioridad a los Borbón, desde el reinado de Felipe II.

La centralización político-administrativa fue algo que en Europa o bien asumió el Rey de manera personal, o bien quedó como tarea compartida por el Rey sus Ministros (Carlos III gobernó a través de su Ministro FLORIDABLANCA concediéndole buena parte del protagonismo).

Una vez vista la incidencia del "despotismo ilustrado" en la administración pública y la situación de Europa, es preciso reconocer que ya, en los últimos años del siglo XVII, anunciaban gran cantidad de novedades (52). El Monarca de fines del siglo XVII en la realidad no resolvía nada, por la pérdida de iniciativas a fuerza de tantos Consejos, por lo que la iniciativa borbónica consistió en inyectar agilidad a las instituciones, convirtiéndolas en instrumentos de la voluntad de mando que el Rey personificaba. Los intentos de reforma más importante, en busca de una deseada centralización, serán llevados a cabo en el Consejo de Castilla al que será obligado informar de todo o cualquier asunto o negocio, según

---

(51) BERMEJO CARRERO, "Estudios sobre la administración central española (siglos XVII-XVIII)". - Madrid, 1962. - pp. 40 y ss.  
Actas del II Symposium de Historia de la Administración. -

(52) COS GAYÓN, "Historia...". - op.cit. - pp. 190-191.



se ordena por Felipe V en 1717, por Fernando VI en 1747 y por Carlos IV en 1804.

Durante el siglo XVIII se trató de deslindar la función de los Organos que trataban indistintamente del gobierno y de la justicia, con la creación de un sólo Organo superior de dirección (51). Esta centralización sólo encontró un punto de resistencia que fue en lo relativo a las inmunidades eclesiásticas. El Poder Ejecutivo (52) se iba fortaleciendo pero sin conseguir la centralización administrativa, pues se conservaban los centros especiales, a los que se respetaba, contentándose con ser el jefe de cada uno en particular sin tratar de amoldarlos a una forma común.

(D) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA MONARQUÍA DE LA CASA DE BORBÓN EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XVIII:

(a) Los comienzos del sistema administrativo borbónico:

Felipe V traía concretas instrucciones de su abuelo en las que se le recomendaba no tuviera favorito ni Primer Ministro, pero que se dejara asesorar por un Consejo para poder siempre decidir personalmente. Lo que sobraba en la Corte española eran Consejos, si bien ninguno de ellos reunía las condiciones deseadas por Luis XIV, por lo que había que crear, hacer, un nuevo Consejo, con miembros expresamente para él, y que no debía estar sujeto a los lentos e inadecuados modos de actuar de los anteriores.

La administración de los Habsburgo (53) - como se ha repetido - estuvo basada en un régimen polisindial, de varios Consejos, que atendían a los

(53) DOMÍNGUEZ ORTIZ y OTROS., "Historia..." - op.cit. - p. 265.

diversos territorios o a concretas materias, sobre los que estaba el poder del Monarca. Los Secretarios del Rey o los validos del siglo XVII servían de enlace entre el Monarca y los Consejos. En esta estructura burocrática se impone, por la Casa de Borbón, mitigar la fuerza de los Consejos, de la nobleza asentada en ellos, y fortalecer la de los Secretarios de Estado y del Despacho. Es decir, hay que abatir a la vieja nobleza española que dominaba los Consejos y buscar una administración más eficaz y subordinada al poder regio.

(b) Los Organos colegiados de la administración central durante el 1er. periodo de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española:

Lógicamente, se hace referencia al mismo apartado de la Casa de Austria.

. LOS CONSEJOS:

---

Antes de entrar en la nueva organización administrativa de los Borbón, parece lógico hacer un breve comentario de como influyó en los Consejos la nueva política administrativa, aparte de lo ya dicho en los apartados anteriores:

- . El Consejo de Estado, una de las piezas clave de la Monarquía en las dos centurias anteriores, queda marginado. No es abolido, pero prácticamente, no se reúne y aún se concede el título de Consejero a altos personajes políticos.
- . Los Consejos de Indias, Hacienda y Guerra se mantienen, pero intentando pasar sus consultas a las similares Secretarías de Estado.

- . Los Consejos que de alguna forma se ocupaban de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, fueron mantenidos como el de la Suprema y General Inquisición, Ordenes y de la Cruzada (suprimido en 1750).
- . El Consejo de Castilla extiende su jurisdicción a toda la Monarquía. Fue afectado grandemente por la Ley de Nueva Planta de MELCHOR DE AL CANAZ y por el "Motín de Esquilache". Bajo el CONDE DE ARANDA se amplió el número de Consejeros, con una mayor presencia de naturales de Aragón.
- . Los Consejos de Aragón, Italia y Flandes fueron suprimidos por las transformaciones territoriales consecuencia de la Guerra de Sucesión y por la "castellanización" emprendida.

. EL CONSEJO DE GABINETE:

Fue una creación de Felipe V. El Real Decreto de 30 de Noviembre de 1714 conecta el Gabinete con los propios departamentos de la administración central, repartiendo las tareas de acuerdo con las ideas de la clasificación en ramas para remediar el retraso de los negocios de la Monarquía. De ello, que aplicándose cada una de las ramas a una sola naturaleza de negocios, podían conocerse e instruirse en ellas, por lo que los Ministros jefes de los departamentos acudían como Consejeros a las reuniones del Consejo de Gabinete, pudieran obrar con el mayor conocimiento y experiencia.

. LAS JUSTAS:

Además de los Consejos - y de las Secretarías de Estado y del Despacho,

de las que se hablará en el epígrafe siguiente - estaban las Juntas, cuyo número ha hecho decir a BERRUJO CABRERO (54) "no hay nada comparable a las Juntas por razón de número".

Con las Juntas que se constituían se trató de buscar Organos especializados sin el complicado aparato de los Consejos, más económicas y con mayor grado de flexibilidad y acomodación a las circunstancias. Por lo general a cada nueva Junta se le adscribía un género de materias (Comercio, Obras y Bosques, Dependencias de Extranjeros, Baldía, etc.). Su actuación era en un ámbito menos amplio que el de los Consejos, aunque copiaban a éstos en el esquema de organización y funcionamiento, siendo su actividad característica - como la de aquellos - la emisión de dictámenes en respuesta a consultas concretas. Se les asignaba planta, facultades y hasta duración para cada caso .

#### - Junta Suprema de Estado:

La Junta Suprema de Estado fue, sin duda, uno de los Organos más importantes del reinado de los primeros Borbón, suponiendo una gran innovación en los Organos administrativos del siglo XVIII y paso decisivo para los futuros Organos del siglo XIX.

Esta Junta Suprema de Estado es el antecedente inmediato del Consejo de Ministros, constituido por Real Decreto de 19 de Noviembre de 1823, y en cuya "Exposición de Motivos" se hace referencia al Consejo de Gabinete - tratado en el apartado anterior - que creó Felipe V en 1714, y a la Junta Suprema de Estado establecida por Carlos III por la Real Ordenanza

(54) BENEYTO PEREZ, J., "Historia de la Administración Española e Hispánico-americana". - Madrid, 1958. - pp. 461 y ss.

fundacional de 8 de Julio de 1787. Siendo ésta última fecha la que, según MENEZDEZ PIDAL (55), se ha de considerar como la primera para hablar de Consejo de Ministros.

Componían la Junta los distintos Secretarios de Estado y del Despacho y, en casos especiales podían asistir a sus reuniones miembros de otros Consejos que el Rey designase - aunque en la práctica nunca fueron consultados. Se reunía semanalmente con carácter ordinario y su función era coordinar los distintos departamentos y a hacer que todos los Ministros tomaran interés personal en su ejecución (56).

(c) Los Organos individuales de la administración central durante el 1er. periodo de la Casa de Borbón en España:

. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEL DESPACHO:

Ya se expuso anteriormente las razones por las que las Secretarías del Despacho se titularon Secretarías de Estado y del Despacho.

Las Secretarías del Despacho fueron la gran innovación en la administración central durante el reinado de los Borbón, no sólo por la razón de que los métodos burocráticos de los Consejos fueran insuficientes (57), sino también por la razón, ya expuesta, de querer "apagar" a estos Organos colegiados, reducto de nobles y antiguos políticos y letrados eminentes. Por la Real Orden de 11 de Julio de 1705, Felipe V realiza la reforma administrativa recomendada por su abuelo, Luis XIV de Francia, en la

(55) en "Historia...".-Tomo XXIX.- op.cit.- p. 20.

(56) BENEYTO, J., "Historia...".- op.cit.- p. 461.

(57) ESCUDERO, J.A., "Curso de...".- op.cit.- p. 769.

COS GAYON, "Historia...".- op.cit.- p. 189.

forma más concreta y completa, con una adecuada distribución de competencias.

Bien es verdad, ya se ha comentado, que desde el comienzo del siglo XVIII se intenta regular oficialmente la posición asumida por los Secretarios. Se fundamenta en la idea de que no es suficiente un sólo Secretario - el Secretario del Despacho Universal - y hay que dividir, por materias, orgánicamente el Despacho Universal, lo que se realiza en variaciones periódicas en 1705, 1714, 1717, 1720, 1754 y 1787, creándose en éste último año la Junta Suprema de Estado (58), reunión institucionalizada y regular de los Secretarios de Despacho - bajo la presidencia del de Estado - culminó la organización comentada (59).

(d) La organización administrativa intermedia entre la administración central y la administración local, durante el 1er. período del reinado de la Casa de Borbón:

Cuando Carlos III regula la división territorial de España en "provincias" existían ya más de treinta demarcaciones, divididas a su vez en "partidas", "merindades", "cuadrillas", etc. La nueva división será más regular y uniforme, dotando a las "provincias" de una superficie análoga y de parecido número de "partidas", pero en la que influyen más imperativos históricos y topográficos que razones de lógica administrativa (60).

En 1785, el CONDE DE FLORIDABLANCA, establece la división en 40 provin-

(58) GARCIA MADARIA, J.M.S., "Estructura de la administración central. (1808-1931)", - INAP. - Madrid, 1962. - p. 769.

BERMEJO CABRERO, "Estudios...", - op.cit. - pp. 19 y ss. y 83 y ss.

BENEYTO PEREZ, J. "Historia...", - op.cit. - pp. 464-466.

(59) PERE MOLAS RIBALTA., "Historia...", - op.cit. - pp. 464-466.

(60) BERMEJO CABRERO, J.L., "Estudios...", - op.cit. - pp. 83 y ss.

cias - de lo que se tratará en profundidad más adelante -, pero sin mucha claridad en sus límites, que se dividían - a su vez - en "partidas", ("corregimientos" en Castilla y Aragón, las "merindades" en Vizcaya y Navarra, las "alcaldías mayores" en Guipúzcoa y las "hermandades" en Alava). La verdad es que tal división no mejoró la anarquía y el confusionalismo anteriores en la materia, ya que existían chocantes desigualdades en las superficies de las diferentes demarcaciones.

Por otra parte, existía una singular distinción entre "villas de realengo, villas de abolengo, villas de señorío y villas de órdenes ministeriales".

A los pocos años, a final de siglo, no existía una clara analogía entre división que existía en la práctica (Reinos, Principados, Señoríos y Provincias - extensas o no extensas -) y la legalmente aprobada.

#### Las Capitanías Generales:

Como consecuencia de los Decretos de Nueva Planta los territorios que componían la antigua Corona de Aragón perdieron su peculiar organización jurídico-administrativa heredada de los siglos medievales. Dejaron, pues, de constituir Virreinos dentro de la Monarquía española y pasaron a constituirse en distritos administrativos, dotados de la misma organización que en Castilla. Las únicas excepciones fueron Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava.

Para sustituir a los antiguos Virreyes, Felipe V nombró para cada territorio un Capitán General-Gobernador que, al mismo tiempo de ostentar la máxima autoridad política, como representante del Rey, era el Jefe Supremo del Ejército en su demarcación. Estas circunscripciones, constituidas

por las Capitanías Generales, se fueron adaptando al marco geográfico de la jurisdicción de las Chancillerías y de las Audiencias.

En el caso concreto de Cataluña, la nueva institución del Capitán General, presentaba características tales que lo transformaba en el más firme apoyo del nuevo régimen absoluto en el Principado. Es decir, la representación directa del Monarca, su máxima jerarquía militar y su jerarquía política como Gobernador conjuntamente, y su estrecha relación con la Audiencia, de la que era Presidente nato, lo cual llegó a suponer un verdadero poder de hecho en el Principado (61).

Existieron hasta doce Capitanías Generales: siete de la Corona de Castilla (Andalucía, Canarias, Castilla la Vieja, Extremadura, Galicia, Costa de Granada y Guipúzcoa), cuatro de la Corona de Aragón (Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia), y una del Reino de Navarra.

#### Las Reales Audiencias:

Por su parte, en las Reales Audiencias hay que distinguir la de Aragón que sirvió modelo para las demás, con funciones específicas de administración de justicia y asesoramiento al Monarca o a su representante en dicho Reino (62). Es decir, a efectos de justicia y gobierno, España se hallaba dividida en cierto número de Tribunales con funciones administrativas y políticas, presididos por un Capitán General, que era el sistema adoptado por el Real Acuerdo establecido para los cuatro Reinos de la Corona de Aragón por los Decretos de Nueva Planta, sistema ya existente - desde el siglo XVI - en el Reino de Galicia y en las Islas Canarias.

En Castilla se conservaron las dos grandes Chancillerías de Valladolid

(61) GARCÍA MADARIÁ, J. M. S., "Estructura..." - op. cit. - pp. 20 y ss.

(62) GARCÍA MADARIÁ, J. M. S., "Estructura..." - op. cit. - pp. 38 y ss.



y de Granada, cuyo ámbito de competencia fue reducido. En 1717 se creó la nueva Audiencia de Asturias, constituyendo un nuevo poder en el Principado frente a la Junta General y los Concejos. En 1790 se constituye la de Extremadura, con sede en Cáceres, al mismo tiempo que se ampliaba el ámbito competencial de la de Sevilla. Madrid se consideraba jurisdicción aparte, bajo la Sala de Alcaldes de Casa y Corte.

. Las Intendencias de Provincias:

Otro Organismo especialmente importante dentro de la administración territorial fue el del Intendente - de modelo francés, pero con raíces castellanas -, cuyas funciones, como agente de la centralización real, fueron en principio de carácter esencialmente militar aunque en sus tareas se incorporasen tareas relativas a finanzas, policía, justicia y guerra. La raíz militar de estos funcionarios se advierte en la distinción entre Intendentes del Ejército e Intendentes de Provincias. En 1712, se mantienen los del Ejército y se suprimen los de Provincias en aquellas zonas donde no hubiera tropas. En 1724 una disposición suprime los de Provincias como consecuencia de la dualidad existente entre Intendente y Corregidor, en donde el primero había llegado a transformarse en la primera autoridad de la provincia.

Por Ordenanza de 13 de Octubre de 1749 se restablecen las Intendencias de Provincias con las cuatro funciones primitivas, pero en la práctica los límites de estas funciones se confundían con las correspondientes al Corregidor. Hubo épocas en que Intendente-Corregidor estaban unidos en un sólo titular físico pero, más tarde, en 1766 se separan al parecer de un modo definitivo, pero volvieron a unirse a principios de siglo.

La amplitud geográfica de las Intendencias fue muy variable, ya que su creación fue sobre la base de las divisiones administrativas anteriores.

En el caso de la Corona de Aragón se constituyó una por cada antiguo Virreinato y, en Castilla, se las hizo coincidir con las Capitanías Generales o con los Corregimientos. Cuando se realizó la división en provincias, en 1785, su número se acomodó al de las Intendencias para que aquellas pudieran servir de marco a la jurisdicción del Intendente (63).

Las funciones competenciales, - que más arriba se han comentado - del Intendente, fueron:

- "policía", en lo referente al control del urbanismo, obras públicas y sanidad, más que lo referente a seguridad y vigilancia.
- "justicia", en lo relativo a las derivadas del resto de las funciones.
- "hacienda y guerra", verdadero núcleo de su actuación. Responsable de la recaudación de impuestos y del mantenimiento de las tropas del Ejército con aquellas recaudaciones, así como del fomento de la economía. También asumía la subdelegación de la Junta General de Comercio y Presidente provincial del Ramo, correspondiéndole la dirección de las Reales Fábricas, elaboración de mapas y censos demográficos.

#### . La administración territorial en las Indias:

Insiste el doctorando en lo mantenido en el Capítulo I de esta tesis, de que, las Indias, eran Territorios de Ultramar y no colonias - lo que es

(63) GARCÍA MADARIAGA, J. M., "Estructura..." - op. cit. - 48 y ss.

fácil comprobar por las leyes -, por lo que sus habitantes tenían los mismos derechos y obligaciones que el resto de españoles peninsulares e insulares.

Hasta mediados del siglo XVIII en las provincias de Ultramar cuya sede coincide con las del distrito superior, su Gobernador es el mismo Virrey o Presidente. Las restantes provincias disponían de Gobernadores propios. En las circunscripciones más amplias los Virreyes y Presidentes son - también - Capitanes Generales. Mientras que el resto de los Gobernadores ostentaban el título de Comandantes Generales. Las circunscripciones menores o provincias son objeto de reforma aplicándoseles el régimen de Intendencias, aunque sólo se aplica a determinadas provincias, siguiendo el resto con la denominación de "Gobernadores políticos y militares".

Hay que señalar que la dependencia de los Intendentes en los Territorios de Ultramar suponen, en sí mismo, un desmembramiento de poder. La dependencia, con respecto a la Corte, de los Intendentes de Indias, descansa sobre la plataforma continental que arranca la primera Ordenanza castellana de 1718 y su revisión en 1749. Aquellos Intendentes quedaban superditados a un Superintendente General que residía en la capital. La nueva orientación y ritmo que imprimió Carlos III a su política, marcan una etapa de proliferación y ascenso en el establecimiento y coordinación en las Intendencias, y desde entonces adquieren visos propios que las distinguen cada vez más de la original castellana, sin que ello atestigüe la diferenciación total y el rompimiento con las normas establecidas (64).

---

(64) ESCUDERO, J.A., "Curso..." - op. cit. - pp. 779 y ss.

MORAZZANI, GISELA., "Las Ordenanzas de los Intendentes de las Indias". - Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1972. - pp. 25 y ss.

La administración local durante el reinado de la Casa de Borbón en el siglo XVIII:

El espíritu reformador, centralista, de los setecientos afecta a los Municipios, último escalón de la pirámide administrativa. Es obvio afirmar la necesaria conexión entre los planos estatal y municipal, que siempre ha existido y que siempre tendrá que existir, pero, en la centuria que analizamos, es destacable la singular intimidad de esa relación y una inmediatividad poco comunes, por lo que un estudio de la problemática municipal de la época puede relevar y explicar criterios rectores de la coetánea acción del Estado (65).

En el siglo XVIII el Municipio es una institución que sufre largas y profundas crisis. Allí donde la Monarquía adquirió fortaleza, el Municipio perdió consistencia institucional. El régimen municipal dictaba mucho de estar unificado, por lo que coexistían diversos regímenes municipales propios de los distintos Reinos, aunque el castellano era el más extendido. La puesta en práctica de las medidas centralizadoras que se pondrán en marcha al principio de la centuria, tendrán su punto álgido durante el reinado de Carlos III.

Los Decretos de Nueva Planta contribuyen decisivamente a reducir diferencias en los regímenes especiales de la administración municipal existentes en la Corona de Aragón. Pero ello, no autoriza a pensar que el sistema castellano se transplantara tal cual a los territorios de la Corona de Aragón, especialmente a Cataluña, donde la conformación de los Ayuntamientos presentaban peculiaridades que obedecían a razones históricas di-

(65) GONZALEZ ALONSO. "Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen". - Siglo XXI de España, Editores, Madrid. - pp. 203 y ss.

ferentes (66). La incidencia del reformismo municipal se manifestó, aparte de en las direcciones señaladas de uniformismo en los patrones municipales y de la centralización, en las reformas que alteraron la composición de los Ayuntamientos por la transformación del régimen de los oficios. Tal extremo llega a implantarse en los "procuradores síndicos personeros", en los "diputados en común" y en los "corregidores", que son absorbidos por su propensión al colaboracionismo con el poder central (67).

Los graves desórdenes consecuentes a la venta de oficios y de bienes de propios, fuente esencial de los ingresos para las Haciendas municipales, fueron controlados por las Ordenanzas de 13 de Octubre de 1749 en las que se concedía a los Intendentes amplias facultades en materia de bienes de propios y arbitrios, y la de Julio de 1751 que preceptuaba que los Ayuntamientos rindieran cuentas anualmente al Consejo. Hay una excepción, un régimen peculiar administrativo local, consecuencia de que los Reyes debían residir en poblaciones ("ciudad regia", "Real Sitio") y éstos se acogen a dicha excepción, estando así sometidos a la autoridad de un Superintendente General, cargo que se desglosa de la Secretaría de Estado, existiendo - también - para un mejor orden un Teniente Gobernador y un Intendente.

#### . Los Corregidores:

Aparte de lo ya dicho en las páginas anteriores sobre este Organó municipal, hay que insistir declarando que fue de los de más importancia del

---

(66) GARCIA MARIN. "La reconstrucción de la administración territorial y local en la España del siglo XVIII". - INAP. - Alcalá de Henares, 1965 pp. 93 y ss.

(67) GARCIA MARIN. - "La reconstrucción..." - op.cit. - pp. 100 y ss.

siglo XVIII y que contribuyó, decididamente, a la centralización del sistema municipal. La institución multisecular del Corregimiento fue objeto de algunas reformas en el siglo XVIII que terminan de perfilarla, aunque en gran parte distinto al que había tenido en siglos anteriores.

El gran impacto de los Decretos de Nueva Planta, - que marca en buena medida las líneas del reformismo borbónico en lo que al Corregidor se refiere -, supone el trasplante a la Corona de Aragón de aquella institución genuinamente castellana. Un caso especial fue el de Cataluña, donde los "Vegueres" y "Sovegueres", que venían ejerciendo una función semejante a la de los "Corregidores" castellanos, no lograron hacer patente la voluntad regia en todos los rincones del territorio. En su consecuencia se ordenó dar entrada a las Corregidurías catalanas a mandos militares, en vez de a técnicos o burócratas, lo que había de acentuarse a todo lo largo de este siglo XVIII.

La figura del "Alcalde Mayor" o "Teniente" aparece íntimamente ligada a la del Corregidor, quién era nombrado por el propio Corregidor durante la primera mitad del siglo XVIII, pero - en la segunda mitad -, al acentuarse la presión centralista, los Reyes reclamaron para sí el nombramiento de estos oficios. Con el paso del tiempo se realizó una aproximación entre "Tenientes" y "Corregidores" dejando de ser, aquellos, meros auxiliares de éstos para convertirse en verdaderos Organos de la administración.

Es indudable, y ya se ha hecho referencia a ello, que las funciones del Corregidor se complicaron con la existencia de los Intendentes, ya que por las atribuciones de éstos la confrontación era inevitable, llevando aquel la peor parte. Lo que llegó hasta que, por una Ordenanza de 1749,

se sancionase la desaparición del Corregidor en las ciudades cabeza de Intendencia, asumiendo ésta la totalidad de las funciones. Surge así la figura del Intendente-Corregidor con desmedidas competencias y que durará hasta las reformas de Carlos III.

Las populistas reformas de Carlos III en la administración local:

El poder cada día mayor de los aristócratas, en su reacción contra la limitación de la actividad de los Consejos y su exclusión de los oficios municipales, así como la repulsa del pueblo, cada día mayor, del "despotismo administrativo", hace que Carlos III, siguiendo la tendencia centralista de la Casa de Borbón, desarrolle una política populista y disponga que todos los habitantes puedan desempeñar los oficios públicos. Para ello toma importantes medidas sobre las haciendas locales, crea los "diputados en común" y el "síndico personero", así como reforma los Corregimientos a los que separa de las Intendencias en 1766 (aunque se volverán a unir a finales de siglo). En este mismo año de 1766, el 26 de Junio, en otra Instrucción impone una elección de segundo grado frente a la perpetuidad de los cargos, así como adapta la clasificación orgánica de los Intendentes a los Corregidores y los llama de "entrada", de "ascenso" y de "término", en un lógico afán de profesionalización. Vigoriza la autoridad de los Corregidores y de los Alcaldes Mayores, al tiempo que da participación al pueblo mediante la designación, por elección indirecta de los "diputados del común" y del "síndico personero". Se pueda afirmar que la citada Instrucción de 26 de Junio de 1766, el Auto acordado de 5 de Mayo de ese mismo año, junto al "Reglamento para Nuevas Poblaciones" nos darán la idea del Municipio deseado durante el reinado de Carlos III (68).

Es oportuno afirmar, después de analizar las opiniones de diversos tratadistas, que la creación del "diputado en común" tuvo dos causas: una, la verdaderamente importante, la de tranquilizar la desconfianza de los pueblos y, otra, la deficiente actuación de los Regidores. Estos "diputados en común" no tuvieron el suficiente apoyo por miedo a revoluciones, si bien, en pura técnica administrativa, pudiera ser por tratarse de una institución sin antecedentes en el mundo europeo.

. La administración local en los Territorios de Ultramar durante el siglo XVIII:

En los Territorios de Ultramar coexistieron ciudades y pueblos típicamente españoles con poblados de aborígenes. Las primeras eran consecuencia de la instalación de misiones religiosas, establecimientos mineros o guarniciones militares, aunque alguna vez fueron creadas de nuevo.

En las ciudades fue implantado el régimen municipal castellano, por lo que las medidas adoptadas por Carlos III repercutió en ello en la manera comentada en el apartado anterior. Ahora bien, en la práctica la vida local en las Indias va desfalleciendo por los abusos cometidos en ellas. Lo que obligó a Carlos III a enviar "visitadores" - institución preferida por el Monarca que creía que con ellos penetraba la Ilustración -, pero que fueron mal acogidos por la suspicacia de los Virreyes, que obstaculizaron por todos los medios su labor.

Esa suspicacia de los Virreyes tenía su razón de ser en que ya el nombramiento de Intendentes había mermado su poder, lo que - en un principio -

(68) GUILLAMON, J., "Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III". - Instituto de Estudios de la Administración Local. - Madrid, 1980. - pp. 27 y ss y 123 y ss.  
BENEYTO PEREZ, J., "Historia...". - op.cit. - pp. 477 y ss.



fue favorable para los Municipios por mejorar la hacienda local. La reglamentación de estos Intendentes de Indias aparece en la Real Ordenanza de 1786 con el título de "Establecimiento e Instrucción de Intendentes", preparada POR GALVEZ como Ministro Universal de las Indias. Ejercieron estos Intendentes una gran influencia en la vida local, eliminando la intervención de los Regidores en materia fiscal, intervención sustituida por la de Juntas compuestas por el Alcalde Mayor, dos Regidores y un Procurador. Los Intendentes actuaban como cabeza de la administración, del gobierno judicial y del político, presidiendo el Cabildo; también eran protectores de los indios, promotores de la agricultura y de la industria. Hay un unánime reconocimiento doctrinal de que la tarea de los Intendentes de Indias vigoriza la administración y la da una mayor eficacia, así como que los informes sobre su actuación declaran la probidad y la idoneidad de ellos frente a la corrupción de Corregidores y Alcaldes Mayores.

Y, por último, se pueden señalar dos peculiaridades interesantes: una, el nombramiento de "regentes", una especie de Corregidores; y, otra, que excepcionalmente los notables del pueblo o villa, tanto civiles como eclesiásticos, se reunían con el Ayuntamiento en una especie de Cabildo abierto.

2.3.3.- 2º y 3er. período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española:

- (A) Introducción y análisis de la influencia en el régimen administrativo español de los conceptos consagrados por la emergencia de la Administración Pública durante la Revolución Francesa:

Ya en 2.3.2. (A) se dijo que, para el doctorando, - y en lo que se refie-

re al tema de esta tesis -, el día 24 de Septiembre de 1810 en que las Cortes de Cádiz acuerdan unánimemente la Declaración de Principios, recogidos en Decreto de la misma fecha, en la que se incluye la "separación de poderes", es el día en que nace la Administración Pública española, es lo que dará lugar - más tarde - al paso crucial de una administración auxiliar y subalterna a la impresionante Administración Pública, que ha surgido en Francia, al final de la Edad Moderna e inicios de la Edad Contemporánea, durante la Revolución Francesa, al proclamarse el principio de "división de poderes" (según los esquemas de LOCKE y MONTESQUIEU), integrándose - pues - la Administración Pública en el elemento del Estado, Poder Ejecutivo, que en el momento histórico - que se señalará más adelante - lo llena totalmente (69), es decir, será igual hablar de Administración Pública que de Poder Ejecutivo.

Pero, esta misma fecha de 24 de Septiembre de 1810, y dentro de la metodología para el desarrollo de esta tesis, sirve para diferenciar el fin del primer período de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española y, en consecuencia, el principio del segundo período que abarcará hasta el 2 de Abril de 1845 en que, realmente, se implanta la Jurisdicción Contencioso-administrativa en España, por lo que otro elemento del Estado, el Poder Judicial, desde fuera de la organización administrativa no como se había hecho hasta entonces, controlará la actividad de las Administraciones Públicas para lo que conocerá de todos los actos de ellas, sujetos al Derecho Administrativo, y de las disposiciones con rango menor de ley. Se implantará, pues, una Justicia Administrativa seria y rigurosa, en base a ese principio de "separación de poderes" al que se

(69) Sobre ello se recurre a cualquier Manual de Derecho Administrativo.- Así, QUIROGA DE ABARCA, J.M.S. "TEMAS-RESUMENES DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- Vol. I.- Dykinson.- Madrid, 1990.- pp. 3 y ss.

ha hecho referencia.

En este epígrafe, se analizará - también - el 3er. período de esa titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española que, iniciándose en el 2 de Abril de 1845, abarcará hasta el día 14 de Abril de 1931 en que se proclama la II República Española, con los interregnos del destronamiento de Isabel II y el "Gobierno provisional", el Reinado de Amadeo I de Saboya, y la I República Española.

Antes que nada, y dada su gran importancia sobre todo en la época que se estudia, hay que analizar los orígenes y particularidades de nuestro régimen administrativo, y de manera especial, por la materia que investiga esta tesis, sus peculiaridades en nuestro régimen local (70):

- Hay tratadistas que consideran que todo se inicia con lo que la Revolución francesa supone. Posición generalizada en este tema y en la que hay una gran parte de verdad (71). Ahora bien, negar totalmente cualquier tipo de conexión con la situación precedente resulta, sin embargo, inexacto. Ya en la misma Francia se trató el tema en su misma generalidad (72) y en cuyas conclusiones coinciden autores españoles (73), por lo que se permite hablar de una indudable continuidad institucional, en relación con algunas téc-

---

(70) S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, "Descentralización administrativa y organización política". - Tomo I. - Ed. Almaguara. - Madrid, 1973. - pp. 19 y ss.

(71) ADOLDO POSADA, "Evolución legislativa del Régimen local en España (1812-1909)". - Madrid. - pp. 12 y ss.  
BENEYTO, J., "Historia de la Administración española e hispanoamericana". - Madrid, 1968. - pp. 544 y ss.

(72) TOCQUEVILLE, ALEJO DE. "El Antiguo Régimen y la Revolución". - Lib. II Madrid, 1969. - Caps. II y ss.

(73) CARRASCO CANALS, C., "La Administración española en el siglo XVIII" Estudios homenaje al Profesor Lopez Rodó. - Madrid, 1972. - pp. 11 y ss.  
ARTOLA, J., "Los orígenes de la España contemporánea". - Madrid, 1959.

nicas y fórmulas organizativas que habrían de mantenerse.

Por lo tanto, la propia centralización administrativa encuentra, especialmente en la última fase del Antiguo Régimen, una formulación precisa que posteriormente habría de ser desarrollada.

Otro sector doctrinal, no carente de razones argumentales, defiende la tesis, tampoco del todo exacta, de quienes desde una posición nacionalista a ultranza (74) niega, o no valora debidamente, el impacto de la Revolución francesa en nuestro régimen administrativo. Ahora bien, el hecho de reconocer una continuidad evidente con situaciones del Antiguo Régimen, constituyen metodológicamente un dato del mayor interés.

Pero, hay que afirmar categóricamente que la influencia francesa la vemos recogida en nuestro Ordenamiento Jurídico. Es algo que no puede negarse ya que la reiteración, incluso en su misma literalidad, de fórmulas alumbradas en el Sistema francés, ajenas a nuestro Derecho histórico, parece que obliga a no despreciar principios establecidos por la Revolución francesa.

Hay, pues, dos puntos de vista en el planteamiento de nuestro régimen administrativo que, en lo que se refiere al Régimen local, es fácil de comprobar siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA (75) y que se puede resumir en los siguientes puntos:

(19) El punto de partida es el Decreto francés de 14 de Diciembre de

---

(74) S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, "La descentralización..." - op. cit. p. 22.

SEVILLA ANDRÉS, "Historia política de España. (1800-1967)". - Madrid 1968. - pp. 3 y ss.

(75) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "La configuración..." - op. cit. - pp. 23 y ss.

1789, en cuyo artículo 49 se señalaba, que los Cuerpos municipales tendrían dos especies de funciones a desempeñar, unas propias del poder municipal, y las otras propias de la Administración del Estado y delegadas por ella a los Municipios.

Hay un reconocimiento de un poder municipal, ejercido - además - por unos Organos constituidos electoralmente. Se deduce de ello que es el territorio el único dato determinante, al margen de cualquier valoración de clase o grupo (75). Por lo tanto, hay de una parte, poderes propios, autonomismo ciudadano, territorialidad; y, por otra parte, funciones de la Administración del Estado cuyo ejercicio se delega a las Municipalidades (76).

(2º) Frente al particularismo con que hasta entonces se estableciera la institución municipal, se generaliza de modo uniforme la fórmula que se establece. Todos los Municipios y sus vecinos se someten a un mismo régimen jurídico. (77).

(3º) La generalización uniforme e igualitaria de las fórmulas municipales se lleva a cabo al mismo tiempo que se propugnan unos esquemas de carácter "autárquico" (77). Es decir, se regulan igualmente todos los Municipios, al tiempo que se establece que, en cada uno de ellos, serán los propios interesados no sólo los que participan en su gestión, sino - incluso - los que los constituyan.

Este uniformismo y la gestión directa por parte de los vecinos

---

(75) GARCIA DE ENTERRIA, E. "Turgot..." - op. cit. - pp. 104 y ss.

(77) S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL, "Descentralización..." - op. cit. - pp. 22 y ss.

son las que determinan inequívocamente la generalización en España de la fórmula de los "Ayuntamientos" que servirá de base a las Cortes de Cádiz sobre esta materia del régimen local (78).

- (49) La característica de la emergencia histórica de las Administraciones Públicas es la centralización, lo que no deja de ser una gran paradoja. La sustitución de la estructura de los poderes secundarios (79) por la estructura de la Administración centralizada, venía impuesta precisamente así, por la propia dialéctica de la idea de igualdad social que, en efecto, hacen imposible los poderes secundarios, tanto porque niega la posibilidad de clase o personales, como porque - aún cuando tales poderes se situaran en corporaciones impersonales - se derivaría una discriminación desigual entre miembros y no miembros de esas corporaciones, o entre los que son de una y los que son de otra.

La centralización es, pues, la fórmula para abatir un régimen de desigualdad fijado en base al territorio. Ahora bien, se presenta asimismo como exigencia que es también requerida para llevar a cabo la modificación que se pretende de unas estructuras políticas y sociales (80).

Concretamente, y en lo que se refiere a la influencia de estos principios

-----  
(78) *Ibid.* - p. 27.

(79) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "La Revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea". Homenaje a Pérez Serrano. Madrid 1969. - pp. 235 y ss.

(80) S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLO. - "Descentralización...". - *op. cit.* p. 28.

A. RAMOS OLIVEIRA. "La unidad nacional y los nacionalismos españoles". - México, 1970. - pp. 116 y ss.

consagrados en la Revolución francesa en la Constitución de 1812, se puede resumir la investigación a los siguientes puntos:

- En lo que se refiere a la formulación del Texto Constitucional, no hay más remedio que acudir a las respuestas de la célebre Consulta al pueblo español, en que si hay respuestas sobre una continuidad del pasado, otras se refieren a la instauración de un Estado fuerte y unitario, y muchas más que son una copia literal de los postulados de la Revolución francesa, en las que se insisten en la supresión de fueros personales y regionales, es decir, una uniformidad constitucional, territorial y personal. También hay una mayoría de respuestas sobre la necesidad de una nueva división administrativa.

- Y respecto al problema de la centralización administrativa el Texto Constitucional, sigue - en gran parte - los conceptos consagrados por la Revolución francesa, como es fácil comprobar en los correspondientes constitucionales, en el "Discurso Preliminar" leído en las citadas Cortes y en los argumentos expuestos en su discusión. Y así si en la regulación de los municipios se recogen, como se ha dicho en párrafos anteriores:

. la unidad real y viva que ofrecen los pueblos y el reconocimiento que el Ayuntamiento no es más que la expresión legal de los mismos, así como la abolición de los privilegios locales. Es decir, igualdad y uniformismo.

. se trata de establecer un sistema de auténtico gobierno ciudadano. Es la base sólida en que se asienta el Régimen local.

Pero, considerando a los Ayuntamientos como Organos asentados sobre bases populares pero subordinados al Gobierno, subordinados - pues - al Poder Ejecutivo. La representatividad no desvirtúa la condición básica que tienen de delegados del Poder Ejecutivo. Característica fundamental que se confirma en los Decretos de las Cortes de Cádiz de 23 de Mayo y 10 de Julio de 1812, y en la " Instrucción para el gobierno de las Provincias de 23 de Junio de 1813.

- (B) La Administración Pública durante este 2º y 3er. periodo de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española:

Ya se indicó, en su momento, que hasta que el 23 de Febrero de 1814, en que puso pie en España Fernando VII "El Deseado", la que realmente gobernaba España eran las Cortes de Cádiz que, en 19 de Marzo de 1812, aprobaban la que fué la primera Constitución española libremente acordada en territorio español (se recuerda que para el doctorando no se puede considerar incluida en nuestra historia constitucional la Constitución de Bayona impuesta por Napoleón).

Esta Constitución de 1812 ha dado lugar a multitud de discusiones doctrinales, siendo importante para esta tesis el análisis de si hubo o no ruptura con el pasado inmediato. Sobre ello habrá que tenerse muy en cuenta la valoración general, que se puede sintetizar en la conocida afirmación de MARX de que "la Constitución de 1812 es una reproducción de los antiguos fueros, pero leídos a la luz de la Revolución francesa y adaptados a las necesidades de la sociedad moderna".

En la ordenación administrativa que la Constitución de Cádiz, 1812, hay



unas perspectivas contrapuestas (81):

- por una parte, se dice que hay que mantener formalmente una tradición.
- por otra parte, hay el reconocimiento de una indiscutible continuidad con los "precedentes inmediatos de centralización", un reforzamiento del poder central (82). Conoce el doctorando las afirmaciones de tratadistas que han visto en esta Constitución de Cádiz el reconocimiento de una diversidad regional, pero una simple reflexión hace que se comprenda que no es así, pues si hay un reconocimiento de una pluralidad de Juntas soberanas constituidas, en las que - sin embargo - se constata un sentido contrario a los fueros regionales, así como una uniformidad constitucional en todo el territorio y una consolidación de un Estado unitario y homogéneo (83).
- Aparece en esta Constitución de 1812 el concepto "Provincia", pero no como Entidad Local, no como una descentralización administrativa, sino que será un auténtico Órgano del Poder Central - que realiza una desconcentración administrativa interesante - que inspeccionará, con el Jefe Político, todas las ejecuciones que necesiten realizarse para el cumplimiento de la competencia delegada del Gobierno a los Ayuntamientos.

El 23 de Febrero de 1814 - como se ha dicho - atravesaba Fernando VII la

---

(81) A. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLO, "Descentralización..." - op. cit. - pp. 44 y ss.

MARTÍNEZ MARINA, "Teoría de las Cortes", - Tomo I. - Madrid, 1813, p. 112

(82) ARTOLA, J. "Los orígenes..." - op. cit. - pp. 403 y ss..

(83) *Ibid.* - pp. 267 y ss., 407 y ss.

frontera acompañado de su séquito. En Valencia se entregó al Monarca el "Manifiesto de los persas", suscrito por 69 diputados antiliberales. El 11 de Mayo el Capitán General de Castilla la Nueva disolvía las Cortes, y el día 13 entraba Fernando VII en Madrid. El Rey se dirigió al pueblo declarando que no juraría la Constitución, que desaprobaba los actos de las Cortes de Cádiz, que condenaba el despotismo y que ofrecía convocar unas nuevas Cortes, que se constituirían legalmente y que remediarían los males que aquejaban la Nación. Es el retorno a un radical absolutismo, pero que se restaura con toda su fuerza, con violencia insospechada anulando no sólo la Constitución de 1812, sino también todas las disposiciones surgidas de ella o inspiradas en sus principios.

Desaparecerá, pues, hasta el más mínimo rasgo de descentralización o de representatividad en los Cuerpos locales. Se dictan medidas cuyo alcance se explica por sí sólo: imposición de censura previa del "Jefe Político" al tiempo que se ordena la extinción del cargo, volviendo sus atribuciones a los Capitanes Generales; el 24 de Mayo se suspende la creación de Ayuntamientos en los pueblos que carecían de ellos, ordenándose el cese de los constituidos que no tuvieran autorización del Gobierno; el 15 de Junio (84) se ordena que los Ayuntamientos arreglen sus facultades económicas en la manera que regía en 1808; se disuelven las Diputaciones; se repone a los Intendentes y Subdelegados de Rentas en la autoridad que gozaban en 1808; el 30 de Julio se ordena la desaparición de Ayuntamientos y Alcaldes constitucionales y el restablecimiento de los Ayuntamientos, Corregimientos y Alcaldes Menores en la forma que existía en 1808. Se desmonta todo lo que en el campo de la descentralización, representati-

---

(84) S. MARTÍN-RETORTILLO y E. ARGULLOL. - "Descentralización..." - op. cit. pp. 66 y ss.

vidad y democracia pudiera haberse montado.

Crea Fernando VII la Junta Consultiva del Gobierno, Organó puramente Consultivo, al que se encomienda el análisis del estado de los tramos de la administración, impuestos, derechos y contribuciones vigentes (85).

El descontento popular, unido a la descomposición y a la rebeldía, llevan a la "Revolución liberal de 1820" que supone la vuelta a la Constitución de 1812 y a obligar al Rey a jurarla, lo que según los autores, hizo con sorprendente cinismo. Se abre el llamado y confuso "trienio constitucional", es la época del "trágala". Pero la Nación, después de la opresión absolutista respira un aire nuevo y distinto de libertad, que para MARI (86) este trienio constitucional es, aunque demasiado prematuro, tímidamente republicano.

Se desea, de nuevo, restaurar el constitucional "sencillo y benéfico sistema municipal", cauce inmediato y próximo de participación ciudadana. La vida municipal - por tanto, la descentralización administrativa - se robustece, tarea en la que la "Milicia Nacional" pasará a desempeñar papel importante, y de especial interés para la materia de esta tesis. Reestructurada en Abril de 1820 - y sin perjuicio de su vinculación jerárquica a la jurisdicción militar - la organización y la administración de la misma se encomienda a los Ayuntamientos, por lo que convierte en elemento fundamental al servicio de la Constitución y, de un modo muy principal, en elemento de fortalecimiento de la autoridad local (87).

---

(85) P. GONZALEZ MARIAS, "Genesis y evolución de la Presidencia del Consejo de Ministros en España (1800-1875). - Madrid, 1974. - pp. 99 y ss.

(86) K. MARX. - "Revolución...". - op. cit. - pp. 159 y ss.

(87) S. MARTIN-RETORTILLO y E. ARGULLOL. "La descentralización...". - op. cit. p. 70.

Renace, pues, el régimen constitucional de Cádiz que, en lo que se refiere al tema de esta tesis, a la descentralización administrativa, no sólo va a declararse por las Cortes de 1820-1823 la total vigencia de lo declarado en el Texto Constitucional sino que, además, le darán nueva fuerza, al intentar una profunda revisión, una aún mayor descentralización y una seguridad y defensa de sus planteamientos. Por eso la "Instrucción de 1823 para el gobierno económico-político de las Provincias" que regulaba la materia que nos ocupa, será revisada acentuando sus principales rasgos y rectificando algunos otros, insistiendo de modo principal en fórmulas descentralizadoras, como el delimitar o reducir la intervención de los agentes del Poder central en las elecciones municipales, como la propuesta que postulaba la transferencia total a las Diputaciones de las funciones de tutela y control electorales que, con carácter general, ostentaban personalmente los "Jefes Políticos", así como una fidelidad absoluta al carácter electivo de los Organos del gobierno local.

En base a todo ello fué la promulgación de la ley de 2 de Marzo de 1823, que recoge "La Instrucción para el gobierno económico político de las provincias de la península, islas y posiciones adyacentes". Las Cortes del trienio liberal se hará eco de las posiciones descentralizadoras a dos niveles distintos (88):

- En uno, se establece la delimitación de las competencias correspondientes a las distintas entidades.
  
- Y, en otro nivel, articulando ya en concreto una serie de relaciones entre ellas.

---

(88) Idem. - pp. 72 y ss.

que sigue en todo a la más pura tradición del pensamiento francés revolucionario, distinguiendo las competencias propias de los pueblos, que ejercen a través de los Ayuntamientos, de las que éstos pueden realizar supeditados a la acción de la Diputación o del Estado. Regulando, lógicamente, las relaciones entre unos y otros de estos entes institucionales.

Con la ayuda del ejército de la Santa Alianza ("Los Cien Mil Hijos de San Luis"), vuelve Fernando VII a ser Rey absoluto, y comienza - otra vez una sangrienta represión. Esta "década ominosa" será, con su vuelta al más puro absolutismo, el intento de regresar al pasado, de nuevo a ideas y planteamientos de 1814. Pero, la pérdida de adhesiones personales sumerge al Monarca en esta década a una etapa de continuas sospechas, lo que le conduce a dictar normas de rígido control sobre los funcionarios de la Administración Pública y a intentar deshacer todo lo logrado en descentralización administrativa de las entidades locales, lo que no logra satisfactoriamente pues ya ha calado el "poder municipal" hondamente en el pueblo español. (89).

El 29 de Septiembre de 1833 fallecía Fernando VII, subiendo al Trono Isabel II, - quién había jurado como Princesa de Asturias el 20 de Junio de ese mismo año de 1833, con las lógicas protestas de Don Carlos, hermano de Fernando VII y a quién con la aplicación de la "Ley Sálica" le correspondía el Trono -, de quién sería tutora, y Gobernadora del Reino, su madre Doña María Cristina.

Al poco tiempo, en 28 de Agosto de 1834, Joaquín María López presentó en

---

(89) JAVIER DE BUREOS. "Exposición dirigida al Señor Don Fernando VII, desde París en 24 de Enero de 1828, sobre los males que aquejaban entonces a España, y los medios de remediarlos". - Anales del Reinado de Doña Isabel II. - Tomo I. - Madrid, 1850. - pp. 23 y ss.

las Cortes lo que se dió por llamar la "Tabla de Derechos", en que se planteaba una profunda modificación del régimen vigente (90).

Se ha dicho que es una copia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, pero un simple examen de los textos niega tal afirmación. También hay que señalar que muchos de los artículos de la "Tabla de los Derechos" figuraban en la Constitución española de 1812 con distinto origen que la francesa. (91).

En la gran reforma que se intenta es básico deslindar las coincidentes atribuciones judiciales y administrativas, lo que lleva al Gobierno a estudiar la:

- Supresión del Consejo de Estado durante la menor edad de Isabel II, ya que durante este período existe el Consejo de Gobierno.
- Supresión del Consejo de Castilla, de la Cámara de Castilla, del Consejo de Indias, de la Cámara de Indias. Creación del Tribunal Supremo de España e Indias.
- Supresión del Consejo de Guerra. Creación del Tribunal Supremo de Guerra y Mar.
- Supresión del Consejo de Hacienda. Creación del Tribunal Supremo de Hacienda.
- Reforma del Consejo de Ordenes.
- Creación del Consejo de España e Indias como Órgano consultivo de la Corona.

---

(90) D. SEVILLA ANDRÉS. "Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España". - Tomo I. - Madrid, 1969. - pp. 288 y ss.

(91) D. SEVILLA ANDRÉS. "Historia Política de España (1800-1973)". - Vol I Editora Nacional. - Madrid, 1974. - p. 138.

Esta reforma, cuyos inicios se habían comenzado en 1833 dará lugar a lo los tratadistas llaman la "década increíble" de la Administración española, pues si se plasma en la práctica el surgimiento del Derecho Administrativo puede considerarse también que es - en la práctica - la emergencia de la Administración Pública española (92).

Esta reforma es el punto de tránsito del régimen consultivo antiguo al moderno (93). Al poco tiempo por considerar anticonstitucional (artículo 236) el Consejo Real de España e Indias, así como por razones de economía y ahorro, se suprime este Consejo. Habían transcurrido solamente diez días desde que el Consejo de Gobierno se planteó tal reforma, que unánimemente aprobó, emitiendo un Dictamen el día 14 de Marzo de 1834, cuando se promulgaron seis Decretos el 24 de Marzo de 1834, en el que legalmente se presentaba tal cambio fundamental. Todas las investigaciones llevan a que fue su principal promotor JAVIER DE BURGOS, quién ya había criticado duramente al Consejo de Castilla en el año 1826. Era el momento idóneo para plantear la fundamental reforma, ya que había una Regente en el Trono, una guerra civil, un régimen absoluto, sin Cortes, sin Constitución y con unos Consejos moribundos, lo que hizo fácil adoptar las trascendentales innovaciones introducidas en los seis primeros meses de la Regencia. Ahora bien, estos seis Decretos de 24 de Marzo de 1834 para JAVIER DE BURGOS eran solamente unos de los muchísimos pasos que se debían dar para que avanzara una nueva, total y completa, Administración Pública. Esta reforma de 24 de marzo de 1834 fue, según M. BAENA DEL ALCAZAR (94), la consecuencia lógica de la aceptación por el Gobierno español del prin

(92) BAENA DEL ALCAZAR, M. en "Curso de Ciencia de la Administración". -- Tecnos.- Madrid, 1968.- p. 175.

(93) CORDERO TORRES, J.M. "El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España".- Madrid, 1944.- p. 88.

(94) en "Historia de la Administración".- Madrid, 1962.

cipio de "separación de poderes" y, concretamente, de la plena autonomía de los Tribunales y de la creciente relevancia de la Administración Pública.

Pero, hay que recordar que el mayor esfuerzo de JAVIER DE BURGOS(27) en 1834 era la reglamentación y puesta en marcha de los Subdelegados de Fomento, encargados de llevar a cabo su pretendida reforma en el ámbito provincial, materia de tal importancia que merece, según el doctorando, un epígrafe aparte.

- (C) Especial referencia a la división en Provincias del territorio nacional (1811-1833):

Antes de seguir adelante con el contexto histórico de centralización, des concentración o descentralización administrativa, considera el doctorando necesario hacer un mención concreta y específica a todo lo que se refiera a la "provincia" que servirá de Organó de centralización, será Ente para la desconcentración y, también, al fin será Ente descentralizado.

Al final del apartado anterior se puso énfasis en la división provincial de 1833, pero - lógicamente - no fue JAVIER DE BURGOS el primero en comprender la necesidad de esa reforma, ni en proyectarla ni en decretarla ya que había sido decidida por el artº. 11 de la Constitución de 1812. El 12 de Junio de 1813 las Cortes envían una comunicación a la Regencia para que ponga en práctica lo preceptuado en dicho artículo 11 constitucional, por lo que doce días después se comisiona a FELIPE BAUZA (95) para

-----  
(95) CALERO AMOR, ANTONIO M<sup>a</sup>. "La división provincial de 1833. Bases y antecedentes." - Instituto de Estudios de Administración Local. - Madrid, 1967. - pp. 11 y ss.  
MARTINEZ DIEZ, GONZALO. "Genesis histórica de las provincias españolas". - ANDE, LI, 1961. - pp. 523-593.



que proyecte dicha división, encontrándose con los siguientes antecedentes, en las situaciones reales y disposiciones aprobadas:

- A fines del siglo XVI:

. León (habla por Asturias)	. Toro
. Zamora (habla por Galicia)	. Salamanca
. Valladolid	. Burgos
. Soria	. Segovia
. Avila	. Madrid
. Toledo	. Cuenca
. Guadalajara	. Murcia
. Sevilla	. Córdoba
. Jaén	. Granada

(En 1623 se da una representación plural en cada una de las ciudades gallegas que formaban parte de las Juntas del Reino y que asistían por turno a las Cortes; La Coruña, Betanzos, Mondoñedo, Santiago, Orense, Lugo y Tuy. En 1653 algo semejante ocurrió con Extremadura, pero la representación plural estaba confiada por parejas y con un procurador cada una, a Palencia, Badajoz, Mérida, Trujillo, Cáceres, Alcántara. En 1660 recupera el derecho perdido Palencia).

- En el siglo XVIII y primera decena del XIX:

. Alicante (1799, 1810)	. Alava (1785, 1810, 1812)
. Almería	. Aragón (1785, 1810, 1812)
. Asturias (1799, 1812)	. Avila (1785, 1812)
. Badajoz (en 1810; Mérida)	. Baleares (1785, 1812)
. Barcelona (1810; en 1812; Monserrat)	
. Bilbao (1785; en 1812; Vizcaya)	. Burgos (1785, 1810, 1812)
. Cáceres (1810)	. Cádiz (1799, 1810; en 1812; Jerez)
. Calatayud	. Canarias (1785, 1812)
. Cartagena (1799)	. Castellón
. Cataluña (1785)	. Ciudad Real
. Chinchilla	. Córdoba (1785, 1810, 1812)
. Coruña (1785, en 1810 Betanzos y Santiago)	
. Cuenca (1785, 1810, 1812)	. Encartaciones de Vizcaya (1785, 1810)
. Extremadura (1785)	. Galicia (1782, 1810, 1812)
. Gerona (1810, 1812)	. Granada (1785, 1810, 1812)
. Guadalajara (1785, 1810, 1812)	. Guipúzcoa (1785)
. Huelva	. Huesca (1810)
. Islas Baleares (1785)	. Islas de Gran Canaria (1785)
. Jaén (1785, 1810, 1812)	. Jativa
. La Mancha (1785, 1810, 1812)	. León (1785, 1810; en 1812; Astorga)
. Lérida (1810; en 1812; Segre)	. Logroño
. Lugo (1785; en 1810; Mondoñedo)	. Madrid (1785, 1810, 1812)
. Málaga (1799, 1810, 1820)	. Murcia (1785, 1810, 1812)
. Navarra (1810)	
. Nuevas Poblaciones de Andalucía (1785, 1810)	
. Nuevas Poblaciones de Sierra Morena (1785, 1810)	
. Orense (1785, 1810, 1812)	. Oviedo (1810; en 1812; Asturias)

- . Palencia (1788, 1810, 1812)
- . Salamanca (1788, 1812; en 1810: Ciudad Rodrigo)
- . San Sebastián (1788; en 1812: Guipúzcoa)
- . Santander (1810, 1820)
- . Sevilla (1799, 1810, 1812)
- . Tarragona (1810; en 1812: Bocas del Ebro)
- . Teruel (1810)
- . Toro (1788, 1810)
- . Valladolid (1788, 1810, 1812)
- . Villafranca del Bierzo
- . Vizcaya (1788, 1810, 1812)
- . Zaragoza (1810)
- . Pamplona (1788, 1812; en 1810: Navarra)
- . Segovia (1788, 1810, 1812)
- . Soria (1788, 1812)
- . Toledo (1788, 1810, 1812)
- . Valencia (1788, 1810, 1812)
- . Vigo (1788; en 1810: Tuy)
- . Vitoria (1788; en 1810 y 1812: Alava)
- . Zamora (1788; y en 1812: Toro)

FELIPE BAUZA en su exposición de 21 de Septiembre de 1813 (96) dá las motivos que le llevan a proponer su nueva división, la que es remitida al Consejo de Estado en 26 de Enero de 1814, pasando a la Comisión de Gobernación el 12 de Febrero siguiente.

La exposición de FELIPE BAUZA propone lo siguiente: "Para conseguirlo he cho tres divisiones de Provincias o gobernaciones, dejando en su estado actual o con muy pocas variaciones los grandes Reynos que hasta hoy se han manejado por una sola autoridad civil o militar tales como Aragón, Valencia, Cataluña, Galicia y otros que constan en la demostración.... Para formar la 28 he distribuido la restante parte del territorio en Provincias de menos extensión, población y riquezas, que siempre se hana manejado por sí solas y también de algunas Provincias marítimas, como Cádiz, Málaga y Santander, .... Por último aprovechándose de lo prevenido en el art.º 32 de la instrucción dada para el gobierno político-económico de las provincias, he formado dentro de las de primera clase, otras de 38 a que llamo partidos o gobernaciones subalternas..."

Paralelamente, las Cortes de Cádiz formaron el 8 de Marzo de 1814 una Comisión a tales efectos. A su vez, la Comisión de Gobernación acepta el proyecto de BAUZA, pero reduciendo a 39 las 44 provincias propuestas, pero insistiendo en la provisionalidad del proyecto, sin embargo pocos días más tarde, el 6 de Abril, el Consejo de Estado detiene el proyecto para mejor información, pero el regreso de Fernando VII y su Decreto de 4 de Mayo declarando "nulos y sin ningún valor y efecto" la Constitución y De

cretos de las Cortes, alcanza - obviamente - a la nueva división provincial.

Cuando, en 1820, termina el "sexenio absolutista", en el mes de Julio, el gobierno liberal designa una Comisión para preparar un nuevo proyecto, en la que participan FELIPE BAUZA y JOSE AGUSTIN DE LARRAMENDI, quienes emiten el informe correspondiente.

De él resulta la península y sus adyacencias divididas en 47 gobiernos políticos o provincias de 1ª, 2ª y 3ª y dos subalternas (97):

Antiguos Reynos y provincias	Nuevas que se proponen	Clase
Galicia	Coruña	3ª
	Pontevedra	3ª
	Orense	3ª
	Lugo	3ª
Asturias	Oviedo	3ª
León	León	2ª
	Ponferrada	1ª
Zamora Toro	Zamora	1ª
Salamanca	Salamanca	2ª
Valladolid y parte de Palencia	Valladolid	2ª
Burgos, Soria y parte de Palencia	Logroño	2ª
	Burgos	2ª
	Santander	2ª
	Burgo de Osma	1ª
Segovia	Segovia	1ª
Avila	Avila	1ª
Alava Guipúzcoa Vizcaya	Provincia Vascongada	3ª

(97) A.C. Leg. 78.- núm. 74.

Navarra	Pamplona	28
Toledo	Toledo	38
Madrid	Madrid	38
Guadalajara	Brihuega o Cifuentes	28
Cuenca	Cuenca	38
Mancha	Ciudad Real	38
Extremadura	Cáceres	28
	Mérida	38
Sevilla	Sevilla	38
	Cádiz	38
	Valverde del Camino	18
Córdoba	Córdoba	38
Jaén	Jaén	38
Granada	Granada	38
	Málaga	38
	Baza	28
Murcia	Murcia	38
	Alicante	28
Valencia	Castelló de la Plana	28
	Valencia	38
	Alicante	38
Cataluña	Barcelona	38
	Tarragona	38
	Gerona	28
	Urgel	18
Aragón	Zaragoza	38
	Huesca	28
	Calatayud	18
	Teruel	18
Islas Baleares	Mallorca	28
	Menorca	Sub.
	Ibiza	Sub.

Las Cortes nombró la Comisión oportuna que informó al Pleno el 19 de Junio de 1821, pero por unas u otras razones el proyecto no fue aprobado hasta el 27 de Enero de 1822 (98):

Decreto LIX, de 27 de Enero de 1822, sobre División Provisional del Territorio español, en su artículo 2º divide el territorio en las provincias siguientes:

Alicante	Almería	Ávila
Badajoz	Baleares (Islas)	Barcelona
Bilbao	Burgos	Cáceres
Cádiz	Calatayud	Canarias (Islas)
Castellón	Ciudad Real	Chinchilla
Córdoba	Coruña	Cuenca
Gerona	Granada	Guadalajara
Huelva	Huesca	Jaén
Játiva	León	Lérida
Logroño	Lugo	Madrid
Málaga	Murcia	Orense
Oviedo	Palencia	Pamplona
Salamanca	S. Sebastián	Santander
Segovia	Sevilla	Soria
Tarragona	Teruel	Toledo
Valencia	Valladolid	Vigo
Villafranca	Vitoria	Zamora
Zaragoza		

JAVIER DE BURGOS propuso y la Reina Regente sancionó, en Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833, y en su artículo 2º, la siguiente división territorial de provincias:

- LA ANDALUCÍA, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en ocho provincias:

Córdoba	Jaén	Granada
Almería	Málaga	Sevilla
Cádiz	Huelva	

- EL DE ARAGÓN, que se divide en tres provincias:

Zaragoza	Huesca	Teruel
----------	--------	--------

- EL PRINCIPADO DE ASTURIAS, forma una sola provincia:

Oviedo

- CASTILLA LA NUEVA, continua dividida en cinco provincias:

Madrid	Toledo	Ciudad Real
Cuenca	Guadalajara	

- CASTILLA LA VIRJA, se divide en ocho provincias:

Burgos	Valladolid	Palencia
Avila	Segovia	Soria
Logroño	Santander	

- CATALUNA, se divide en cuatro provincias:

Barcelona	Tarragona	Lérida
Gerona		

- EXTREMADUARA, se divide en dos:

Badajoz	Cáceres
---------	---------

- GALICIA, se divide en cuatro provincias:

Coruña	Lugo	Orense
Pontevedra		

- LEON, en tres provincias:

León	Salamanca	Zamora
------	-----------	--------

- MURCIA, en dos provincias:

Murcia	Albacete
--------	----------

- VALENCIA, se divide en tres provincias:

Valencia	Alicante	Castellón de la Plana.
----------	----------	------------------------

- PAMPLONA, VITORIA, BILBAO y SAN SEBASTIAN son las capitales de las provincias de NAVARRA, ALAVA, VIZCAYA y GUIPUZCOA.

PALMA la de las islas BALBARES. SANTA CRUZ DE TENERIFE la de las islas CANARIAS. (99).

El Decreto de 30 de Noviembre de 1833, ordena que cualquier variación de la demarcación provincial se hiciera con sólo el acuerdo del Gobierno, y que esta rectificación o modificación podía realizarse por dos causas distintas:

- . (a) porque de "modo directo" se modifiquen las líneas de demarcación entre provincias.

- (b) o porque se alteren los de municipios limítrofes pertenecientes a provincias distintas, lo que - "indirectamente" - lleva también a una modificación de los límites provinciales.

En lo que se refiere al apartado (a), es decir, a cambios reales y efectivos "directos", se realizaron los que se señalan tres disposiciones:

- Por R.O. de 9 de Septiembre de 1836, que afectaron a seis provincias limítrofes: Valencia, Alicante, Murcia, Ciudad Real y Cuenca.
- Por R.O. de 24 de Marzo de 1846 que pasó Villarobledo, hasta entonces de la provincia de Ciudad Real a la de Albacete.
- Por R.O. de 25 de Junio de 1851, se hace una modificación a costa de la provincia de Cuenca a favor de la de Valencia.

También se había propuesto el 27 de Octubre de 1841, pero no llegó a realizarse, una especie de permuta compensatoria entre las provincias de Alava y de Vizcaya.

Los límites provinciales podían alterarse por dos causas distintas:

- una, porque de modo directo se modifiquen las líneas de demarcación entre las provincias.
- otra, porque se alteren varios municipios limítrofes pertenecientes a provincias distintas, lo que - indirectamente - lleva también a una modificación de los límites provinciales.

Ya se indicó que, en relación al supuesto primero, según el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833, la demarcación provincial podía rectificarse

---

(100) SUAITA, AURELIO. "La división provincial y sus modificaciones". Actas del III Symposium de Historia de la Administración. Madrid, 1974  
SANCHEZ BELLA, ISMAEL. "La reforma de la Administración central en 1834". En Actas del III Symposium de Historia de la Administración. Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid, 1974.

o modificarse por el Ministerio de Gobernación, lo que dió lugar a varios cambios que unos fueron efectivos y se consolidaron, y otros quedaron en el papel y sin realidad en la vida administrativa. En el supuesto segundo, las llamadas alteraciones municipales, requerían la instrucción del correspondiente procedimiento con audiencia de las Corporaciones y vecindarios interesados y dictamen del Consejo de Estado.

Hay que señalar el caso especial de alteraciones en las provincias del llamado régimen foral: Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, únicas que lo conservaban después de la Guerra de Sucesión.

- (D).- Continuación de la Administración Pública en el siglo XIX:

El 22 de Agosto de 1836 escribía la Regente-Gobernadora; "Cuando me convencí de la voluntad nacional, restablecí y juré la Constitución del 12, no queriendo ni debiendo dar ocasión a nuevos disturbios y desastres. Este Código lleva en sí la reforma, pero no hay hombre prudente, aún de aquellos que en más estima la tienen, que no esté persuadido de que la necesita; y las mismas provincias que se han decidido por él, le aclaman sujeto a las enmiendas que en él hagan las Cortes que con este objeto se reúnan.".- Esta es la razón de la reforma de la Constitución de 1812.

. La Administración Pública en la Constitución de 1837:

El 18 de Junio de 1837, era promulgada la Constitución y la Regente la juraba, en la que el Rey es un Monarca limitado pero no de una manera tan grande como la ordenada por la Constitución de Cádiz.

En lo que concierne a la Administración Pública, y en estos años que separan el Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1845, - lapso de



tiempo de la "década increíble de la Administración Pública" -, se dictan una serie de medidas administrativas que, por su importancia, hay que señalar:

En 1843 se dictan medidas de especial trascendencia administrativa que en lo que se refiere a la materia de esta investigación hay que referirse a la Ley de 1840 que otorga a la Corona facultades para el nombramiento de Alcaldes, lo que dará lugar a la sublevación de los progresistas y al nombramiento del General Espartero como Regente en lugar de la Reina María Cristina, en búsqueda de una autonomía municipal, y a que en 1841 se promulga la Ley paccionada que con sagra el régimen foral de Navarra, que completa lo acordado en el Convenio de Vergara sobre régimen económico y fueros, así como que en 1843 se reforma la Ley de 1840 citada, en la que se dispone que la designación de Alcalde corresponde al candidato que en las elecciones haya alcanzado el mayor número de votos (101).

Dentro de este tercer período, y por los hechos históricos que acaecen en el mismo, es conveniente hacer unas subdivisiones político-administrativas, en las vayan incluidos los períodos históricos de la Casa de Borbón, de la Casa de Saboya y de la I República española:

- . Subperíodo 1º : 2 de Abril de 1845 a 30 de Septiembre de 1868.
- . Subperíodo 2º : 30 de Septiembre de 1868 a 29 de Diciembre de 1874.
- . Subperíodo 3º : 29 de Diciembre de 1874 a 14 de Abril de 1931.

El 4 de Abril de 1844 regresa a España la Reina Doña María Cristina, ya

---

(101) GARCÍA MADARIA, J. M. S. "L'Ecole spéciale de 1843 en Espagne". - Cahiers d'histoire de l'Administration. - Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. - Bruselas, 1964. - pp. 29 y ss. - Citado por SAENA DEL ALCAZAR, M. en "Historia...". - op. cit. - p. 178.

declarada mayor de edad Isabel II en 1843 y con el nombramiento del Gabinete de Narváez en 1844 empieza la "década moderada" (1844-1854) que promulga la Constitución de 1845.

La Administración Pública en la Constitución de 1845:

El 4 de Julio de 1844 se convocan las Constituyentes - reforma de la Constitución de 1837- para el 10 de Octubre. El 23 de Mayo de 1845 es aprobada la nueva Constitución de ideología totalmente moderada. No se pronuncia por una estructura orgánica determinada (102).

Hay un claro deseo de la Administración del Estado de procurar medios seguros de realizar sus funciones y garantizar a los administrados una protección eficaz de sus derechos, lo que motiva un gran paso adelante con el establecimiento contencioso-administrativo en el año 1845, promulgándose dos leyes, la de 2 de Abril y la 6 de Septiembre, que organizan - respectivamente - los Consejos Provinciales y el Consejo Real.

Con anterioridad a la Constitución de Cádiz, 19 de Marzo de 1812, existían algunas disposiciones basadas en el "principio de autotutela" que, realmente se plasman por primera vez en una Justicia Administrativa en la llamada Constitución de Bayona de 7 de Julio de 1808, donde se imponía el control y revisión de la actividad administrativa por el Consejo de Estado, para lo que se le concedió - como en Francia - también un ámbito jurisdiccional. En 24 de Marzo de 1824 se refunden todos los Consejos en uno sólo, el Consejo Real de España e Indias, que es suprimido en 1837.

La Ley de 2 de Abril de 1845 y la Ley de 6 de Septiembre del mismo año, crean y organizan los Consejos Provinciales y el Consejo Real en base al que, por Reales Decretos de 7 de Agosto de 1854, se sustituye el Consejo Real por un Tribunal Económico-administrativo y los Consejos Provin-

-----  
(102) BARTOLOMÉ CLAVERO, "Manual de Historia Constitucional de España", Alianza Universidad, - Madrid, 1989, - pp. 48 y ss.

sistema francés. Los Consejos Provinciales con jurisdicción delegada (poderes propios de decisión) y el Consejo Real con jurisdicción retenida (simple facultad de hacer propuestas al Gobierno, a quién no vinculaban y el que decidía mediante Decreto-sentencia). Este sistema permanece hasta finales por las Diputaciones. Al poco tiempo se cambia el nombre de Consejo Real por el Consejo de Estado, dentro de un balanceo entre los sistemas judicialista anglosajón y administrativista francés. (103).

La Ley de SANTAMARIA DE PAREDES, de 13 de Septiembre de 1888, recogerá los aspectos más favorables de los dos sistemas y la Ley de MAURA, 5 de Mayo de 1904, desvinculará las funciones jurisdiccionales del Consejo de Estado, trasladándolas a una Sala del Tribunal Supremo.

En Septiembre de 1851 BRAVO MURILLO modificaba los restos pervivientes de la Administración de Ultramar, reforzando la figura del Gobernador-Capitán General para asumir la centralización de todos los asuntos generales del gobierno, dependiendo - en la Península - todos los asuntos relativos a estos temas a la Presidencia del Consejo de Ministros, con una Dirección General especial, si bien exceptuando - por su peculiaridad - los asuntos relativos a Guerra, Marina y Hacienda.

Para BRAVO MURILLO la Administración Pública es asunto primordial que se debe independizar de la política en la medida que las circunstancias lo permitan. Esta intención se plasma en el Real Decreto de 18 de Junio de 1852 por el que se introduce un grado de racionalidad hasta entonces desconocido, - con fuerte tendencia descentralizadora - para vigorizar y sanear la Administración Pública (104).

---

(103) QUIROGA DE ABARCA, JOSÉ M.<sup>a</sup>. "Temas-Resúmenes de Derecho Administrativo I". - Vol. II. - Ed. Dykinson. - Madrid, 1990. - pp. 283-284.

(104) NIETO, A. "La retribución de los funcionarios en España (historia y actualidad)". Madrid, 1967. - pp. 131 y ss.

CARRASCO CANALS, C. "La burocracia en la España del siglo XIX". - Madrid, 1978. - pp. 230 y ss.

Esta desconcentración-descentralización se peculiariza porque las disposiciones legislativas necesarias se daban de forma exclusiva para ellas

. La Administración Pública en el sexenio 1869 a 1874:

El sexenio que va desde 1869 a 1874 es uno de los más agitados períodos de la Historia de España: un destronamiento, un régimen provisional, una regencia, una monarquía democrática, una abdicación, una república federal, una república unitaria, tres guerras civiles a un tiempo, un nuevo régimen provisional, un nuevo intento de regencia y, por último, la restauración de la dinastía derribada en un principio.

La regulación de las instituciones político-administrativas se inicia con el solemne reconocimiento de que la soberanía se encarna en la Nación. Los proyectos de Ley Municipal y Provincial, las tentativas de reforma de la Administración Pública de 1871 y en 1873, con suaves tendencias a una descentralización administrativa en los Entes Locales, son lo único que, realmente, se puede señalar en estos años.

La I República, con su proyecto federal en una nueva Constitución, y la moderación del último de sus cuatro Presidentes (ESTANISLAO FIGUERRAS, FRANCISCO PI Y MARGALL, NICOLAS SALMERRÓN y EMILIO CASTELAR) en los cortos diez meses de la existencia republicana, no puede siquiera comentarse pues la utópica total descentralización administrativa no pasa de ser ideas plasmadas en unos documentos que nunca serán aprobados (105).

. La Administración Pública en la Constitución de 1876:

Fracasada la primera intentona republicana española, se va a iniciar un

(105) Vid. PEDRO AGUADO BLEVE y CAYETANO ALCAZAR MOLINA. "Manual de Historia de España". - Tomo III. - Espasa Calpe S.A. - Madrid, 1959. -

período que conducirá a la "IIª Restauración borbónica".

El 31 de Diciembre de 1874 se forma el Ministerio-Regencia presidido por Cánovas del Castillo, entrando Alfonso XII en Madrid el 14 de Enero de Enero de 1875. El 30 de Julio de 1876 fué promulgada la nueva Constitución, en la cuál se preceptúa que el Rey mantenga el Poder Ejecutivo en toda la extensión de la tradición moderada, y la potestad de hacer leyes reside en las Cortes con el Rey, quién participa en la función legislativa a través de la sanción y promulgación de las leyes.

Realmente a todos los Partidos políticos les preocupaba el gran tema de la Administración Pública, pero dentro de un sistema totalmente centralizado, en el que solamente se aprecian débiles intenciones descentralizadoras.

En Julio de 1890 entra, de nuevo, CANOVAS DEL CASTILLO y, seguidamente, se entra en las sustituciones acordadas con SAGASTA. En todos ellos se intenta una mejora de la Administración Pública, pero siempre supeditados a una rígida centralización administrativa.

El Tratado de París, firmado el 10 de Diciembre de 1898, nos despojó de Cuba, Puerto Rico, Filipinas, etc. El Tratado Hispano-francés de 27 de Junio de 1900, trae como consecuencia un Real Decreto de 12 de Abril de 1901 dispone que el gobierno y administración de los territorios entre Cabo Bojador y Cabo Blanco, así como las posesiones españolas en el Golfo de Guinea, pasaran a cargo del Ministerio de Estado. Una rígida centralización administrativa sigue caracterizando estos años.

En 5 de Diciembre de 1901 forma Gobierno ANTONIO NAURA que será uno de políticos que inicien unos tímidos intentos descentralizadores, y una

clara desconcentración (con MAURA, podemos citar en tales intentos a RO-  
NRO ROBLEDO, SANCHEZ DE TOCA, CAWALEJAS, DATO y el CONDE DE ROMANONES)  
(106). Después de que MAURA entre otras dos veces a formar Gobierno, en  
9 de Febrero de 1910 forma Gobierno CAWALEJAS, y en Octubre logra se a-  
pruebe la Ley de Mancomunidades, importante paso descentralizador, pero  
es asesinado el 12 de Noviembre de 1912, y si bien su sucesor, el CONDE  
DE ROMANONES, seguirá intentando la descentralización, como lo hará - a  
partir del 27 de Octubre de 1913 - EDUARDO DATO quién le sustituye.

Parece obligado resaltar que, el 18 de Enero de 1919, la Mancomunidad de  
Cataluña elevaba al Gobierno el Estatuto Autonómico por el que pretendía  
governarse, nombrándose una Comisión para su estudio. Este intento de des-  
centralización, con las Mancomunidades, daría lugar a graves problemas que  
se tratan en otro epígrafe de esta tesis.

#### . La Dictadura de Primo de Rivera:

Tras varios meses de caóticas situaciones se designa Presidente del Go-  
bierno el GENERAL PRIMO DE RIVERA, quién había lanzado su histórico ma-  
nifiesto el 12 de Septiembre de 1923 (107). El 15 de Septiembre juraba  
el cargo el GENERAL PRIMO DE RIVERA y constituía un Directorio militar.  
Fue inmediato el restablecimiento del orden público en toda España y el  
30 de Septiembre se disolvían los antiguos Ayuntamientos y el 21 de Ju-  
lio se creaban los "Delegados Gubernativos" que ejercían su autoridad en  
los Partidos Judiciales.

En los cálculos de PRIMO DE RIVERA no entraba atacar el catalanismo, de

---

(106) A. TORRES DEL MORAL, "Principios de Derecho Constitucional espa-  
ñol".-Vol. II.-2ª Ed.- Atomo Ediciones.- Madrid, 1966.-pp. 306-309.

(107) F. AGUADO BLEYER y CAYETANO ALCAZAR MOLINA, "Manual de Historia..."  
op.cit.- pp. 676 y ss.

cuyos prohombres era amigo y entre los que cabe destacar a JOSÉ PUIG Y CADAVALCH que siguió presidiendo la Mancomunidad de Cataluña hasta el mes de Enero de 1924, en que el día 12 se publicó el Decreto por el que cesaban todos los Diputados Provinciales que serían sustituidos por los nombrados interinamente por los Gobernadores Civiles, aunque - se subraya - subsistía el régimen de las Mancomunidades y, por tanto, la de Cataluña.

Se señala todo lo anterior pues aquí se produce un cambio radical en las antiguas convicciones descentralizadoras. En 25 de Enero de Enero de 1925 se reunían en Madrid la Asamblea de las Diputaciones de España y se acordó que podrían asociarse entre sí libremente para la ejecución de las funciones que le fueran propias, pero dejando siempre a salvo la soberanía indiscutible del Estado. Precisamente, el 12 de Marzo de 1925 se publicaba el Estatuto Provincial - gran paso descentralizador, según se pensaba - y del que era autor el Director General de Administración Local JOSÉ CALVO SOTILLO, quién ya había redactado el Estatuto Municipal el 8 de Marzo de 1924, que se explican en su rapidez y eficiencia normativa por haberse contado con los antecedentes de los proyectos de SILVOLA y MAURA y no haberse tenido que someter los textos a aprobación de un Parlamento (108). Si ambos Estatutos dan un gran paso en el avance de la democracia local en España, el Estatuto Provincial concede a la provincia carácter de Entidad local - gran paso de descentralización administrativa - al tiempo que mantiene el de división del Estado, así como separa las figuras de Gobernador Civil y Presidente de la Diputación y éste se configura como autoridad máxima de la nueva Entidad local. Sigue mante-

---

(108) MARIANO BAENA DEL ALCAZAR, "Historia..." - op. cit. - p. 182.

niéndose el régimen especial de las provincias de Navarra y las Vascongadas.

La aplicación del Estatuto Provincial se realizó, en su publicación, en toda España y, en Cataluña, lo aplicó ALFONSO SALA quién por dificultades sobrevenidas presentó su dimisión, lo que motivó una gran crisis del problema catalán.

Los días 10 al 13 de Septiembre de 1926 se realizó un plebiscito para ver si los españoles aprobaban las últimas disposiciones del Directorio y como paso previo a una convocatoria de Asamblea Nacional, la que se realizó el segundo lunes del mes de Octubre de 1927 y el 11 de este mes se inauguraba la Asamblea, parodia de un Parlamento.

El término del mandato de PRIMO DE RIVERA, se produciría como consecuencia de que el 26 de Enero de 1930 éste, rompiendo con el Poder del Rey, había mandado una Nota a todos los Capitanes Generales para que le afirmaran o denegaran su confianza, los que mayoritariamente se la negaron, por lo cuál dimitía el día 28 de ese mismo mes de Enero.

El Rey encargó formar Gobierno al GENERAL BERENGUER, el que pronto se encontró con un grave movimiento frente a la Monarquía, así como con la sublevación de la guarnición de Jaca de Diciembre de 1930, por lo que presentó la dimisión el 13 de Febrero de 1931, nombrando el Rey como nuevo Presidente al ALMIRANTE AZNAR quién formó Gobierno el 18, anunciando elecciones municipales para el 12 de Abril, triunfando en algunas capitales la coalición republicana, pero en conjunto los monárquicos obtenían 22150 concejales frente a los 5775 republicanos. A pesar de tal realidad, y sorprendido por las manifestaciones populares republicanas, el Rey se des-



pidió y se marchó hacia Roma por Cartagena, haciéndose cargo del Poder un Gobierno provisional presidido por ALCALÁ ZAMORA que proclamó la II República el 14 de Abril de 1931.

#### 2.3.4.- La II República española:

Elegido Presidente de la República ALZALA ZAMORA, con AZAÑA de Primer Ministro en 10 de Diciembre de ese mismo 1931, la Constitución republicana previó un Consejo Consultivo de la República con muchas más competencias que las que había ostentado Consejo de Estado alguno en el siglo XX, declarando su naturaleza de Cuerpo Consultivo, no deliberante, para los asuntos de Gobierno y Administración (afirmación muy reiterada porque los constituyentes que habían prescindido del Senado, temían ver aparecer éste con la forma de Consejo de Estado) (109).

Gran interés tiene la Ley de Restricciones de Agosto de 1934, de CHAPAPRIETA(110), que fue desarrollada por diecisiete Decretos al objeto de evitar duplicaciones de los Servicios, suprimir Organismos Autónomos y establecer un Estatuto de Clases Pasivas. Un muy interesante intento, porque nunca esta legislación fue derogada ni tampoco fue aplicada (111).

Hay que señalar - muy curiosamente - que si este intento de CHAPAPRIETA, en lo referente a los Organismos Autónomos podía suponer una centralización administrativa - era más una reacción contra la situación de la Dictadura -, posteriormente se da un gran impulso de tales Organismos Autó-

---

(109) M. BAENA DEL ALCAZAR. "Curso de Ciencia de la Administración".-Tecnos.- Madrid, 1985.- p. 182.

(110) M. BAENA DEL ALCAZAR. "Curso...".- op. cit.- pp. 182-184.  
J. M. GARCIA MADARIA. "La reforma de la Administración Pública de 1931".- REDA nº 25.- pp. 270 y ss.

(111) B. OLIVAS DE LIMA. "Los funcionarios de la II República española".- Información Comercial Española nº 522.- Madrid, 1977.- pp.70 y ss.

nomos, con su correspondiente descentralización, al considerarse instrumentos indispensables en una política progresista moderna.

Subsisten, en la organización territorial, los Estatutos de CALVO SOTELLO, si bien se promulga, en 1935, la Ley Municipal que, según el Profesor BARRA DEL ALCAZAR, los desfigura, pero aporta la clarificación de la figura del Alcalde y la configuración objetiva de la culpa en la responsabilidad patrimonial de estos Entes Locales.

No hay duda del gran paso descentralizador, en el orden administrativo, lo realiza la Constitución de 1931 con el reconocimiento de la posible existencia de "regiones autónomas", regidas por sus propios Estatutos:

- En Abril de 1931 se hizo la proclamación del Estat Catalá, se envía a las Cortes el Estatuto Catalán (el denominado de Nuria) que se aprueba en Septiembre de 1932, año en que también se elige el Parlamento catalán. Es elegido Presidente MACIÀ, al que sucederá COMPANYS, enfrentándose la Generalidad contra la República Española por una ley de contratos de cultivos, llegando COMPANYS a proclamar el Estado Catalán dentro de la República Española, lo que lleva a la declaración del "estado de guerra", detención de los Consejeros de la Generalidad y nombramiento de un Gobernador General para Cataluña, y después de las elecciones de Febrero de 1936 se restablece el gobierno de la Generalidad que, al estallar la Guerra Civil, proclama la total autonomía de guerra por la que se desvincula totalmente de la República Española.
- El problema autonómico vasco tenía otros aspectos diferentes por la posible implicación de Navarra. Por ello, en 1932, crean las Cortes una Comisión para esta materia y durante el desarrollo de las reu-

niones los representantes navarros solicitan que el resultado de sus Ayuntamientos se compute por separado, lo que da lugar a que, por la votación, no se apruebe quedando Navarra fuera del Estatuto vasco. Se tarda en aprobar el Estatuto por las Cortes, lo que hacen ya en plena Guerra Civil - 1 de Octubre de 1936 - siendo elegido Presidente del Gobierno vasco ANTONIO AGUIRRE. Alava y casi toda Guipúzcoa se habían unido a la llamada "zona nacional", por lo que el Gobierno autónomo vasco se reduce a Vizcaya, en donde toma un poder ilimitado actuando como un Estado independiente, hasta Junio de 1937 con la toma de Bilbao por las tropas del General Franco.

- El Estatuto gallego ya vigente la Constitución republicana y es aprobado en referendum en 28 de Junio de 1936 por lo que no llega a ser discutido por las Cortes y, por tanto, a tener vigencia. Presentaba la singularidad de poder agregar al territorio gallego cualquier municipio limítrofe con características históricas, culturales y geográficas análogas.
- Durante la II República se generalizaron los deseos autonomistas y, además de los citados de Cataluña, Vascongadas y Galicia que aprobaron sus Estatutos por referendums regionales, iniciaron proyectos estatutarios Andaucía, Aragón, Canarias, Castilla-León y Valencia.

Se puede decir, por tanto, que la II República abandonó la tendencia uniformista que había venido caracterizando durante varios siglos la Monarquía, máxime cuando había encontrado - durante los años de conspiración - excelente apoyo en los medios regionalistas (112).

---

(112) A. NIETO. "Organización local, uniformismo y variedad". - En "Problemas de la vida local". - Madrid, 1967. - pp. 31 y ss.

En todas las crisis importantes de la Historia española han jugado papel muy importante las tendencias descentralizadoras, porque en tales momentos se descubre que los problemas locales o regionales son auténticos problemas nacionales.

La sanción constitucional, en 9 de Diciembre de 1931, declarando en su artículo 1º que "la República constituye un Estado integral compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones", que se aclara y confirma en el artículo 8: "el Estado español...estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por regiones que se constituyen en régimen de autonomía", al colocar al lado de municipios y provincias a las regiones, cuyo reconocimiento legal es a través de un Estatuto para cuya aprobación es necesario:

- . (a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes del censo electoral de la Región.
- . (b) Que lo acepten las dos terceras partes de los electores.
- . (c) Que lo aprueben las Cortes.

La propia Constitución de 1931 preveía el régimen jurídico de esos Estatutos:

- En el artículo 14 enumera una serie de materias, cuya legislación y ejecución directa son de la exclusiva competencia del Estado Español
- En el artículo 15 enumera otra serie de materias, cuya legislación corresponde al Estado, pero cuya ejecución directa puede corresponder a la Región.

- En el artículo 16 declara que en las materias en ninguna de las series anteriores, podrán corresponder a la exclusiva competencia de las Regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa.
- En el artículo 17 establece una limitación a las facultades legislativas regionales: la de que la Región no pueda regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles.
- En el artículo 18 se advierte de que todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la Región autónoma, se reputarán propias de las competencias del Estado (aunque éste pueda transmitir tales facultades).
- En el artículo 19 se establece otra posible limitación a las facultades legislativas de las Regiones, al declarar que el Estado, previa aprobación del Tribunal de Garantías Constitucionales, podrá fijar, por medio de una ley, las Bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las Regiones autónomas.
- En el artículo 20 declara que en las Regiones autónomas las leyes de la República serán ejecutadas por medio de sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a Organos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario. Además, el Gobierno de la República podrá dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, aún en los casos en que la misma corresponda a las autoridades regionales.

- El artículo 21 declara que el Derecho del Estado español prevalece sobre el de las Regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Se ha dicho anteriormente que la Constitución republicana puso énfasis especial en la autonomía de los Municipios, continuando la línea marcada por el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, y consagrándola en el artículo 19 de la Constitución. La descentralización administrativa adopta aquí la vieja fórmula de la determinación de un ámbito exclusivo de competencias, según declaraba el artículo 9 de la Constitución: "Todos los municipios serán autónomos en las materias de su competencia", principio que se desarrolla en la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935: "Es de la competencia municipal, subordinada a la observancia de las leyes generales, el gobierno, fomento, dirección y administración de los intereses peculiares de los pueblos, sean de índole moral o material.". Parece necesario significar que si bien, el Estatuto catalán en su artículo 10, creó un régimen especial para los "municipios regionales", concediendo a la Generalidad la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los Ayuntamientos que creen la plena autonomía para el gobierno y administración de sus intereses peculiares, si bien esta legislación no podía reducir la autonomía municipal a límites menores que los que señale la ley general del Estado (113).

Se ha visto, y aún se verá mucho más profundamente, como la "región" constituye hoy uno de los conceptos más equívocos al ser utilizado por las posiciones ideológicas más diversas y con los fines más varios. A lo lar-

---

(113) ALEJANDRO NIETO. "Organización, ...". *op. cit.* - pp. 39 y ss.

go de las páginas anteriores se han comprobado los intentos federales de la I República, el resurgimiento potente de un regionalismo catalán dentro de la frágil fórmula de la Mancomunidad, para terminar su experiencia con la Dictadura. Pero, vuelve de nuevo, y ya al nivel constitucional, durante la II República, volviendo a ser proscrito tras la Guerra Civil.

Hasta aquí el "regionalismo" solamente es analizado desde el punto de vista político, es decir, como cauce a aspiraciones nacionalistas que, por encima de todo, deseaban su autonomía, ya que entonces no eran exigencia de la evolución del sistema socio-económico español. Eran simplemente aspiraciones autonomistas de carácter esencialmente político, que encubrían en gran parte aspiraciones nacionalistas y que, en algunos momentos, pudieron servir de apoyo a los intereses de un capitalismo local (114). Ahora bien, después de la Guerra Civil, el punto de vista cambia: la "región", en su significado político, no se puede ni mencionar, pero su aspecto de desarrollo económico será el punto fundamental de la política del Gobierno. Es lo que NIETO distinguirá como "regionalización" (115), es decir, una planificación regional basada en una política fuertemente centralista, en la que se sigue a la evolución socio-económica europea.

Los principios institucionales que, a nivel regional, operan la descentralización político-administrativa. Lógicamente, el sistema organizativo que se adopte debe servir de guía - desde la perspectiva política -

(114) L. COSCULLUELA MONTANER, "La región", - en "Descentralización y Organización política", - Alfaguara, - Madrid, 1973, - pp. 313 y ss.  
J. SOLA TURA, - "Catalanismo y revolución burguesa", - Madrid, 1970 pp. 268 y ss.

CULI I VERDAQUER, - "Las Mancomunidades Provinciales", - Rev. Jurídica Catalana nº 21, - Barcelona, 1915.

(115) A. NIETO, "Regionalismo y regionalización", - en "Problemas de la Vida Local", VII, - Madrid, 1967, - pp. 105 y ss.

para calibrar el grado de descentralización, y hoy nadie duda que para que exista un regionalismo político auténtico es precisa la representatividad democrática. Las "regiones" político-administrativas precisan, pues, esa representatividad democrática, tanto a nivel de Asambleas como de sus Organos Ejecutivos (116).

En el momento político actual todo el mundo postula, inequívocamente, la descentralización político-administrativa. Cuanto más se reforzó el Poder Ejecutivo - el liderazgo político del Gobierno, según LOEWENSTEIN -, más se ha alcanzado el gigantismo burocrático y más se ha distanciado el Poder del pueblo, no en vano ha renacido la evocación de la figura del Leviathan como símbolo del Estado de nuestros días y se ha pedido frente a él una descentralización del Poder. Los tratadistas proponen como soluciones, básicamente, la "regional" y la "federal", aunque cada día se intenta inventar nuevas fórmulas políticas funcionales y estables.

Bajo este enfoque doctrinal el análisis del "regionalismo" de la Constitución republicana se plantea que, desde un principio, la organización nacional surgió bajo el problema catalán (117), ya que, aunque la Constitución lleva fecha de 9 de Diciembre de 1931 y el Estatuto de Cataluña la de 15 de Septiembre de 1932, se declara antes la República catalana que la República española, tramitándose con inusitada rapidez el Estatuto de Cataluña, lo que supuso en la práctica que "hubo una total y completa inversión del término, ya que en vez de tratarse primero, objetivamente, los criterios generales para la futura organización nacional, y

(116) L. COSCULLUELA MONTANER. - "La Región..." - op. cit. - pp. 317 y ss.

(117) N. PÉREZ SERRANO. "La Constitución española". - Madrid, 1932. - p. 77.



venir luego a seguirlos por lo que a ella tocaba, se hizo exactamente lo contrario...".

La Constitución de la II República estableció el régimen estatutario para las "regiones" que se podían crear a su amparo, pues - a entender de los constituyentes - es que mayormente se ajustaba al respeto de la autonomía reconocida por la Constitución a todas las Entidades Locales:

"Art. 11.C-31: Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12  
.....  
.....  
Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español le reconocerá y amparará como parte integrante de su Ordenamiento Jurídico."

Este artículo abrió una amplia gama de posibilidades regionalistas a las provincias españolas, ya que sus únicos límites eran, precisamente los de la dimensión territorial provincial como unidad mínima y la condición de limítrofes de las provincias integrantes, así como la prohibición de federación de regiones autónomas. Y es bien claro que esta organización es eminentemente política; más aún, obedeció - bajo la presión del problema catalán, al deseo de crear cauces de expresión de nacionalismos forjados en las postrimerias del siglo XIX y duramente reprimidos durante la dictadura monárquica que la república venía a sustituir. De ahí, que los límites y requisitos exigidos para la constitución de las regiones fueran casi exclusivamente de asenso popular; de ahí, también que la Constitución no adoptase la estructura regional como unidad base

generalizada de la organización estatal.\* (118).

### 2.3.5.- El Movimiento Nacional (1936-1975):

Por razones obvias no quiere referirse el doctorando a los años de la Guerra Civil (1936-1939) ni a lo realizado en ambos bandos en la materia de esta tesis, pero sí - lógicamente - a los años siguientes, hasta 1975, pues forman parte importante de la Historia de España:

El Movimiento Nacional "como comunión de todos los españoles en los Principios inspiradores del 18 de Julio", sufrió marcados cambios de evolución a lo largo de su existencia (119). Caben distinguir tres grandes períodos:

- . 1º : Fase semitotalitaria: (1936-1942): Es la de los comienzos de la construcción del Estado autoritario y de la institucionalización jurídica del Poder.
- . 2º : Etapa de transición: (1942-1957): España comienza su etapa inicial de democratización - en lo que existe polémica doctrinal -. En 1942 se promulga la Ley Constitutiva de las Cortes, en 1945, el Fuero de los Españoles y la Ley de Referendum Nacional y, en 1947, la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado.
- . 3º : Proceso de democratización: (1957-1967): Se intenta estructurar la vida política según los cánones vigentes en Europa. Las estructuras económicas, sociales y parapolíticas de la España real fue-

---

(118) LUIS COSCULLUELA MONTANER. "La Región...". - op. cit. - pp. 323-324.

(119) "La época de Franco". - Enciclopedia de la Historia General de España y América. - Tomo XIX-2. -

ron exigiendo modelos democráticos. Su manifestación, entre otras muchas, la promulgación de la LRJAE, la Ley de los Principios Fundamentales, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley Orgánica del Estado. Existieron intentos frustrados de democratización.

La Administración Pública, en lo que a esta tesis interesa - remitiendo al interesado en la actividad administrativa en general a LOPEZ RODÓ (120) y sus cinco etapas de Octubre de 1936 a Julio de 1951 -, se va a hacer referencia a la organización administrativa y a la juridificación de la Administración Pública:

Se realiza una importante reforma administrativa, en esta etapa, que hay que entenderla como la acción persistente y continua para modificar la organización y los métodos de la Administración Pública, inspirándose en criterios de claridad, unidad y sencillez (121). A pesar de las negativas críticas de A. NIETO (122) y, de las positivas - lógicamente - de LOPEZ RODÓ (123) y CARRO MARTINEZ (124), existe la imparcial de un italiano, GULLINO (125): " la reorganización de la Administración Central tiende a una mayor racionalización y adecuación de la Administración Pública a los servicios impuestos por el desarrollo demográfico, industrial pero sin sacrificar su personalidad ni renunciar a las peculiaridades

---

(120) L. LOPEZ RODÓ. "La reforma administrativa en España". - Documentación Administrativa nº 1. - Madrid, Enero de 1958. - p. 7.

(121) JORDANA DE POZAS. "Discurso correspondiente a la apertura del año académico 1957-58". - Madrid, 1957. - p. 37.

(122) A. NIETO. "De la República a la Democracia". - "La Administración española del franquismo". - I. - REDA nº 14. - Madrid, 1977. - pp. 575.

(123) L. LOPEZ RODÓ. "La reforma...". - op. cit. - p. 9 y ss.

(124) A. CARRO MARTINEZ. "La reforma administrativa en España". - Documentación Administrativa nº 28. - Madrid, Abril de 1960. - pp. 10-11.

(125) CESARE A. GULLINO. "La riforma istituzionale in Spagna". - Nuova Antologia, num. 1883. Noviembre de 1957. - pp. 380-381.

que estima esenciales para su independencia y bienestar".

El verdadero comienzo de la reforma empieza, según el propio autor LOPRZ RODÓ, en 1956, cuando se crea la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno:

Art. 2 D-L/ 22-12-1956: "Órgano de estudio y documentación, asistencia técnica, coordinación y elaboración de planes de la Presidencia del Gobierno, especialmente en cuanto se refiera a la reforma y perfeccionamiento de la organización y actividad administrativa."

Es indudable, que la razón de la creación de este Órgano es su única y especial misión de perfeccionar continuamente la organización y los métodos, por eso la Secretaría General Técnica está directamente subordinada al Ministro Subsecretario de la Presidencia que desempeñaba, también, la Secretaría del Consejo de Ministros, y a quién se le había encomendado la función de la reforma administrativa. La Secretaría General Técnica se estructuraba en un Gabinete de Estudios para la Reforma Administrativa y el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, así como para la coordinación y programación se creaba la Oficina de Coordinación y Programación Económica (126). El 25 de Febrero de 1957 se promulgaba el Decreto-Ley de la Reorganización de la Administración Central del Estado, reestructuración que formaba parte de un programa más ambicioso, lo que se hizo por Ley de 20 de Julio siguiente, y al responder los dos textos legales a una unidad de criterio y acción, fueron refundidos por Decreto de 26 de Julio en el Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

(126) PEREZ OLEA, "La continuidad de la Reforma Administrativa". - O. A. n.º. 129 de 1960. - p. 12.

En cuanto a la "organización" de la Administración, es siempre un problema muy delicado, por cuanto hay aspectos "orgánicos" que rozan la materia política fundamental o constitucional de la Nación (127). Por ello, en esta reforma administrativa, en esta "organización", se excluyó todo lo referente a variación en el número, denominación y competencia de los diversos Departamentos Ministeriales, y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos (con la posibilidad, no cumplida, de una desconcentración en los Organos Periféricos), porque estas materias sólo pueden regularse por disposición normativa de rango legislativo, que es de naturaleza marcadamente política. Razón por la que también se excluyeron todas aquellas otras materias incluidas en "reserva de ley" en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes de 17 de Julio de 1942, si bien ambas dificultades se soslayaron, en gran parte, al establecerse en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado una presunción legal de competencia administrativa al disponer, en la Disposición Final Primera, la facultad del Gobierno de dictar por Decreto cuantas medidas fueran conducentes a la ejecución de lo dispuesto en la Ley (128). Debería haberse tenido en cuenta que las reformas orgánicas deben concebirse ambiciosamente, por lo que no pueden sustraerse totalmente de la esfera política, es decir; es inevitable que los planes de reformas orgánicas se hallen impurificados y dificultados porque la técnica del rendimiento ya no puede actuar desde el momento en que hay intereses en juego.

Un paso importante de desconcentración administrativa, y de simplificación técnica, es la creación de las Comisiones Delegadas del Gobierno,

---

(127) A. CARRO MARTINEZ. "La reforma..." - op. cit. - pp. 9 y ss.

(128) A. CARRO MARTINEZ. "La reforma..." - op. cit. - p. 10.

que si bien la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado enumeraba explícitamente a cuatro (Asuntos Económicos, Transportes y Comunicaciones, Acción Cultural y Sanidad y Asuntos Sociales), permitía - sin embargo - la creación de nuevas Comisiones.

En este aspecto de desconcentración administrativa (129), y en su parte más importante, LOPEZ RODÓ tenía entre sus planes la revisión de las circunscripciones territoriales de los Organos periféricos, así como se dió en la Ley un plazo a los Departamentos Ministeriales para proponer la desconcentración de funciones con vistas a descongestionar los más altos Organos, asegurar la mayor rapidez en la gestión de los intereses públicos y el mayor acercamiento posible de la Administración del Estado a los administrados. En este aspecto -y aunque pocos tratadistas lo analizan - el Decreto de 10 de Octubre de 1958 que aprobaba el Estatuto de Gobernadores Civiles, lo que verdaderamente intentaba era fortalecer la figura del Gobernador Civil concediéndole la coordinación de los Organos periféricos de los distintos Departamentos Ministeriales (a excepción de los Ministerios militares), así como integrar a éstos en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos bajo la presidencia del Gobernador, al tiempo que la Comisión tenía un carácter más representativo y formal, con la presencia de los Delegados Ministeriales y el Abogado del Estado.

Esta fué, y sigue siéndolo, una de las asignaturas pendientes de la reforma y de un gran interés para el doctorando, por la que ha sido elegida como uno de los dos temas de esta tesis doctoral, y a la que se dedicará gran atención al referirse al Delegado del Gobierno en las Comuni-

---

(129) L. LOPEZ RODÓ.- "La reforma..." - op. cit. - pp. 10 y ss.

dades Autónomas.

La reforma, desde un principio, y por la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de Diciembre de 1958, promovió la supresión de un inmenso número de Organismos Autónomos, pero no fué eficaz en su regulación jurídica, aunque hay que señalar que es un complejísimo problema, que ha de ser solucionado interdisciplinariamente. De todas las manera el doctorando considera dedicar un apartado, dentro de este epígrafe, a los Organismos Autónomos creados por los Planes de Desarrollo Económico-social, con su posible implicación descentralizadora, así como a la "región" como base fundamental del desarrollo económico en toda Europa.

. La juridificación de la Administración Pública:

La juridificación del Estado y de la Administración Pública es, realmente, cierta e importante. Dictadura y Derecho, no son figuras incompatibles y FRANCO se preocupó de que el Régimen funcionara con arreglo a Derecho, dice A. NIETO (130). La coyuntura del momento exige una combinación acertada entre una Administración legalista o eficaz, según DWIGHT WALDO, al que habría que añadir los señalado por FORSTHOFF de la necesidad de una evolución del Derecho Administrativo como paso de un sistema de limitaciones a un sistema de participación de los administrados (131). Y es un periodo realmente fecundo al que se está haciendo referencia, como demuestra la enumeración de parte de las leyes promulgadas, publicada por el

(130) A. NIETO. "Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo". - Colección de Estudios de Historia de la Administración". - Madrid, 1966. - pp. 49 y ss.

(131) E. GARCÍA DE ENTERRÍA. "La Administración española". - Madrid, 1961. pp. 229 y ss.

propio LOPEZ RODÓ (132):

- Ley de Expropiación Forzosa, de 16- XII- 1954.
- Ley de Bases de Régimen Local, aprobadas por Decreto de 24-VI-1955.
- Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12-V-1956.
- Decreto-Ley de creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, de 20-XII-1956.
- Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27-XII-1956.
- Decreto-Ley de Reorganización de la Administración Central del Estado, de 25- II- 1957.
- Ley de Montes y Ley de Censos Económicos, de 8- VI - 1957.
- Ley sobre la Ordenación de las Enseñanzas Técnicas, de 2-VII -1957
- Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 20-VII-1957.
- Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobado por Decreto de 26- VII - 1957.
- Texto Refundido del Procedimiento Laboral, aprobado por Decreto de 4- VII - 1958.
- Ley de Procedimiento Administrativo, de 17- VII -1958.
- Decreto Regulador de Atribuciones y Deberes de los Gobernadores Civiles, de 10 - X - 1958.
- Ley del Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, 26 - XII - 1958.
- Decreto-Ley de Ordenación Económica, de 21 - VII - 1959.
- Decreto-Ley de Regulación de Inversiones de Capital Extranjero, de 27 - VII - 1959.
- Decreto que aprueba el Reglamento para el Procedimiento Económico-administrativo, de 26 - XI - 1959.
- Ley de Bases del Plan General de Carreteras, de 22 - XII - 1960.
- Ley de Ordenación de la Emigración, de 22 - XII - 1960.
- Ley de Regulación del derecho de Petición, de 2 - XII - 1960.

En relación con la Función Pública los avances legislativos fueron:

- Ley de Situaciones, de 15 - VII - 1954.
- Decreto-Ley sobre Incompatibilidades, de 13 - V - 1955.
- Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Oposiciones y Concursos, de 10 - V - 1957.
- Orden de creadora del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, de 22 - IX - 1957.
- Decreto sobre Cursos de Adiestramiento de Funcionarios, de 9-VII-1957
- Decreto del Censo Personal de la Administración, de 21 - XII - 1960.
- Decreto por el que se crea la especialidad de Diplomados de Organización y Métodos, de 28 - XII - 1960.
- Ley sobre derechos políticos, sociales y profesionales de la mujer, de 22 - VII - 1961

---

(132) L. LOPEZ RODÓ. "La Administración Pública y las transformaciones socio-económicas". - Madrid, 1963. - pp. 91 y ss.



- Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de Febrero.
- Decreto-Ley de Retribuciones de los Funcionarios Civiles del Estado, de 30 de Marzo de 1966.

. Las Corporaciones Locales entre 1936 y 1975:

Al principio del período, 1936-1975, va a existir una nueva organización municipal, provisional en muchos aspectos, con una tendencia a municipalización de los servicios. Las relaciones entre la Administración Central y la Administración Local, se mantuvieron en un nivel aceptable ya que el Estatuto de CALVO SOTELLO, de 1924, supuso un hito importante en el campo de la integridad del Municipio en la actividad del Estado (133).

En la etapa de juridificación de la Administración Pública supuso múltiples análisis de la división administrativa del territorio español que, en muchos aspectos, exigían una reforma completa al no haberse tenido en cuenta los cambios profundos acaecidos durante siglo y medio en la geografía económica y humana de nuestra Nación. Las inevitables adaptaciones habían supuesto siempre la creación de Organismos nuevos, sin que se suprimieran, como contrapartida, los que resultaban innecesarios (134). La pluralidad de circunscripciones administrativas, judiciales, universitarias, militares, comerciales que afectan a todo el territorio nacional resultan siempre de una falta de coordinación y plantean problemas de engrace con los servicios y autoridades en general (135). Las relaciones de los Gobernadores Civiles con los servicios públicos de aquellas demarca-

(133) Volumen Homenaje al "Cincuentenario del Estatuto Municipal". Instituto de Estudios de Administración Local.- Madrid.

(134) Vid. por comparación Informe OCYPE.- Documentación Administrativa nº 2.- Madrid, 1989.

(135) J. ORTIZ DIAZ. "Las divisiones territoriales y los Gobernadores Civiles Generales".- D.A. Nº 20-21.- Madrid, 1989.- pp. 7 y ss.

caciones especiales, avocados por la propia índole de la función a dar unidad y coordinación a los servicios públicos estatales a nivel provincial, al no coincidir las circunscripciones administrativas especiales con la provincial, el Gobernador Civil sólo puede actuar parcialmente sobre aquellos, ya que la parte localizada fuera de su circunscripción corresponde a otro Gobernador. Se dió una solución legal, no llevada a la práctica, creando el tipo de Gobernador Civil General para casos especiales, diferente del conocido Gobernador General para asuntos de orden público.

En esta etapa a la que se hace referencia, una de las cuestiones planteadas si la gestión de las Entidades Locales era autónoma o sujeta al Poder Central, y la conclusión es que se dá una característica que sobrepasa las normales de las organizaciones político-administrativas normales: la Administración patrimonial, que se creía ya desaparecida, y que aparece de nuevo por causas - según JORDANA DE POZAS - de falta de un Gobierno político y de un régimen verdaderamente democrático (136), si bien esa ausencia de verdadera democracia no supone desgobierno, el Poder Central no deja de gobernar pero con un centralismo obsesivo. ROYO VILLANOVA mantiene que no se puede hablar de autarquía de la gestión local, porque las Comisiones Gestoras de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos son designadas por el Ministerio de la Gobernación que, delega casi siempre, en el Gobernador Civil correspondiente (137). Problema que se palía en parte, sólo en parte, cuando se convocan elecciones muni-

---

(136) J. JORDANA DE POZAS. "Contestación al Discurso de LOPEZ RODO, A. J. L." Madrid, 1963.

(137) S. ROYO VILLANOVA. "Derecho Administrativo del Nuevo Estado Español" Ed. Senteren.- Valladolid, 1939.- pp. 14 y ss.

cipales y provinciales.

Realmente, aparte de los posibles aciertos o desaciertos de la gestión administrativa de las Entidades Locales, la conclusión es que no existe, en el período histórico que se estudia, una verdadera descentralización administrativa.

. ¿Hubo descentralización administrativa en la "regionalización económica de los Planes de Desarrollo?"

"El Reino español que se instituye como resultado de la Guerra Civil era - como ya se ha señalado - antiregionalista. Dentro de la clase detentadora del Poder, los entusiasmos regionalistas no se suscitan, con una cierta operatividad, hasta la la adopción de la política económica de la planificación; a su vez, no me parece gratuito afirmar que tales entusiasmos fueron originariamente "importados" (138)". Esta fase, en España, de una "Administración planificadora", desaparecida desde épocas anteriores, no es un "nuevo encuentro" nacional, sino que es la adaptación de las corrientes europeístas occidentales: Reino Unido, en 1944, según el "Libro Blanco" sobre política de empleo; Francia, en 1946, desde la creación del Comisariado General del Plan; y en Italia, en base a la Constitución de 1948, y su primer Plan llamado de "Mezzogiorno", fueron los que convencieron a nuestros políticos de convertir la "descentralización económica" en un auténtico mito de la política de esta etapa.

LOPEZ RODÓ (139) es un convencido de la importancia del desarrollo econó-

---

(138) L. COSCULLUELA MONTANER. "La Región", en "Descentralización administrativa y organización política". Ed. Alfaguara. Madrid, 1973. - p. 328.

(139) L. LOPEZ RODÓ. "La Administración...". - op. cit. - p. 121.

mico<sup>o</sup> como fin del Estado. Ahora bien, este tema es el problema más vivo de la política de los pueblos, para lo cual requiere la participación de todos: políticos, técnicos, empresarios, obreros y administrados en general, pero teniendo la Administración el papel fundamental con la adopción de los Programas de Desarrollo, las medidas presupuestarias y fiscales, la fijación del tipo de interés, el apoyo para la concesión de créditos a medio y largo plazo, así como esa Administración debe incentivar y estimular ese desarrollo, pero no de una manera inconexa, sino a partir de un Plan racional previamente estudiado y aprobado. Es muy importante señalar la falta de naturaleza coactiva para el Sector privado, por lo que es básico el ejemplo que dé la Administración acatándolo como imperativo y así los particulares lo considerarán para tenerlo en cuenta. La Administración también tendrá que promover el nombramiento de empresarios particulares y representantes de los trabajadores para que formen parte de las Comisiones al lado de representantes de las Administraciones Públicas, produciéndose lo que se ha llamado "desburocratización".

(140).

Se ha intentado doctrinalmente encontrar una base legal para fundamentar la creación de "regiones autónomas" en este período histórico, y no se encuentra en ninguna, ni siquiera en la que lógicamente tendría que aparecer que es la Ley Orgánica del Estado de 1968 (141). Ese sector doctrinal a que se hace referencia fundamenta su opinión en el artículo 45. II de este Ley Orgánica del Estado, que declara lo siguiente:

---

(140) L. LOPEZ RODO. "La Administración...". - op. cit. - pp. 132 y ss.

(141) A. GUAITA MARTORELL. "La división territorial en la Ley Orgánica del Estado". - O.A. nº 126. - Madrid, 1968. - pp. 11 y ss.

"Art. 45. II: La Provincia es una circunscripción, determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado. También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia."

Este párrafo *in fine* es bastante débil para fundamentar un reconocimiento constitucional del "regionalismo". Ni siquiera precisa el texto legal que si esas "divisiones territoriales distintas de la Provincia", son de índole infra o supra-provincial (142). Dejando aparte acepciones semánticas, ni el contexto necesario de tener en cuenta de otras Leyes Fundamentales (Ley de Principios del Movimiento Nacional, Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado), lo importante a señalar para nuestra tesis es que todos los preceptos señalados no son incompatibles con una descentralización regional administrativa. "La unidad e indivisibilidad de la soberanía estatal es una cosa, y la máxima autonomía regional es otra, bien distinta y perfectamente compatible con aquella" (143). Lo más lógico deducir es que las Leyes Fundamentales no admitían el "regionalismo político", pero no hay nada en contra de que se pudieran crear "divisiones regionales" directamente sometidas a la Administración del Estado.

Este "regionalismo funcional", no político, es esencial para cualquier reforma administrativa, ya que la unidad básica para la prestación de los grandes servicios administrativos es el escalón regional, como hay una exigencia regional para la planificación económica en especial a escala de prospectiva y ejecución de los objetivos (144), a lo que se podría aña-

(141) L. COSCULLUELA MONTANER. "La Región..." - op. cit. - p. 326.

(142) L. COSCULLUELA MONTANER. "La Región..." - op. cit. - p. 327.

(143) CLOSSE. "La région, cadre d'une administration moderne". - Paris, 1967  
MONIER. "Région et économie régionale". - Paris, 1965.

dir la necesidad de una actuación regional a escala urbanística. Triple motivación que cubre realmente todas las materias de todos los Sectores Sociales que cubre la Administración Pública:

- . La prestación de los grandes servicios administrativos, en las Naciones sujetas al "régimen administrativo" - modelo napoleónico - se basa en una estructura periférica que ha ido asumiendo progresivamente un cúmulo de funciones, anteriormente ajenas a la Administración del Estado. La dimensión territorial que debe servir de unidad a las prestaciones administrativas del Estado, en el modelo napoleónico, es el Departamento, nuestra Provincia. Ahora bien, en el momento histórico que estudiamos - así como en los momentos actuales - la unidad operativa para una eficaz acción administrativa es la "región", por lo que - lógicamente - se adoptó para los Planes de Desarrollo.
- . En lo que se refiere a la "regionalización" de la planificación económica no obedece exclusivamente a razones técnicas sino que las hay de índole política (144). Por razones técnicas la "regionalización" se impone especialmente en la fase de prospectiva y de ordenación y control de la localización de inversiones. Pero, esa "regionalización" de la planificación económica tiene, también, una motivación política; con la institucionalización del nivel regional se ha perseguido incorporar a estas instancias de la Administración periférica, un cierto grado de representatividad de aquellas fuerzas o

---

(144) QUERMONNE, "Vers un régionalisme fonctionnel", -Revue Française de Sci. Polit. - Paris, 1963. - pp. 867 y ss.

sectores sociales cuya colaboración es buscada por el poder político, y no se olvide lo dicho anteriormente de que en una planificación económica hay que buscar la voluntaria aceptación de los particulares interesados, para lo que se les integraba en las Comisiones de los Planes (145).

Y en materia urbanística se considera unánimemente que la política de Ordenación del Territorio es la clave esencial del urbanismo del futuro. Y dicha política postula unánimemente la Ordenación Regional del territorio nacional (146).

Hubo, pues, un "regionalismo funcional", no político ni puramente orgánico administrativo, que exigía la planificación económica de los diferentes Planes de Desarrollo, pero que no se puede calificar de descentralización administrativa, pues no reunía ni las técnicas ni requisitos de que se ha hablado a lo largo de toda esta tesis.

---

(145) QUERMONNE, "Administration traditionnelle et planification régionale". - Paris, 1964.

(146) L. COSCULLUELA MONTANER, "El sistema de planificación urbanística en el Ordenamiento italiano". - Rev. Admon. Pub. n.º 53. - Madrid, 1967 pp. 299 y ss.

C A P I T U L O T E R C E R O

LA DESCENTRALIZACION CONSAGRADA EN LA CONSTITUCION DE 1978 DE LA NUEVA  
MONARQUIA BORBONICA EN ESPAÑA



CAPÍTULO TERCERO

LA DESCENTRALIZACIÓN CONSAGRADA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

DE LA NUEVA MONARQUÍA BORBÓNICA EN ESPAÑA.

3.1. - HECHOS HISTÓRICOS A CONSIDERAR.

Este nuevo período histórico a estudiar, 1975-1985, tiene su iniciación real en el año 1969 con la designación del Sucesor, la promoción oficial del asociacionismo y el estado de excepción. Se dan, pues, dos hechos de gran importancia y, realmente, antagónicos: por una parte, se intenta dar continuidad a un Régimen con la designación de JUAN CARLOS DE BORBÓN, como Sucesor a título de Rey y, por otra parte, desde el propio Gobierno se impulsa la aparición de nuevos cauces políticos que puedan establecerse sin modificar la naturaleza del sistema, es decir, la aparición de asociaciones de carácter político que aceptasen los Principios del Movimiento Nacional. Empieza clara y abiertamente un distanciamiento de la Iglesia Católica - con un impacto social importantísimo -, así como se hace patente públicamente una movilización de la oposición política, tanto obrera, como profesional y estudiantil, que son anuncios de una necesidad de grandes cambios estructurales del Régimen, que se perfilarán en lo que un conocido comentarista político define como tendencias "continuistas", "reformistas-continuistas" y "reformistas-consensuadas".

El 8 de Julio de 1973 el GENERAL FRANCO nombra Presidente del Gobierno a CARRERO BLANCO, -primera vez que se separaran Jefatura del Estado-Presidencia del Gobierno desde 1936-, con una definida solución "continuista",

que de inmediato queda truncada al ser asesinado el ALMIRANTE CARRERO BLANCO el siguiente día 20 de Diciembre, lo que será decisivo para el futuro político de España (1). Es, sin duda alguna, el colapso del "continuismo" (2).

El GENERAL FRANCO, en Enero de 1974, nombra Presidente del Gobierno a CARLOS ARIAS NAVARRO, con un determinado cambio de estrategia política al pasar a la tendencia "reformista-continuista" que se perfilará en su discurso, ante las Cortes, el 12 de Febrero - el denominado "espíritu del 12 de Febrero" - y que tendrá las consecuencias inmediatas de una mayor libertad de prensa, y una moderada actividad de las nuevas asociaciones políticas, pero que, desde el primer día, es considerado insuficiente por la oposición y que dará lugar a una mayor conflictividad terrorista, a enfrentamientos con la Iglesia Católica (Monseñor Añoveros) y a situaciones de excepción, a lo que se añadiría una grave crisis económica, - estancamiento con inflación -, todo lo que se intenta paliar con la aprobación por el Consejo Nacional del Movimiento y por el Gobierno del "Estatuto de Asociación Política" en Diciembre de 1974, que es considerado inaceptable por la llamada "oposición democrática".

El 20 de Noviembre de 1975 fallece el GENERAL FRANCO y le sucede - a título de Rey - JUAN CARLOS DE BORBÓN quién jura su cargo, ante las Cortes, el día 22.

En 15 de Junio de 1977 se celebran elecciones democráticas para el Con-

---

(1) JACQUES PIRENNE. "Historia Universal". - Tomo XV. - Ed. Océano. - Barcelona, 1969. - p. 4853.

(2) JUTELAR, ANTONI. "Historia de España". - Tomo VI. - Instituto Galich. Barcelona, 1969. - p. 628.

greso y el Senado, el 22 de Julio queda inaugurada, con discurso del Rey, la primera legislatura de las Cortes de la Monarquía. Las negociaciones para restaurar las "regiones autónomas" de la Constitución republicana de 1931, cristalizaron en el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña (5 de Octubre de 1977) y el reconocimiento de las "pre-autonomías". Las nuevas Cortes redactaron y aprobaron la Constitución actualmente vigente, que sometida a *referendum*, y sancionada por el Rey, entró en vigor el 29 de Diciembre de 1978.

Parece necesario exponer que, en los inicios del período histórico que se está considerando, la Administración Pública sigue adoleciendo de una serie de deficiencias que, al parecer de CARRO MARTINEZ (3), se debe a una total inadaptación, de índole psicológica e institucional, que enumera de la manera siguiente:

- . (a) La incapacidad de la Administración para auto-organizarse, por corresponder la organización administrativa de nivel superior al Poder Legislativo del Estado.
- . (b) El establecimiento de una estructura administrativa simétrica, departamentalizada, que acantona la actuación administrativa, impide la coordinación, la permeabilidad de la información y no evita el riesgo de dobles empleos.
- . (c) La impersonalidad de las normas, que al definir las funciones y competencias, y objetivar la conducta a observar por parte de quienes la detentan, elimina el subjetivismo, pero coarta la iniciativa individual.

---

(3) A. CARRO MARTINEZ. "Administración y productividad". - D.A. nº 163. - Madrid, 1978. - pp. 18-19.

- . (d) La centralización de las decisiones, lo que produce una organización rígida e insuficiencias en la racionalización de los procesos de toma de decisiones.
- . (e) El aislamiento por estratos o categorías, que se traduce en una tendencia a ignorar los objetivos generales de la organización.
- . (f) El hermetismo de la Administración, que pugna con las exigencias modernas de una Administración participada, en la que el ciudadano no esté ausente de decisiones que le afectan directamente.
- . (g) La lentísima asimilación por las organizaciones burocráticas de las nuevas técnicas de administrar.

Este ambiente era unánime entre los tratadistas y así un año más tarde es GONZALEZ HABA(4) el que considerando la falta de objetividad el mayor de los problemas de la Administración Pública, indica sus posibles soluciones:

- . (a) La democratización hasta sus últimas consecuencias de las estructuras administrativas.
- . (b) Una política realista de información a los ciudadanos.
- . (c) La clasificación en el proceso de las decisiones para que se sepa siempre quienes las adoptan.
- . (d) El deslinde radical de la actividad privada y pública de los funcionarios.

---

(4) VICENTE MA GONZALEZ HABA, " Administración y sociedad; reflexiones críticas". - TAL. - Granada, 1969. - pp. 14 y ss.

- . (e) La implantación severa de recortes para exigir responsabilidades a quienes infringen sus deberes públicos.
- . (f) La despolitización de las decisiones que pertenecen al ámbito de la gestión puramente administrativa.
- . (g) El juego, en fin, de unas Cortes representativas en las que se fiscalicen sin reparos y sin fronteras la actuación de los Organos del Gobierno y de la Administración.

### 3.2.- EL GRAN IMPACTO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El 7 de Noviembre de 1975 se promulgaba un Decreto que creaba una Comisión Regia para el País Vasco, lo que si era una demostración de buena voluntad hacia el problema regional (5), también anunciaba los caminos de descentralización administrativa de los nuevos tiempos políticos. Presagiaba un cambio radical en la organización territorial del Estado. El giro político al nombrarse Presidente a ADOLFO SUAREZ cambia el planteamiento y ya se hace realidad lo anunciado creándose las llamadas "Entidades Preautonómicas", primero en Cataluña por Decreto-Ley de 29 de Septiembre de 1977 y en el País Vasco por Decreto-Ley de 4 de Enero de 1978. Después en otras regiones hasta cubrirse prácticamente todo el territorio nacional (con las excepciones de Madrid, Ceuta y Melilla). Han "regiones" con la naturaleza de Entes Locales y un régimen de transitoriedad, que aunque nunca habían existido eran motivos de estudio - y aspiración - de hacía bastantes años. Su carácter de "región" como Ente Local no tiene duda, al asignársele personalidad jurídica, ámbito supraprovin-

(5) M. BAENA DEL ALCAZAR. "Curso de Ciencia de la Administración".- Tecnos.- Madrid, 1968.- p. 261.

cial (salvo en las uniprovinciales) y aplicársele subsidiariamente la legislación de Régimen Local (6).

Esta transición política se realizó respetando procedimentalmente la legalidad corporativa del Régimen del GENERAL FRANCO y sustituyendo totalmente el régimen político. Es un fenómeno político, para los tratadistas, sorprendente y atípico (7), en el que no se puede concretar el momento que se pasa del viejo al nuevo sistema sino lo que existe es un continuo proceso de negociación, y en el que se van estableciendo nuevas bases ideológicas - de democracia pluralista - y se implantan correlativas estructuras institucionales. Un sector doctrinal opina que la originalidad de la transición política consiste en haberse conducido políticamente mediante una serie de negociaciones dirigidas por el Gobierno con los representantes más importantes del Régimen, por un lado, y con los representantes de las fuerzas de la oposición democrática, por otro lado; y en haberse instrumentado jurídicamente a través de los procedimientos previstos en las mismas Leyes Fundamentales. Ello no significa que la transición no fuera un problema complejo en el que se tuvieron que dar el concurso del siguiente conjunto de factores: una obediente aceptación del Rey como Sucesor por gran parte de los hombres del Movimiento Nacional y una sacrificada voluntad en la búsqueda de la mejor solución para España y los españoles, el claro apoyo de la Iglesia Católica, la aceptación subordinada de los tres Ejércitos, el respaldo de las fuerzas económicas, el consentimiento de la oposición democrática, la aceptación pasiva de las fuerzas sindicales y, sobre todo, un refrendo público y popular hacia

---

(6) M. BAENA DEL ALCAZAR. "Curso...". - op. cit. - p. 261.

(7) RAUL MORODO. "La transición política". - Tecnos. - Madrid, 1966.

la democracia.

Al no ser tema específico de esta tesis no puede el doctorando profundizar en el curioso proceso de que un proyecto no rupturista, pero en el que vislumbraba un claro cambio político, fuese aprobado por unas instituciones básicamente franquistas, pero sí indicar que no coincide en sus ideas con lo manifestado por R. MORODO (8) ni por JUTGLAR y MUNIESA(9) y reitera lo expuesto un poco más arriba. De todas las maneras se considera preciso señalar que en esta Ley de Reforma no aparece para nada el problema "regional" pues no se aprueba el preámbulo que decía: "se reconocerá el poder acometer democráticamente la institucionalización de las peculiaridades regionales", pero el Gobierno y casi todos los Partidos políticos apoyan en las elecciones de Junio de 1977 la institucionalización regional, por creencia ideológica y por verse forzados a ello después de la creación de los regímenes preautonómicos, consecuencia de las entrevistas del REY y de SUAREZ con TARRADELLAS, con el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña por Decreto-Ley 41/1977, de 29 de Septiembre. Fórmula que se extiende a las demás Regiones y que, según FERRANDO BADIA (9), no estaba justificada la urgencia de su aprobación por Decreto-Ley, condición básica del empleo del mismo.

Parece conveniente señalar que, en esta etapa histórica, antes de la promulgación de la Constitución, hay una pequeña reforma administrativa cuyas líneas maestras se centraron en el reagrupamiento de los Departamentos Militares en un Ministerio de Defensa - viejo deseo de los propios militares -, creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, desaparición del Ministerio de Información y Turismo (pasando éste último al Ministerio de Comercio) y la creación de un Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Igualmente se crean los Ministerios de Economía, Transportes y Comunicaciones y el de Cultura, y se cambia el nombre al Ministerio de Gobernación tomando el de Interior. La reforma se completa con la creación de cinco Secretarías de Estado (Universidades, Turismo, Administración Pública, Coordinación y Programación Económica y la de Cultu-

---

(8) RAUL MORODO, "La transición...", - op.cit. - pp. 110 y ss.

JUTGLAR y MUNIESA, "Historia...", - op.cit. - pp. 425 y ss.

(9) FERRANDO BADIA, J. "Del Estado Unitario al Estado Autonomico", - Revista de Derecho Político, nº 5. - UNED. - Madrid, 1979. - p. 8

ra). Hay una desconcentración horizontal de funciones, pero no se llega a una desconcentración vertical, única eficaz para el administrado.

La aparición de estos Organos unipersonales, Secretarías de Estado, justificadas por lo "acreditado de su eficacia en las organizaciones administrativas más avanzadas para intensificar las acciones administrativas en ciertas áreas", obedeció realmente a necesidades personales y compromisos contraídos por un partido nuevo formado por un conglomerado de grupos a los que había que complacer. El poco arraigo de este Organó se demuestra en los continuos cambios, creaciones y supresiones en los distintos Departamentos Ministeriales. Al parecer, el proyecto de la Ley Reguladora del Gobierno de la Nación, al diferenciar Gobierno de Consejo de Ministros, confirma la integración en aquél de los Secretarios de Estado, cuando sean convocados por razón de la materia de su competencia.

### 3.3.- LA CONSOLIDACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO Y ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN PUBLICADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 1978.

En el orden institucional hay que señalar la importancia del establecimiento de un Estado social y democrático de Derecho, cuya medida primaria de legitimidad es su capacidad para cumplir su fin de instancia de ordenación social, de servicio efectivo a la sociedad, de la que el Estado no es más que una manifestación en régimen de autoorganización institucionalizada. El quicio sobre el que el Estado se asienta es la dignidad de la persona humana, atendidas sus circunstancias socio-económicas, es decir, debe profundizar en las ideas de dignidad y solidaridad de la persona, atendidas sus circunstancias económicas entendidas como valores constitucionales realizables históricamente, y cuya aplicación correcta pasa a través de la acción administrativa (10). Se deduce, pues, que en este Estado la Administración Pública es una pieza clave e institucionalizable en tanto que Organización precisa para el cumplimiento efectivo del interés general. Se trata de una Organización necesaria y de una Institu-

(10) LUCIANO PAREJO ALFONSO, "Estado social y Administración Pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa". - Civitas Madrid, 1983. - pp. 94 y ss.



ción caracterizada por sus fines y por sus medios, lo que significa que se trata de un Poder Público autónomo, pero que debe actuar siempre como Poder sujeto a la Constitución, siendo siempre fiscalizable democráticamente, por lo que no cabe sustantivación alguna de la Administración Pública como Poder autónomo frente al Poder legitimado (11).

### 3.3.1.- La necesaria personificación jurídica de las Administraciones

La acción administrativa da lugar necesariamente a relaciones jurídicas, lo que lleva consigo de que la Administración Pública ha de estar necesariamente personificada, y si no se reconoce explícitamente en la Constitución para la Administración del Estado y para la Administración de las Comunidades Autónomas, si se hace para los Municipios (artículo 140) y para las Provincias (artículo 141.1), pero el establecimiento del principio de responsabilidad patrimonial (que implica el dato de la personalidad) en el artículo 106.2. lo aclara, con la matización de que solo lo establece para la Administración Pública y no para el resto de la Organización estatal (12). LUCIANO PAREJO, pues, en esta obra tiende a afirmar la personalidad jurídica de la Administración Pública frente a la personalidad jurídica del Estado. Tesis a la que se oponen autores como LOPEZ GUERRA GUERRA (13), LOPEZ RODÓ (14), GARRIDO FALLA (15) y MARTINEZ LOPEZ-NUÑEZ (16) que se refieren a la personalidad jurídica del Estado como un todo.

---

(11) J.E. SORIANO GARCIA. "El concepto de Derecho Administrativo y de Administración Pública en el Estado social y democrático de Derecho". RAP nº 121. Madrid, 1990.- pp. 154 y ss.

(12) LUCIANO PAREJO ALFONSO. "Estado social...".- op.cit.- pp. 109 y ss.

(13) L. LOPEZ GUERRA. "La personalidad jurídica del Estado".- Rev. de Derecho Político nº 6.- UNED.- Madrid, 1960.- p. 23.

(14) L. LOPEZ RODÓ. "Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno".- Rev. de Derecho Político nº 11.- Madrid, 1961.- pp. 57 y ss.

(15) F. GARRIDO FALLA. "Reflexión sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español".- RAP nº 97.- Madrid, 1982.- pp. 7 y ss.

Se considera, con SANTAMARÍA PASTOR(17), a la Administración Pública, como una Organización administrativa que está integrada por una serie de Organos que realizan su actividad presentándose hacia el exterior de forma transpersonal y subjetivada, como una realidad autónoma, distinta e independiente de las personas que lo componen: estas personas físicas son las que realizan materialmente las actividades del Organo, si bien se le imputa al Organo subjetivado; ahora bien, desde el punto de vista del Derecho interno, la doctrina de la personalidad estatal tiene su relevancia práctica en cuanto a la personificación de las Administraciones Públicas, pues son éstas - según GARRIDO FALLA (18) - las que aparecen como titulares de los bienes del Estado, las que disponen de los que el Estado puede heredar, las que contratan con los particulares, las que responden patrimonialmente por la actividad administrativa y las que son de mandadas ante los Tribunales civiles o contencioso-administrativos. En todas estas materias el Poder Legislativo no tiene intervención y el Poder Judicial, cuando la tiene, lo es precisamente como Organo independiente a la relación jurídica surgida entre el Estado y el particular.

### 3.3.2.- La descentralización política y administrativa en la nueva distribución del Poder del Estado de las Autonomías:

La Constitución ha innovado profundamente no sólo el régimen de la Administración Pública y de su acción, sino también la distribución interna del Poder administrativo. El reconocimiento de la autonomía político-administrativa de "nacionalidades y regiones", ha supuesto la institución,

---

(16) J.L. MARTINEZ LOPEZ-MURIZ. "El concepto de Administración Pública de la Ley de lo Contencioso tras la Constitución de 1978". - RAP nº 96.- Madrid, 1981.- pp. 179 y ss.

(17) A. SANTAMARÍA PASTOR. "Fundamentos de Derecho Administrativo". -Vol. I.-Ed. Centro de Estudios Ramón Areces.-Madrid, 1988.- pp. 626 y ss.

junto al "central", de una serie de "centros de poder autónomos" y, por tanto, la articulación del Ordenamiento global del Estado sobre una específica y compleja coexistencia interna de Ordenamientos, a los que se incardinan servicialmente las correspondientes Administraciones Públicas (19). El panorama preconstitucional, pues, ya caracterizado por la composición plural de Administraciones Públicas: Administración del Estado, Administración Local - municipal y provincial -, y Administración Institucional, se ha diversificado aún más con la incorporación de la Administración de las Comunidades Autónomas, con lo que se configura - en su totalidad como un Estado Unico, pero compuesto o autonómico.

Es decir, constitucionalmente se demanda un nuevo orden administrativo con las siguientes consecuencias:

- . 1ª : Es preciso, para la realización y la funcionalidad misma del Estado social y democrático de Derecho, un replanteamiento de la organización administrativa y del procedimiento formal de su actuación.
- . 2ª : Dicho planteamiento no puede hacerse en términos de una más de las reformas de la Administración, sino desde el presupuesto de la clasificación de su posición y funcionalidad propias en ese Estado social y democrático compuesto proclamado por la Constitución.

Para valorar la evolución de la Constitución se ha de tener en cuenta que en la etapa de redacción del Texto Fundamental las Cortes era el único Organó del Estado que poseía legitimidad democrática, conseguida en las elecciones de 1977, y que se encontraban dentro del sistema político heredado del Régimen anterior y aún no variado (Administración, Ayuntamientos, Diputaciones, Tribunales de Justicia).

---

(18) F. GARRIDO FALLA. "Tratado de Derecho Administrativo". - Vol. I. - 10ª ed. - Tecnos. - Madrid, 1987. - pp. 308 y ss.

(19) LUCIANO PAREJO ALFONSO. "Estado social...". - op.cit. - pp. 122 y ss.

La Ponencia Constitucional hubo de elaborar dos borradores de Anteproyecto antes de llegar, gracias a una política de consenso, a la redacción definitiva. En el primero se establecía prácticamente un sistema federal y el segundo significó un giro completo hacia la dirección centralizadora. Después la situación se fue equilibrando hasta llegar a la solución definitiva.

Las representaciones del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia Democrática de Cataluña eran minoritarias, pero cualitativamente muy importantes para redactar una Constitución que fuera aprobada por todos los españoles. Los partidos socialista y comunista recogían en sus programas el federalismo. Alianza Popular defendía una descentralización administrativa para la mayoría de las Regiones y una autonomía política relativamente escasa, a la italiana, para las Regiones históricas (Cataluña, Vascongadas y Galicia). UCD, partido mayoritario y del Gobierno, el conglomerado de su composición no le permitía posiciones homogéneas claras (20). Así el primer borrador del Anteproyecto recogió las propuestas nacionalistas y de la izquierda, y en cambio el segundo recogió la contraofensiva lanzada por Alianza Popular (21). La solución definitiva fue obra del consenso y su factor más importante, la descentralización, aparecía como consecuencia misma de la democracia, en cuanto mayor proximidad de los Poderes Públicos al pueblo y como participación en pie de igualdad de todas las Regiones en las decisiones generales del Estado.

Sin duda alguna considera el doctorando, en lo relativo a la materia de esta tesis, la importancia de la declaración como uno de los principios informantes de las Administraciones públicas, en el artículo 103 constitucional de la descentralización y desconcentración administrativa:

"Art. 103.1. C-78: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."

Ambos principios traerán consigo, imprescindiblemente, la creación de un Organismo de control de lo desconcentrado y de armonización de lo descentralizado, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, a los que por su importancia se dedicará la segunda parte de esta tesis.

Ya desde un principio, y a lo largo de toda esta tesis, se ha hablado de lo que supone conceptualmente estos principios, por lo que sobra mayor

información sobre lo mismo.

3.3.3.- La descentralización administrativa de los Entes Locales:

Pero, aparte de ese reconocimiento de una autonomía político-administrativa de "nacionalidades y regiones", la Constitución concede la autonomía administrativa a "municipios y provincias" (artículos 137, 140 y 141).

"Art. 137 C-78: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

"Art. 140 C-78: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. ...."

"Art. 140.2. C-78: El gobierno y la administración autónoma de las provincias ....."

A lo que habría que añadir las administraciones locales, también reconocidas constitucionalmente, de "agrupaciones de municipios" y de las "islas":

"Art. 141.2.C-78: Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia."

La concreción de estas "agrupaciones" dió lugar a largas discusiones en el Congreso de los Diputados durante el período que se redacta la Constitución, pero la doctrina admite que tanto pueden ser "comarcas", como las tradicionales Entidades Locales Menores, "caseríos, anteiglesias, parroquias, pedanías, lugares anejos y cualesquiera otro análogo que establezcan las leyes", así como las "áreas metropolitanas", etc. (22).

(20) GONZALEZ CASANOVA. "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno". - DA nº 162. - Madrid, 1979. - pp. 115 y ss.

(21) MANUEL GERPE. "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978". - RJC nº 1. - Madrid, 1979. - pp. 295 y ss.

"Art. 141.4.C-78: En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos."

En el que hay que recalcar el "además" del precepto, al que más adelante se hará referencia.

La Constitución al regular la autonomía municipal y provincial la configura simplemente como un autogobierno en el marco de las leyes, es decir, de alcance exclusivamente administrativo. La cuestión queda, pues, remitida a la ley que deba constituir ese marco de la "autonomía local" y, por tanto, a la distribución constitucional entre el Poder central y los Poderes territoriales autonómicos, en que se hace explícita referencia en el artículo 149.1.18ª. y 148.1.2ª (23), en que se refiere a la legislación de régimen local. Ahora bien, la propia redacción del art. 148.1.2ª:

"Art. 148.1.2ª C-78: ..... y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local."

se deduce que la competencia para la promulgación de esa legislación debe corresponder al Estado, ya que sólo la ley estatal puede definir funciones de la Administración del Estado.

La legislación de Régimen Local viene a significar para los Entes Locales lo que los Estatutos de Autonomía para las Comunidades Autónomas. Esta interpretación coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional

---

(22) J. PENA GONZALEZ, "Derecho Político", -Imprenta García, - Villacañas, 1969, - p. 235.

(23) La STC de 2 de Febrero de 1981, interpreta que el poder autónomo lo es para la gestión de los correspondientes intereses, por lo que es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución.

(24). Lo que permite caracterizar el diseño de la posición de la Administración Local, según LUCIANO PAREJO (25), por las siguientes notas:

- . El Ordenamiento local está en la disposición tanto de la ley estatal como de la ley autonómica, según los términos concretos del reparto competencial operado por la Constitución.
- . Sin perjuicio de lo anterior, la Administración Local es una instancia territorial administrativa orgánicamente interiorizada por las Comunidades Autónomas (rasgo que se toma del sistema federal alemán) a través de los Estatutos de Autonomía. Pero, dicha interiorización no es completa en el sentido de traer causa directa de la Constitución y ser capaz de obviar toda incidencia directa del legislador estatal (diferencia con el sistema federal alemán). (26).
- . A pesar de lo expuesto en el punto anterior, las Comunidades Autónomas no agotan, ni pueden agotar, las relaciones organizativas con la Administración Local.

La conclusión final de todo ello sería la siguiente: el Ordenamiento infraconstitucional ha de construir y tratar la Administración Local como una pieza organizativa de la estructura territorial de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su capacidad de mantenimiento de las relaciones directas con la Administración del Estado. Lo que valora en su gran realidad la enorme importancia que el reconocimiento de las "autonomías y regiones" va a tener sobre la estructura del Poder administrativo.

---

(24) STC de 28 de Julio de 1981 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la ley catalana de transferencia plena y urgente de las Diputaciones a la Generalidad.

(25) LUCIANO PAREJO ALFONSO. "Estado social..." - op.cit. - pp. 166 y ss.

(26) STC de 28 de Julio de 1981, Fundamento jurídico 52.

La legislación básica de Régimen Local vigente, Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de Abril, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, recoge este principio de autonomía como esencial, en contraposición de todo lo legislado entre 1945 y 1975, que según la "Exposición de Motivos" del Proyecto de Ley por el que se aprueban las Bases de la Administración Local (27), negaba la autonomía de los Entes Locales y establecía un amplio y pormenorizado sistemas de controles en las actuaciones de las Corporaciones Locales.

Y, de nuevo, aparece la importancia del Delegado del Gobierno en la Comunidades Autónomas que habrá de vigilar, muy cuidadosamente, que se respeten las autonomías de los Entes Locales proclamadas en la Constitución.

### 3.4.- LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

Si en el Régimen anterior (1936-1975) no se realizó prácticamente una necesaria desconcentración administrativa, y sólo sirven de modelos positivos - a los que ya se ha hecho referencia - el Estatuto de Gobernadores Civiles de 10 de Octubre de 1958 y la reforma de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, la Constitución de 1978 crea un Organo, el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en el artículo 154:

"Art. 154 C-78: Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad."

al que ya se ha hecho referenciados veces en el epígrafe anterior y al que se dedicará - como se ha dicho - toda la Segunda Parte de esta tesis doctoral, por lo que allí se analizará su organización, estructura fun-

(27) Ministerio de Administración Territorial.- Madrid, 1981.- p. IX.



cional y competencias, así como la compleja posibilidad del cumplimiento de sus funciones.

No se puede, sin embargo, dejar de tratar de la "provincia" ya que constitucionalmente continua su doble condición (28) como Entidad Local y como circunscripción territorial del Estado. Esta doble condición de la provincia es de difícil equilibrio (29) y es tal su implicación que el Tribunal Constitucional la ha calificado de "predominante funcional" en su Sentencia número 38 de 16 de Mayo de 1983.

Pero, aún más, no hay duda que para la Constitución, las "provincias" (30) tienen otras especiales condiciones. Es decir:

- . Son Administración Local y, en tal sentido, con propia personalidad jurídica, Entidades Autónomas determinadas por la agrupación de municipios (aspecto el de la autonomía ya presente en la Constitución de 1931 y, en menor medida, en la Ley Orgánica del Estado de 1967, de la que, a su vez, procede el hablarse de "agrupación de municipios"). Así se establece en el artículo 141.1 constitucional.
- . Son, además, como en la Ley Orgánica del Estado de 1967, división territorial de la Administración del Estado (aspecto éste aún más reforzado en la Constitución de 1978, según explícitamente se proclama en el artículo 141.1).
- . Son, motor y rampa y lanzamiento de las Comunidades Autónomas (como

---

(28) GARCIA ESCUDERO MARQUEZ\_PENDAS GARCIA, "El nuevo Régimen Local español". - Ed. Praxis. - Barcelona, 1985. - p. 240.

(29) ORTIZ DIAZ, J. en "Comentarios a la Constitución de 1978" de OSCAR ALZAGA y OTROS. - Ed. Ederas. - Madrid, 1984. - p. 627.

(30) AURELIO GUAITA, "Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978". - RAP nº 94-96. - Madrid, 1981. - pp. 27 y ss.

en la Constitución de 1931 se estableció lo fueran para las "regiones", si bien ya no en régimen de monopolio). Así se reconoce en el artículo 143.1 del vigente Texto Fundamental.

- Son, según los artículos 68.2 y 69.2 y 3 constitucionales, circunscripción electoral, para elección de Diputados y Senadores

Su existencia es constitucionalmente clara y terminante, por lo que no pueden ser absorbidas y arrinconadas por las Comunidades Autónomas, ya que:

- Son constitucionalmente necesarias.
- Son Entidades Autónomas que han de regir por si mismas sus propios intereses.
- No pueden atentar a esa autonomía el que las Comunidades Autónomas sucedan a la Administración del Estado en las funciones que correspondían a éstas sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación de Régimen Local (artículo 148.1.2ª de la Constitución), pues la tutela administrativa no se presume jamás, y menos de Entidades - como las "provincias" - que el Texto Fundamental proclama autónomas.

No se olvide que las Administraciones Públicas han de actuar según los principios de descentralización y desconcentración por lo que si es lógico que a las Comunidades Autónomas se le transfieran funciones antes estatales, sería un contrasentido el que absorbieran otras de carácter provincial, pues supondría un caso concreto de centralización.

- Lo consecuente es precisamente lo contrario, que las Comunidades Au-

tónomas actúen a menudo por medio de las Corporaciones Locales, que deleguen en éstas y aún les transfieran funciones y tareas.

Esa posibilidad de asumir las "provincias", es decir, las Diputaciones Provinciales, el ejercicio de funciones que la Administración del Estado le transfiera, siempre que estén comprendidas en el ámbito de los intereses propios, ha sido corroborado por la STC de 23 de Diciembre de 1982. Esta interrogante en materia funcional se ha aclarado doctrinalmente (31) al manifestar que la Diputación aparece exclusivamente concebida como Organismo de coordinación intermunicipal (artículo 36.2 LRBRL), para lo que aprueba anualmente el Plan Provincial financiado con fondos provinciales, aportaciones municipales y subvenciones de la Administración del Estado y de la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que permite la necesaria cooperación de las Administraciones Públicas en materia de interés general.

Sería alargar excesivamente la concreta materia de este epígrafe, - aunque algunos puntos se tratarán al hablar de las Comunidades Autónomas - el profundizar más sobre la colectividad provincial como Comunidad Autónoma o parte integrante de la misma, con el estudio de la dimensión regional propia o compartida, de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y pluriprovinciales, así como de su diversidad en cuanto Entidades Locales (provincias insulares, foralidad provincial, el dilema provincia-comarca, etc., etc.). Ahora bien, antes de pasar al epígrafe siguiente y teniendo en cuenta la condición de la provincia como circunscripción territorial de los servicios de la Administración del Estado, y el gran impac-

---

(31) AURELIO GUAITA. "Las provincias..." - op.cit. - pp. 40 y ss.  
J. MA. QUIROGA DE ABARCA. "Texas..." - op.cit. - p. 31.

to constitucional de la autonomía de "nacionalidades y regiones", se debe analizar la repercusión producida en la Administración periférica del Estado (32).

Dentro del proceso general de adaptación de la Administración del Estado a la nueva organización del Estado de las Autonomías, son de señalar los siguientes puntos:

. 19: El Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, en el que se sientan las bases de la futura concepción de la Administración periférica del Estado (33). El Gobernador Civil será el eje de todos los servicios civiles periféricos en el territorio de su jurisdicción, concediéndosele facultades para dirigir y coordinar la actividad de los distintos de la Administración del Estado en la Provincia.

. 20: El Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de reforma de la Administración periférica del Estado, en que se regula:

- (a) Que las Direcciones Provinciales Departamentales agruparán los servicios periféricos de ámbito provincial de cada Ministerio y de sus Organismos Autónomos.

- (b) Que el Gobierno Civil está integrado por el Gobernador Civil, la Secretaría General, las Direcciones Provinciales Departamentales y la Comisión Provincial de Gobierno.

- (c) Que de dicha Comisión Provincial de Gobierno formarán par-

---

(32) J. C. URETA DOMINGO. "La reforma de la Administración periférica del Estado, como presupuesto del Estado de las Autonomías". - Instituto de Estudios Fiscales. - Madrid, 1984. - p. 3210

(33) LUIS ANTONIO VILLAMAYOR ALONSO. "I Jornadas sobre Administración Autonómica: Gobiernos Civiles y Autonomías". - Diputación General de Aragón. - Zaragoza, 1982. - pp. 93 y ss.

te, bajo la presidencia del Gobernador Civil, todos los Directores Provinciales Departamentales y los Directores territoriales o regionales que tengan su sede en la Provincia.

Este Real Decreto puede dar lugar a una aparente contradicción al admitir que las Direcciones Provinciales Departamentales dependerán orgánica y funcionalmente de los respectivos Ministerios, argumentación en la que coinciden los Reales Decretos 3314/81 a 3323/81, de 29 de Septiembre, y Real Decreto 136/82, de 1 de Febrero, a pesar de que intenta compaginar la dependencia orgánica y funcional citada con las funciones de dirección que corresponden al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y al Gobernador Civil, bajo una fórmula de difícil interpretación (34): Las Direcciones Territoriales o Provinciales están integradas en las Delegaciones del Gobierno en la Comunidad Autónoma o en el Gobierno Civil bajo la autoridad del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o del Gobernador Civil, respectivamente, pero dependiendo orgánica y funcionalmente de los Departamentos Ministeriales respectivos. Según la doctrina ello supone que sólo se ha cambiado la antigua palabra "delegación" por la de "dirección", es decir, una cuestión semántica en lugar de una obligada reforma administrativa.

- 32 : El Real Decreto 1223/83, de 4 de Mayo, trata de la reorganización de la Administración periférica del Estado, para lo que ordena explícitamente la supresión de Direcciones Provinciales de los

---

(34) J. C. URETA DOMINGO. "La reforma..." - op. cit. - pp. 3130 y ss.

distintos Departamentos, como consecuencia de la adaptación de la adaptación de la Administración periférica del Estado al proceso de transferencias. Una de las novedades más interesantes es la creación del Director Comisionado que representará al Departamento Ministerial que le nombra dentro del territorio en que ejerza sus funciones, bajo la autoridad del Delegado del Gobierno.

Otros Reales Decretos 2238/80, de 10 de Octubre, 3184 y 3185/80, de 22 de Diciembre y aún algunos más se tratarán, como todo lo que sea concerniente a las normas de desarrollo del artículo 154 de la Constitución al analizar el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, figura, como se verá, muy criticada por algún tratadista, que como AQUILINO GONZALEZ HERNANDO llega a hablar de "carencia de contenido real", y defendida por otros autores que ven una posible vía de racionalización de la Administración periférica (LINDE PANIAGUA, ARIÑO ORTIZ, BASSOLS COMA, ENTRENA CUESTA) (35).

### 3.5.- LA DESCENTRALIZACIÓN POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Se decía, en páginas anteriores, que la aparición de las Comunidades Autónomas al amparo de la Constitución de 1978 obligó a un replanteamiento del Poder, tanto del Poder político como del Poder administrativo, lo que implicó una total descentralización administrativa. Es, pues, obligado analizar todo lo concerniente a las Comunidades Autónomas que pueda tener específica relación con la materia de esta tesis, pues son estos nuevos Entes complejos en su estructura y organización, así como muy problemáticos en sus aspectos competenciales, lo que obliga a una limitación en

(35) J. C. URETA DOMINGO. "La reforma..." - op. cit. - pp. 3131 y ss.

su estudio ya que puede su temática dar lugar a varias tesis doctorales. Ya al tratar de los distintos períodos históricos se ha ido puntualizando las reivindicaciones de autonomía política o de autonomía administrativa por las diferentes Regiones españolas, para un mejor conocimiento de sus fundamentos y vicisitudes a lo largo de los años y que se han concretado en el actual Estado de las Autonomías.

En los últimos cien años de la vida pública catalana, a la que se va a hacer concreta alusión por ser ésta la Región más autonomista y cabeza de todos los ensayos o concesiones habidas en la etapa histórica que se considera, se dan sucesivamente una serie de acontecimientos que es conveniente conocer (36):

- 12 : Hacia 1829 comienza el movimiento cultural conocido como "Reinaxença", restaurador de la lengua, la literatura y la cultura catalanas. Aunque la "Reinaxença" no tuvo en sus orígenes contenidos explícitamente políticos, fue sin duda la semilla de planteamientos ideológicos como el de VALENTI ALMIRALL, representante del catalanismo republicano. En 1885 una Comisión del Centre Catalá, fundado en 1882 para la defensa de los intereses catalanes, y presidido por MARÍA MASPONS, presentó a ALFONSO XII una Memoria "en defensa de los intereses morales i materiales de Catalunya" que fue bien acogida por el Monarca, aunque su casi inmediato fallecimiento hizo estéril la iniciativa.

Este catalanismo germinal se escindió entre los seguidores de ALMIRALL y elementos más derechistas, que fundaron la Lliga de Catalunya, entidad que bajo la dirección de DURAN i VENTOSA, PUIG i CADAFALCH y PRAT DE LA RIBA, articularon un catalanismo conservador, que más tarde daría origen a la LLIGA REGIONALISTA, de PRAT y de CAMBO.

- 22 : En 1891, el Gobierno Civil de Barcelona aprobó la constitución de La Unión Catalanista que organizó la Asamblea de Manresa de Marzo de 1892, donde se aprobaron las "Bases de Manresa" en que propugnaba el catalán como única lengua oficial, un Parlamento y un Ejecutivo propios, una moneda propia, un Tribunal Superior de Justicia propio, participación estrictamente voluntaria en el Ejército español, y el requisito de la ciudadanía catalana, por filiación o naturalización, par ocupar cargos públicos.
- 32 : Al movimiento romántico-literario de la "Reinaxença" siguió el "Modernismo", heredero en parte de las ideas de ALMIRALL, y que se propuso la construcción de una cultura catalana moderna. En

---

(36) JORGE FERNANDEZ DIAZ. "El Estado de las Autonomías". - Universidad Internacional Alfonso VIII. - Soria, 1990. - pp. 55 y ss.

base a la Exposición Universal de Barcelona de 1889 presentaron el contraste España-Cataluña como la diferencia entre lo castellano de predominio arábigo-semitico y lo catalán, de predominio nórdico-gótico, siguiendo los esquemas étnicos de POMPEU GONER.

Políticamente, el "Modernismo" recogía la tradición federal-republicana como base de un nacionalismo radical y de izquierdas. De hecho, el "Modernismo" no sobrevivió a la Semana Trágica y en su lucha cultural contra el "Noucentismo" fue éste el que se impuso.

- 42 : El "Noucentismo" afirma la plena integración de los aspectos cultural y político del catalanismo y se trata de un movimiento liderado y protagonizado por la burguesía catalana. El catalanismo se transforma así en una fuerza política poderosa. Sus instrumentos políticos son un partido, la Lliga Regionalista, y dos líderes, primero PRAT DE LA RIBA y, después, CAMBÓ. La victoria en las elecciones municipales de 1901, el acceso al Gobierno de la Diputación en 1906 y la obtención de la Mancomunidad en 1914 ( fórmula arrancada por los catalanes al Gobierno con validez general para toda España, pero que sólo Cataluña se acogió a él), y que duró hasta 1923 siendo - para muchos catalanes - ejemplo de eficacia y racionalidad modernizadora.
- 52 : Cuando la Lliga tuvo que escoger entre los principios de orden y autoridad y la conservación de la autonomía de Cataluña, eligió lo primero pues en un clima de caos social y destrucciones de las libertades cívicas mediante la violencia, la autonomía regional resultaba trágicamente superflua. Finalizada la dictadura del General PRIMO DE RIVERA, CAMBÓ ya no sería capaz de resucitar el catalanismo conservador y la izquierda nacionalista, cuya fragmentación y debilidad frente a la Lliga y al lerrouxismo le habían impedido llegar al poder en el primer tercio del siglo, lo consigue tras la llegada de la República en 1931. El catalanismo de izquierdas empieza una hegemonía que duraría hasta 1939.
- 62 : Como se dijo en el Capítulo Segundo, epígrafe de la "Descentralización administrativa de la Región (II República)", aunque la Constitución lleva fecha de 9 de Diciembre de 1931 y el Estatuto de Cataluña la de 18 de Septiembre de 1932, por las razones apuntadas en los párrafos anteriores ya en Abril de 1932 se hizo la proclamación del Estat Catalá, tramitándose con inusitada rapidez el Estatuto, denominado de Nuria, que tanto influiría en la organización nacional de la Constitución. COMPANYYS, que sucedió a MACIÀ, enfrentó la Generalidad a la República Española por una ley de contratos de cultivo llegando a proclamar el Estado Catalán dentro de la República Española lo que lleva a la declaración del "estado de guerra", anulación de la Generalidad y nombramiento de un Gobernador General para Cataluña, no restableciéndose la Generalidad hasta después de las elecciones de 1936, la que al estallar la Guerra Civil, proclamará la total autonomía de guerra por la que se desvincula to-



talmente de la República Española. (37).

### 3.5.1.- La Administración de las Comunidades Autónomas:

El artículo 2 de la Constitución de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de "nacionalidades y regiones" que integran la Nación española:

"Art. 2 C-78: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."

La redacción de este artículo ha dado lugar a largas discusiones, ya que introduce la expresión "autonomía de las nacionalidades y regiones", con el equívoco concepto de Nación de naciones y la carencia pura de las cualidades para éstas últimas. Si la forma política del Estado es una Monarquía, no habría inconveniente en que las diversas unidades autónomas conservasen sus antiguos títulos (38), con la salvedad que, en algún caso, no sería Reino sino Señorío como Vizcaya o Condado o Principado en Cataluña, Principado en Asturias, pero con la dificultad de la titulación de autonomías como la de Madrid, La Rioja y Cantabria, puramente geográficas. Ahora bien, ¿por qué no regiones? Tal vez, sin que sea satisfactoria la explicación, por su carga geográfica. El artículo 143.1 de la Constitución no contempla este aspecto sino "características históricas, culturales y económicas comunes". Y ¿por qué no nacionalidades? Tal vez porque el artículo 2 transcrito prefirió ambigüamente esa diferenciación entre "nacionalidades" y "regiones", dualismo absurdo que luego no se si-

(37) J. M. QUIROGA DE ABARCA, "Texas...". - op. cit. - p. 21.

(38) DALMACIO NEGRO FAYON, "Autonomías y libertades". - En "El Estado de las Autonomías". - Universidad Internacional de Soria, 1990. - p. 11 y ss

que como criterio, puesto que implica reconocer distinciones cualitativas entre región y nacionalidad por una parte, y entre nacionalidad y Nación española por otra. La misma Constitución que cuida hacer referencia a la indivisible unidad de la Nación española, descuida la significación de las palabras que deben cuidarse en todo texto legal y aún más en una Constitución. " El uso constitucional de la palabra nacionalidad es una incongruencia, que, por lo demás, carece en absoluto de la menor justificación histórica, si es esta la causa. " (39).

Ya concedida la autonomía a "nacionalidades y regiones" por el artículo 2 de la Constitución, - así como por el artículo 137 y todo el Título VIII de la misma -, la lógica pregunta ante ello es: ¿ Autonomía para qué ? Hay posibles contestaciones que pueden ser asumidas por una u otra de las Comunidades Autónomas (40):

. La "autonomía" puede concebirse estrictamente desde un punto de vista administrativo. Desde esta visión, una descentralización y desconcentración administrativas, daría satisfacción a la demanda. El principio de eficacia y agilidad en la Administración, acercando los núcleos de decisión a los lugares donde se plantean las necesidades, de proximidad - en definitiva - de la Administración al administrado, es su consecuencia práctica.

. Otra concepción de la "autonomía" es la que pone el acento en el desarrollo socio-económico. Desde esta visión, la demanda autonómica se justificaría como una posibilidad mejor de garantizar un desarrollo económico y social de regiones deprimidas o atrasadas en relación con la media nacional.

---

(39) DALMACIO NEGRO PAVON. "Autonomías...". - op. cit. - p.12.

Y, en fin, otra idea de "autonomía", sin perjuicio de que pueda englobar las anteriores visiones, pone especial énfasis en el carácter político de la misma. En la posibilidad de descentralizar el poder político, garantizando a través de la autonomía política, la preservación y el fomento de una personalidad específica, de carácter colectivo.

Visto el artículo 2 constitucional hay que referirse al artículo 137 del Texto Fundamental en el que, al hablar de la organización territorial del Estado, vuelve a afirmar la autonomía de las Comunidades Autónomas:

"Art. 137 C-78: El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."

Esta autonomía para "gestión de sus propios intereses" solamente puede ejercitarla una vez se hayan constituido como Comunidad Autónoma:

"Art. 143.1 C-78: En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos."

Ahora bien, el ejercicio del derecho a la autonomía solo puede realizarlo a través de sus propias Administraciones, por lo que la Constitución reconoce explícitamente la existencia de las mismas:

"Art. 154 C-78: Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comuni-

dad."

La importancia del ejercicio de estos derechos a la autonomía ha influido decisivamente en la calificación de la forma del Estado, en que algunos tratadistas reconocen hasta once denominaciones diferentes (41) como "Estado plural", "Estado autonómico", "Estado regional", "Estado de las Autonomías", "Estado federal unitario", "Estado unitario regional", "Estado semifederal", "Estado federo-regional", "Estado integral", "Estado autonómico con matices federalistas", "Estado semiregional o semicentralizado". Pero, es muy importante señalar - con CLAVERO ARSVALO (42) - que la Constitución ofrece un modelo, en cierto modo, de Estado unitario en cuanto que la Soberanía nacional es única y reside en el pueblo español, lo que implica que las Comunidades Autónomas aunque promulguen leyes elaboradas por Asambleas elegidas por sufragio universal, no son soberanas, ni por supuesto se constituye un Estado federal ni aún en el caso de aquellas que, en sus Estatutos, se denominan nacionalidades, ya que el artículo 2 constitucional establece el principio de "indisoluble unidad de la Nación española", lo que impide que a través de las autonomías se llegue al Estado federal.

No es el concepto de "autonomía" nuevo - aunque tuviera otras denominaciones - sino que tiene un largo recorrido histórico (43). Aparece entre los siglos XI y XII, en la Alta Edad Media, en relación con la idea de la *res publica christianorum* - personificación en el plano político de un Imperio que por ello se titula Sacro - y en el que cristaliza el feudalismo en una nueva realidad política: el Reino. Este proceso de autoafirmación de esta nueva realidad institucional se apoya en la fórmula *rex in regno suo est imperator*, es decir, no se niega al Emperador la plenitud potestatis sino que, también, se recaba para el "Rey feudal". Es más, los nuevos "Reinos" no reclaman para su *ius proprium* el concepto de *lex* sino el de *status* sino que reconoce un límite dentro de un Derecho Común correlativo el ideal de una *universalis potestas*, fuertemente arraigada en la conciencia medieval. Llegado este momento esta corriente doctrinal se

(41) L. LOPEZ RODO, "Estado y Comunidades Autónomas". - Madrid, 1962.

técnica y aporta BARTOLO SASOFERRATO el concepto de jurisdicción como complejo de poderes y funciones necesarias y suficientes para la vitalización de los Ordenamientos Jurídicos particulares (el propietario en su fundo, el Rey en su Reino y el Emperador en su Imperio). En resumen, la autonomía es un concepto que se refiere a una pluralidad de Ordenamientos Jurídicos más o menos separados pero siempre independientes, aunque lógicamente mutuamente influidos.

Si se reconoce una pluralidad de Ordenamientos Jurídicos debe reconocerse, lógicamente, una pluralidad de Entes públicos que, desde la Constitución de 1978 se han matizado con la creación de una serie de Entes territoriales sustantivos dotados de fuertes poderes políticos y no simplemente administrativos: las Comunidades Autónomas. Los Entes Públicos territoriales, frente a los no territoriales, son titulares, por su simple posición y estructura técnica, de los poderes públicos superiores y, específicamente, de un poder normativo general con efecto sobre cuantos se encuentren sobre el territorio y no reducidos a colectivos corporativos o a círculos de interesados más o menos convencionalmente delimitados.

Las Comunidades Autónomas no son Entes menores, sus funciones no son puramente administrativas, ni sus normas de simple rango reglamentario. Son Entes políticos de primera significación, como partes mismas del Estado al cuál componen y en cuya voluntad superior participan, por lo que cuentan con un elenco de funciones y de poderes que, igualmente, tienen naturaleza política, como revela tanto su extensión e importancia material, como - de manera especial - la circunstancia de que cuentan para la gestión de tales funciones con el poder político por excelencia que es el Poder Legislativo, el poder hacer leyes y, por tanto, de configurar políticas propias con la máxima amplitud, en cuanto que ordenadas directamente a la Constitución (44). Parece conveniente señalar - ante las dudas de

(42) M. CLAVERO AREVALO, "España desde el centralismo de las Autonomías".

(43) J. M. QUIROGA DE ABARCA, "Texas..." - op.cit. - p. 20.

algún tratadista - que el proceso de potestad legislativa es un proceso total para todas las Comunidades Autónomas sin discriminación, aunque en la Constitución no aparezca con claridad esmerada. (45).

### 3.5.2.: Clases y competencias de las Comunidades Autónomas:

Las materias de competencia propias de cada Comunidad Autónoma para el ejercicio de la potestad legislativa, que se señala en el párrafo anterior, dependen de su clase o categoría ya que las podemos encontrar "privilegiadas", de "primer grado" y de "segundo grado", perspectiva que complica aún más el confuso panorama que presenta el Título VIII constitucional y que, en un inciso, se debe relatar:

Los defectos de técnica jurídico-constitucional de que adolece el polémico Título VIII de nuestra vigente Constitución, han sido puesto de manifiesto por la doctrina científica, pero quizás lo más grave no sean las conclusiones y anfibologías, sino las omisiones, las lagunas, los silencios de como se concibe el Estado de las Autonomías. La afirmación es, pues, rotunda: la redacción constitucional hace imposible determinar exactamente cuál es la estructura del Estado (46), lo que hace decir a MARTÍN MATEO, refiriéndose a estas Comunidades Autónomas, que son un "magma confuso" y a GONZÁLEZ CASANOVA que la gran novedad política e histórica de la Constitución de 1978 es pretender construir un Estado nacional democrático a partir de su realidad plural y de su principio de autogobier

---

(44) E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, "Curso de Derecho Administrativo I". - Ed. Civitas. - Madrid, 1990. - pag. 280.

(45) S. MUÑOZ MACHADO, "Potestades legislativas de las Comunidades Autónomas". - Ed. Civitas. - Madrid, 1981. - p. 34.

(46) LUCIANO VANDELLI, "El Ordenamiento español de las Comunidades Autónomas". - Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1982 pp. 172 y ss.

no (47). Por su parte, ENTRENA CUESTA (48) advierte sobre las ambigüedades y contradicciones que se aprecian en el Capítulo Tercero del Título VIII, sin duda el más problemático, confuso y deficiente de cuantos figuran en la Constitución; y NIETO (49) duramente critica diciendo que "empedrado de violaciones flagrantes y de frustraciones políticas tremendas, el Título VIII, es el escollo más grave que tiene nuestra Constitución, no por su contenido político sino por su redacción", es un compromiso de esquivar problemas y de no decir nada.

Pero, siguiendo el hilo de nuestro discurso, en lo referente al hablar de la clase o categoría de las Comunidades Autónomas, un sector doctrinal afirma que nuestra Constitución, a imitación de la italiana, establece dos clases de Comunidades Autónomas: unas, de Estatuto común y otras, de Estatuto especial. No hay esta identificación por las razones siguientes:

- . a) Frente a la clasificación dicotómica italiana nuestra Constitución configura una clasificación tripartita de Comunidades Autónomas.
- . b) La clasificación italiana atiende al mayor o menor número de competencias asumidas por las Regiones, de tal forma que las Regiones de Estatuto común nunca podrán alcanzar las competencias asumidas por las Regiones de Estatuto especial. Frente a ello, nuestra Constitución, más que atender al diverso grado de autonomía adquirido por cada clase de Comunidad Autónoma, se fija en el proceso de constitución de dicha autonomía, de tal forma que, con el cumplimiento de

---

(47) GONZALEZ CASANOVA. "Teoría...". - op. cit. - p. 518.

(48) R. ENTRENA CUESTA. "Comentarios a la Constitución". - Con GARRIDO FALLA y OTROS. - Madrid, 1980. - p. 1477.

(49) A. NIETO. "La Administración Pública en la Constitución española". - en "La Constitución española de 1978: un análisis comparado". - Roma Suplemento al nº 7 de la Rev. de Política Comparada. - p. 86.

determinados requisitos, todas las Comunidades Autónomas pueden alcanzar el mismo grado de autonomía, siendo para unas más fácil y para otras más difícil.

- c) Finalmente, la Constitución italiana establece taxativamente cuáles son las Regiones con Estatuto especial y cuáles son las Regiones de Estatuto común. En contraposición, la Constitución española, salvo en lo referente a las Comunidades Autónomas "privilegiadas", no establece que territorios pueden tener una u otra consideración.

Por otra parte, la clasificación que implícitamente acepta nuestra Constitución no es debida a que unas Comunidades Autónomas estén dotadas de auténtico poder político y otras sean simples Entidades de carácter administrativo. Todas las Comunidades son titulares de poder político y no simples manifestaciones del principio de descentralización administrativa (50), pero unas tendrán un mayor o menor grado de autonomía que otras o, mejor dicho, que unas que conseguirán más tarde y con mayor número de dificultades la autonomía plena que, pueden conseguir más pronto, y más fácilmente, otras Comunidades.

Las delimitación de competencias, para el desarrollo de la potestad legislativa reconocida en la Constitución a las Comunidades Autónomas, así como en sus propios Estatutos de Autonomía, es la técnica que, en los Estados de Derecho, se efectúa la distribución del Poder en el territorio, y que, para el Estado español y las Comunidades Autónomas, vienen atribuidas en el artículo 148.1 (22 grupos de materias) y en artículo 149.1 (32 grupos de materias) de la Constitución de 1978. Hay dos tipos de institución de competencias: una, horizontal, en que se reparten dos campos per-

(50) E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ.- "CURSP...".- op. cit.- p. 572.



fectamente delimitados de materias estatales y de materias autonómicas; y, otra, vertical, en que una materia determinada se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para que ambos concurren a regularla.

A) Pertenecen al tipo de distribución horizontal, las siguientes materias exclusivas (51):

- Para las Comunidades Autónomas:

- . Las materias señaladas en el artículo 148.1 de la Constitución que sean asumidas en sus Estatutos.
- . El resto de las materias que, sin figurar en el artículo 149.1 de la Constitución, sean también incluidas en los respectivos estatutos de Autonomía, según la cláusula residual del artículo 149.3 del Texto Fundamental.

- Para el Estado:

- . Las materias señaladas en el artículo 149.1 constitucional.
- . Y el resto de las materias de competencia de las Comunidades Autónomas señaladas en el artículo 148.1 de la Constitución, pero que no se hayan incluido en el correspondiente Estatuto de Autonomía, según dispone la cláusula residual del artículo 149.3 ya citado.

B) Se hayan incluidas, en la distribución de tipo vertical, las competencias compartidas o concurridas siguientes:

- Para las Comunidades Autónomas:

- . Las materias de las leyes que desarrollen las leyes de "principios" (artículo 149.1 de la Constitución, grupos de materias 1ª, 6ª, 8ª, 11ª, 13ª, 16ª, 17ª, 18ª, 19ª, 21ª, 23ª, 25ª, 27ª, 28ª, 29ª

(51) J. M. QUIROGA DE ABARCA. "Temas..." - op. cit. - pp. 120-121.

y 30ª).

- . Las materias de las leyes que desarrollen las leyes "marco" (artículo 150.1. constitucional).
- . Las materias que regulen las facultades transferidas o delegadas por el artículo 150.2. del Texto Fundamental.
- . Las materias que se dicten en consecuencia de las leyes de "armonización" (artículo 150.3 de la Constitución).

(Sobre leyes de "principios", "marco", de "transferencia o delegación" y de "armonización", se remite el doctorando a cualquier Manual de Derecho Administrativo o de Derecho Constitucional (52)).

- Para el Estado:

Las señaladas en los artículos 149.1, 150.1, 150.2 y 150.3 del Texto Fundamental.

Ahora bien, el Estado concurre más o menos directamente en la casi totalidad de las materias autonómicas como, por ejemplo, en el caso de "urbanismo" señalado como de exclusividad de las Comunidades Autónomas en el 148.1.3ª constitucional, pero que está ligado, por una parte, a los derechos y libertades individuales del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución y, por otra parte, a la Ley del Suelo y a las directrices de los Planes Generales de Ordenación del Territorio, así como a las Bases y Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica de competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.13ª del Texto Constitucional.

Los límites de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, en un sentido amplio, se pueden considerar en dos grandes grupos:

---

(52) Vid. J. M. QUIROGA DE ABARCA. "Temas..." - op. cit. - pp. 114 a 118.

- . Límites materiales: Las Asambleas de las Comunidades Autónomas sólo podrán producir leyes sobre las materias que hayan asumido en sus Estatutos y sólo cuando les haya sido traspasado los servicios correspondientes por el Estado. Aparte, claro está, que no pueden legislar sobre materias reservadas a leyes orgánicas.
- . Límites territoriales: Solamente pueden legislar para el espacio territorial de su Comunidad Autónoma.

Profundizando un poco más sobre la clasificación de las Comunidades Autónomas, se puede considerar:

- Comunidades Autónomas "privilegiadas":

Son aquellos territorios a los que, debido a sus especiales circunstancias históricas y por el hecho de poseer una mayor grado de conciencia autonómica, se les reconoce la posibilidad de alcanzar la máxima autonomía posible sin necesidad de reunir ciertos requisitos obligatorios para los demás territorios. Son las que pueden acogerse a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución: Cataluña, País Vasco y Galicia. Las peculiaridades de estas Comunidades son las siguientes:

- . (a) La iniciativa autonómica que se exige para los demás territorios es sustituida por el acuerdo de los Organos "pre-autonómicos" de alcanzar inmediatamente el mayor grado de autonomía posible, pasando directamente al segundo momento del proceso autonómico: la elaboración del Estatuto de Autonomía, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 151.2 constitucional, pero con la singularidad que la convocatoria de la "asamblea de parlamentarios" no es efectuada por el Gobierno, sino por el Organó Ejecutivo

pre-autonómico; lo que implica que no se encuentran a merced del Gobierno para iniciar el procedimiento estatutario.

(b) En cuanto a las competencias que pueden asumir estas Comunidades "privilegiadas", la propia Disposición Transitoria Segunda las exime del plazo de cinco años establecido en el artículo 148.2. del Texto Constitucional, es decir, que pueden acceder al mayor grado de autonomía posible. Esta autonomía plena pueden materializarse en la asunción de las siguientes competencias:

- . (1º) Todas las contenidas en el artículo 148.1 constitucional.
- . (2º) Todas las que permita el cuadro de competencias exclusivas del Estado establecido en el artículo 149.1 del Texto Fundamental.
- . (3º) Todas aquellas que puedan ser objeto de asunción, en virtud de lo establecido en la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución.
- . (4º) Todas aquellas susceptibles de atribución, transferencia o delegación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150 constitucional.
- . (5º) Todas aquellas, en materia judicial, que permita el juego de los artículos 149.1 y 152.1 de la Constitución.

Por lo que se refiere a los Organos de autogobierno, estas Comunidades Autónomas "privilegiadas" habrán de atenerse a lo previsto en el artículo 152.1 del Texto Constitucional.

- Comunidades Autónomas de "primer grado":

Es la que corresponde a aquellos territorios que, sin poder acogerse a lo

previsto en la Disposición Transitoria Segunda citada, tienen la posibilidad - sin embargo - de alcanzar el mismo grado de autonomía que las Comunidades Autónomas "privilegiadas", si bien con la obligatoriedad de cumplir una serie de requisitos importantes. No se establece constitucionalmente, a priori, que territorios pueden ser encuadrado en esta categoría de Comunidad Autónoma, sino que se señala la posibilidad de que pueden serlo todos aquellos que cumplan determinadas condiciones:

- . (a) La iniciativa autonómica deben ejercerla con arreglo a lo previsto en el artículo 151.1 de la Constitución, que impone una serie de requisitos difíciles de cumplir. Ello es debido a que los legisladores de la Constitución consideraron que este procedimiento sólo debía ser utilizado de modo excepcional, ya que el resto de los territorios no incluidos en la Disposición Transitoria Segunda, podían seguir el camino más fácil del artículo 143.2 constitucional (53).
  
- . (b) En la elaboración de los Estatutos de Autonomía, esta clase de Comunidades Autónomas de "primer grado", ha de seguir el procedimiento establecido en el artículo 151.2, es decir, el mismo que debían seguir las Comunidades Autónomas "privilegiadas", con la particularidad de que la convocatoria de las "asambleas de parlamentarios" corresponde, en este caso, al Gobierno. Este procedimiento de elaboración de los Estatutos implica una necesidad de negociación entre la "asamblea de parlamentarios" y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, lo cual significa que no estamos ante la presencia de una autonomía otorgada sino

---

(53) Solamente ha admitido esta calificación la Comunidad Autónoma de Andalucía.

ante una autonomía pactada.

- (c) En cuanto a las competencias susceptibles de asunción de competencias en estas Comunidades de "primer grado", se está en el mismo supuesto que en las Comunidades "privilegiadas" (54), es decir, podrán asumir las mismas competencias que aquellas, podrán gozar del mismo grado de autonomía, ya que por el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 151.1. de la Constitución les exime de la obligación de esperar a que transcurra el plazo de cinco años establecido en el artículo 148.2 constitucional, que es una solución lógica pues el artículo 151.1 citado exige la necesidad de un *referendum* ratificador de la iniciativa autonómica, que viene a tener el mismo significado que el plebiscito a que se refiere la muy citada Disposición Transitoria Segunda.

En lo referente a los Organos de autogobierno éstas Comunidades Autónomas de "primer grado" no se diferencian en nada de las "privilegiadas", pues ambas se han de basar en lo dispuesto en el artículo 152.1 del Texto Constitucional.

- Las Comunidades Autónomas de "segundo grado":

Tienen esta consideración aquellos territorios que, en principio, no pueden conseguir directamente una autonomía plena, sino que accederán a ella cuando cumplan las condiciones establecidas en el artículo 148.2 de la Constitución:

"Art. 148.2 C-78; Transcurridos cinco años, y median-

---

(54) E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T.R. FERNÁNDEZ. "Curso...", - op.cit. - p. 574.

te la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149."

No se establece constitucionalmente cuáles son los territorios que pueden acceder a ser Comunidad Autónoma de "segundo grado", por lo que se deja abierta la posibilidad de elección, por cada territorio, de la que considera más idónea, cumpliendo los requisitos que el Texto Fundamental señala, que para las de "segundo grado" son los siguientes:

- . (a) La iniciativa autonómica se ha de ejercer según lo previsto en el artículo 143.2 de la Constitución, que no presenta tantos obstáculos como el artículo 155 del mismo Texto, sobre todo si se tiene en cuenta la Disposición Transitoria Primera constitucional, de poder sustituir la iniciativa que, el artículo 143.2, atribuye a las Diputaciones Provinciales por un acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los miembros del Órgano Superior preautonómico.
- . (b) En la elaboración de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades de "segundo grado" han de seguir el procedimiento señalado en el artículo 146 del Texto Fundamental, lo cual excluye, en principio, la posibilidad de negociar el contenido del Estatuto, ya que la "asamblea mixta" a que se refiere el mencionado precepto no aparece concebida para pactar el contenido estatutario con las Cortes Generales, por lo que se puede calificar la autonomía como otorgada.
- . (c) En cuanto las competencias susceptibles de ser asumidas en el Estatuto, en un primer momento, podrán ser las comprendidas en los

22 grupos de materias señalados en el artículo 148.1 de la Constitución, las posibles que señalan los artículos 149.3 y 159 del mismo Texto legal, si bien transcurridos los cinco años y previa reforma del Estatuto de Autonomía, podrán ampliar sucesivamente sus competencias.

En lo referente a los Organos de autogobierno no los regula expresamente la Constitución, para las Comunidades de "segundo grado", como lo hace para las otras dos clases de Comunidades, por lo que hay la posibilidad de una organización semejante, que es lo que - en la práctica - se ha llevado a efecto.

- Excepciones a la clasificación de las Comunidades Autónomas considerada anteriormente:

Prescindiendo de los supuestos de Navarra, que dispondrá de un régimen especial a través de la vía del "Amejoramiento del Fuero", de acuerdo con lo regulado en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, y de Ceuta y Melilla que, en su posible pretensión, habrán de tener en cuenta lo previsto en la Disposición Transitoria Quinta constitucional, se han previsto en el Texto Fundamental las clases de Comunidades Autónomas más arriba estudiadas, cuya diferencias afectan - según lo visto - más que al grado de autonomía a conseguir, a los diversos procedimientos y requisitos a cumplir, es decir, se trata más de una diferencia procedimental que de una diferencia sustantiva ya que todas ellas pueden alcanzar la máxima autonomía posible.

Ahora bien, una cosa es que el camino procedimental sea distinto para unas que para otras, que todas puedan conseguir su autonomía, y otra cosa muy distinta es que todas lleguen a conseguir, necesariamente, el mismo



grado autonómico ya que la situación entre unas y otras es muy distinta, y habrá de tenerse en cuenta las circunstancias económicas, sociales, culturales e históricas, así como el grado de conciencia autonómica existente en cada una de ellas (55).

Hay, también, que señalar que en virtud de ciertos acuerdos, firmados por el PSOE y el Gobierno de la UCD, el 31 de Julio de 1981, las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias tienen un régimen intermedio entre las de "primer" grado y las de "segundo" grado.

3.5.3.- La necesaria armonización de las competencias y funciones de las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las de la Administración del Estado:

Es obvio que, visto todo lo anteriormente expuesto sobre las Administraciones de las Comunidades Autónomas, es necesario un exquisito control y una extraordinaria eficacia en la armonización de sus funciones y competencias con las propias de la Administración del Estado. En ello, puede ser el Organo creado constitucionalmente, en su artículo 154, de Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, quién debe vigilar el exacto cumplimiento por las mismas de la normativa vigente y su posible extralimitación o abuso de tales funciones y competencias. Por tal importancia y dado la escasa normativa - y del ambiguo y mal redactado precepto constitucional - y por ser imprescindible analizar la realidad práctica de su función, considera el doctorando se debe dedicar la Segunda Parte de esta tesis doctoral al estudio exhaustivo del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

-----  
(55) GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ. "Curso..." -op. cit.- pp. 574 y ss.

Tiene gran interés en la cuestión planteada en el epígrafe 3.5., no sólo lo superficialmente apuntado por algún sector doctrinal sobre la "Administración Mixta" - solución correspondiente al ejercicio común de competencias concurrentes que hiciesen realidad una cooperación territorial y cuya delicada actuación, al realizarse entre poderes distintos, permitiría la mediación instrumentalizadora de los Delegados del Gobierno, con el necesario equilibrio entre Organos competenciales de Administraciones diferentes y entre intereses, por una parte sectoriales y, por otra, generales (55 bis); sino también la propuesta de "Administración Unica" que se planteó ante la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y que ha de tomar, tal propuesta, carácter oficial ante las Instituciones estatales en los próximos meses (55 ter).

-----  
(55 bis) CEFERINO GOMEZ SOLE en la "Ley", nº 2716, Año XII, Abril de 1991

(55 ter) Se presentó la propuesta por MANUEL FRAGA IRIBARNE, Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia, ante su Parlamento el 10 de Marzo de 1992, en su discurso sobre "el Estado de la Autonomía" de la manera siguiente: La ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143... debe ser continuada en un inmediato futuro por la consideración de "Administraciones Unicas" en el territorio de las Comunidades del artículo 151, salvo en aquellas materias que constituyen el núcleo de la solidaridad y la definición del marco propio del Gobierno Central concretadas a nivel periférico... - El Parlamento Gallego aprobó, al día siguiente, en los mismos términos, una resolución parlamentaria. Se basa tal propuesta y resolución en el artículo 150.2 constitucional. Inmediatamente hubo una reacción, tanto en el ámbito oficial como en el doctrinal que el propio FRAGA IRIBARNE resumió, en su conferencia en el Instituto Universitario "Ortega y Gasset" el 17 de Junio de 1992, en objeciones basadas en motivos de inconstitucionalidad, antiestatales, de inoportunidad, de vacuidad y de discriminación. El Ministerio de las Administraciones Públicas (Informe "PECEG-BARRA, PAREJO y AGUIAR") basa su objeción de inconstitucionalidad en cinco motivos: insolidaridad, desmesura, innovación, desigualdad y refundación.

No puede ni debe el doctorando analizar tal propuesta mientras no se conozcan las transferencias o delegaciones que, en base al artículo 150.2 constitucional, se proponga su transferencia o delegación, aunque - sin duda - las estudiará en profundidad.

S E G U N D A P A R T E

EL DELEGADO DEL GOBIERNO

C A P I T U L O      C U A R T O

**EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

## C A P Í T U L O      C U A R T O

### EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

#### 4.1.- ANÁLISIS DE LA EXPRESIÓN "DELEGADO DEL GOBIERNO".

Siguiendo la metodología ya enunciada y el necesario análisis de la "consideración del nombre", y comprendiendo la expresión los términos "delegado" y "gobierno", se ha de buscar (1), primeramente, la definición de "delegado":

"Delegado, da : Dicese de la persona en quien se delega una facultad de jurisdicción."

lo que obliga a ir a la palabra "delegar":

"Delegar: Dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación."

En el mismo Diccionario se dice del término "gobierno", entre otras acepciones, lo siguiente:

"Gobierno: Acción y efecto de gobernar o gobernarse.  
2. Orden de regir y gobernar una Nación, provincia, plaza, etc. - 3. Conjunto de los ministros superiores de un Estado."

Según las Enciclopedias (2) la expresión "delegados del Gobierno", en sentido lato, lo son todos los funcionarios públicos que representan al Gobierno y ejercen su acción en las provincias y en los pueblos, como son los Gobernadores y Alcaldes, los primeros de un modo inmediato y mediata-mente los segundos.

En lenguaje administrativo o político, se deben tener en cuenta las acep-

---

(1) Real Academia Española.- Décimonovena edición.- Madrid, 1970.

(2) Espasa Calpe.- Tomo 17.- Madrid.

ciones de "delegados especiales del Gobierno", "delegados del Gobierno en las Islas Canarias" y "delegados del Gobierno en la Compañía Telefónica Española u otras Sociedades Anónimas con participación económica estatal", Gobernadores Generales, o simplemente los Delegados del Gobierno:

- . Ya se preveía en el punto 14 del Título V del Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 17 de Julio de 1873, - que no llegó a aprobarse -, los Delegados del Gobierno en los Estados Regionales, es decir, el envío de Delegados del Gobierno a los Estados Miembros para percepción de los tributos y para el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales. También estaba previsto en el artículo 72.8 el envío de un Delegado del Gobierno a cada Estado Regional con el encargo expreso de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, decretos y otros reglamentos federales, pero sin autoridad alguna especial dentro del Estado Regional o del municipio.
- . Los "Delegados especiales del Gobierno" que sustituían a los Gobernadores Civiles estaban previstos en la Ley Provincial de 29 de Agosto de 1882. Según el artículo 18 de dicha Ley los podían nombrar los Gobernadores Civiles para población que no fueran capital de provincia, cuando las necesidades de orden público u otros sucesos extraordinarios lo hicieran preciso. Su autoridad era meramente gubernativa y, de acuerdo con la Real Orden de 29 de Diciembre de 1883, tenían - en las localidades donde ejercían su cargo - las mismas atribuciones que los Gobernadores Civiles en las provincias respectivas.
- . Otro Delegado del Gobierno, que asumía la denominación de Gobernador

General, que era nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo de Ministros, se institucionalizaba en el Real Decreto de 25 de Noviembre de 1897, sobre la Constitución Autonómica de las Islas de Cuba y Puerto Rico, configurándolo como la autoridad superior de aquellas Provincias de Ultramar y Jefe de su Administración, así como Delegado especial de los Ministerios de Estado, Guerra, Marina y Ultramar, al tiempo que ostentaba el Mando Supremo de las Fuerzas de Mar y Tierra existentes en la Isla, estándole subordinados todas las demás Autoridades de la isla, y siendo responsable de la conservación del orden y de la seguridad.

Aunque demasiado tarde promulgado el Real Decreto contempla la figura de un Delegado del Gobierno en aquellas Islas, con lo que gozarían de cierta autonomía política, Parlamento, Cámaras Insulares. Aparecía, pues, una descentralización en un Estado rígidamente centralizado.

Los "Delegados del Gobierno en las Islas Canarias" fueron creados por Real Decreto de 12 de Octubre de 1912, conforme la autorización concedida a el Gobierno por el artículo 29 de la Ley de 11 de Julio de 1912, al establecer en dichas Islas los Cabildos Insulares como elementos desconcentradores para resolver el "conflicto canario". Se establecieron inicialmente en Gran Canaria, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, Gomera e Hierro (no en la Isla de Tenerife por ser sede del Gobernador Civil, por lo que al convertirse la Isla de la Gran Canaria sede de la nueva Provincia de Las Palmas de Gran Canaria desapareció, lógicamente, el Delegado del Gobierno). Su actuación es con facultades delegadas del Gobernador Civil, dictando resolucio-

nes ejecutivas en los casos que determina el apartado 2º del artículo 4º de la Real Orden de 29 de Diciembre de 1882.

. La figura del Delegado del Gobierno en las Regiones que dispusieran de autonomía no estaba prevista en la Constitución de la II República, de 9 de Diciembre de 1931, pero instituía el control de la ejecución de las leyes sociales para garantizar su cumplimiento y el de los Tratados Internacionales, con lo que de una manera implícita se configuraba una representación del Gobierno, por lo que ya de una manera explícita queda plasmada en el Estatuto de Cataluña, - única de las autonomías que entra en vigor antes de la Guerra Civil, ya que el del País Vasco lo hace en plena contienda bélica, y solo en Vizcaya, y el de Galicia no llega ni a ser aprobado por las Cortes -, y en su artículo 6º al preceptuar que el Estado podrá designar, en cualquier momento los Delegados necesarios para velar por la ejecución de las leyes. Ahora bien, si la oportuna reclamación o impugnación del Delegado del Gobierno no recibiera la conformidad de la Generalidad, podía ésta someterla al fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales.

. La jerarquía de Delegado especial del Gobierno en Cataluña, es concedida por Orden Ministerial de 18 de Octubre de 1933, al Comisario General de Orden Público nombrado el 29 de Agosto de 1933, a propuesta de la Generalidad, que actúa - también - en funciones de Gobernador General de Cataluña. Tal nombramiento pudo hacerse en virtud del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 22 de Abril de 1933, por el que se crea la Junta de Seguridad de Cataluña.



Cuando COMPANYS proclama, desde el balcón del Palacio de la Generalidad, *l'Estat Catalá de la República Federal Espanyola*, se promulga una ley estatal, en 2 de Enero de 1935, por la que se suspendían las potestades concedidas por el Estatuto al Parlamento Catalán, y se ordenaba que un Gobernador General asumiera la totalidad de las funciones que correspondían al Presidente de la Generalidad y a su Consejo Ejecutivo.

Un Delegado General de Orden Público en Cataluña se crea en la reunión de 16 de Noviembre de 1935. (3).

. El Estatuto de los Gobernadores Civiles, de 10 de Octubre de 1958, preveía los Gobernadores Civiles Generales, bien por razones de orden público - que se concreta en la Ley de 30 de Julio de 1959, a la que se hará referencia seguidamente - o bien para coordinar la política y la acción administrativa, al considerar el Gobierno tal posibilidad en casos excepcionales, con jurisdicción en varias provincias o partes de ellas, cuyos Gobernadores Civiles estarían jerárquicamente subordinados a dicho Gobernador General. Se debía señalar, en este segundo supuesto, en el Decreto de nombramiento, aparte del ámbito jurisdiccional, el régimen jurídico y el régimen de actuación colegiada con los Gobernadores Civiles subordinados.

. La Ley de Orden Público, de 30 de Julio de 1959, en su artículo 6.2, preceptuaba que el Gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros,

---

(3) FERNANDO DIAZ DE LIARO Y ARQUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR "Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas". - Estudios. - ..... - pp. 61-62.

podía nombrar, por el tiempo que considerara necesario, Gobernadores Civiles Generales encargados especialmente de asegurar el orden público, con jurisdicción en varias provincias o parte de ellas.

. En 20 de Diciembre de 1963 se promulgó la Ley de Bases sobre Régimen Autónomo de la Guinea Ecuatorial, y en 3 de Julio de 1964 el Decreto Legislativo de su desarrollo, lo que - sin entrar en el análisis de tal posibilidad descentralizadora - configuraba el cargo de Comisario General como representante del Gobierno, al que otorgaba grandes competencias que llegaban hasta poder proponer la remoción del Presidente y miembros del Ejecutivo guineano o suspender, en casos tasados legislativamente, los actos del Consejo de Gobierno, así como sancionar las Ordenanzas que se emitieran o poder devolverlas en caso de disconformidad para un nuevo estudio, o sancionar las normas jurídicas que elaborara la Asamblea General, pudiendo devolverlas para nuevo examen, correspondiendo la sanción, en caso de disenso, al Presidente del Gobierno. También ostentaba el Mando Supremo de las Fuerzas Armadas y la función de coordinador de la Administración Central con la Administración autónoma, como la de asesor del Consejo de Gobierno guineano.

. Los Delegados del Gobierno en la "Compañía Telefónica Española", en la "Compañía Tabacalera", en la "CAMPSA", etc., al ser de carácter puramente económico-societario, no se consideran materia para tratar sobre ellos en esta tesis.

. Los Delegados especiales del Gobierno para la Seguridad, creados por el Real Decreto 190/1980, de 1 de Febrero, no introducen novedad al-

guna normativa porque ya el artículo 2 de la Ley de Orden Público de 1959, como el Estatuto de Gobernadores Civiles de 1958 - más arriba comentados - preveían tal posibilidad. Si bien, el verdadero precedente (4) de esta figura se encuentra en el Comisario General de Orden Público de Cataluña, nombrado por Decreto de 29 de Agosto de 1933, al cual se le asignaba por el artículo 1º de la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 18 de Octubre de 1933, el rango jerárquico de Delegado especial del Gobierno en Cataluña a lo efectos de coordinación de servicios con los de orden público de la Generalidad, al tiempo que se les otorga, por el Decreto citado, las facultades de Gobernadores Generales (artículo 7 de la Ley de Orden Público de 1933) para asegurar el orden en varias provincias, - que también ha sido objeto de comentario anteriormente -.

Por fin, los Delegados del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas - objeto base de esta Segunda Parte de la tesis - debieron su implantación institucional a la Constitución de 1978, dado que la remodelación de la estructura territorial del Estado por su carácter de autonómico, debe comportar - obviamente - una estructuración de la Administración Civil periférica estatal, al objeto de adaptarla a las nuevas circunstancias (5).

Se dedicará la necesaria extensión a este extremo, al que la doctrina ha prestado su atención (6). Ahora bien, no se puede dejar de te-

---

(4) AQUILINO GONZALEZ HERNANDEZ. "El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas". - Panorama "80". - S.G.T. Ministerio del Interior. - Madrid, 1960. - pp. 65-66.

(5) R. ENTRENA CUESTA en "Comentarios a la Constitución", de GARRIDO FALLA y otros. - 2ª ed. ampliada. - Civitas. - Madrid, 1985. - p. 2309.

ner en cuenta que la provincia continua constituyendo el marco de la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1 de la Constitución), aunque nada se opondría a que donde exista una Comunidad Autónoma se produzca una regionalización de la Administración estatal y que, en la cúspide de esta organización, exista un Delegado del Gobierno.

#### 4.2.- EL DELEGADO DEL GOBIERNO EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

##### 4.2.1.- En la Constitución de 1978:

El artículo 154 de la Constitución declara:

"Art. 154 C-78: Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad."

La elaboración del precepto reseñado, siguió los siguientes trámites:

- El Anteproyecto de Constitución (7) decía en su artículo 142:

"Un delegado nombrado por el Gobierno y residente en la Capital del Territorio Autónomo, dirigirá la Administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la Administración autonómica."

- El Informe de la Ponencia (8) dispuso en su artículo 146:

"Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la ad

---

(6) MARTIN BASSOLS COMA. "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución". RAP número 99.- Madrid, 1979.

ARGULLOL MURGADAS. "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas".-D.A. número 187.- pp. 51 y ss.

J. SALAS. "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado".- D.A. número 187.- pp. 262 y ss.

(7) Boletín Oficial de las Cortes de 5 de Enero de 1978.

(8) Boletín Oficial de las Cortes de 17 de Abril de 1978.

ministración periférica del Estado y la coordinará cuando proceda, con la Administración autónoma."

- El Dictamen de la Comisión del Senado (9) estableció en su artículo 153:

"Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda con la administración propia de la Comunidad."

Se desprende de lo señalado que, tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso de los Diputados, se limitaron a aprobar sin deliberación, el Informe de la Ponencia en este punto (9). Fué el Senado la que le prestó cierto interés, aunque todas las enmiendas fueron retiradas o refundidas en una sola que defendió el senador Benet, y que estableció la redacción definitiva (10).

Al analizar los elementos conceptuales de este artículo 154 constitucional, se deduce:

- a) Que si se compara con el artículo 124 de la Constitución italiana se observa su extraordinaria similitud, lo que podría llevar al error de pensar en una identidad de los cometidos asignados al Delegado del Gobierno español y al Comisario del Gobierno italiano. La realidad, por el contrario, es bien distinta, pues si la Constitución española se ocupa de este Organó exclusivamente en el artículo 154, la Constitución italiana lo desarrolla no solamente en el 124 citado sino, también, en otros - que se expondrán en e-

(09) Boletín Oficial de las Cortes de 6 de Octubre de 1978.

(10) Vid. "Diario de Sesiones del Congreso" números 91 y 116, de 16 de Junio y 21 de Julio de 1978, respectivamente.

pígrafe que se refiera al Derecho Comparado - que dan gran relieve a la figura del Comisario como Organo, no solo de dirección y coordinación sino, también, - y esencialmente -, de control de la Región (11).

- b) La posibilidad de control de la Comunidad Autónoma por el Delegado del Gobierno queda absolutamente vedada por una interpretación sistemática de la Constitución española, ya que - en perfecta congruencia con el derecho de autogobierno reconocido a las nacionalidades y regiones - excluye, salvo supuestos especiales o excepcionales el control administrativo de las Comunidades Autónomas, como así lo declaran los artículos 143.1 y 153 constitucionales. (12).

Ahora bien, la problemática (13) que suscita el artículo 154 de la Constitución, presenta dos claras vertientes:

- la configuración del modelo de la Administración del Estado en el territorio de un Estado que reconoce las autonomías territoriales
- y el específico del Estatuto orgánico y competencial de las figuras de los Delegados del Gobierno.

Por ello, en la Primera Parte de esta tesis, y en su Capítulo Tercero, se ha dedicado un exhaustivo análisis a la primera de las vertientes señaladas; dedicando a la segunda vertiente los epígrafes siguientes, así como

---

(11) RAFAEL ENTRENA CUESTA . "Comentarios..." - op.cit. - pp. 2306-2307.

(12) RAFAEL ENTRENA CUESTA. "Comentarios..." - op.cit. - p. 2307.

(13) OSCAR ALZAGA y OTROS. "Comentarios a las leyes políticas; Constitución de 1978". - Madrid, 1988. - pp. 427 y ss.

la totalidad de la Segunda Parte de la misma.

4.2.2.- En el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre:

Es un momento crucial del proceso de configuración del llamado Estado de las Autonomías (14). Solo se habían aprobado la autonomía del País Vasco (Ley 3/1979, de 18 de Diciembre) y de Cataluña (Ley 4/1979, de 18 de Noviembre), por lo que durante más de un año solo funcionan esas dos Comunidades, pero por su propia existencia obligaron al Gobierno de la Nación a dictar una articulación normativa que regulase la figura del Delegado del Gobierno, al que se configura como una plasmación de una determinada posición del Estado de cautela y como una necesaria adopción de previsiones respecto al desarrollo del proceso autonómico (15).

Este Real Decreto fue ampliamente por las citadas autonomías consolidadas, concretándose la repulsa en la denominación de los representantes del Gobierno como Gobernadores Generales y en su posición protocolaria.

El Real Decreto establece las normas reguladoras del Estatuto Personal del Delegado del Gobierno, entre las que se pueden mencionar:

. Su nombramiento, al especificar el artículo 2 que será nombrado por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

. Incompatibilidades, recogidas en el artículo 3, y que son modifica-

(14) MARTIN BASSOLS COMA.- "Artículo 154; El Delegado del Gobierno como instrumento de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas".- Obra colectiva con OSCAR ALZAGA y OTROS.- op.cit.- pp. 439 y ss.

(15) RAFAEL SALABERRI BARBARANO.- "El Delegado del Gobierno". Administración de la Comunidad del País Vasco.- Bilbao, 1989.- pp. 333-34.

das por el Real Decreto 739/1981, en el que también se cambia la denominación "Gobernador General" por "Delegado del Gobierno".

- . Responsabilidad Civil, que es la correspondiente a la señalada a los Altos Cargos por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es decir, ante la Sala competente del Tribunal Supremo.
- . La sede, que se señala debe ser la misma localidad donde la tenga el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- . Su sustitución temporal por ausencia, enfermedad o cese, que recaerá en el Gobernador Civil de la provincia donde tenga su sede o, en su defecto, en el Gobernador Civil más antiguo de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- . Su posición protocolaria, de precedencia sobre cualquier otra Autoridad con jurisdicción en la Comunidad Autónoma, salvo el Presidente de la misma.

Fue modificada, para su matización, por Real Decreto 2009/1983, de 4 de Agosto, que le antecede a los Presidentes de otras Comunidades Autónomas que no tengan jurisdicción en la que se trata y al Presidente de la Asamblea Legislativa de la propia Comunidad Autónoma.

Dos son los cometidos institucionales básicos:

- . Uno, la dirección de la Administración periférica del Estado, que ejerce a través de los Gobernadores Civiles (artículo 6). Lo que implica una superior autoridad sobre éstos Gobernadores de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma, así co-



mo - a través de ellos - sobre todos los titulares de los Organos de la Administración periférica del Estado.

Ello implica una coordinación de los Gobiernos Civiles en el marco geográfico de la Comunidad, lo que - según BASSOLS COMA - permite constituir la plataforma necesaria para proyectar la coordinación con la Administración propia de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de configurar un nuevo escalón orgánico, y al propio tiempo enfatizar una función garantizadora de la presencia estatal en el territorio, a través de una competencia potencial de imprecisos límites y efectos, así preceptuado en el artículo 8 del Real Decreto:

"Art. 8 R.D. 2238/1980: En el marco de las competencias del Gobierno y de la Administración Civil del Estado, corresponde a los Gobernadores Generales, en coordinación con los Gobiernos Civiles, adoptar las medidas oportunas para preservar el principio de igualdad y proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidas en la Constitución y en las leyes."

El instrumento de coordinación Delegado-Gobernadores Civiles, es la comisión integrada por los mismos, a la que podrán ser convocadas los titulares de los Servicios de la Administración Civil periférica que el Delegado considere necesario. En todo lo concerniente a la coordinación del Delegado del Gobierno, ha de hacerse la reserva sobre su posibilidad, de la que se trata en el epígrafe 4.4.4. I).

En esta esfera de la actividad del Delegado, según el artículo 6, le corresponde :

- Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y acuerdos del Gobierno y de la Administración del Estado aplicables en el terri-

torio de la Comunidad Autónoma.

- Dirigir, impulsar y coordinar los Servicios de la Administración Civil periférica del Estado.
- Dirigir y coordinar, a través de los Gobernadores Civiles, la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
- Conocer e informar las propuestas de nombramiento y cese de los Gobernadores Civiles y de los titulares de los Servicios de la Administración Civil periférica del Estado.
- Informar, con carácter previo, los planes y programas de inversiones públicas en la Comunidad, e impulsar, vigilar y coordinar su ejecución.
- Ejercer las competencias que en él sean desconcentradas por el Gobierno de la Nación o sus miembros.
- Ejercer otras atribuciones que le confiera el Ordenamiento Jurídico estatal.

Dos, la otra y decisiva misión de coordinar la Administración del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma (17), se recogía en el artículo 7 del Real Decreto en el que se definía una serie de funciones a ejercer en el marco de la Constitución y Estatuto de Autonomía que otorgaban al Delegado una misión de canal de información clave para el Gobierno de la Nación en sus relaciones con las Comunidades

---

(17) MARTIN BASSOLS COMA. "Artículo 154: El Delegado..." - op. cit. - pp. 440-441.

Autónomas y que, en cierto modo, suponen una velada posición de control más que de coordinación.

Entre estas funciones destacan las siguientes:

- Promover el ejercicio de las acciones legales que correspondan a la Administración del Estado para la impugnación, ante los Tribunales ordinarios y contencioso-administrativos, los acuerdos y disposiciones reglamentarias emanadas de los Organos de las Comunidades Autónomas.
- Informar al Gobierno de la Nación en lo relativo al ejercicio de la facultad establecida en el artículo 155 de la Constitución:

"Art. 155 C-78: 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.  
2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."

- Informar, igualmente, al Gobierno de la Nación sobre el control del ejercicio de las competencias delegadas por el Estado a la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución:

"Art. 150.2 C-78: El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titu-

laridad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de control que se reserve el Estado."

- . Proponer e informar al Gobierno de la Nación respecto a la acción de impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución:

"Art. 161.2 C-78: El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses."

- . Asesorar e informar al Gobierno de la Nación en el proceso de transferencia o delegación de funciones y Servicios a las Comunidades Autónomas.
- . Establecer las necesarias relaciones de cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, de una manera especial en los supuestos de competencias conjuntas o compartidas y, muy particularmente, lo que atañe a la ordenación general de la economía.

Ya se indicó, anteriormente, que la reacción contra este Real Decreto fue unánime y no solo en el ámbito de las dos Comunidades Autónomas consolidadas sino, también, en el de todas las Comunidades que estaban en el trámite de convalidación, concretándose la repulsa - como igualmente se comentó - en la denominación "Gobernador General" y en el tema de su posición protocolaria. Se consideró, por comentaristas, al Real Decreto como anticonstitucional ya que otorgaba facultades que debían regularse por ley y que se violaban competencias ya asumidas por los Estatutos de Autonomía. La opinión autonomista generalizada era que el Delegado del Go-

bierno solamente ostentaba un cargo administrativo que debía limitarse a coordinar la Administración Civil periférica del Estado y esta con la propia de la Comunidad Autónoma.

Resultado de esta reacción contra el Real Decreto fue que el Grupo Parlamentario Centrista (18) - mayoritario en aquel momento - presentó en el Congreso de los Diputados una proposición de ley (19), en la que se sugería al Gobierno un cambio en la denominación de la figura y en su precedencia protocolaria. En la misma fecha, la casi totalidad de los partidos políticos catalanes con representación parlamentaria presentaban otra proposición de ley (20) sobre el desarrollo del artículo 154 constitucional, en la que optaba por la denominación de "Delegado del Gobierno" y se revisaban las funciones del mismo. La tramitación parlamentaria fue muy dilatada, dando como resultado la Ley 17/1983, de 16 de Noviembre, que se comentará en epígrafe aparte.

4.2.3.- Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de Reforma de la Administración periférica del Estado y otra normativa sobre tal materia:

El Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, es un intento de racionalizar la estructura de la Administración Civil periférica del Estado afectada por el proceso autonómico, configurando la misma en torno a las Delegaciones de Gobierno en el ámbito de la Comunidad Autónoma y del Gobierno Civil en el provincial.

Este Real Decreto al tratar de las Delegaciones del Gobierno, estructura sus Servicios detallando sus funciones y reiterando, en el caso de la Co-

(18) MARTIN BASSOLS COMA. "Artículo 154: El Delegado..." - op.cit. - p.442  
(19) B.O.C.E. Congreso de los Diputados de 19-12-1980, número 631-7.  
(20) B.O.C.E. Congreso de los Diputados de 23-12-1980, número 118-7.

misión de Coordinación, lo dispuesto en el Real Decreto 2238/1980 a que ya se ha hecho referencia.

El intento de reforma de la Administración Civil periférica del Estado por el Real Decreto que se analiza, se concreta - como se dice más arriba - en integrar los niveles regionales y provinciales de la Administración del Estado en torno a las Delegaciones de Gobierno y del Gobierno Civil, respectivamente, con la única y señalada excepción de las Delegaciones de Hacienda, es posteriormente ratificada en la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico (21), sin resultados en la práctica positivos, por lo que se ha convertido en una reforma nominalista más que funcional y orgánica, como a lo largo de la tesis se demostrará al tratar tal problemática en profundidad.

A este Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, y en lo que se refiere a normativa de la Administración Civil periférica del Estado, le precedieron y siguieron una serie de disposiciones que, al parecer del doctorando, se deben al menos enumerar según un criterio de práctica sistematización en grupos de materias determinadas (22):

- (A) DISPOSICIONES QUE SE REFIEREN A LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO GENÉRICAMENTE:

- Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de la Reforma de la Administración periférica del Estado (BOE nº 199 de 20 de Agosto). Corrección de errores BOE nº 203 de 25 de Agosto y 237 de 5 de Octubre. En que se mantiene la existencia de la Comisión de Colaboración Estado-Corporaciones Locales como órgano no integrado en el Gobierno Civil, así como la agrupación de los Ministerios de Educación y Cultura en

(21) RAFAEL SALAGERRI BARRAÑO. "El Delegado..." - op. cit. - p. 38.

(22) Id. Id. Id. - pp. 157 y ss.

los Servicios periféricos de la Administración del Estado.

- . Real Decreto 1223/1983, de 4 de Mayo, sobre medidas de Reorganización de la Administración Civil periférica del Estado (BOE nº 117 de 17 de Mayo).
- . Orden Ministerial de 5 de Octubre de 1983, por el que se desarrolla la estructura de los Servicios periféricos.
- . Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico (BOE nº 247 de 15 de Octubre).
- . Real Decreto 171/1988, de 12 de Febrero, sobre estructura y funciones de la Junta Coordinadora de Edificios Administrativos (BOE nº 53 de Marzo).

- (B) DISPOSICIONES SOBRE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO:

- . Real Decreto 872/1977, de 23 de Abril, por el que se crea el Subdelegado de Gobierno en Ceuta y Melilla (BOE nº 181 de 28 de Abril).
- . Real Decreto 219/1978, de 10 de Febrero, por lo que se modifican los artículos 4 y 5 del Real Decreto 2669/1977, de 15 de Octubre, en cuanto al nombramiento de los Delegados de Gobiernos en las Islas y los Subdelegados en Ceuta y Melilla (BOE nº 47 de 24 de Febrero).
- . Real Decreto 3184/1980, de 22 de Diciembre, por el que se establecen la estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo de la Delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE nº 62 de 13 de Marzo de 1981).
- . Real Decreto 3185/1980, de 22 de Diciembre, por el que se establecen la estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo de la

- Delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE nº 62 de 13 de Marzo de 1981).
- . Orden de 20 de Junio de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 3184/1980, de 22 de Diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo de la Delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE nº 148 de 22 de Junio).
  - . Orden de 20 de Junio de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 3185/1980, de 22 de Diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo de la Delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE nº 148 de 22 de Junio).
  - . Orden de 20 de Junio de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 3185/1980, de 22 de Diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y de personal de los órganos de apoyo de la Delegación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE nº 149 de 22 de Junio).
  - . Real Decreto 3464/1983, de 28 de Diciembre, por la que se regulan las Delegaciones de Gobierno Insulares (BOE nº 41 de 17 de Febrero de 1984).
  - . Orden de 30 de Enero de 1990 por la que se delega en el Delegado del Gobierno de Castilla y León el ejercicio de determinadas funciones sobre personal de la Administración Local (con habilitación de carácter nacional).
  - . Real Decreto 527/1990, de 4 de Mayo, por la que se regula la representación del Gobierno en la Junta de Seguridad del País Vasco.



- . Resolución de 14 de Octubre de 1991, de la Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección General de Seguridad del Estado, en el que se delega en el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura-Gobernador Civil de Badajoz, facultades sobre la expulsión de extranjeros.
  - . Orden de 19 de Octubre de 1991, del Ministerio del Interior, por la que se regula la representación del Gobierno en la Junta de Seguridad de la Comunidad Foral de Navarra.
  - . Resolución de 4 de Noviembre de 1991, de la Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección General de Seguridad del Estado, por la que se delega, en el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón-Gobernador Civil de Zaragoza, facultades sobre expulsión de extranjeros.
  - . Real Decreto 1019/1990, de 27 de Julio, por la que crean Oficinas de Asuntos Sociales en las Delegaciones del Gobierno.
  - . Orden de 12 de Septiembre de 1990 del Ministerio del Interior, de delegación de atribuciones en el Delegado del Gobierno.
- (C) DISPOSICIONES SOBRE GOBIERNOS CIVILES:
- . Real Decreto 1016/1977, de 3 de Mayo, sobre competencias del Gobernador Civil de Cádiz en la comarca del Campo de Gibraltar (BOE nº 111 de 10 de Mayo).
  - . Real Decreto 2668/1977, de 15 de Octubre, por el que se establece la Comisión Provincial de Gobierno.
  - . Resolución de la Subsecretaría de Orden Público, de 27 de Marzo de 1979, por la que se delegan determinadas facultades en los Gober-

- nadores Civiles (BOE nº 98 de 24 de Abril).
- . Orden de 18 de Abril de 1979, sobre facultades en materia de orden público (BOE nº 96 de 21 de Abril).
  - . Orden de 31 de Enero de 1979 por la que se regulan las Comisiones Provinciales Delegadas.
  - . Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, regulador del Estatuto de los Gobernadores Civiles (BOE nº 52 de 2 de Marzo de 1981, corrección de errores en el BOE nº 66 de 18 de Marzo).
  - . Real Decreto 1672/1981, de 3 de Julio, por la que se establece la composición y funciones de la Comisión Provincial de Colaboración Estado-Corporaciones Locales y las Provincias.
  - . Real Decreto 1775/1981, de 24 de Julio, sobre desconcentración de funciones en los Gobernadores Civiles en Ceuta y Melilla y en los Jefes Provinciales y Locales de Tráfico (BOE nº 194 de 14 de Agosto). Derogado en lo que se oponga al Real Decreto 1099/1986, de 26 de Mayo -- BOE de 11 de Junio.
  - . Resolución de 13 de Noviembre de 1981, de la Subsecretaría, sobre delegación de atribuciones en materia de personal (BOE nº 277 de 19 de Noviembre).
  - . Orden de 25 de Junio de 1982, por el que se establece la estructura de las Secretarías de los Gobiernos Civiles.
  - . Real Decreto 1474/1986, de 9 de Mayo, sobre Secretarías Generales de determinados Gobiernos Civiles. (BOE nº 171, de 18 de Julio).
  - . Resolución de 9 de Mayo de 1990, de la Secretaría de Estado para la

Seguridad-Dirección General de Seguridad del Estado, por la que se delega en el Gobernador Civil de Albacete ciertas facultades.

. Resolución de 9 de Junio de 1990 de la Secretaría de Estado-Dirección General de Seguridad del Estado, por el que se delega en el Gobernador Civil de Jaén ciertas facultades de expulsión de extranjeros.

. Orden de 12 de Septiembre de 1990, del Ministerio del Interior, de delegación de atribuciones del Ministerio del Interior en los Gobernadores Civiles.

- (D) DISPOSICIONES SOBRE ORGANOS PERIFÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO:

. Real Decreto 681/1977, de 15 de Abril, sobre servicios y funciones de las extinguidas Jefaturas Provinciales (BOE nº 92 de 18 de Abril).

. Real Decreto-Ley 36/1977, de 16 de Noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.

. Orden Ministerial de 31 de Enero de 1979, en el que se desarrolla la estructura de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social.

. Real Decreto 489/1979, de 20 de Febrero, en la que se establece la organización territorial de Hacienda.

. Orden Ministerial de 30 de Mayo de 1979, complementando el Real Decreto 1244/1979, por el que la Tesorería Territorial de la Seguridad Social asume la recaudación de cuotas.

. Real Decreto 1854/1979, de 30 de Junio, por el que se establecen la estructura y competencia del Instituto Nacional de la Seguridad So-

cial.

- . Real Decreto 1414/1981, de 6 de Marzo, sobre Alta Inspección del Estado sobre los Servicios periféricos de Educación y Cultura.
- . Real Decreto 1414/1981, de 3 de Julio, en el que se establecen las funciones y competencias del Instituto Social de la Marina en las provincias.
- . Real Decreto 315/1981, de 29 de Diciembre, por la que se sustituyen las Delegaciones Provinciales de la Administración Civil periférica del Estado por Direcciones Provinciales.
- . Real Decreto 3317/1981, de 29 de Diciembre, sobre adaptación de la estructura periférica del Ministerio de Industria y Energía al Real Decreto 1801/1981.
- . Real Decreto 3318/1981, de 29 de Diciembre, sobre adaptación de la estructura periférica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación al Real Decreto 1801/1981.
- . Real Decreto 3319/1981, de 29 de Diciembre, de adaptación de la estructura periférica del Ministerio de Economía y Comercio al Real Decreto 1801/1981.
- . Real Decreto 3320/1981, de 29 de Diciembre, por el que se crean las Direcciones Provinciales de Transportes, Turismo y Comunicaciones.
- . Real Decreto 3321/1981, de 29 de Diciembre, por el que se crean las Direcciones Provinciales de Cultura, sustituyendo a las antiguas Delegaciones Provinciales.
- . Real Decreto 3322/1981, de 29 de Diciembre, por el que se dispone el

cambio de denominación de las Delegaciones Provinciales de Sanidad y Consumo que se convierten en Direcciones Provinciales de Sanidad y Consumo.

- . Real Decreto 3361/1981, de 29 de Diciembre, por el que se determinan los órganos de las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social.
- . Real Decreto 577/1982, de 17 de Marzo, por el que se regula la estructura y competencias del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- . Real Decreto 1908/1982, de 23 de Julio, sobre estructura orgánica y funciones de la Dirección General de Tráfico.
- . Orden de 12 de Agosto de 1982, por el que se desarrolla la estructura de las Direcciones Provinciales de Transportes, Turismo y Comunicaciones.
- . Real Decreto 2358/1982, de 27 de Agosto, que establece la estructura orgánica del Instituto Social de la Marina.
- . Real Decreto 683/1983, de 30 de Marzo, por el que se fija la organización central y periférica del Instituto Nacional de Estadística.
- . Real Decreto 2691/1983, de 15 de Junio, suprimiendo las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia en Andalucía.
- . Real Decreto 2825/1983, de 19 de Octubre, por la que se suprimen las Direcciones Provinciales de Sanidad y Consumo en el País Vasco, Cataluña y Galicia.
- . Real Decreto 3343/1983, de 20 de Noviembre, por la que se suprimen

las Direcciones Provinciales de Educación y Cultura en el País Vasco

- . Orden de 6 de Diciembre de 1983, por la que se determina la consideración de Delegación de Hacienda Especial, la del País Vasco con sede en Bilbao.
- . Real Decreto 220/1984, de 25 de Enero, por el que se suprimen las Direcciones Provinciales de Educación y Cultura en Cataluña.
- . Orden de 25 de Enero de 1984, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo.
- . Reales Decretos 849/1985 y 850/1985, de 5 de Junio, en los que se establece la organización y funciones de los Servicios Jurídicos del Estado.
- . Resolución de 6 de Junio de 1985, por los que se establece la plantilla de los Servicios de Cultura.
- . Real Decreto 1950/1985, de 11 de Septiembre, por el que se crea, en materia de enseñanza, la Alta Inspección del Estado.
- . Real Decreto 2688/1985, de 9 de Octubre, sobre Servicios Provinciales y Regionales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- . Resolución de 2 de Enero de 1986, por la que se establecen las plantillas de los Servicios de Educación.
- . Orden Ministerial de 2 de Febrero de 1986, por el que se establecen la estructura y funciones de los Servicios Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- . Real Decreto 958/1986, de 25 de Abril, por el que se establece la estructura orgánica de los Servicios Centrales y Periféricos del Con-

sorcio de Compensación de Seguros.

- . Real Decreto 1458/1986, de 6 de Junio, por el que se aprueba la estructura orgánica de las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo.
- . Real Decreto 280/1987, de 30 de Enero, por el que se reorganizan los Servicios del Parque Móvil de Ministerios.
- . Real Decreto 726/1990, de 13 de Junio, sobre estructura orgánica básica de ciertos Servicios Centrales y Periféricos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- . Orden de 25 de Julio de 1990 del Ministerio del Interior, de desarrollo del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.
- . Real Decreto 1211/1990, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres.
- . Real Decreto 1521/1991, de 11 de Octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros.
- . Orden de 11 de Octubre de 1990, del Ministerio del Interior, por la que se modifica la Orden de 12 de Diciembre de 1988 de delegación de determinadas atribuciones del Ministro del Interior.

4.2.4.- En la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que desarrolla el artículo 154 de la Constitución:

Desde Diciembre de 1980 hasta Noviembre de 1983 se realizaron los trámites para el desarrollo normativo del artículo 154 constitucional, siendo la causa de tan dilatado tiempo la conveniencia de finalizar previamente el desarrollo estatutario de las Comunidades Autónomas y la finalización

del recurso de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), cuya sentencia favorable a los recurrentes - ni se consideró su carácter específico de Ley Orgánica ni de Ley de Armonización, y se declararon inconstitucionales varios de sus artículos - fue un duro golpe a los intentos de control de las autonomías por el Gobierno de la Nación, ya que - sin duda - la incidencia del fallo del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, que intentaba regular la coordinación y cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas de manera total y completa, más allá de la materia concreta de la Administración Civil periférica del Estado que se había intentado realizar con el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, solo obtuvo el corto resultado de convertir dicha LOAPA en la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, señalándose claramente el contexto en que debe inscribirse el análisis de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que en este epígrafe se comenta (23), por lo que se pueden deducir sus principios inspiradores:

- . (a) Que la denominación definitiva sea la de Delegado del Gobierno, suprimiendo el adjetivo de "general" del Real Decreto 730/1981.
- . (b) No crear un nuevo escalón en la pirámide organizativa de la Administración del Estado.
- . (c) Centrar la función del Delegado del Gobierno exclusivamente sobre su cometido institucional básico: la coordinación de la Administración Civil periférica del Estado, así como ésta con la propia de la Comunidad Autónoma en los casos necesarios.
- . (d) Reforzar la supremacía del Delegado del Gobierno en el territo-

---

(23) MARTIN BASSOLS COMA. "Artículo 154: El Delegado..." - op. cit. - pp. 443 e 445 (inc.).



rio de la Comunidad Autónoma correspondiente sobre los Gobernadores Civiles de las provincias comprendidas en tal territorio, de los que recibirá el necesario apoyo operativo.

- . (e) No condicionar la futura regulación de la Administración Civil periférica del Estado, que se planteará en el momento de la culminación del proceso de transferencias y de acuerdo con los Estatutos de Autonomía promulgados.

Esta Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, sobre el desarrollo del artículo 154 de la Constitución, consta de once artículos y, a excepción de los artículos 6 y 8, regula las competencias orgánicas del Delegado del Gobierno:

- Su nombramiento y cese, que corresponde al Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno (artículo 2).

Le son de aplicación las incompatibilidades de los Altos Cargos y su responsabilidad civil y penal se reservan a las Salas competentes del Tribunal Supremo (artículo 3).

- La sede de la Delegación del Gobierno será en la localidad donde esté situada el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, salvo disposición concreta del Consejo de Ministros o que así lo exprese el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad. (artículo 4.1).

En los casos de ausencia, vacante o enfermedad será sustituido por el Gobernador Civil de la Provincia donde el Delegado tenga su sede o, en su defecto, por el Gobernador Civil más antiguo de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad (artículo 4.2).

- El Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma co-

rrespondiente ostenta la representación del Gobierno de la Nación y ejerce su superior autoridad sobre los Gobernadores Civiles y sobre todos los Organos de la Administración Civil periférica del Estado que ejerzan su actividad en el mismo.

Es, realmente, muy importante este carácter de representante del Gobierno de la Nación, -entendido éste como Organo constitucional (artículo 97) y, por tanto, comprendiendo tanto la parte gubernativa como la administrativa-, que se le señala en la Ley, en un claro intento de nati- zación de órgano político.

Aparece aquí una clara problemática ya que tiene una relación específica con lo preceptuado por el artículo 152.1 de la Constitución que le otorga al Presidente de la Comunidad Autónoma "la representación ordinaria del Estado en la Comunidad (24). Es decir, el artículo 5 de la Ley que se analiza, intenta resolver una de las cuestiones conceptuales más defectuosamente planteadas en nuestra Constitución en relación con las Comunidades Autónomas, que es esa señalada "representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma" en la figura de los Presidentes de las mismas. Parece conveniente aclarar unos puntos importantes:

(a) Desde el punto de vista orgánico, para el artículo 152 de la Constitución, el Estado es la institución estatal como expresión de la comunidad política nacional, es decir, como Ente originario frente a la Comunidad Autónoma como Ente derivado que, a su vez, es expresión de una comunidad política territorial integrada en el propio Estado.

(b) Como representación del Gobierno no representa al Estado como uni

---

(24) MARTIN BASSOLS COMA. "Artículo 154; El Delegado..." -op. cit. pp. 445-446.

dad política, sino como centro de decisiones que tiene en el Ejecutivo su máxima expresión.

Si bien, por otra parte, al hablar de representación ordinaria parece admitirse la existencia de una representación extraordinaria, lo que sería un problema de enorme importancia si se tiene en cuenta que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de "los estados de alarma, excepción y sitio", ya que en su artículo 5º faculta a los Presidentes de las Comunidades Autónomas para solicitar el "estado de alarma" y hasta admite la delegación del Gobierno en favor del Presidente de la Comunidad para tal declaración cuando el "estado de alarma" solo vaya a afectar a todo o parte de una Comunidad Autónoma.

- La posición de supremacía del Delegado del Gobierno sobre los Gobernadores Civiles, se extiende hasta poder absorber ésta condición gubernativa si así se establece en el Real Decreto de nombramiento y, en todo caso, cuando se trate de una Comunidad Autónoma uniprovincial.

Pero, para que el Delegado del Gobierno pueda cumplir sus funciones en lo relativo a la Administración Civil periférica del Estado, se les autoriza para constituir una Comisión integrada por todos los Gobernadores Civiles de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad y por los titulares de los Organos y Servicios periféricos que se considere oportuno (Artículo 7). A través de esta Comisión ejerce sus funciones de coordinación y de transmitir a sus componentes las instrucciones recibidas de la Presidencia del Gobierno de la Nación y de los Departamentos Ministeriales (Artículo 10).

- El Delegado del Gobierno elevará anualmente al Gobierno de la Nación un informe sobre el funcionamiento de la Administración Civil periférica, lo que está muy relacionado con lo previsto en el artículo 23 de

la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, respecto a la reforma de la Administración Civil periférica del Estado como consecuencia del surgimiento de las Comunidades Autónomas.

- Y, por último, y como resumen de los principios inspiradores de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que se analiza, hay que considerar comprensible que, realmente, la Ley se limite a proclamar que corresponde al Delegado del Gobierno la función de mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración Civil periférica del Estado con la Comunidad Autónoma (artículo 6 b)). Lo que operativamente queda reducido al intercambio mutuo de información previsto, ya que el artículo 8 preceptúa que el Delegado del Gobierno facilite al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y, a través de él a su Asamblea Legislativa, la información que precisen para el ejercicio de sus competencias y potestades. Asimismo, los Organos de la Administración de la Comunidad Autónoma facilitarán al Delegado del Gobierno la información que éste solicite, a través del Presidente de la Comunidad, para el mejor cumplimiento de sus fines.

Como se observa esta Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, omite toda referencia a la facultad prevista en el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, de que el Delegado del Gobierno pueda promover el ejercicio de las acciones legales correspondientes a la Administración del Estado ante los Tribunales ordinarios y contencioso-administrativos para impugnar los acuerdos y disposiciones reglamentarias emanadas de los Organos de las Comunidades Autónomas. Puede pensarse que se omite tal referencia por considerarla incluida en el contenido genérico del artículo 6 c) de la Ley que faculta al Delegado para "ejercer cuantas otras atribuciones le confiera el Ordenamiento Jurídico estatal", ya que ni la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ni la Ley de Régimen Juri-

dico de la Administración del Estado determinan el Organo al que corresponde el ejercicio de la demanda en representación del Estado. Ahora bien, como el artículo 34 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa declara que la representación y defensa de la Administración del Estado ante ese orden jurisdiccional corresponde al Abogado del Estado y como en la estructura orgánica del Servicio Jurídico del Estado no solo figuran plazas adscritas a la Delegación del Gobierno, sino que además el propio Delegado ejerce función directiva sobre el mismo y sus actuaciones, puede ser vía de impulso para la presentación de las citadas demandas. Pero, a mayor abundamiento se pueden citar la siguiente legislación que confirma la conclusión expuesta:

- . (a) Que los artículos 66 y 67 de la Ley de Régimen Local otorga, a los Gobernadores Cíviles y Delegados del Gobierno, capacidad para impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales contrarios a derecho o que atenten al interés general.
- . (b) Que el artículo 2º de la Ley 34/1981, de 5 de Octubre, afirma que la Administración del Estado estará legitimada para recurrir ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanados de las Comunidades Autónomas y Entidades sujetas a la tutela de éstas.
- . (c) Que el artículo 3º de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de Mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, faculta a los Delegados del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas para plantear conflictos de jurisdicción en defensa de su esfera de competencias.

Se insiste, pues, en considerar que el Delegado del Gobierno posee plena legitimación para interponer las acciones necesarias en defensa del

Ordenamiento Jurídico, aunque explícitamente no lo diga esta Ley 17/1983 aunque sí venía recogida en el Real Decreto 2238/1980.

4.2.5.- En los Estatutos de Autonomía:

No se hace apenas referencia en los diferentes Estatutos de Autonomía a los mecanismos de coordinación Estado-Comunidades Autónomas y, por tanto, a la figura del Delegado del Gobierno, lo que es perfectamente lógico ya que, por un lado, es un Organó estatal y en tal ámbito debe regularse y, por otro lado, que es difícil diseñar caracteres específicos del Delegado para cada Comunidad Autónoma, como se realiza en la República italiana para el Comisario en las Regiones (25).

Se debe, sin embargo, mencionar aquellos Estatutos que o bien reproducen el artículo 154 de la Constitución o los que señalan algún carácter específico en relación a la Comunidad Autónoma:

- a) Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre), que dice en su artículo 23:

"Art. 23 L.O. 3/1979: 1. La Administración Civil del Estado en el territorio vasco, se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma.  
2. De conformidad con el artículo 154 de la Constitución, un Delegado del Gobierno, la dirigirá y coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad Autónoma."

De lo que se deduce que el marco regional en el que se ejerce la actividad de algunos Servicios del Estado, debe acomodarse a la Comunidad Autónoma frente a otros criterios diferentes de organización (26), lo que se compagina con el mandato constitucional de que la provincia es la división territorial para el cumplimiento de

(25) RAFAEL SALABERRI BARAÑANO.- "El Delegado..." - op. cit. - pp. 29 y ss.

(26) id. id. id. p. 30.

las actividades del Estado (artículo 141.1).

Ahora bien, la Disposición Transitoria 7.2 del Estatuto limita el alcance de esta adecuación de la Administración periférica estatal al ámbito de la Comunidad Autónoma, aparte - claro está - de la que imponga la propia naturaleza del Servicio territorialmente:

"D.T. 7.2 L.O. 3/1979; Lo previsto en el artículo 23.1 de este Estatuto, se entenderá sin perjuicio de las peculiaridades que por su propia naturaleza puedan requerir, respecto al ámbito territorial de prestación, determinados Servicios de la Administración Civil del Estado."

- b) Estatuto de Autonomía de Canarias (L.O. 10/1982, de 10 de Agosto, en su Disposición Adicional Tercera:

"D.A. 38 L.O. 10/1982; La sede de la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad Autónoma de Canarias, será la de la ciudad de Las Palmas.

Lo establecido en esta disposición, así como en el artículo 3.2 sobre la sede del Parlamento de Canarias, no afecta de modo alguno el criterio de capitalidad compartida recogida en el artículo 32 de este Estatuto."

Claramente se observa la pretensión de zanjar el pleito entre Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria en orden a la capitalidad de las instituciones, que se intenta resolver en el artículo 3º del Estatuto con la doble capitalidad, lo que obliga a señalar concretamente la sede de la Delegación del Gobierno.

- c) Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; en su artículo 66:

"Art. 66 L.O. 13/1982; Un Delegado nombrado por el Gobierno de la Nación, dirigirá la Administración del Estado en Navarra y la coordinará, cuando proceda, con la Administración Foral."

Solamente se repite el artículo 154 constitucional.

4.2.6.- En el Anteproyecto de la Ley Reguladora del Gobierno de la Nación:

Al redactar esta tesis se ha tenido público conocimiento, por la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (27), de la existencia de un Anteproyecto de la Ley Reguladora del Gobierno de la Nación, en el que el doctorando ha podido comprobar el deseo vehemente del Ejecutivo de reforzar políticamente la figura del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas.

Así el artículo 7.2 del Anteproyecto declara:

"Art. 7.2 A/LRGN: Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas son los órganos territoriales para la ejecución de la acción del Gobierno en este ámbito territorial."

El artículo 16 de este Anteproyecto intenta otorgar al Delegado del Gobierno una serie de competencias que de aprobarse en sus términos actuales, le robustecerían políticamente de tal manera que sobrepasaría, en general, las posibilidades del Comisario en las Regiones italianas:

"Art. 16 A/LRGN: Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas son los órganos territoriales para la ejecución de la acción del Gobierno al que representan en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma; velan por la ejecución de la política gubernamental en dicho territorio e informan sobre la eficacia y repercusiones de la misma en su ámbito territorial; aseguran la relación ordinaria del Gobierno con las instituciones de la Comunidad Autónoma y los Entes locales; y dirigen, de acuerdo con la Ley de la Administración General del Estado, los Servicios periféricos de la Administración Civil General del Estado."

Es, realmente, impresionante para el doctorando la politización de la fi-

(27) B.O.C.E.-Congreso de los Diputados.-nú 82-1, de 4 de Marzo de 1992.



gura del Delegado del Gobierno en las tres primeras competencias señaladas, ya que la cuarta es la puramente administrativa que recoge el artículo 154 de la Constitución, si bien la condicionan a una futura Ley de la Administración General del Estado - a cuyo Anteproyecto no ha podido tener alcance el doctorando - pero que, es de suponer, intente regularizar, al fin, los Servicios Civiles periféricos estatales, y que dará claridad y concretará las funciones y autoridad del Delegado del Gobierno.

Llega el Anteproyecto, en la finalidad expuesta de reforzar políticamente al Delegado, a incluirle junto a los miembros del Gobierno de la Nación, al definir los correspondientes Gabinetes de asistencia política y técnica, en el artículo 18.1:

"Art. 18 A/LRGN: 1. Los Gabinetes de los miembros del Gobierno son los órganos de asistencia política y técnica de los mismos.  
Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas disponen asimismo de unos Gabinetes como órganos de apoyo político y técnico inmediato."

Pero, aún hay más, cuando el artículo 40 regula la delegación de competencias, se refiere en varias ocasiones al Delegado del Gobierno:

"Art. 40 A/LRGN: 1. Los actos del Gobierno de la Nación se adoptarán precisamente por el miembro u órgano del mismo que tenga atribuida la competencia para ello, salvo los supuestos de delegación a que se refiere este artículo.  
Lo dispuesto en el párrafo anterior no rige para los supuestos de representación o sustitución personales en actos públicos o en actuaciones políticas sin alcance decisorio, que serán libremente disponibles.  
2. Toda delegación se ajustará a las siguientes reglas:  
a) En ningún caso podrá acordarse en favor de un órgano de la Administración General del Estado o de los organismos o entidades a ella adscritas o dependientes de la misma, salvo para competencias de naturaleza administrativa atribuidas a los Ministros, Secretarios de Estado, Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y Gobernadores Civiles.  
b) .....

3. Pueden delegar:

a) El Presidente del Gobierno en favor:

- De las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- De la Comisión General de Secretarios de Estado.
- Del Vicepresidente o cualquiera de los Vicepresidentes, en su caso.
- De los Ministros.
- De los Secretarios de Estado adscritos al Presidente.
- De los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

b) Los Ministros en favor de los Secretarios de Estado, de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.....

c) Los Secretarios de Estado en favor de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, .....

4. No son delegables en ningún caso las siguientes competencias:

a) Las atribuidas directamente por la Constitución o por una Ley Orgánica.

b) Las de aprobación de normas reglamentarias de ordenación general o que deban ser aprobadas por Real Decreto, así como las de organización y funcionamiento del Gobierno de la Nación.

c) Las de nombramiento de miembros del Gobierno de la Nación o que tengan la consideración de tales, así como de titulares o integrantes de órganos auxiliares o de apoyo al mismo."

Es, sin duda, una elevación de grado político del Delegado del Gobierno, al que - además - se le pueden delegar multitud de competencias, en las que no estarán muy de acuerdo los Organos de las Comunidades Autónomas, por lo que será de difícil aprobación este precepto en sus términos actuales.

No es momento, en opinión del doctorando, de hacer una crítica exhaustiva y objetiva ya que, es de suponer, tenga el Anteproyecto grandes variaciones antes de convertirse en Proyecto y, aún más, antes de convertirse en Ley, o al menos así lo intentarán diferentes Grupos Políticos Parlamentarios, pero, con gran respeto a la libertad del ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales, que puede aumentar las funciones del Delegado del Gobierno, como así se intentó con la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, de desarrollo del artículo 154 constitucional, ya comentada, se separa mucho de lo que los legisladores de la Constitución

acordaron consensuadamente para la inclusión del muy citado artículo 154, es muy conveniente no olvidar que BARNA DEL ALCAZAR advirtió, en su momento, que dicho artículo 154 de la Constitución no parece referirse en ningún momento a temas de carácter político, con la siguiente frase categórica: "...de dicha redacción se desprende de forma inequívoca que las competencias del Delegado nombrado por el Gobierno son de carácter administrativo..."

#### 4.3.- FIGURAS SIMILARES EN OTRAS NACIONES EUROPEAS.

##### 4.3.1.- Italia:

La Constitución italiana de 1947, preceptúa en su artículo 124 la existencia de un Comisario del Gobierno en la capitalidad de cada Región:

"Art. 124 C-47 (Italia): Un Comisario del Gobierno, residente en la capitalidad de la Región, se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercidas por la Región."

Este Organismo de la Administración del Estado, controlará los actos administrativos de la Región dentro de unos límites marcados legislativamente, admitiéndose por Ley la posibilidad de una inspección a fondo, pero con el único propósito de promover un nuevo examen de la cuestión por el Consejo Regional:

"Art. 125 C-47 (Italia): El control de legalidad de los actos administrativos de la Región será ejercido descentralizadamente por un organismo del Estado en la forma y en los límites establecidos por las leyes de la República. La Ley podrá, en determinados casos, admitir la inspección de fondo, con el único efecto de promover, mediante petición motivada, el nuevo examen del acuerdo por parte del Consejo Regional..."

También tiene reservada la competencia del control de las leyes aproba-

das por los Consejos Regionales, a las que deberá dar su visto bueno, como intervenir en los casos de oposición del Gobierno de la República a una ley regional:

"Art. 127 C-47 (Italia): Toda ley aprobada por el Consejo Regional se pondrá en conocimiento del Comisario que, salvo en caso de oposición por parte del Gobierno, deberá dar el visto bueno en el plazo de treinta días a partir de la comunicación. La ley se promulgará a los diez días de su visto bueno, entrando en vigor no antes de quince días de su publicación. Si una ley se declarara urgente por el Consejo Regional, y el Gobierno de la República lo admite, tanto la promulgación como la entrada en vigor no estarán subordinadas a los términos indicados. El Gobierno de la República cuando considere que una ley aprobada por el Consejo Regional excede de la competencia de la Región o se opone a los intereses nacionales o a los regionales, la remitirá al Consejo Regional dentro del plazo fijado para que la vise. En el caso de que el Consejo Regional la aprobara nuevamente por mayoría absoluta de sus miembros, el Gobierno de la República estará facultado, dentro de los quince días de la comunicación, para promover la cuestión de legalidad ante el Tribunal constitucional, o la de competencia por discrepancia de intereses ante las Cámaras. En caso de duda, dicho Tribunal, decidirá a quién corresponde la competencia."

Las facultades del Comisario italiano sobre las Regiones son superiores a las que la Constitución española concede al Delegado del Gobierno sobre las Comunidades Autónomas, ya que - como se observa en los artículos reseñados - se posibilita un control de legalidad, y aún de oportunidad, sobre los actos administrativos de las Regiones, que - en esa materia de legalidad - será ejercido por un Organó del Estado (artículo 125 de la Constitución) en la forma y en los límites establecidos por leyes de la República, por lo que creó una Comisión de control integrada por funcionarios estatales y presidida por el Comisario del Gobierno; y en materia relacionada con el control de oportunidad (de "mérito"), el propio artí-

culo 125 citado declara que, en determinados casos, la ley podrá admitir una inspección a fondo con el único objeto de promover, mediante petición motivada, un nuevo examen del acuerdo por parte del Consejo Regional (27).

Ahora bien, no se puede dejar de señalar que no es posible forjar un modelo único del Comisario de Gobierno italiano, ya que allí existen Regiones con Estatutos Especiales (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta) y Regiones con Estatutos Ordinarios (que son 15, ya que si el artículo 131 de la Constitución enumera solamente 14, una Ley de 1963 separó Molise y Abruzos).

Pero, tales concomitancias o diferencias entre el Delegado del Gobierno español y el "*Comisario del Governo*", a las que se ha ido haciendo referencia pueden, aún, ser completadas de la manera siguiente:

- (19) El término lingüístico utilizado en España es el "delegado" y en Italia el de "comisario", que si bien pueden responder a figuras tradicionales en los respectivos Ordenamientos Jurídicos-administrativos, su examen semántico obtiene respuestas de singularidad en las palabras elegidas :

- . "Delegado" implica, por una parte, desconcentración o descentralización y, por otra, al que se le otorgan facultades o competencias por "delegación".

- . "Comisario" se refiere a un órgano de gobierno unipersonal,

-----  
(27) FERNANDO DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR "Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas". - Estudios. - Madrid, 1960. - pp. 51-52.

(28) CEFERINO GOMEZ SOLA en "La Ley", nº 2716 del año XII, Abril, 1991. - p. 1

con funciones ejecutivas recibidas del Gobierno y ejercidas en un determinado ámbito territorial.

- (2º) El artículo 154 de la Constitución española de 1978 incluye la expresión: "... y la coordinará, cuando proceda...", que constituye una cláusula condicional que diferencia la competencia coordinadora del Delegado del Gobierno con la del Comisario del Gobierno italiano, al tener éste último un sentido más absoluto y permanente.

Es decir, la función coordinadora del Comisario del Gobierno italiano tiene el significado literal de la literatura político-administrativa, y la del Delegado del Gobierno español establece un margen coyuntural muy vinculado a un respeto a ultranza a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas (artículo 148.1 constitucional) y al principio de autogobierno, al limitar la función coordinadora con decisiones al respecto por parte del Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma.

- (3º) Ya se ha comentado - y se volverá a hacer - que el artículo 127 de la Constitución italiana otorga al Comisario del Gobierno una muy importante función, aparte de la función de coordinación de las distintas Administraciones Públicas, de control de la legalidad de las leyes emanadas del Consejo Regional (*Ogni legge approvata dal Consiglio regionale e comunicata al Comisario che... deve vistarla nel termino di trenta giorni della communicatione...*).

Esta función de control de la legislación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, está regulada también en el Ordenamiento Constitucional español pero de una manera muy diferente y no vinculada íntimamente al Delegado del Gobierno como lo está con la figura del Comisario de Gobierno italiano.

- (4º) Tal control, permanente y completo, por parte del Comisario del Gobierno italiano que, como se ha expuesto en el punto anterior, no puede ser realizado por el Delegado del Gobierno español, es sustituido por lo que la doctrina del Tribunal Constitucional ha denominado "poder de vigilancia", que hay que entender, como se deduce de las diferentes Sentencias (entre ellas la de 2 y 22 de Febrero de 1982), que al fijar el contenido y alcance de dicha función es preciso tener presente que la autonomía exige en principio que, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello, ese "poder de vigilancia" no puede colocar a las Comunidades Autónomas en dependencia jerárquica de la Administración del Estado, ya que sería contrario al principio de autonomía constitucionalmente consagrado (29).

- (5º) El sistema de organización territorial del poder político de la Constitución italiana es un simple regionalismo, nada comparable con la autonomía político-administrativa de las Comunidades creadas por la Constitución española de 1978, ya ese principio

(29) id.

id.

id. - pp. 2 y ss.

de autonomía no está disposición del legislador que, en cualquier caso, está obligado a respetar su "contenido esencial", como constantemente declara la doctrina del Tribunal Constitucional en todas sus Sentencias, muy obligado - sin duda - por el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

No hay que olvidar que el juego concurrente de competencias se organiza bajo el signo de la "cooperación", tanto en la Constitución española de 1978 como en la italiana de 1947. Este principio de "cooperación" que la sociología política ha denominado "federalismo cooperativo", puede ser conceptualizado bien como "federalismo", bien como "autonomía territorial, o bien como "regionalismo", que no reduce las posibilidades del principio de autonomía, dado que, en cualquier caso, se prevé una cooperación articulada, organizada - de un modo genérico -, y que encuentra su reflejo en la Constitución española en el artículo 150.2, sin prejuzgar si en la aplicación de transferencias se utiliza la técnica de las leyes sectoriales o de las cláusulas generales (30).

De todas las maneras las mayores facultades del Comisario del Gobierno respecto a las Regiones, se compensan - en relación con las del Delegado del Gobierno respecto a las Comunidades Autónomas - con una menor competencia sobre la Administración Civil periférica estatal a la que supervisa, mientras que el Delegado español dirige tal organización (31).

#### 4.3.2.- Alemania:

La Ley Fundamental de Bonn alemana dice, en su artículo 37:



"Art. 37 L. Bonn-1949: 1. Si un Estado no cumpliere las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación, el Gobierno federal, con la aprobación del Consejo, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Estado el cumplimiento de dichas obligaciones por vía coercitiva federal.

2. Para la ejecución de las medidas coercitivas federales el Gobierno federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Estados y a las autoridades de los mismos."

La no existencia en la República alemana de Administración periférica del Estado federal, condiciona los rasgos de la figura del representante del Gobierno federal en los Estados (*lander*), a que se refiere el último párrafo del precepto.

Ahora bien, ello no supone la ausencia de controles federales sobre los Estados (*lander*), que se regulan en los artículos 84 y 85 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949:

"Art. 84 L. Bonn-1949: 1. Cuando ejecutaren las leyes federales como materia propia, los Estados establecerán la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo respectivo, siempre que no se disponga otra cosa por leyes federales aprobadas por el Consejo Federal.

2. El Gobierno Federal, con la aprobación del Consejo Federal, podrá dictar disposiciones administrativas de carácter general.

3. El Gobierno Federal ejerce la vigilancia para que los Estados ejecuten las leyes federales conforme al Derecho vigente. A este fin, el Gobierno Federal podrá enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Estados y con el consentimiento de las mismas, o, en caso de ser negado este consentimiento, con la aprobación del Consejo Federal, también a las autoridades dependientes.

4. Si las deficiencias comprobadas por el Gobierno Federal en la ejecución de las leyes federales en los Estados no fueran salvadas, el Consejo Federal, a solicitud del Gobierno Federal, o del respectivo Es-

-----  
(30) id. id. id.- p. 2.

(31) RAFAEL SALABERRI BARAÑANO, "El Delegado..."-op.cit.- pp. 20-21.

tado, decidirá si el Estado ha violado el Derecho. Contra la decisión del Consejo Federal, el Estado podrá recurrir ante la Corte Constitucional Federal."

Se plantean dos posibles fórmulas de control:

- . si los Estados (*lander*) ejecutan leyes federales como asunto propio, el control del Gobierno Federal es de legalidad, remitiendo el caso al Consejo Federal con posible recurso ante el Tribunal Constitucional,
- . y si esos Estados (*lander*) ejecutan leyes federales por encargo de la Federación, la supervisión del Gobierno Federal se extiende a la legalidad y a la oportunidad, según se comprueba en el artículo 85 de la citada Ley Fundamental de Bonn:

"Art. 85 L. Bonn-1949: 1. Cuando los Estados ejecutaren las leyes federales por delegación de la Federación, la organización de las autoridades continuará bajo la competencia de los Estados, siempre que no se disponga otra cosa por leyes federales aprobadas por el Consejo Federal.

2. El Gobierno Federal podrá, con la aprobación del Consejo Federal, dictar disposiciones administrativas de carácter general. Podrá reglamentar la preparación uniforme de los funcionarios y empleados. Los directores de las entidades intermedias serán nombrados de conformidad con el Gobierno Federal.

3. Las autoridades de los Estados están sujetas a las instrucciones de las supremas autoridades federales competentes. Las instrucciones deberán ser dirigidas a las autoridades supremas del Estado, salvo cuando el Gobierno Federal considere que el caso es urgente. El cumplimiento de las instrucciones deberá ser asegurado por las autoridades supremas del Estado.

4. La vigilancia federal se refiere tanto a la legalidad como a la conveniencia de la ejecución. A este fin, el Gobierno podrá exigir informes y la presentación de expedientes y enviar comisionados a todas las autoridades."

De lo que resulta que la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, opta por la

posible, que no preceptiva, existencia de Delegados especiales del Gobierno Federal que vigilen el cumplimiento de las Leyes Federales, conforme a la legislación vigente (32), tanto en lo que se refiere a la legalidad como a la oportunidad de la ejecución de las mismas.

Es importante, también, tener en cuenta que el artículo 78 de la Ley de Bonn de 1949, garantiza a los Municipios alemanes "el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la Comunidad Local, haciendo reserva a la Federación de su control de legalidad respecto a los actos administrativos municipales.

#### 4.3.3.- Portugal:

La Constitución de la República Portuguesa de 2 de Febrero de 1976, prevé la existencia de Regiones Autónomas para las Islas Azores y para las Islas Madeira, al declarar en su artículo 6:

"Art. 6 C-76 (Portugal): 1. El Estado es unitario y respetará en su organización los principios de autonomía de las entidades locales y de descentralización democrática de la Administración Pública.  
2. Los Archipiélagos de las Azores y de Madeira constituirán Regiones Autónomas dotadas de Estatutos político-administrativos propios."

Es decir, según se deduce hay Regiones Administrativas y Regiones Autónomas (Islas Azores e Islas Madeira).

Reforzando tal institucionalización el artículo 227.3 constitucional declara:

"Art. 227.3 C-76 (Portugal): La autonomía político-administrativa regional no afectará a la integridad

-----  
(32) FERNANDO DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR  
"Notas..." - op.cit. - p.53.

de la soberanía del Estado y se ejercitará en el marco de la Constitución. Estas Regiones Autónomas dispondrán de Asambleas Regionales con potestades legislativas propias."

El respeto total a la soberanía de la República estará garantizado por un representante, Ministro de la República, en cada Región Autónoma, según el artículo 232.1 constitucional (33):

"Art. 232.1 C-76 (Portugal): .... la soberanía de la República estará representada especialmente en cada Región por un Ministro de la República, nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro..."

En el número 3 del mismo artículo, se delimitan sus funciones:

"Art. 232.3 C-76 (Portugal): .. El Ministro de la República supervisará las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la Región y las coordinará con las ejercidas por la misma Región..."

Continúa la Carta Magna portuguesa regulando esta materia y así en el artículo 235 trata de los Decretos de las Regiones Autónomas:

"Art. 235 C-76 (Portugal): 1. Los decretos regionales, así como los reglamentos de las leyes generales de la República, serán remitidos al Ministro de la República para su firma y publicación.

2. En el plazo de quince días, contados desde la recepción de cualquier texto de los previstos en el número anterior, el Ministro de la República podrá, mediante mensaje motivado, ejercitar el derecho de veto solicitando un nuevo estudio del texto.

3. Si la Asamblea Regional confirmase su votación por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio activo de sus funciones, no se podrá denegar la firma."

Ahora bien, si el Ministro de la República estimara que un texto normati-

-----  
(33) FERNANDO DIAZ DE LIARO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR  
"Notas..." - op.cit. - pp. 64 y ss..

vo del Ejecutivo Regional es inconstitucional, y aunque haya sido aprobado por mayoría absoluta, podrá remitirlo al Consejo de la Revolución, guardián de la Constitución, que seguidamente lo dará trámite, en su caso, a la Comisión Constitucional (artículos 283 y 284 de la Constitución).

Es indudable que este delegado de la soberanía de la República es también Delegado del Gobierno, ya que es miembro completo y solidario del mismo, si bien se distancia su figura de la tradicional de un Delegado del Gobierno como autoridad subordinada, ya que éste le nombra a propuesta del Presidente del Gobierno, y al Ministro de la República lo nombra el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Gobierno.

#### 4.3.4.- Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte:

Para tener un conocimiento mínimo de la descentralización en el Reino Unido es necesario tener en cuenta el Informe KILBRANDON que dió lugar al Libro Blanco "*Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales*", de 1974, y su continuación "*Our changing democracy. Devolution to Scotland and Wales*", de 1975, y a los referendums del día 1 de Marzo de 1979 cuyos resultados no obtuvieron las mayorías mínimas establecidas por la ley para llevar a cabo la devolución de poderes a Escocia y País de Gales (34).

En caso de haberse obtenido la mayoría necesaria hubiera entrado en vigor el *Scotland Act*, de 1978, (35) y se hubiera creado una Asamblea Escocesa, según estaba previsto en su Sección 17:

(34) FERNANDO DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR  
"Notas..." - op. cit. - pp. 55 y ss.

(35) Vid. FRANCISCO SANJUAN LALLA GADRA. - D.A. nº 179. - Madrid, 1978.

"Sec. 17 Scotland Act- 1978: Puede elaborar "Acts" que se llamarán "Acts" de la Asamblea Escocesa y pueden, incluso, modificar o derogar disposiciones contenidas o autorizadas por un "Act" del Parlamento." (36).

Esta "Scotland Act", de 1978, adaptaba la regulación de la figura del Secretario de Estado para Escocia (37) en su Sección 19:

"Sec. 19 Scotland Act- 1978 : Subsec. 1:  
El Secretario de Estado para Escocia examinará cada proyecto de "Act" aprobado por la Asamblea y si opina que alguna de sus disposiciones no es de la competencia de la Asamblea, someterá esta cuestión a decisión de la Comisión Judicial del Consejo Privado. También puede someter a tal decisión los casos en que tenga dudas fundadas. No podrá someter, sin embargo, los casos a que se refiere la Subsección 2 siguiente y la Sección 38.2 de esta "Act".

Subsec. 2: Si tras examinar un proyecto de "Act", el Secretario de Estado opina que es incompatible con los compromisos de la Commonwealth o con cualquier otras obligaciones internacionales del Reino Unido o que regula materias que son o tendrían que ser reguladas en o por una autorización del Parlamento, en cumplimiento de tales compromisos comunicará a la Asamblea su oposición y no presentará el proyecto de "Act" a aprobación de Su Majestad en Consejo."

Lo anteriormente expuesto es, sin duda, un control de legalidad por parte del Secretario de Estado a la Asamblea Escocesa. Ahora bien, se prevé en la "Scotland Act" también un control de oportunidad, recogido en la Sección 38:

"Sec. 38 Scotland Act- 1978: Si el Secretario de Estado, opina:

a) que un proyecto de "Act" aprobado por la Asamblea contiene cualquier disposición que afectaría, o pudiera afectar, a una materia objeto de reserva, sea directa o indirectamente,

b) que la promulgación de tal disposición no favorecería el interés público,

podrá presentar el proyecto de "Act" ante el Parlamento, junto con una declaración razonada de que, en su opinión, no debería someterse a Su Majestad en

Consejo."

También regula la "Scotland Act", de 1978, un control del Ejecutivo por parte del Secretario de Estado para Escocia, ya que si éste opinara que una propuesta de actuación por un Secretario del Ejecutivo escocés pudiera afectar a una materia objeto de reserva, directa o indirectamente, o que existe intención de llevarla a cabo, puede disponer que la actuación propuesta no se realice o, en su caso, que se lleve a cabo. De la misma forma puede disponer el Secretario de Estado, si considera que la actuación de un Secretario del Ejecutivo escocés es incompatible con las obligaciones con la Commonwealth o cualquier otro compromiso internacional del Reino Unido.

Pero, estas altas competencias del Secretario de Estado para Escocia, aún son más amplias al conceder al Secretario de Estado para Escocia, la Sección 40 de la "Scotland Act" de 1978, el que pueda derogar o revocar normas subordinadas del Ejecutivo escocés.

No se puede olvidar que esta "Scotland Act", de 1978, no ha entrado en vigor al no obtenerse la mayoría prevista por el Parlamento para la Devolución de Poderes a Escocia y País de Gales, pero - obviamente - expone como se llevaría a cabo tal descentralización en el Reino Unido, pudiendo aplicarse al País de Gales lo expuesto para Escocia.

#### 4.3.5.- Francia:

La Constitución francesa de 4 de Octubre de 1958 atribuye a las denomi-

-----  
(36) Ha querido el doctorando respetar el término "Act", ya que su traducción por "ley" es jurídicamente poco aceptable.

(37) Este cargo data de 1805 y su estructuración moderna procede de la de la apertura de St. Andrew's House en Edimburgo.

nadas "colectivades territoriales" (municipios, departamentos y territorios de ultramar) la facultad de "autoadministrarse" libremente por Consejos cuya elección y funcionamiento precisan las leyes de la República, si bien en los Departamentos y en los Territorios de Ultramar, un Delegado del Gobierno tiene a su cargo los intereses nacionales, el control administrativo y el respeto a las leyes:

«Art. 72 C-59 (Francia): Las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar. Cualquiera otra colectividad deberá ser creada por ley.»

Estas colectividades se administrarán libremente mediante consejos elegidos y en las condiciones que la ley señale.

En los departamentos y los territorios el delegado del Gobierno estará encargado de los intereses nacionales, de la fiscalización administrativa y del respeto a las leyes.»

En el siguiente artículo 73 se declara la posibilidad de un régimen legislativo y de una organización administrativa para los Territorios de Ultramar que podrá ser adaptada a sus peculiaridades:

«Art. 73 C-59 (Francia): El régimen legislativo y la organización administrativa de los departamentos de Ultramar podrán ser objeto de medidas de adaptación requeridas por su situación particular.»

Y el artículo 74 afirma la existencia de intereses propios, dentro de los intereses de la República, en los Territorios de Ultramar, a cuya Asamblea le concede ser consultada por el Parlamento francés en la regulación de su Organización particular:

«Art. 74 C-59 (Francia): Los territorios de Ultramar de la República tendrán una organización particular que tomará en cuenta sus intereses propios dentro del conjunto de los intereses de la República. Esta organización será definitiva y modificada por ley, previa consulta con la asamblea territorial interesada.»



Ahora bien, la figura de ese Delegado del Gobierno del artículo 72 no es institucionalizada ni definida en la Constitución, pudiéndose comprobar por las leyes de la República que actúa, realmente, por una "delegación" específica y particular en cada caso.

4.4.- ESTUDIO DEL DESARROLLO NORMATIVO DE LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL DELEGADO DEL GOBIERNO EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Analizados los caracteres generales de la legislación vigente que regula la figura del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, las figuras similares en el Ordenamiento Jurídico español y en el Derecho Comparado europeo, procede - según considera el doctorando - profundizar en el posible contenido de las disposiciones vigentes, siguiendo, - lógicamente - lo regulado en el único y escueto artículo constitucional y en el correspondiente desarrollo normativo del mismo. Investigación compleja ya que "tal figura no se presenta particularmente simple" por las siguientes causas (38):

- . Primera: Por esa concreta regulación constitucional.
- . Segunda: Por el carácter "transversal" de esta figura que se relaciona con todas las Administraciones Públicas cuya demarcación territorial coincida total o parcialmente con la de la Comunidad Autónoma en la que represente al Gobierno de la Nación.
- . Tercera: Por la relativa originalidad con que se desarrolla el actual momento histórico, que impide la asimilación - salvo en aspectos con-

---

(38) FERNANDO DÍAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR "Notas..." - op.cit. - pp. 67 y ss.

cretos - con las fórmulas utilizadas por otros Ordenamientos Jurídicos extranjeros o con los precedentes históricos del nuestro.

Ahora bien, estas dificultades no deben constituir un obstáculo insalvable para afrontar el estudio de su competencias y funciones ya que, para el doctorando, se considera necesario e imprescindible (39).

#### 4.4.1.- Elementos impuestos por el artículo 154 constitucional

En general los tratadistas coinciden en advertir en el artículo 154 de la Constitución tres aspectos diferentes:

- (19) La propia denominación de la figura constitucionalmente: "... un delegado nombrado por el Gobierno...",- que es también su actual denominación, pero que, como se dijo anteriormente, hubo otras dos anteriores: Gobernador General y Delegado General del Gobierno, que fueron objeto del rechazo de los autonomistas -, lo que supone una clara implicación política como consecuencia de su relación de representación del Gobierno, así como por su nombramiento por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de ese mismo Gobierno.

Esta implicación política ha sido ya investigada al comentar el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, que se intentó soslayar en la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, pero que ahora aparece, de nuevo, con gran pujanza en el Anteproyecto de Ley Reguladora del Gobierno de la Nación, de Junio de este año 1992, también ampliamente comentado, y que por su enorme repercusión en el proceso

---

(39) ENRIQUE LINDE PANIAGUA. "El Delegado del Gobierno". - D.A. n.º 82. - p. 275

autonómico volverá a ser tratado en otros epígrafes.

Ya se dijo y se repite ahora que, con el debido respeto a la plena libertad legislativa de la representación de la Soberanía nacional, las Cortes Generales, si un día se aprobara el referido Anteproyecto en los términos ahora redactado, se puede considerar que se saldría del contexto de su regulación constitucional, en el artículo 154, en el que solamente se le otorgan unas claras competencias administrativas, como muy bien afirmó BARNA DEL ALCAZAR en la cita reseñada en su momento. Una cosa es que su denominación forzada diseñe una definición de la figura, otra que su nombramiento tenga una clara implicación política (aunque es racionalmente lógico e imperiosamente ordenado por la Constitución en el mismo artículo 154) y, otra, muy diferente, son unas competencias y funciones políticas con que se intenta adornar la figura, aparte de las administrativas, que seguidamente se comentarán.

- (2º) "Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma...", dice el precepto constitucional, apareciendo aquí un claro y específico aspecto de la institución.

Se debe, pues, realizar la exégesis de los dos elementos conceptuales de la expresión parcial del precepto reseñado: "dirección" y "Administración del Estado":

- . "Dirección": Indudablemente hay que delimitar este elemento conceptual (4º) y precisar si esta función va a tener todo el

contenido que usualmente se le atribuye-impulso, coordinación, inspección, resolución y facultad sancionadora del personal de pendiente- o más bien su contenido será más restringido. Ello implica, naturalmente, soluciones distintas en relación a las competencias del Delegado del Gobierno - que se estudiarán en epígrafe aparte -pero teniendo muy en cuenta que tal institución no es puramente "funcional" - como el Comisario de las Regiones italiano -, ni es una mera instancia más en la estructura orgánica de la Administración Civil del Estado, lo que claramente se demuestra al huir toda la normativa vigente de considerarlo un escalón jerárquico en tal orgánica, ni al ser considerado en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que no lo trata ni debe tratarlo aunque si lo hace el Anteproyecto de Ley Reguladora del Gobierno de la Nación) (41).

- . "Administración del Estado": No se va a referir el doctorando al análisis exhaustivo de esta importantísima Organización, parte esencial del Poder Ejecutivo, uno de los tres elementos constitutivos del Estado, pues se saldría del marco concreto del objeto de la tesis, por lo que se remite a cualquier tratado o manual (42), sino que se analizará específicamente to-

---

(40) FERNANDO DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR "Notas...". - op. cit. - p. 69.

(41) Vid. epígrafe 4.2.6.

(42) JOSÉ M<sup>e</sup> QUIROGA DE ABARCA. - "Temas-Resúmenes de Derecho Administrativo". - Vols. I y II. - Ed. Dykinson. - Madrid, 1990-1991 (en imprenta las ediciones con adaptación a las nuevas leyes administrativas).

da su implicación con el elemento conceptual que se trata.

El mandato constitucional declara que el Delegado del Gobierno dirige la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma para el que ha sido nombrado.

La Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la denomina "Administración General del Estado", lo que le parece muy acertado y oportuno al doctorando ya que tal adjetivación "Administración General" al tiempo que la individualiza no excluye del término Estado a las "Administraciones de las Comunidades Autónomas" ni a las Entidades que integran la "Administración Local", que son también Estado. Hay que matizar, sin embargo, que en la competencia del Delegado del Gobierno se excluye a la Administración Militar y, por razones obvias, a la Administración Judicial.

El problema presentado por algún autor sobre la exclusión o inclusión de la denominada "Administración Institucional", puede contemplarse a la luz de la nueva Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que limita el ámbito de aplicación de la Ley, declarando que se entienden como Administraciones Públicas las siguientes:

- Administración General del Estado.
- Administración de las Comunidades Autónomas.
- Entidades que integran la Administración Local.

sin referirse explícitamente a la Administración Institucional, sino que - en número aparte de este artículo 2 - preceptúa que "Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación." Esta sujeción al Derecho Administrativo en el ejercicio de potestades administrativas debe, de cualquier manera, respetar la autonomía de estas Entidades de Derecho Público, razón fundamental de su creación y existencia.

Deben, pues, aclararse normativamente las posibilidades de actuación del Delegado del Gobierno en relación con las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.

- (3º) Y, por último, el citado artículo 154 constitucional continúa declarando: "... y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad."

Hay que tener en cuenta que si se considera que "coordinar" es la ordenación coherente de una pluralidad de cosas (43), es necesario para ello ostentar una posición de preminencia sobre todas y cada una de ellas, siendo una de las características de la fun-

---

(43) FERNANDO DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR "Notas..." - op. cit. - pp. 63 y 64.

ción directora. Y es preciso tener una clara definición de este término, "coordinar", pues muchas veces al hablar de Administraciones Públicas se emplea incorrectamente al hacer referencia a funciones de mediación, olvidando que para "coordinar" hace falta una posición de poder en el Organismo coordinador. Esto es lo que, realmente, ocurre al Delegado del Gobierno ya que si puede, sin problema alguno, coordinar todos los Servicios de la Administración Civil periférica del Estado, pues los dirige, no tiene posibilidad alguna de realizar esa coordinación con la Administración propia de la Comunidad Autónoma correspondiente, ya que no tiene ninguna autoridad sobre esta última. Se une, pues, el doctorando al sector doctrinal que contempla con escepticismo las posibilidades reales para que resulte efectiva tal función (44). Que coincide con lo mantenido por BAENA DEL ALCAZAR a lo que se ha hecho referencia repetida anteriormente (44).

Este mismo escepticismo debe compartirlo el Gobierno de la Nación, ya que, según se puede observar en la prensa diaria, se sigue el criterio de establecer los contactos Estado-Comunidad Autónoma de un modo directo, entre el Ministerio de las Administraciones Públicas y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, sin intervención decisiva del Delegado del Gobierno, al que se puede suponer informado dedidamente pero sin decisión resolutive alguna.

Lo expuesto en el párrafo anterior, no significa que el Delegado del Gobierno no realice actividad alguna en esa materia, pero de

---

(44) M. BAENA DEL ALCAZAR. "Curso...". - Tecnos, Madrid 1988.  
E. LINDE PANIAGUA. "El Delegado...". - op. cit. - pp. 279-280.

forma totalmente distinta a la coordinación, sino a través de mediación o negociaciones u otras atípicas de contactos, a las que se refiere BASSOLS COMA (45) como "orientación", "asistencia técnica", "convenios para actuaciones conjuntas", "utilización de Servicios estatales para fines autonómicos", "Comisiones Mixtas de estudio y programación", siendo ahora las más factibles las recogidas en el Título I de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - en cuyo artículo 4 se preceptúa lo siguiente:

"Art. 4 LRJAP-PAC: Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas.

1. Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias."

A los efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición de la Administración a la que se dirija la solicitud, así como podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus com-

-----  
(45) MARTIN BASSOLS COMA. "Las relaciones entre la Administración Periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución". - R.A.P. nº 99.- p. 61.



petencias. Esta asistencia requerida solo podrá negarse cuando la Administración a la que se le solicita no esté facultada para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses. Terminando el artículo 4 con una importante declaración, en su número 4:

" 4. La Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias."

Los artículos 5, 6 y 7 regulan las Conferencias Sectoriales, Convenios de Colaboración y Consorcios entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, incluyendo en la nueva legislación lo ya expuesto en la Ley 12/1983, del 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, sin que el Delegado del Gobierno tenga poder absoluto alguno, ni resolutivo, sino una intervención paritaria con otros miembros estatales o autonómicos que intervengan.

En relación con el límite constitucionalmente señalado a esta función de "coordinación", con la expresión "cuando proceda", se han enumerado doctrinalmente unos supuestos que engloban dos tipos de competencias (46):

- . En las competencias compartidas o concurrentes asumidas por las Comunidades Autónomas por cualquiera de los procedimientos establecidos en la Constitución.

---

(46) FERNANDO DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES-ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR "Notas..." - op. cit. - pp. 71.

En las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de delegación realizada por la Administración del Estado. A este respecto conviene precisar que el artículo 153 de la Constitución solo autoriza el control por el Gobierno de la Nación de la actividad de los Organos de las Comunidades Autónomas en las funciones delegadas en aplicación del artículo 150.2 constitucional, por lo que quedan excluidas de tal control y, por tanto, del alcance de la actividad coordinadora de éste, aquellas funciones y competencias que se hayan transferido y no delegado por la Administración del Estado.

No se quiere terminar este análisis del segundo elemento conceptual del artículo 154 de la Constitución, sin comentar la idea expresada por GIZZI, LINDE, DIAZ DE LIANO, VALLES, etc., de que "la función coordinadora debe consistir en adecuar a la Administración Civil periférica del Estado a la Comunidad Autónoma, y no al contrario, ya que de otro modo podría encubrirse bajo una aparente coordinación una verdadera subordinación contraria al principio de autonomía regional". Considera el doctorando que, si como se ha afirmado anteriormente, la doctrina mantiene que no puede haber coordinación con la Administración propia de la Comunidad Autónoma al no ostentar poder alguno el Delegado del Gobierno sobre ella, no se pueden argumentar soluciones posibles bajo la implicación de tal término, por lo que esa adecuación de la Administración Civil periférica del Estado a la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente solo puede nacer de la propia competencia directiva del Delegado del Gobierno sobre

aquella, que se regirá sobre unos esquemas concretos y determinados acordados por el Gobierno de la Nación. No se puede dejar de tener en cuenta que el Estado español es unitario, con la gran peculiaridad de las autonomías, tanto de las Comunidades Autónomas como de las Entidades que integran la Administración Local, por lo que debe mantenerse con exquisito cuidado el mandato constitucional de unidad, lo que conlleva unos controles establecidos por la propia Constitución.

4.4.2.- Análisis de los elementos derivados de su relación con el Gobierno de la Nación:

Ya se ha hecho referencia a la implicación del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas con el Gobierno de la Nación por su nombramiento y dependencia política, de la que se derivan los elementos siguientes:

- (19) El Delegado del Gobierno ostentará la representación ordinaria del Gobierno de la Nación en el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente, si no se designara, con carácter extraordinario, a un miembro del Gobierno de la Nación, o a otra Autoridad, para una representación determinada en dicho territorio.

Teniendo, sin embargo, en cuenta que tal representación ordinaria la ostentan para actos puramente provinciales el Gobernador Civil correspondiente, si no asistiera el Delegado del Gobierno.

*Lo anteriormente establecido por leyes estatales, ha dado lugar a una problemática en relación al Presidente de la Comunidad Autónoma que, según el artículo 152 de la Constitución, ostenta*

*la representación ordinaria del Estado, que el doctorando analizará en el epígrafe siguiente al analizar los elementos que se derivan de la relación del Delegado del Gobierno con la Comunidad Autónoma.*

- (2º) El Delegado del Gobierno debe informar permanentemente al Gobierno de la Nación sobre la respectiva Comunidad Autónoma.

*La Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, - ver epígrafe 4.2.4. -, reguló la información Delegado del Gobierno-Gobierno de la Nación, así como la información recíproca Delegado del Gobierno-Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Considera el doctorando que, en relación con la Comunidad Autónoma, es lo poco que puede hacer en la práctica el Delegado del Gobierno: informar.*

- (3º) El Delegado del Gobierno debe recibir, y dar el trámite normativamente dispuesto, a las comunicaciones e instrucciones del Gobierno de la Nación para su cumplimiento en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

*Es función inherente a la de dirección de la Administración Civil periférica del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, y conlleva - asimismo - la coordinación de todos esos Servicios periféricos, que puede realizar por su poder como director.*

- (4º) El Delegado del Gobierno debe hacer cumplir las leyes estatales y las normas reglamentarias de la Administración del Estado, en

el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

*Aquí se presenta una problemática no fácil de resolver. En lo que suponga ejecución de tales normas por los Servicios Civiles periféricos de la Administración del Estado, por su mandato constitucional, no tiene obstáculos para ordenar, coordinar y realizar tal ejecución. Pero, en lo que suponga desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas de leyes estatales, o ejecución por éstas de normas estatales, es decir, en todo lo que se refiera a legislación concurrente o compartida, al no tener mando alguno sobre los Organos autonómicos, solamente podrá informar al Gobierno de la Nación y al Consejo de Gobierno de la Comunidad, para información de éste Organo o para que informe a la Asamblea Legislativa, de la carencia de ejecución o de desarrollo normativo.*

- (5º) El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, según se establece en el Anteproyecto de Ley Reguladora del Gobierno de la Nación, de Junio de 1992, es el órgano territorial para la ejecución de la acción del Gobierno de la Nación en ese ámbito territorial, al que representan en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma; velan por la ejecución de la política gubernamental en dicho territorio e informan sobre la eficacia y repercusiones de la misma en su ámbito territorial; aseguran la relación ordinaria del Gobierno con las instituciones de la Comunidad Autónoma y los Entes locales; y dirigen, de acuerdo con la Ley de la Administración General del Estado, los Servicios peri-

féricos de la Administración Civil General del Estado.

*Considera el doctorando que no se puede realizar una crítica objetiva de un Anteproyecto, sino que la prudencia aconseja esperar a su tramitación como Proyecto o, más bien, a su promulgación como Ley. Ahora bien, todo lo que se recoge en este punto 5º, como en el 6º, 7º y 8º, es un reforzamiento de la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma que, como se ha dicho anteriormente, se sale del contexto del artículo 154 constitucional, y es volver -aún con más fuerza- al Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, de convertir al Delegado del Gobierno en Organismo político-administrativo, que pareció soslayarse en la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, - con lo que el doctorando no está de acuerdo, aunque respete la decisión de las Cortes Generales en su día - y que seguramente dará a fuertes tensiones autonómicas.*

- (6º) El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, según se establece en el Anteproyecto citado en el párrafo anterior, dispondrán de unos Gabinetes como órganos de apoyo político y técnico inmediato.
  
- (7º) El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, una vez nombrado en Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno, tomará posesión de su cargo ante un miembro del Gobierno, prestando promesa o juramento, conforme al uso constitucional, de cumplir fielmente las funciones propias del cargo; y son separados en la misma forma prevista para su nombramiento. Todo ello, según se prevé en el Anteproyecto ya citado.

- (89) El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, según se prevé en el repetido Anteproyecto, puede recibir competencias delegadas del Presidente del Gobierno, de los Ministros y de los Secretarios de Estado.

4.4.3. - Análisis de los elementos derivados de la relación Delegado del Gobierno- Administración Civil del Estado:

Ya se ha dicho - y repetido - que el Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma dirige la Administración Civil periférica del Estado. Hasta ahora el concepto "dirección" no se ha delimitado con precisión (ver epígrafe 4.4.), lo que se espera se realice en el anunciado Proyecto de la Ley de la Administración General del Estado. No conoce el doctorando la solución técnica que adoptará la nueva ley, por lo que parece temerario el suponer cualquiera de ellas posible, si bien parece lógico pensar que habrá de dotar al Delegado del Gobierno de un poder efectivo para realizar su labor "a través" de los Gobernadores Civiles de las provincias que comprenden la Comunidad Autónoma respectiva, lo que no debe suponer un aumento de burocracia, ya que todos los asuntos se seguirán tramitando por los que actualmente los tramitan.

Si bien, no se puede dejar de tener en cuenta que existen Delegaciones del Gobierno en Comunidades Autónomas uniprovinciales, (cuyos Consejos de Gobierno han absorbido las competencias y funciones de las Diputaciones Provinciales), que han asumido las funciones y competencias del Gobernador Civil, considera el doctorando que debe realizar el análisis de este apartado ya que las funciones de cada Organismo han de estudiarse genéricamente, sin tener en cuenta - para ello - los dos supuestos posibles:

Tales Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las que el Delegado del Gobierno asume, también, las funciones del Gobernador Civil, y que son el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Baleares, Murcia y Madrid.

Las Comunidades Autónomas multiprovinciales, con un Delegado del Gobierno en el territorio de cada una de ellas, y con un Gobernador Civil en cada una de las provincias que integran a aquéllas, y que son las restantes 44 provincias.

- (I) Análisis de los puntos más importantes de la normativa general sobre la Administración Civil Periférica del Estado:

En este momento histórico y en tanto y cuanto no se realice la esperada reforma de la Administración Civil periférica del Estado - que al parecer la realizará la anunciada Ley de la Administración General del Estado -, habrá de tenerse en cuenta la normativa siguiente:

- . (a) Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de Reforma de la Administración Periférica del Estado.
- . (b) Real Decreto 1223/1983, de 4 de Mayo, sobre Medidas de Reorganización de la Administración Periférica del Estado.
- . (c) Declaración de principios recogida en los artículos 22 y 23 de la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico.
- . (d) Y una gran profusión normativa enumerada en el apartado 4.2.3.

Parece necesario insistir sobre los puntos más importantes de todas



estas normas, en que se excusa el doctorando al repetir conceptos ya comentados pero que de no hacerlo quedaría el apartado sin cohesión y vacío de contenido:

Antes que nada, y en este análisis de la relación Delegado del Gobierno-Administración Civil periférica del Estado, hay que volver a decir que el concepto de "dirección" que el artículo 154 de la Constitución - de una manera difusa - atribuye al Delegado del Gobierno y que, según se demostró en el apartado 4.2.4., la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, en el artículo 6.9 limita a "dirigir y coordinar la Administración Civil del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma, e impartir, conforme a las directrices del Gobierno de la Nación, las instrucciones necesarias para ordenar la actividad de sus Servicios.

Ya se analizó, más arriba, los requisitos que exige el verdadero ejercicio de "dirección" (impulso, coordinación, inspección, resolución y facultad sancionadora del personal dependiente), que es difícil conjugar con el intento de no proceder a la creación de un nuevo escalón administrativo (47), por lo que - es de suponer - el legislador ha huido hasta ahora el definir el contenido de las facultades directivas que, genéricamente, atribuye al Delegado del Gobierno respecto de los Servicios que integran la Administración Civil periférica del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Al no considerar al Delegado del Gobierno como un nuevo escalón jerárquico en la organización administrativa del Estado, vuelve a situar a la provincia en un primer rango, en un fundamental papel, al tener en

---

(47) Vid. tesis doctoral M. ARENILLAS sobre Administración Periférica.

cuenta obligadamente una de sus dos definiciones constitucionales: "... y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado". Cree, pues, el doctorando, obligado el recordar alguna de los argumentos que en la Primera Parte de esta tesis se investigaron exhaustivamente sobre ella (ver epígrafe 3.4 y los concurrentes anteriores):

- (II) La Provincia en la Constitución de 1978 como división territorial para el cumplimiento de las actividades de la Administración Civil Periférica del Estado:

La doble definición de la provincia en el artículo 141.1 constitucional, fue estudiada por BAEÑA DEL ALCAZAR quién afirmó que el Texto Fundamental consagra el carácter de la provincia no solo como Ente local sino como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, lo que conlleva la existencia de una red de Organos periféricos estatales que necesariamente han de existir y que encuentran su fundamento en el principio de desconcentración del artículo 103.1 de la Constitución. Ahora bien, por otra parte al crear la misma Carta Magna la figura del Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma en el artículo 154, con su serie de funciones y competencias, complica la Administración Civil periférica del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma, en esa dualidad de la acción del Estado en sus aspectos regional y provincial.

En esta problemática ha de tenerse muy en cuenta lo preceptuado en la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, que mantiene el reagrupamiento de los Servicios Provinciales que sobrevivan al proce-

so de transferencias a las Comunidades Autónomas en torno a los Gobiernos Civiles, lo que ha llevado a algún autor (48) a formular las siguientes dos cuestiones:

- . ¿ No parece obligado según la "ratio legis" de esta disposición el que vaya disminuyendo las actividades de la Administración Civil periférica del Estado ?
- . ¿ No parece, pues, que bastaría con una gestión de nivel regional al no tener justificación el mantenimiento de estructuras provinciales ?

Es un planteamiento posible y necesario, pero que implica la necesaria resolución de la problemática siguiente:

- La adaptación necesaria normativa para seguir manteniendo a la provincia como "división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado", en cumplimiento del mandato constitucional.
- Una necesaria reestructuración de los Servicios Provinciales de la Administración Civil periférica del Estado, ya que no siempre coinciden los límites de las demarcaciones administrativas con los de la provincia o con los de la Comunidad Autónoma, en el marco territorial diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; así como una nueva regulación de la relación de dichos

---

(48) RAFAEL SALABERRI BARANANO, "El Delegado..." - op.cit. - pp. 63-64.  
Vid. MARIANO BAENA DEL ALCAZAR, "Organización administrativa", -Tecnos.- Madrid, 1984.

Servicios con los Delegados del Gobierno, a los que corresponde la dirección de los mismos si actúan en su demarcación, con independencia del modelo de organización que adopten.

Una propuesta original de solución es la de BAENA DEL ALCAZAR (49): "... quizás la solución más adecuada sería la de organizar todas las redes periféricas de la Administración Central y Periférica de los Ministerios y de los Organismos Autónomos, cuya subsistencia fuera indispensable, sobre una base regional, reduciendo su volumen orgánico al necesario para gestionar unas competencias forzosamente disminuidas por el traspaso a las Comunidades Autónomas.

Y es curiosa e importante la incidencia que señala SALABERRI BARAÑANO (50) sobre la situación anómala que mantienen las Delegaciones de Hacienda exceptuadas, por la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, del proceso de reconversión e integración en los Gobiernos Civiles y Delegaciones del Gobierno sin causa que lo justifique. Basta comentar, a título de antecedente que en la reforma de la Administración estatal, en la que tuvo influencia BRAVO MURILLO, realizada por Real Decreto de 28 de Diciembre de 1849, disponía su artículo 1º que "en sustitución de los Jefes Políticos e Intendentes (de Hacienda) se crea una sola Autoridad civil superior en cada provincia con la denominación de Gobernadores de Provincia...". Pues bien, casi 150 años

---

(49) MARIANO BAENA DEL ALCAZAR. "La Ordenación de la Administración Central y Periférica y la actividad administrativa". - *Administración*, nº 132, Junio/Julio de 1986.

(50) RAFAEL SALABERRI BARAÑANO. "El Delegado...". - *op.cit.* - p.66.

más tarde se instituye de nuevo, en la práctica, la figura del Intendente de Hacienda (ahora Delegado), como autoridad independiente del Gobernador Civil.

Y no se puede hablar de la provincia, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, sin tener que analizar la relación obligada del Delegado del Gobierno con los Gobernadores Civiles de las provincias integradas en el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente.

- (III) Referencia a las relaciones del Delegado del Gobierno de la Nación en el territorio de la Comunidad Autónoma con los Gobernadores Civiles con jurisdicción en el mismo:

La función directiva del Delegado del Gobierno en los Servicios de la Administración Civil periférica del Estado, según la legislación vigente ha de realizarse a través de los Gobernadores Civiles, lo que obliga al doctorando a analizar las relaciones entre ambos importantes Organos de la Administración estatal.

En un principio de la regulación normativa sobre el Delegado del Gobierno quiso dársele un total poder sobre los Gobernadores Civiles de las provincias correspondientes, por lo que el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, concedía al Delegado del Gobierno el "conocer e informar las propuestas de nombramiento y cese de los Gobernadores Civiles" (así como de los titulares de los Organos de la Administración Civil periférica del Estado), si bien - a los dos meses del anterior - el Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, no hace ya a-

lución alguna a tal atribución. Pero, hay que tener muy cuenta que el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, fue derogado expresamente por la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, por lo que actualmente no hay regulación sobre ello. Más bien, parece que el Gobierno no solo no quiere aclarar debidamente tan importante facultad sino que está muy lejos de ello (51) pues el Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, de Reforma de la Administración Periférica del Estado, concede al Gobernador Civil el "previo informe" en el nombramiento de Directores Territoriales o Regionales y en los Provinciales, lo que supone una intromisión de los Gobernadores Civiles en un ámbito superior al de su provincia; pero, aún más, el Real Decreto 1223/1983, de 4 de Mayo, sobre Reorganización de la Administración Periférica del Estado no se refiere para nada al Delegado del Gobierno en la designación y nombramiento de Directores Comisionados, tan ligados a su alta función. Ni nada se dice, en ninguno de los dos Reales Decretos, sobre intervención alguna del Delegado del Gobierno en el cese de los titulares de los Organos de la Administración periférica estatal en el territorio de su jurisdicción, único medio eficaz de asegurar la efectividad de las instrucciones que debe impartir, aunque hay que deducir en la práctica su superioridad política, incluida sobre el Gobernador Civil. No obstante, todo ello se deja a la intervención de los partidos políticos responsables y de la capacidad negociadora del Delegado del Gobierno con los responsables ministeriales correspondientes. Es curioso se mantenga normativamente el "cuidado que han de mantener los Gobernadores Civiles en la transmisión, jerárquica, de las instrucciones del Delegado del Gobierno,

(51) RAFAEL SALABERRI BARAANO. "El Delegado..." - op. cit. - p. 61.

si bien no existe norma alguna que establezca tal vinculación jerárquica del Gobernador Civil al Delegado del Gobierno, como no sea de orden protocolario o lo que se puede deducir de la sustitución del Delegado del Gobierno por el Gobernador Civil de la provincia donde radica su sede o, en su caso, por el Gobernador Civil más antiguo.

Está de acuerdo en considerar, el doctorando, que la superioridad jerárquica de los Delegados del Gobierno sobre los Gobernadores Civiles es de tipo "funcional" y no orgánico, pues tanto el legislador como el Gobierno de la Nación ha huido de establecer un nuevo escalón jerárquico, con la clara consecuencia de no estar señaladas las posibilidades de asegurar el cumplimiento de sus instrucciones por los Gobernadores Civiles, aunque es lógico suponer que ello conllevaría el cese inmediato del Gobernador en el más cercano Consejo de Ministros.

Parece lógico suponer, por todo lo expuesto, en los dos párrafos anteriores que donde deben resolverse los problemas aparecidos por la función directiva del Delegado del Gobierno en conflicto con los respectivos Gobernadores Civiles, es en la Comisión de Coordinación. Ahora bien, no puede negarse la realidad de que los titulares de las Direcciones Provinciales destacadas de los Departamentos Ministeriales, siguen ignorando a los Gobernadores Civiles, tanto funcional como orgánicamente, sin tener para nada en cuenta lo regulado en los Reales Decretos 1801/1981, de 24 de Julio, y 1223/1983, de 4 de Mayo, así como en la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, cuyos contenidos en tal materia se van a analizar brevemente:

. (a) El Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio, intenta abordar la

necesaria reforma de la Administración Civil Periférica del Estado, después de la Constitución de 1978, para intentar su adaptación al nuevo Estado de las Autonomías.

Introduce el doctorando la expresión "intenta abordar", pues su aplicación solo dió como resultado el traspaso de algunos Servicios periféricos del Estado a la Comunidad Autónoma, ya que alguno de lo Servicios Centrales fueron objeto de valoración, y hasta su importe adjudicado a aquella, pero sin que resultara un auténtico traspaso de estructuras y medios personales de la Administración Central a la Administración Autonómica.

Este "intento de abordar", pues, la reforma que todavía no ha sido realmente aplicada, dispone que todas las Direcciones Provinciales de la Administración Civil periférica del Estado - a excepción de la de Hacienda - se agrupen en torno de los Gobiernos Civiles y Delegaciones del Gobierno, al tiempo que estructuran orgánicamente los dos Organos básicos: Gobierno Civil y Delegación del Gobierno de la manera siguiente:

= Los Gobiernos Civiles se componen de las siguientes Unidades y Servicios:

- \* Secretaría General.
- \* Direcciones Provinciales Departamentales.

Que dependerán, orgánica y funcionalmente, de los respectivos Ministerios, pero teniendo en cuenta que la totalidad de las dependencias y oficinas periféricas de la Administración



del Estado, y de sus Organismos Autónomos dependientes o vinculados a ella, estarán integrados en la Dirección Provincial o Territorial del Ministerio correspondiente (ya que se permite la creación de Direcciones Territoriales a nivel regional). Se autoriza, también, la agrupación de los Servicios periféricos de varios Ministerios en una misma Dirección Provincial. (52).

\* La Comisión Provincial de Gobierno.

= Las Delegaciones del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, se componen de:

\* Secretaría General.

\* Servicios propios (cuya estructura depende de cada Comunidad Autónoma, pero con un intento de de unificación orgánica).

\* Comisión de Coordinación, integrada por los Gobernadores Civiles de las provincias que forman la Comunidad Autónoma y por los Directores de Organos y Servicios periféricos convocados expresamente.

- . (b) El Real Decreto 1223/1983, de 4 de Mayo, sobre Medidas de Reorganización de la Administración Periférica del Estado, intenta - como dice su denominación - reorganizar tal Administración para su mejor adaptación a las nuevas funciones que deben seguir desempeñando, así como a la integración de los "Servicios residuales" de la nueva estructura periférica. Para ello, prevé:

---

(52) Tanto los Directores Territoriales como los Provinciales serán nombrados entre funcionarios de carrera de nivel superior de la Administración Civil del Estado.

= Se irán suprimiendo, por Real Decreto, las Direcciones Provinciales de los disitintos Departamentos Ministeriales, atendiendo a los servicios transferidos.

= Las Direcciones Provinciales no suprimidas por Real Decreto quedarán adscritas a los Gobiernos Civiles, de las que dependerán orgánicamenete, sin perjuicio de la dependencia funcional de cada Ministerio.

= Excepcionalmente podrán designarse "Directores Comisionados" cuando sus funciones no se correspondan con las del Servicios Provinciales integrados en los Gobiernos Civiles.

Estos "Directores Comisionados" no dispondrán de una estructura orgánica propia y ejercerán sus funciones utilizando los Servicios periféricos del Departamento o los que les facilite el Delegado del Gobierno, de cuya autoridad dependen, si bien ello no implica relación alguna de subordinación y dependencia, ya que de hecho el Delegado del Gobierno no interviene ni en su nombramiento ni en su cese.

- (c) La Ley 12/1983, de 14 de Octubre, de Proceso Autonómico, - que como ya se dijo como Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) fue afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Agosto de 1983, en que aparte de perder el rango de Orgánica y el carácter de Ley de Armonización, quedó - realmente - sin el contenido de prescripciones relativas a la reorganización de la Administración del Estado y, de modo espe-

cial, de los Servicios Periféricos -, para adecuación de toda la red organizativa del Estado a los procesos de trasposos y transferencias Estado-Comunidades Autónomas, con fundamento y base en los principios de desconcentración, coordinación y economía del gasto público, según la técnica siguiente:

= Reorganizar los Servicios de los Departamentos Ministeriales y de sus Organismos Autónomos, para adaptación a sus nuevas funciones derivadas del proceso autonómico.

= Supresión de las estructuras de gestión innecesarias y conversión de los servicios de planificación, coordinación, inspección y documentación.

= Reestructuración de la Administración Civil periférica del Estado con supresión de las Delegaciones Provinciales (con la excepción de la de Hacienda, ya comentada), y reagrupación de los Servicios bajo la autoridad del Gobernador Civil, el cuál sería asistido de los Organos de apoyo necesarios.

= Reestructuración de los Servicios Civiles periféricos del Estado de nivel regional o supraprovincial, bajo la autoridad del Delegado del Gobierno.

- (IV) Las relaciones del Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma con Servicios Periféricos de la Administración Civil del Estado en el "estado de alarma" y en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública:

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, de los "estados de alarma, ex-

cepción y sitio", que desarrolla el artículo 116 de la Constitución, preceptúa en su artículo 7 que, a los efectos de la declaración del "estado de alarma", la autoridad competente será el Gobierno de la Nación o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad. Los efectos de tal declaración, en relación con las Administraciones Públicas y Servicios de ellas dependientes, son recogidos en el artículo 9:

"Art. 9 L.O. 4/1981: 1. Por la declaración del estado de alarma, todas las autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.

2. Cuando la autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales."

El Delegado del Gobierno no es expresamente mencionado en esta Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, pero, al referirse a la necesaria coordinación entre los Servicios de la Administración Civil periférica del Estado y los de la Administración de la Comunidad Autónoma, se habla de "autoridad gubernativa" y de "autoridad competente" que se ha de considerar que se refiere al Delegado del Gobierno, dada su función directiva de la Administración periférica estatal y de su competencia en la coordinación con la Administración autonómica por mandato constitucional.

En los supuestos de intervención de los Servicios de Protección Civil, señalados en la Ley 2/1985, de 21 de Enero, se pueden determinar las funciones que competen al Delegado del Gobierno bien directamente o a través de los Gobernadores Civiles (53):

. El artículo 2.1 otorga la competencia en materia de Protección Civil a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en la Ley, a las restantes Administraciones Públicas.

. El artículo 13 dispone que en circunstancias de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública se dispondrá la aplicación del plan que corresponda y la movilización de los medios necesarios, en la forma siguiente:

- Por el Gobernador Civil, por propia iniciativa o a propuesta de la autoridad local, si la emergencia afecta a uno o más municipios de una misma provincia. Si tal emergencia impide o dificulta el trámite de propuesta al Gobernador Civil, la autoridad local podrá adoptar las medidas necesarias.
- Por el Ministerio del Interior en los demás casos y en los de especial gravedad, bien por propia iniciativa o a instancia del Presidente de la Comunidad Autónoma, Delegado del Gobierno o Gobernadores Civiles, sin perjuicio de lo preceptuado en el artículo 15 de la misma Ley que recoge la posibilidad de que el Gobierno de la Nación delegue todas o parte de sus funciones en el Presidente de la Comunidad Autónoma o en la Autoridad local.

---

(53) RAFAEL SALABERRI BARRAÑO. "El Delegado..." - op.cit. - pp. 66 y ss.

- . El artículo 18 regula la composición del Servicio de Protección Civil en la Comunidad Autónoma, con representantes de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales.

Las normas reglamentarias que desarrollan esta Ley 2/1985, de 21 de Enero, tratan de las atribuciones del Delegado del Gobierno en relación a la materia de Protección Civil:

- El Real Decreto 1378/1985, de 1 de Agosto, sobre Medidas Provisionales para actuación en situaciones de emergencia en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública:

- \* En el artículo 4.4 dispone que los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas mantendrán las necesarias relaciones de coordinación y cooperación de la Administración Civil periférica del Estado con la de la Comunidad Autónoma correspondiente.

- \* En el artículo 5 se ordena que la dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la Protección Civil en situaciones de emergencia corresponderá a los Delegados del Gobierno, al Ministerio de Interior o a la autoridad que, en su caso, designe el Gobierno de la Nación.

- \* El artículo 8.2 afirma que el Mando Unico podrá ser asumido por el Gobernador Civil o por el Delegado del Gobierno, cuando en la intervención concurren medios de la Administración del Estado y de las demás Administraciones Públicas y lo aconsejen las características de una determinada emergencia o la evolución de la mis-

DA.

\* El artículo 9.1 regula la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, salvo en las emergencias imprevistas, de acuerdo con lo establecido en el plan correspondiente, disponiendo que la integración de los responsables de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en el Mando Unico o en los Puestos de Mando constituidos, se solicitará del Gobernador Civil o del Delegado del Gobierno respectivo.

- Otra serie de disposiciones se refieren, igualmente, a las atribuciones del Delegado del Gobierno en relación con la Protección Civil:

- = Orden de 27 de Junio de 1983, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de Junio de 1983, por el que se aprueba el Plan Especial de Emergencia por sequía.
- = Orden de 29 de Noviembre de 1984 sobre normas de autoprotección, Guía para el desarrollo del Plan de Emergencia contra incendios, y evacuación de locales y edificios.
- = Orden de 30 de Noviembre de 1984 sobre actuación en caso de accidentes en el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril.
- = Real Decreto 1053/1985, de 25 de Mayo sobre ordenación de estadística de las actuaciones de los Servicios Contra Incendios y de Salvamento.
- = Orden de 31 de Octubre de 1985 que desarrolla el anterior R.D.

Quiere dejar bien claro el doctorando su opinión, fundamentada en la nor-

mativa anteriormente comentada, que la Delegación del Gobierno ha de ser tenida siempre en cuenta, tanto en los "estados de alarma" como en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, por su doble función de dirigir la Administración periférica estatal y de coordinarlos con la Administración autonómica, lo que coincide totalmente con lo declarado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 123 de 18 de Diciembre de 1984:

"... con el fin de permitir el juego y la distribución de competencias que, en la controvertida materia de Protección Civil, se produce. Nos referimos a las facultades del Delegado del Gobierno, tal y como resulta del artículo 154 de la Constitución, pues al Delegado del Gobierno no solo le compete dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino coordinar tal Administración con la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma."

- (V) Las relaciones del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado:

Ya el Real Decreto 190/1980, de 1 de Febrero, reguló la figura de los Delegados Especiales del Gobierno para la Seguridad con ámbito supranacional, disponiendo que asumirían el mando, coordinación y apoyo logístico de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado en varias provincias - y a los que ya se hizo alusión en el epígrafe 4.1. de esta tesis -, y cuyas directrices obligaban a los Gobernadores Civiles a actuar con sujeción a las mismas.

El Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, - tantas veces citado y al



que se dedicó largo espacio de análisis en el apartado 4.2.2. -, incluía entre sus competencias - está actualmente derogado - la de dirigir y coordinar en los términos previstos por las leyes, y a través de los Gobernadores Civiles, la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado (artículo 6.2 d)).

La Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, - también muchas veces citada y con largo análisis en el apartado 4.2.4. -, que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, no recoge, de modo expreso, estas competencias al diseñar el marco general de actuación del Delegado, dejando a otras disposiciones específicas las regulaciones necesarias.

Teniendo en cuenta todo ello, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, sobre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y de acuerdo con el artículo 149.1.29ª de la Constitución:

"Art. 149.1 C-78: El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

.....  
.....

29ª: Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica."

declara que la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado y que su mantenimiento se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado, cuyo mando se establece en tres niveles:

- Ministerio del Interior, a quién corresponde la administración general y el mando superior.

- Director de Seguridad del Estado, del que directamente dependen las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía.
- Gobernador Civil que, en cada provincia, ejerce el mando directo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, según las directrices de los otros dos niveles señalados.

Es fácil observar que en esta Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, y en sus niveles de mando, no aparece el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, continuando el criterio de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, de no crear un nuevo escalón jerárquico en la organización de la Administración del Estado.

Ahora bien, el artículo 154 constitucional y la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que lo desarrolla, atribuyen al Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma la dirección de todos los Organos y Servicios de la Administración Civil periférica del Estado en dicho territorio, ejerciendo una superior autoridad sobre los Gobernadores Civiles (54). Por ello, se debe entender que la Seguridad Pública es también competencia del Delegado del Gobierno, si bien su autoridad sobre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado debe realizarla a través de los Gobernadores Civiles y según las directrices del Ministerio del Interior.

Lo indicado en el último párrafo es confirmado por la Orden del Ministerio del Interior de 12 de Junio de 1984, que desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales y Provinciales de la Policía, aprobada

---

(54) RAFAEL SALABERRI BARAÑANO. "El Delegado..." -op.cit.- pp. 85-86.

por Real Decreto 669/1984, de 28 de Marzo, al referirse a las funciones de los Jefes Superiores de Policía establece que éstos se relacionarán directamente con los Delegados del Gobierno y con los Gobernadores Civiles de su demarcación y podrán asistir a las Juntas Provinciales de Seguridad Ciudadana de la misma.

Esta corroboración del punto de vista mantenido en los dos últimos párrafos, es que la propia Ley 2/1986, de 13 de Marzo, y en su artículo 50, prevé la creación de una Junta de Seguridad en aquellas Comunidades que dispongan de Cuerpos de Policía propios, con la misión de coordinar la actividad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con la del Cuerpo de Policía autonómico, en la que el Delegado del Gobierno desempeña papel preponderante ya una de sus funciones, por mandato constitucional, es la coordinación de la Administración periférica estatal con la Administración propia de la Comunidad Autónoma.

- (VI) Las relaciones del Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma con el personal destinado en los Organos y Servicios de la Administración Civil periférica del Estado:

La Ley 30/1984, de 12 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como el Real Decreto 2169/1984, de 28 de Noviembre, que la desarrolla, se refieren a las competencias en la materia del Delegado del Gobierno. Pero, también se refieren a ello las disposiciones siguientes:

- . Ley 53/1984, de 2 de Diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- . Real Decreto 59/1985, de 30 de Abril, que desarrolla la anterior Ley.

- . Real Decreto 33/1986, de 10 de Enero, que aprueba el Reglamento del Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.
- . Real Decreto 1405/1986, de 6 de Junio, que aprueba el Reglamento del Registro Central de personal y las normas de Coordinación de las restantes Administraciones Públicas.
- . Ley 23/1988, de 28 de Julio, que modifica la Ley 30/1984, de 12 de Agosto, para adaptarla a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Junio de 1987.

De todas estas disposiciones se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- Que corresponden a los Delegados de Gobierno en relación al personal que haya sido destinado a los Servicios Civiles periféricos de la Administración del Estado de ámbito regional, el ejercicio de la competencia que la legislación vigente atribuye a los Subsecretarios y a los Directores Generales en la materia.
- Que los Delegados del Gobierno tienen atribuciones sobre la Inspección del Personal de los Servicios Civiles periféricos estatales, que tienen que ser debidamente reguladas.
- Que los Delegados del Gobierno podrán adscribir, por necesidades del servicio, a los funcionarios de los Servicios Civiles periféricos del Estado de ámbito regional, que ocupen puestos no singularizados a otros de la misma naturaleza, nivel y complemento específico, dentro de la misma localidad.

- Que los Delegados del Gobierno atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala a los funcionarios que cesen en su puesto de trabajo.
- Que los Delegados del Gobierno podrán adscribir provisionalmente, en comisión de servicio, a puestos de trabajo por tiempo inferior a seis meses y que no supongan cambio de Ministerio o localidad, a los funcionarios de los Servicios Civiles periféricos del Estado de ámbito regional.
- Que los Delegados del Gobierno cumplimentarán los trámites de posesión y cese de los funcionarios de los Servicios Civiles periféricos del Estado de ámbito regional.
- Que los Delegados del Gobierno declararán formalmente las jubilaciones forzosas o por incapacidad física de los funcionarios de los Servicios Civiles periféricos estatales de ámbito regional.
- Que los Delegados del Gobierno, y en relación con dichos funcionarios de los Servicios Civiles periféricos de la Administración del Estado de ámbito regional, también competencia en (55):
  - . En las propuestas e informes sobre autorización o reconocimiento de compatibilidad.
  - . En la concesión de permisos y licencias.
  - . En el reconocimiento de trienios.

---

(55) RAFAEL SALABERRI BARBARANO, "El Delegado..." - op. cit. - pp. 80 y ss.

- . En la concesión de excedencias voluntarias cuando no sean por interés particular.
- Que los Delegados del Gobierno, respecto a los funcionarios citados, podrán ordenar la incoación del expediente disciplinario y el nombramiento de instructor e imponer las sanciones de reducción proporcional de retribuciones y apercibimiento.

4.4.4.- Análisis de los elementos que se derivan de la relación Delegado del Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma:

Para poder analizar la materia de referencia hay que tener en cuenta, antes que nada, lo que declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 32 de 28 de Julio de 1981, en el recurso de inconstitucionalidad de la Ley de la Asamblea Legislativa catalana 6/1980, de 17 de Diciembre:

"Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el Texto Constitucional de una utilización claramente anfibológica. En ocasiones (artículos 1, 56, 137) y en la propia rúbrica de su Título VIII por mencionar solo algunos ejemplos, el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros Entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otros, por el contrario (artículos 3.1 149 y 150), por Estado se entiende solo el conjunto de instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros Entes territoriales autónomos..."

Hay que tener presente, también, y una vez más, el mandato constitucional del artículo 154, esta vez en su declaración "in fine":

"Art. 154 C-78: ... y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad."

Precisamente, el término "coordinará" ha sido objeto de fuertes críticas doctrinales; como lo ha sido, igualmente, la ambigua expresión "cuando proceda". Es, pues, obligado comenzar el análisis de las relaciones Delegado del Gobierno-Administración de la Comunidad Autónoma realizando una exégesis de esta declaración final del artículo 154 de la Constitución.

- (I) El Delegado del Gobierno como coordinador de la Administración Civil periférica del Estado con la Administración propia de la Comunidad Autónoma:

En la expresión "coordinación administrativa", etimológicamente el término "coordinar", según GARCIA MADARIA (56), significa establecer fórmulas que permitan la unidad de acción en una organización compleja. Ahora bien, ya se ha hecho mención varias veces, a lo largo de la tesis, de que no hay una definición unívoca sobre tal término (57), por lo que en lo que se refiere a la coordinación entre las citadas Administraciones Públicas, hay que atender más a lo legislativamente instrumentado que a lo doctrinalmente definido.

El "Informe sobre las Autonomías" (58) distingue tres clases de mecanismos de colaboración entre la Administración del Estado y la Administra-

---

(56) JOSE M<sup>a</sup> GARCIA MADARIA. "Ideas para el estudio de los principios de coordinación y de eficacia administrativa en la realidad actual española." Estudios de homenaje al profesor MESA MOLES.- Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno.- Madrid, 1981.

(57) Vid., entre otros, el apartado 1.4.1. punto 32.

(58) Citado por SALABERRI BARAÑANO en "El Delegado..."- op.cit.- p.109.

ción de las Comunidades Autónomas:

- . el "auxilio", en su acepción de la necesidad de que, para el correcto y eficaz ejercicio de una competencia propia, otro Organó realice por sí ciertas actuaciones.
- . la "coordinación", entendida según la doctrina del Tribunal Constitucional como como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se logre la integración de actos parciales de la globalidad del sistema (STC nº 32 de 28 de Abril de 1983).
- . las "relaciones de cooperación", es decir, la actuación mancomunada de Organos, tanto verticalmente como horizontalmente.

Se remite el doctorando a la Primera Parte de esta tesis sobre las diferentes técnicas de "coordinación", tanto orgánicas como funcionales, y muy especialmente lo mantenido por BAENA DEL ALCAZAR, y su necesaria conclusión de preservar los principios de autonomía de cadauna de las organizaciones y la correcta actuación concurrente de las mismas .

Las funciones de coordinación atribuidas al Delegado del Gobierno como como ejercicio material de tales técnicas en las materias de su competencia, y en íntima cohesión con las propias de la Comunidad Autónoma, deben ir acompañadas de la máxima autoridad para que se sometan a la misma todos los titulares de Organos y Servicios de la Administración Civil periférica del Estado, con lo que se aplicaría la "coordinación orgánica" al



"dirigir" tal estructura administrativa, que se complementa con la "coordinación funcional" al participar en los mecanismos de relación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma en los que se ejerce esta función.

En realidad, "se trata, para asegurar una mejor coordinación, de remitir el tratamiento de asuntos a un nivel tal que una sola y misma autoridad administrativa, esté capacitada para conocerla totalmente. Se puede, en este caso, no modificar en modo alguno el esquema piramidal; insiste solamente sobre el hecho de que una estructura piramidal única se descompone en una serie de pirámides que encajan unas con otras. Dentro de este esquema, los Delegados del Gobierno son afirmados e instalados como la más alta representación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, únicos representantes, por tanto, del Poder Central..." (59).

Ahora bien, no hay duda alguna de que el Delegado del Gobierno pueda coordinar a todos los Servicios de la Administración Civil periférica estatal y hasta adaptarlos a las específicas circunstancias de cada Comunidad Autónoma pues tanto el mandato constitucional del artículo 154 como la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, y el resto de la normativa complementaria enumerada en el apartado 4.5.2., así explícitamente lo preceptúa, pero en lo concerniente a la Administración de la Comunidad Autónoma no considera el doctorando pueda ejercer coordinación alguna de la misma al no tener autoridad ni dirección sobre la misma, salvo lo expuesto - en su momento - sobre lo previsto y regulado en el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, que regula los "estados de alarma, excep-

(59) JOSE MA GARCIA MADARIA. "Ideas para..." - op.cit. - p. 37.

ción y sitio<sup>60</sup>, es decir, al no tener mando alguno sobre la Administración autonómica no puede coordinar su actividad, pudiendo solamente informar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de lo más conveniente o exponerlo, en su caso, al Gobierno de la Nación. En ello, está de acuerdo la doctrina y así tratadistas se refieren a que tal función coordinadora del mandato constitucional no faculta - de ninguna manera - al Delegado del Gobierno para controlar a la Administración autonómica, ni para intervenir en su actuación de cualquier forma (60), así como que esa función de coordinación de la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad Autónoma, presupone que su ejercicio debe ser compatible con la idea de autonomía y debe discurrir por la vía de colaboración y cooperación y, en ningún caso, por la vía de la imposición o de la interferencia en sus cometidos (61).

Como es indudable que es necesario una íntima cooperación y colaboración entre la Administración Civil periférica del Estado y la Administración propia de la Comunidad Autónoma, - respetando íntegramente la autoridad y competencias del Delegado del Gobierno como del Consejo de Gobierno de la Comunidad -, se ha buscado la solución técnica de crear unos Organos Mixtos, o en los que exista una participación regulada, que puedan ejercer tal función y que - lógicamente - se han implantado unos en el ámbito estatal y, otros, en el ámbito autonómico:

- "Comisiones Mixtas de Cooperación y Colaboración":

. (a) Las Comisiones Mixtas tienen su origen en los Estatutos de

(60) R. ENTRENA CUESTA. "Comentarios a la Constitución." Obra colectiva de F. GARRIDO FALLA y OTROS.- Civitas.- 2ª ed.- p. 2307.

(61) Vid. M. BASSOLS COMA. "Las relaciones..." - op.cit.-

Autonomía para abordar el proceso de traspaso de funciones y Servicios del Estado a una Comunidad Autónoma.

- . (b) Las Comisiones de Cooperación creadas para la solución de temas de interés común entre el Estado y una Comunidad Autónoma.
  
- . (c) Las Comisiones Mixtas de Colaboración en una determinada materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma, previstas en el Estatuto de Autonomía o en alguna Ley.

- "Consejos y Conferencias estatales":

- . (a) El Consejo de Política Fiscal y Financiera creado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la que está regulada una participación de las Comunidades Autónomas.
  
- . (b) El Consejo Superior de la Función Pública creado por la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, con representación autonómica regulada.
  
- . (c) Las Conferencias Sectoriales creadas por la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, con regulada participación de ambas Administraciones Públicas.

Estas Conferencias Sectoriales han sido recogidas, también, en el Proyecto de Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en trámite en las Cortes Generales, en su artículo 5:

"Art. 5 LRJAP-PAC: Conferencias Sectoriales.

1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración, podrá convocarse a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial con el fin de examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos.

2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia objeto de la Conferencia Sectorial

3. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial irán firmados por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas o, cuando proceda, por sus representantes respectivos. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.

- "Convenios de Colaboración":

Esta misma Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - regula los Convenios de Colaboración, en su artículo 6:

"Art. 6 LRJAP-PAC: Convenios de colaboración.

1. El Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar Convenios de Colaboración entre sí en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Los instrumentos de formalización de los Convenios deberán especificar, cuando así proceda:

a) Los órganos que celebran el Convenio, y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.

b) La competencia que ejerce cada Administración

c) Su financiación.

d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.

e) La necesidad o no de establecer una organización para la gestión.

f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes

del Convenio.

g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los Convenios de colaboración."

- "Consorticios":

Si el Convenio establecido hiciera necesaria una organización común, podrá adoptarse la forma de "consorcio" dotado de personalidad jurídica:

"Art. 7 LRJAP-PAC: Consorticios.

1. Cuando la gestión del Convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de Consorcio dotado de personalidad jurídica.

2. Los Estatutos del Consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

3. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

4. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas."

Tanto los Convenios de Conferencias Sectoriales como los Convenios de Colaboración producen unos efectos que están previstos en el artículo 8 del Proyecto de Ley que se comenta:

"Art. 8 LRJAP-PAC: Efecto de los Convenios.

1. Los Convenios de Conferencias Sectoriales y los Convenios de Colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

2. Los Convenios de Conferencia Sectorial y los Convenios de Colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momen

to de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

3. Tanto los Convenios de Conferencia Sectorial como los Convenios de Colaboración serán comunicados al Senado.

Ambos Convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo, y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional."

La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas comparten la necesidad de activar el funcionamiento de las "Conferencias Ministeriales" previstas en la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, "como plataforma general de relación entre los dos niveles de gobierno y, a partir de allí, crear o revivificar aquellos otros órganos e instancias mixtas de coordinación en los niveles administrativos adecuados y en los sectores en que la coordinación venga impuesta por la Constitución española o aparezca como necesaria entre las propias partes (62)".

- "Consejos y Organos autonómicos":

De una manera genérica, - pues no se puede especificar los de las 17 Comunidades Autónomas cada una con sus propias peculiaridades -, se pueden crear Consejos y Organos deliberantes con carácter colectivo, con participación de representantes de la Administración estatal por razón de la materia que se va a considerar (Consejo de Política Territorial, Consejo de Transportes, Consejo de Comunicaciones, etc.).

---

(62) AJA FERNANDEZ en la obra colectiva de TORNOS y OTROS.- Ayuntamiento de Barcelona, 1987.

- (II) El Delegado del Gobierno y el control de las Comunidades Autónomas:

. (a) El control de las Comunidades Autónomas:

El respeto obligado a las competencias concedidas por la Constitución de 1978 a las Comunidades Autónomas no permite tipo alguno de control sobre su regulación y ejercicio, como no sea los recogidos en los artículos 155 y 161 del mismo Texto Fundamental, aparte - obviamente - del control judicial y del Tribunal Constitucional impuestos por la propia Constitución en sus artículos 153 y 161.2:

"Art. 153: El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario."

"Art. 155 C-78: 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas por el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas."

"Art. 161.2 C-78: El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses."

Ahora bien, aparte de las competencias directamente otorgadas por la Constitución pueden, las Comunidades Autónomas, contar con otras estatales atribuidas, transferidas o delegadas en virtud del artículo 150 constitucional, que tienen legislativamente regulado su oportuno control:

"Art. 150 C-78: 1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases, y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

3. ...."

Las "leyes marco" (artículo 150.1) nacen voluntariamente y por decisión de las Cortes Generales, suponiendo - por sí mismas - supuestos de excepcionalidad, reguladas por una ley formal que dará lugar a leyes formales, y con su control específico.

A diferencia de las "leyes marco" las "leyes de transferencia y delegación" (artículo 150.2) no transfieren o delegan competencias legislati-



vas sino facultades en materias de titularidad estatal. Del precepto se deduce (63):

- . (1º) La naturaleza de ley orgánica de este tipo de leyes.
- . (2º) Que la transferencia o delegación no puede referirse a la potestad de emanar leyes (por la contraposición de la dicción utilizada en el artículo 150.1 referente a las "leyes marco"), aunque en uso de la potestad reglamentaria pueda dictar normas administrativas.
- . (3º) Que no resulta claro el tipo de materias de titularidad estatal que pueden ser objeto de esta clase de leyes "por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación".

En cuya solución los autores dan las siguientes soluciones:

- a) Entender que las materias de titularidad estatal susceptibles de tales transferencias o delegaciones, son todas aquellas no recogidas en el artículo 149.1 de la Constitución (que son competencia exclusiva del Estado).
- b) Excluir de la delegación o transferencia únicamente las materias del artículo 149.1 que se reservan al Estado en todos los niveles de competencia.
- c) Operar con un criterio selectivo, caso por caso, refiriendo

---

(63) VILLAR PALASI-VILLAR EZCURRA citados por JOSE MA QUIROGA DE ABARCA en "Temas..." - op.cit. - Vol. I. - p. 116.

asi las materias "intransferibles" por naturaleza a todas aquellas (incluidas o no en el artículo 149.1) en que se presente un interés general de ámbito nacional.

Y, aunque se considere que la solución más fiable sería la última, no se estima procedente pronunciarse sobre el tema hasta que lo haga el Tribunal Constitucional.

La diferencia entre "leyes de transferencias" y "leyes de delegación", es que en el primer caso se atribuye a la Comunidad Autónoma la titularidad y ejercicio de una determinada facultad, mientras que en las de "delegación" solo se atribuye su ejercicio. Pero, lo más importante es que en caso de las de "transferencias" los actos serán recurribles ante Organos de la propia Comunidad Autónoma y fiscalizables por la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y en las de "delegación" seguirán siendo los Organos de la Administración del Estado los centros de imputación a efectos de responsabilidad y recursos, y directamente controlados - dichos actos - por el Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado.

Hasta la fecha se ha utilizado muy restrictivamente este mecanismo (64), con solo tres leyes orgánicas promulgadas:

- . Ley Orgánica 12/1982, de 10 de Agosto, de transferencia a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias en materia de titularidad es total.
- . Ley Orgánica 11/1982, de 19 de Agosto, de transferencias complementarias a Canarias.

---

(64) RAFAEL SALASERRI BARRAÑO. "El Delegado..." -op. cit.-pp. 124-128.

- . Ley Orgánica 5/1987, de 30 de Julio, de delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y cable.

Ahora bien, en ninguno de los controles previstos en estas leyes orgánicas, se hace referencia al Delegado del Gobierno, aunque en la última citada (L.O. 5/1987) se señalen los Organos competentes de la Administración del Estado como cauce para la transmisión de información entre ambas Administraciones, en contraste con la Ley Orgánica 3/1980, de 21 de Abril, del Consejo de Estado, que - según su artículo 22.5 - corresponde a la Comisión Permanente del Supremo Organo Consultivo el control sobre el ejercicio de facultades delegadas a las Comunidades Autónomas; si bien tal función - según la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, que desarrolla el artículo 154 constitucional - corresponde al Delegado del Gobierno.

Siguiendo el análisis del control de las Comunidades Autónomas, según los artículos de la Constitución más arriba reseñados, corresponde hablar del artículo 155:

El precedente a este artículo es el artículo 121 de la Constitución de 1931 de la II República, en que se establecía que los conflictos que pudieran surgir entre el Estado y las Regiones Autónomas se resolvían por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

En Derecho Comparado existen dos regulaciones similares, en la Constitución italiana de 1947, artículo 126, y en la Ley Fundamental de Bonn de 1947, en su artículo 37, si bien es éste último el que ha servido de inspiración a nuestro precepto constitucional:

- . en la Constitución italiana de 1947 se prevé hasta la posibilidad de que el Presidente de la República, después de oír a una Comisión de Diputados y Senadores expresamente constituida, disuelva el Consejo Regional cuando ejecute actos contrarios a la Constitución o cometa grandes violaciones de la ley o no atienda al Gobierno cuando le invite a sustituir a la Junta o al Presidente que hubiese realizado análogos actos o violaciones.
  
- . en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 preceptúa que cuando un *lander* no cumpliera las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan con respecto a la Federación, con la aprobación del Consejo Federal, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al *lander* al cumplimiento de dichas obligaciones por vía coercitiva federal.

El Anteproyecto del artículo 155 de la Constitución española era una copia del artículo 37 alemán que, en su trámite de aprobación, fue modificado en los siguientes aspectos:

- introducción de los supuestos de que las Comunidades Autónomas atentan gravemente el interés general de España.
  
- exigencia de mayoría absoluta para la adopción del acuerdo aprobado por el Senado.
  
- la necesidad de un previo requerimiento al Presidente de la Comunidad.

La excepcionalidad de la medida de control de la aplicación de este artí

culo 155 constitucional por el Gobierno de la Nación, lo que hace, en realidad es contemplar una conducta por acción u omisión, pero que supongan un incumplimiento grave de las obligaciones o un atentado, igualmente grave, contra el interés general de España (64 bis). Ahora bien, debe significarse la extraordinaria y comprensible vaguedad de las expresiones utilizadas, pues de lo que se trata es configurar, desde la Constitución, con las máximas garantías posibles, de reaccionar contra supuestos excepcionales y cuyas circunstancias concretas son imposibles de prever.

Pero, lógicamente, hay que preguntarse cuáles son las medidas aplicables por el Gobierno de la Nación, ya que la Constitución emplea una "frase casi enigmática", (64 ter), aunque parece lo probable de que tales medidas vengan fijadas o limitadas por el acuerdo del Senado, si bien deberá partirse de los principios de gradualidad, proporcionalidad y menor restricción de los derechos autonómicos. Hay que considerar este artículo 155 constitucional, se insiste, como una norma excepcional, última razón justificante de la intervención estatal, llegándose en la doctrina a hablar de "cláusula de plenos poderes", que se sitúa en un plano en gran parte metaconstitucional, si bien otro sector doctrinal niega tanto la posibilidad de caracterizar la norma como derecho excepcional (en el sentido del artículo 4.2. del Código Civil), como su condición de última razón, salvo que este "último término" sea una regla de prudencia política.

---

(64 bis). F. GARRIDO FALLA y OTROS. "Comentarios..." - op.cit. - pp. 2311 y ss.

OSCAR ALZAGA y OTROS. "Comentarios..." - op.cit. - pp. 481 y ss.  
Vid. MENDIZABAL ALLENDE. "El control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas". - en "La Constitución española y las Fuentes del Derecho". - Madrid, 1979.

(64 ter). A. GUAITA. "Las Regiones españolas antes y después de la Constitución de 1978". - RDP, nº 76-77. - Madrid, 1979. - p. 619.

El artículo 161.2 constitucional presentó, en principio, críticas doctrinales y, sobre todo, graves equivocaciones en los alumnos universitarios que, según parecer del doctorando, se deben intentar aclarar. El artículo 161 preceptúa un doble control:

- . En 161.1 el del posible recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, aparte de regular el recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 constitucional, así como los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional, ha desarrollado la regulación del recurso de inconstitucionalidad desde el artículo 27 en adelante, muy especialmente en los artículos 27, 29, 32, 35 y 39.

Esta misma LOTC, en su artículo 60 y ss. regula los conflictos de competencias y señala que pueden ser suscitados por el Gobierno de la Nación o por los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

- . Y el artículo 161.2 que suscitaba dudas sobre el rango de las disposiciones a controlar y confundía al posible lector no avezado sobre posibles recursos de inconstitucionalidad sobre normas de rango inferior a ley, fue aclarado en su desarrollo normativo por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional, que declara en su artículo 76:

"Art. 75 LOTC: Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier Órgano de las Comunidades Autónomas."

Esta impugnación del Gobierno de la Nación se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en la LOTC en sus artículos 62 al 72, de la manera siguiente:

. I) Conflictos positivos:

El procedimiento se inicia dentro de un plazo de dos meses, cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, Estatuto de Autonomía o Leyes Orgánicas correspondientes (artículo 62 LOTC).

El Gobierno puede pedir, invocando este artículo 161.2 de la Constitución, la suspensión de la disposición o resolución recurrida. Es posible, sin embargo, hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo 63.1 LOTC, para que sea derogada la disposición o anulada la resolución o el acto en cuestión.

Si el conflicto se ha presentado ante el Tribunal Constitucional, dentro de los diez días hábiles siguientes, se señala un plazo no superior a veinte días al Gobierno u Órgano autonómico correspondiente para que aporte documentos y formule las alegaciones que considere convenientes (artículo 64.1 LOTC).

Si el Gobierno en su interposición hubiere invocado el artículo 161.2 constitucional, el Tribunal suspenderá inmediatamente la disposición o resolución recurrida (artículo 64.2 LOTC)

El Tribunal solicitará de las partes toda la información necesaria y resolverá en un plazo de quince días de recibidas la misma (artículo 65.1 LOTC).

La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición o resolución (artículo 66 LOTC).

. II) Conflictos negativos:

Si un Organismo de la Administración del Estado declinare su competencia para resolver cualquier pretensión presentada ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma, el interesado tras agotar la vía administrativa podrá reproducir ante el Organismo ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma que la resolución declare competente. De análoga forma se procederá en caso de que sea una Comunidad Autónoma la que declina la competencia (artículo 68.1 LOTC).

La Administración solicitada en segundo lugar deberá admitir o declinar su competencia en el plazo de un mes (artículo 68.2 LOTC). En este último caso el interesado podrá acudir ante el Tribunal Constitucional (artículo 68.3 LOTC). Si el Tribunal entendiere existe una diferencia de interpretación de



la Constitución, Estatuto de Autonomía o Leyes de la Comunidad Autónoma, declarará mediante auto, que habrá de ser dictado dentro de los diez días al de presentación del escrito planteando el conflicto, fijando el plazo de un mes para alegaciones de las partes (artículo 69 LOTC). Dentro de los diez días siguientes al del conclusión del plazo señalado - o de las prórrogas concedidas - el Tribunal dictará sentencia que declarará cuál es la Administración competente (artículo 70 LOTC).

Por ello, el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, - actualmente derogado -, incluyó entre las competencias del Gobernador General (después Delegado General del Gobierno y, más tarde, Delegado del Gobierno), las de proponer e informar al Gobierno de la Nación en relación a la acción de impugnación, señalada en el artículo 161.2 de la Constitución, de las disposiciones y resoluciones emanadas de los Organos de las Comunidades Autónomas, con su efecto suspensivo sobre las mismas. Sin embargo, la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, no se refiere a tal facultad de una manera explícita aunque si lo haga implícitamente en su artículo 10 al prever la posibilidad de que el Delegado eleve los informes que considere oportunos.

- . (b) La "alta inspección" a ejercer por el Delegado del Gobierno sobre la Comunidad Autónoma:

Los Estatutos de Autonomía aprobados según lo previsto en el artº. 151 de la Constitución, han institucionalizado una "alta inspección" por el Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas en ciertas mate-

rias (Educación, Sanidad, Trabajo y Seguridad Social) que el artículo 149.1 constitucional concedía clara competencia estatal, por lo que, al ser asumidas por las Comunidades Autónomas señaladas, deben poder ser controladas.

. (c) Información recíproca Estado-Comunidad Autónoma:

La función de información está prevista en el artículo 8 de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, en la forma recíproca de intercambio:

"Art. 8 L. 17/1983: El Delegado del Gobierno facilitará al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y a través de él, a su Asamblea Legislativa, la información que precisen para el mejor ejercicio de sus competencias. Asimismo, los organismos de la Administración de la Comunidad Autónoma facilitarán al Delegado del Gobierno la información que éste solicite, a través del Presidente de la Comunidad Autónoma para el mejor cumplimiento de sus fines."

El Gobierno de la Nación amplió las funciones del Delegado del Gobierno en el Real Decreto 2238/1980, de 10 de Octubre, intentando acercarlas al "Comisario italiano", muchas de las cuales no fueron recogidas por el legislador estatal en la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, la que - sin embargo - diseñó la función de información, única realmente posible de realizar por el Delegado del Gobierno en relación con la Administración de la Comunidad Autónoma, que se confirma y fortalece en el Anteproyecto de Ley Reguladora del Gobierno de la Nación donde se perfila al Delegado del Gobierno como un importante órgano político.

Si se analizan los elementos conceptuales del precepto reseñado - como se ha venido realizando con los otros preceptos a lo largo de la tesis -

y se comprueba que existen tres supuestos diferentes:

(I) Información por el Delegado del Gobierno al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma:

La información solicitada al Delegado del Gobierno por el Presidente o Secretario del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, les será enviada "para el mejor ejercicio de sus competencias", fórmula vaga y ambigua que no aclara si ha de ser la estrictamente necesaria para el ejercicio de una función de terminada y expresamente incluida en el ámbito de sus competencias (65), o por el contrario se alude a toda la información que pudiera servir al Consejo de Gobierno de la Comunidad para formar opinión en el proceso de adoptar decisiones.

Ello, conlleva la problemática de considerar si las atribuciones del Delegado del Gobierno, al no ser escalón jerárquico en la orgánica de la Administración del Estado, le capacitan para recabarla del Organo competente. Considera el doctorando que dada la clara intención del Gobierno de la Nación de potenciar la figura política del Delegado del Gobierno, otorgándole competencias en el ámbito estrictamente político cuando su diseño constitucional es puramente administrativo, estén tales facultades de recabar y transmitir información implícitamente aceptadas por todos los Organos Centrales de la Administración del Estado.

---

(65) RAFAEL SALASERRI BARRAÑO. "El Delegado...". - op.cit. - p. 102.

(II) Información del Delegado del Gobierno a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma:

Se plantea un distinto aspecto procedimental ya que ha de realizarse obligadamente a través del Consejo de Gobierno autonómico, siendo éste Organó el que ha de exigir la información y el que se responsabiliza ante la Asamblea Legislativa de su correcta transmisión.

Se ha presentado el problema de la posible presencia del Delegado del Gobierno ante la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma para someterse a las preguntas de los miembros de las mismas al objeto de ampliar una información anteriormente solicitada (66), para cuya solución se han de analizar las dos posibles comparecencias reguladas por los Reglamentos de las distintas Asambleas Legislativas autonómicas:

- La comparecencia ante las Comisiones Permanentes, obligación que incumbe a autoridades y funcionarios competentes por razón de la materia, considerada por la Constitución (artículo 109) para el Gobierno de la Nación, sus Departamentos Ministeriales y para cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, ante las Cortes Generales, ha sido recogida por los Estatutos de Autonomía para los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, Consejerías y cualesquiera autoridades autonómicas, ante sus respectivas Asambleas Legislativas.

---

(66) RAFAEL SALABERRI BARAÑANO. "El Delegado..." - op.cit. - pp. 104-105.

Ahora bien, al ser el Delegado del Gobierno autoridad estatal y no autonómica solo ha de informar, en su caso, ante las Cortes Generales y no ante la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente.

- La comparecencia ante las Comisiones de Investigación (artículo 76 de la Constitución y Ley Orgánica 5/1984, de 24 de Mayo, no es extrapolable a las Asambleas Legislativas autonómicas.

Es más, si la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma crea una Comisión de Investigación, no puede - en manera alguna - comparecer el Delegado del Gobierno ya que, la Administración periférica del Estado que dirige, no está sometida al control político ni a responsabilidad política ante dicha Asamblea Legislativa sino ante las Cortes Generales.

- . (III) Información que los Organismos de la Comunidad Autónoma han de facilitar al Delegado del Gobierno en el territorio de la misma.

El tercer supuesto recogido en el artículo 8 de la Ley 17/1983 de 17 de Noviembre, que se analiza impone a los Organismos de la Comunidad Autónoma la obligación de informar al Delegado del Gobierno para el mejor cumplimiento de sus fines, si bien tal información ha de ser solicitada a través del Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad.

Se presenta una duda razonable: si esta vía que ha de utilizar se para solicitar información para el mejor cumplimiento de los fines encomendados al Delegado del Gobierno, puede utilizarse por éste para otras necesidades de información que no se refieran específicamente a las funciones del Delegado, sino al normal funcionamiento de los Servicios de la Administración periférica del Estado. La contestación doctrinal, hasta ahora, es que la eficacia entra, a veces, en contradicción con las exigencias protocolarias, por lo que hay que suponer que existan relaciones interadministrativas que se realizan directamente.

En todo lo anteriormente expuesto hay que tener muy en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional número 32 de 28 de Abril de 1983, que fija medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos, la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

Ahora bien, la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo 4, "Principios de las relaciones entre Administraciones Públicas" dice en el apartado 1 c):

"Art. 4 LRJAP-PAC: 1. Las Administraciones Públicas en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán:

- .....
- .....
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desa

rollen en el ejercicio de sus propias competencias.

....."

4.4.5.- El Delegado del Gobierno en el territorio de una Comunidad Autónoma y los Entes que integran la Administración Local en ese marco territorial:

Los Entes que integran la Administración Local vienen definidos en el Capítulo Segundo, "De la Administración Local", del Título VIII, "De la Organización territorial del Estado", de la Constitución de 1978, en los artículos 140 y siguientes, de la manera siguiente:

- . En el artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios a los que reconoce personalidad jurídica plena.
- . En el artículo 141 define a la provincia como una Entidad Local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios.

Hay que distinguir este carácter de Entidad Local de la provincia del de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, - del que ya se ha hablado en profundidad a lo largo de la tesis -.

Este reconocimiento de autonomía a municipios y provincias, limitó las facultades de intervención que tradicionalmente ejercía la Administración del Estado en el ámbito local, con la exigencia de que solo con carácter extraordinario, y tasado legislativamente, pueden impugnarse actos y acuerdos de las Corporaciones Locales ante el Orden Jurisdiccional Con

tencioso-administrativo, que lleva aparejada la suspensión de los mismos.

Dentro de esa excepcionalidad hay que resaltar la muy importante facultad concedida al Delegado del Gobierno en el territorio de una Comunidad Autónoma por el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local podrá suspender e impugnar actos y acuerdos de las Entidades Locales:

"Art. 67 LRRL: Si una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atentan gravemente el interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión, ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa."

Es la única ocasión que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local concede la posibilidad de suspender los actos y acuerdos de una Corporación Local, facultad regulada junto a otra facultad de impugnación de dichos actos y acuerdos ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Indudablemente al ser concedida tal posibilidad al Delegado del Gobierno, y no a otro Organismo de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, es porque se le atribuye la misión de tutelar el interés general de España, lo que puede estar en contradicción con la sistemática atribución por los Estatutos de Autonomía al Presidente de la Comunidad Autónoma de la condición de representante ordinario del Estado en su territorio.

Para la posibilidad del cumplimiento de tal misión, el único medio legislado es el recogido por el artículo 56 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, sobre el deber de las Corporaciones Locales de remitir a



la Administración del Estado y a la de la Comunidad Autónoma -que se concreta en el Real Decreto 2588/1986, de 28 de Noviembre, que desarrolla la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local- de remitir, en el plazo de los seis días posteriores a la adopción de los actos y acuerdos, copia, o en su caso, extracto comprensivo de las resoluciones y acuerdos de los Organos de Gobierno, al Gobernador Civil o Delegado del Gobierno y a la Administración autonómica. Es de suponer que la remisión de tal documentación al Delegado del Gobierno se referirá a cuando se trate de materias que puedan interesar a Direcciones o Delegaciones de la Administración periférica del Estado de carácter interprovincial, ya que las remitidas al Gobernador Civil una vez informadas debidamente se tramitarán a la Delegación del Gobierno para la resolución oportuna.

En caso que la Corporación Local no cumpliera su deber de remitir tales copias o extractos al Gobernador Civil o Delegación del Gobierno, es lógico suponer que los actos o acuerdos susceptibles de suspensión, y posterior impugnación por el Delegado del Gobierno, no solo habrán de ser ilegales sino que, por sus connotaciones, se referirán a temas de gran trascendencia y, por esta razón, adquirirán carta de notoriedad, lo que hace fácil al Delegado del Gobierno, o al Gobernador Civil respectivo, tener a menos conocimiento indirecto de los mismos, por lo que se podrá requerir de las Corporaciones Locales el envío de la copia o extracto del acto o acuerdo, en los términos previstos en el artículo 196 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (aprobado por el Real Decreto 2586/1986, de 28 de Noviembre).

Hay que señalar, sin embargo, que al constituirse las Comisiones Territoriales de Administración Local (artículo 58 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local) para cada Comunidad Autónoma, es lógico pensar que el Delegado del Gobierno formará parte de la representación estatal, si bien el Real Decreto 147/1989, de 10 de Febrero, que regula la composición y funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local, mantiene - en su anterior regulación - las antiguas Comisiones Provinciales de Colaboración con las Corporaciones Locales, sin que mencione para nada la existencia de las Comisiones Territoriales, pudiéndose pensar que se ha considerado ambas son lo mismo pero con denominación distinta.

La Ley 30/92, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común trata en su artículo 9 las "Relaciones con la Administración Local", de la manera siguiente:

"Art. 9 LRJAP-PAC: Relaciones con la Admon. Local.  
Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título."

Lo que, de una manera clara y categórica, regula las importantes relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas con los Entes Locales, evitando ambigüedad y dualidad normativa.

##### 5.- LAS PECULIARIDADES DE LAS FUNCIONES DEL DELEGADO DEL GOBIERNO EN EL TERRITORIO DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA UNIPROVINCIAL.

Ya, en su momento, se señaló la existencia en la organización territorial

del Estado español de seis Comunidades Autónomas Uniprovinciales: Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Baleares, Murcia y Madrid, en que los Delegados del Gobierno han asumido las funciones de los Gobernadores Civiles en virtud de lo dispuesto en el artículo 11, *in fine*, de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, desarrollado por el Real Decreto 1474/1986, de 9 de Mayo.

Esta acumulación de funciones en el Delegado del Gobierno de una Comunidad Autónoma Uniprovincial, le caracteriza con unas peculiaridades propias que se proyectan tanto por su calidad de Delegado del Gobierno como por su calidad de Gobernador Civil (67), que el doctorando se encuentra obligado a señalar ya que, hasta ahora, por razones metodológicas, se ha tratado la figura del Delegado del Gobierno de una manera genérica, total y completa.

Y nada más lógico que si se han considerado exhaustivamente los elementos que han de ser tenidos en cuenta en un futuro Estatuto Personal del Delegado, sea en tales elementos donde se señalen las peculiaridades de esta concreta modalidad de la figura del Delegado del Gobierno:

5.1.- "Nombramiento", "retribuciones", "incompatibilidades", "responsabilidad" y "sede":

Las únicas peculiaridades a señalar son:

. Ya se ha señalado que el régimen previsto en el artículo 3 de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, de competencia del Tribunal Supremo, fue

(67) Nuevo agradecimiento a RAFAEL SALABERRI BARRAÑO por su amabilidad, como Secretario General de la Delegación del Gobierno de Madrid, de la aportación de valiosísima documentación.

derogado por la Ley Orgánica 6/1985, de 2 de Julio, del Poder Judicial, al no aparecer entre las que se concede a tal Alto Tribunal.

En su condición de Gobernador Civil - y la doctrina considera que es aplicable a todos los Delegados del Gobierno - el artículo 412 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que les exige de concurrir al llamamiento del Juez, pero no de declarar, como testigos en los sumarios.

#### 5.2.- "Sustitución":

La Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, en su artículo 4.2, señala que en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales el sustituto del Delegado del Gobierno, por ausencia, enfermedad o cese será designado por acuerdo del Consejo de Ministros.

No tiene duda alguna que el sustituto asumirá ambas funciones: Delegado y Gobernador, pero puede darse el caso de que exista vacante, por cualquier razón, el titular de la Delegación del Gobierno y mientras no se designa por el Consejo de Ministros se supone que será el Secretario General de la Delegación quién actúe, pero en relación con las funciones de Gobernador Civil deberá aplicarse el Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, que señala que en caso de ausencia o enfermedad será sustituido por el Subgobernador, si lo hubiere, o en su caso, por el Secretario General del Gobierno Civil o cualquier Delegado de la Administración Civil Periférica del Estado en esa provincia.

#### 5.3.- "Legitimación":

Aparte de lo señalado en su momento sobre tan importante condición para

los Delegados del Gobierno, que se considera quedó claramente determinado, hay que añadir que, en su calidad de Gobernador Civil, tiene como funciones previstas en el Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, en sus artículos 11 y 16, promover la interposición de recursos y el ejercicio de de las acciones correspondientes en defena de la Constitución y del Ordenamiento Jurídico en los términos previstos en las leyes, así como promover cuestiones de competencia y suscitar conflictos de atribuciones de acuerdo con la legislación vigente.

Es importante, y urgente, en que se promulgue un Estatuto Personal del Delegado del Gobierno que concrete, aclare y puntualice muchas de las circunstancias y prerrogativas en que ahora hay duda más que razonable.

5.4.- Otros elementos a considerar derivados de las facultades que ostenta:

5.4.1.- Como Delegado del Gobierno:

Ya se han tratado con gran profundidad a lo largo del epígrafe 4.

5.4.2.- Como Gobernador Civil:

Se considera importante, y como final de la parte de exposición y argumentación de la tesis, el conocimiento del detalle de las competencias y funciones que asume el Delegado del Gobierno como Gobernador Civil en las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, por lo que se relacionan como apéndice al final de esta tesis.

T E R C E R A P A R T E

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

---

---

6.1.- Del Capítulo Primero:

- (1ª) Que, en puridad, no existe descentralización política, ya que ello es solo distribución del Poder, sino que la descentralización implica siempre traspaso de funciones administrativas.

Epígrafe 1.1. - pp. 12 y ss.

- (2ª) Que hay que repetir categóricamente que la autonomía exclusivamente se ha de dar en un Estado unitario, pues en un Estado federal lo que se dá es la pluralidad de soberanías.

Epígrafe 1.3. - pp. 28 y ss.

- (3ª) Que aunque algún tratadista intente descubrir nuevas clases de descentralización, sola y exclusivamente existen las dos declaradas tradicionalmente: la territorial, que implica un reparto de funciones entre los Entes estatales, regionales o autonómicos y locales; la funcional que se realiza a favor de determinados Entes de Derecho Público de tipo corporativo o fundacional.

Epígrafes 1.1. y 1.3. - pp. 12 y ss.

- (4ª) Que, en la época actual, la descentralización es consustancial con la democracia, para sus promotores e ideólogos. Pero, aunque parezca un contrasentido, descentralización-democracia no son

términos inseparables.

Epígrafe 1.1.- p. 16.

- (5ª) Que sí, en términos generales, la democracia implica descentralización, ha de darse al "principio de competencia" igual primacía que al "principio de jerarquía de la norma", y ha de tener en las Constituciones de los Estados sociales y democráticos de Derecho el reconocimiento de principio rector del Ordenamiento constitucional.

Epígrafe 1.1.1. - pp. 19 y ss.

- (6ª) Que esta mayor valoración al "principio de competencia", queda claramente confirmada al ser reconocido el "principio de descentralización" en la Constitución, como uno de los principios rectores de la organización administrativa, el que es - realmente - solo una mera alteración de aquel.

Epígrafes 1.1.1. y 1.2.3. - pp. 19-20 y 24-27.

- (7ª) Que el "principio de solidaridad", recalcado en la Constitución, sirve de nexo de unión a los "principios de unidad y separación", y en virtud de las técnicas de su aplicación se traduce en "principio de lealtad autonómica" - en los casos de su empleo unilateral -, o en el "principio de cooperación" - en su empleo multilateral -.

Epígrafe 1.3.2. - pp. 36 y ss. - y Constitución (artículos 2, 45, 138.1, 138.2, 154.1 y 159.2).



6.2.- Del Capítulo Segundo.

- (8ª) Que las técnicas de centralización y descentralización carecen de sustantividad propia al ser fenómenos superestructurales emanados de una estructura social concreta, por lo que en el análisis para su aplicación es determinante el contexto histórico concreto y determinado.

Epígrafe 2.1. - pp. 37 y ss. -.

- (9ª) Que, salvando la diferencia de la actual definición doctrinal del concepto, la descentralización de la Corona de Aragón puede y debe ser considerada como la fórmula ideal en el caso hipotético que las actuales tendencias federalistas, en todo los partidos políticos, se plasmaran en una realidad constituyente.

Epígrafe 2.3.1. - pp. 41 a 73 (inc.) -.

- (10ª) Que de toda investigación de los primeros períodos de la titularidad de la Casa de Borbón en la Monarquía española, se desprende que la aplicación enérgica de la técnica de la "centralización" - sin tener en cuenta las razones dinásticas - es para intentar abatir un régimen de desigualdad fijado en base al territorio. Dándose, también, la gran paradoja que en la emergencia histórica de la Administración Pública -durante la Revolución Francesa -, esa "centralización" es su característica principal por tal motivo y por evitar la desigualdad social en los "poderes secundarios o intermediarios".

Epígrafe 2.3.2. - pp. 74 a 108 -

- (11ª) Que en la II República española se generaliza los deseos autonomistas, abandonando la tendencia uniformista que había caracterizado a España desde el siglo XVIII, al descubrir que los problemas regionales o locales son verdaderos problemas nacionales, pero poniendo un énfasis especial en la autonomía de los municipios a los que, además, aplica la vieja técnica de la determinación de un ámbito exclusivo de competencias para su descentralización administrativa (artículo 9 de la Constitución de 1931).

Epígrafe 2.3.4. - pp. 123 a 142 -, Constitución española de 1931 (artículos 1 y 9) y Ley Municipal de 31 de Octubre de 1926.

- (12ª) En el planteamiento y ejecución de los Planes de Desarrollo de los años 60 y 70, hubo un "regionalismo funcional", no político ni puramente orgánico administrativo, como exigencia inexorable de toda planificación económica, que no se puede calificar ni técnica ni jurídicamente como descentralización administrativa.

Epígrafe 2.3.5. - pp. 151 a 155 -, Ley Orgánica del Estado de 1966 en su artículo 4R.II). - Leyes de los distintos Planes de Desarrollo.

### 6.3.- Del Capítulo Tercero:

- (13ª) Que, dejando aparte la irregularidad legislativa de su crea-

ción, la configuración de las "Entidades Preautonómicas" en todo el territorio nacional, - a excepción de Madrid, Ceuta y Melilla -, con su carácter de "región" y naturaleza de Ente Local, con personalidad jurídica, ámbito supraprovincial y aplicación subsidiaria de la legislación de Régimen Local, es clara y terminantemente una descentralización administrativa.

Epígrafe 3.2. - pp. 160 y ss. -, Decretos-Leyes de 29 de Septiembre de 1977 (Cataluña), 4 de Enero de 1978 (País Vasco), etc., etc.

- (14ª) Que la Constitución declara - entre otros - principios rectores de la organización administrativa la descentralización y la desconcentración, lo que indudablemente trae consigo la creación de un Organismo administrativo de control de lo desconcentrado y de armonización de lo descentralizado, que es el Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas.

Epígrafe 3.3.2. - pp. 167 y ss. - y artículos 103 y 154 de la Constitución.

- (15ª) Que la doble condición de la provincia, como Entidad Local y como circunscripción territorial de la Administración General del Estado, es de difícil equilibrio pero, constitucionalmente, su posición es predominante funcional en la organización global del Estado.

Epígrafe 3.4. (en relación con el 2.3.3. C) - pp. 171 a 177 - artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, Sentencia nº 39 de

- (16ª) Que debe realizarse un riguroso control - precisamente por el Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas - tendentes a impedir que éstas asuman competencias que corresponden claramente a las provincias al ser éstas Entidades Autónomas que han de regir por sí mismas sus propios intereses. No es admisible ni tal usurpación de competencias ni una tutela administrativa que no fuera regulada por el Ordenamiento Constitucional, pues de darse sería centralización administrativa.

Epígrafe 3.4 - pp. 171 a 177 -, artículos 137 y 141 de la Constitución y Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de Diciembre de 1983.

- (17ª) Que en el momento oportuno, pero sin duda lo más pronto posible dentro de la prioridad de la estabilidad política, habría que dar una redacción clara, sin vaguedades ni ambigüedades, al Título VIII de la Constitución, muy especialmente al Capítulo Tercero, pues ahora no solamente es casi imposible determinar exactamente cuál es la estructura del Estado sino también por su redacción es origen de violaciones de la Constitución y de frustraciones políticas.

Epígrafe 3.5.2. - pp. 185 y ss. -

#### 6.4.- Del Capítulo Cuarto:

- (18ª) Que es constitucionalmente imposible el realizar un control administrativo de las Comunidades Autónomas, salvo supuestos

especiales o excepcionales, en perfecta congruencia con el derecho de autogobierno concedido a nacionalidades y regiones.

Epígrafe 4.2. - pp. 264 y ss. - y artículos 143.1. y 153 de la Constitución.

- (19ª) Que es absolutamente necesario el elaborar el Estatuto Personal del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, con el rango normativo conveniente, que recoja clara y concisamente los elementos que configuran tan importante Órgano de la Administración General del Estado.

Segunda Parte - pp. 203 a 369 -

- (20ª) Que es vago e indeterminado el considerar que la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, en su artículo 6 c), esté incluida la competencia del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas para promover el ejercicio de las acciones legales que puedan corresponder a la Administración General del Estado ante los Tribunales Ordinarios y Contencioso-administrativos, por lo que debe dictarse la norma conveniente, en relación con lo ya preceptuado en los artículos 66 y 67 de la Ley de Régimen Local, pero ampliándola a todos los supuestos previsibles para el mejor cumplimiento de las funciones del Delegado del Gobierno.

Epígrafe 4.2.4. - pp. 220 ter a 227 -.

- (21ª) Que es preocupante el deseo vehemente del Gobierno de refor-

zar políticamente la figura del Delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, pues se separa de la redacción consensuada, para tal Organó de la Administración General del Estado, en el artículo 154 de la Constitución, de la que se desprende inequívocamente que sus competencias son de carácter administrativo.

Epígrafe 4.2.6. - pp. 229 y ss. -. Anteproyecto de la Ley Reguladora del Gobierno de la Nación de Junio de 1992.

- (22ª) Que hay que corregir el elemento conceptual del artículo 154 de la Constitución: "... y la coordinará cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad.", ya que para coordinar hace falta una posición de poder en el Organó coordinador, y el Delegado del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma no tiene autoridad alguna sobre los Organos de la Administración de ésta.

Epígrafe 4.4.1. - pp. 251 y ss. -

- (23ª) Que el criterio del Gobierno de la Nación es, cada día más, establecer contactos directos Estado-Comunidad entre el Ministro de las Administraciones Públicas y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, vaciando de contenido las posibles actuaciones del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, ya que solamente se le puede suponer informado debidamente pero sin intervención resolutoria alguna.

Epígrafe 4.4.1. - pp. 252 y ss. -

- (24ª) Que la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, preceptúa que el Delegado del Gobierno debe hacer cumplir las leyes y reglamentos estatales en el territorio de la Comunidad Autónoma, lo que es imposible de realizar en lo concerniente a la legislación concurrente o compartida que suponga desarrollo normativo o ejecución por las Comunidades Autónomas, al no tener mando alguno sobre los Organos autonómicos.

Epígrafe 4.2.4. - pp. 222 y ss. - y 4.4.2. - pp. 257 y ss. - .

- (25ª) Que el carácter de la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, conlleva la existencia de una serie de Organos periféricos de la Administración General del Estado, que necesariamente han de existir por aplicación del principio de desconcentración (artículo 103.1 de la Constitución), cuya estructura se complicó con la serie de funciones y competencias del Delegado del Gobierno y la aparición de la dualidad de acción de la Administración General del Estado en sus aspectos regional y provincial, pero debe aplicarse lo preceptuado en el Real Decreto 1223/1983, de 4 de Mayo, de Reorganización de la Administración Periférica del Estado, en la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico, y en la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, de desarrollo del artículo 154 constitucional; de reagrupamiento en la figura del Gobernador Civil o Delegado del Gobierno y de la supresión de las Direcciones Provinciales de los distintos Departamentos Ministeriales, que es realmente el procedimien-

to idóneo para evitar duplicidades de Organos administrativos y de lograr la unidad administrativa.

Epígrafe 4.4.3. IV). - pp. 270 y ss. -

- (26ª) Que la necesidad indudable de una íntima colaboración entre Administración Periférica del Estado y Administraciones de la Comunidades Autónomas, ha obligado a buscar la solución técnica de crear unas Organos Mixtos, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico (Comisiones Mixtas de Cooperación y Colaboración, Consejos y Conferencias Sectoriales, Convenios de Colaboración, Consorcios, Consejos y Organos Autonómicos), en los que - realmente - el Delegado del Gobierno no tiene posición privilegiada o resolutive.

Epígrafe 4.4.4. I) - pp. 284 y ss. - ; Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico; Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- (27ª) Que es previsible, en un próximo futuro, una gran aplicación del artículo 150.2 de la Constitución, tanto en "leyes de delegación" como en "leyes de transferencias", por lo que habrá de exigirse, a los Delegados del Gobierno, lo previsto en la legislación vigente en orden a supresión de Organos Provinciales Periféricos.

Epígrafe 4.4.4. II) - pp. 293 y ss. - Real Decreto 1223/1983,



de 4 de Mayo; Ley 12/1982, de 14 de Octubre y Ley 17/1983 de 17 de Noviembre.

- (28ª) Que el legislador no tuvo en cuenta el Organismo institucional de Delegado del Gobierno al especificar los controles necesarios previstos en las Leyes Orgánicas 12/1982, de 10 de Agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana; 11/1982, de 19 de Agosto, de transferencias a la Comunidad de las Islas Canarias; y 5/1987, de 30 de Julio, de delegación de facultades a las Comunidades Autónomas, si bien en ésta última se señalen los Organismos competentes de la Administración General del Estado como cauce para la transmisión de la información pertinente, en clara contraposición con la Ley Orgánica 3/1980 de 21 de Abril, del Consejo de Estado, cuyo artículo 22.5, preceptúa que corresponde a la Comisión Permanente del Supremo Organismo Consultivo el control sobre el ejercicio de facultades delegadas a las Comunidades Autónomas; sin tenerse en cuenta en ninguno de los casos que, según la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, tal función corresponde al Delegado del Gobierno.

Epígrafe 4.4.4. 11) - pp. 295 y ss. -

- (29ª) Que la "alta inspección" institucionalizada en los Estatutos de Autonomía (artículo 151 de la Constitución) a realizar por la Administración General del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, sobre ciertas materias de clara competencia estatal (artículo 149.1 constitucional) asumidas por éstas, obedece a que - lógicamente - tiene que ser

controlado su desarrollo normativo y ejecución.

Epígrafe 4.4.4. II) b) - pp. 302-303 -.

- (30ª) Que la función de información establecida en la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre, a realizar por el Delegado del Gobierno es, realmente, la única de las funciones sobre la Comunidad Autónoma posible de llevar a cabo, sin conflictos de competencias, tanto en su aspecto de recibirla del Consejo de Gobierno autonómico como de darla a éste Organo y a la Asam-  
Legislativa correspondiente.

Epígrafe 4.4.4. II) c) - pp. 303 y ss. -

- (31ª) Que hay que resaltar la excepcionalidad de la muy importante facultad concedida al Delegado del Gobierno en el artículo 67 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que es la única posibilidad de suspender los actos y acuerdos de una Corporación Local, así como de impugnar dichos actos y acuerdos ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, todo ello en base a que se le atribuye la misión de tutelar el interés general de España.

Epígrafe 4.4.5. - pp. 309-310 -.

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

**A P E N D I C E**

---

---

**FACULTADES QUE OSTENTA EL DELEGADO DEL GOBIERNO COMO GOBERNADOR CIVIL  
EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS UNIPROVINCIALES**

FACULTADES QUE OSTENTA EL DELEGADO DEL GOBIERNO COMO GOBERNADOR CIVIL  
EN LAS COMUNIDADES UNIPROVINCIALES.

- (A) Facultades de carácter genérico:

- . (a) Difundir, aplicar y ejecutar en la provincia las disposiciones de carácter general, y de transmitir por vía jerárquica los mandatos y directrices del Gobierno de la Nación o, en su caso, de los distintos Departamentos Ministeriales, así como de los Delegados del Gobierno de las Comunidades Autónomas.

(Artículos 12 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre, y artículo 5 de la Ley 17/1983, de 17 de Noviembre).

- . (b) Ejercer la potestad expropiatoria del Estado, con carácter general en el ámbito de su provincia, salvo en los casos en que por Ley o Decreto se atribuya a otra autoridad.

(Artículo 14 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (c) Sancionar, conforme a lo dispuesto en las leyes, los actos contrarios a las mismas y a las disposiciones del Gobierno de la Nación, sin perjuicio de las competencias de Jueces y Tribunales.

(Artículos 15 y 17 e) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (d) Promover cuestiones competencia, suscitar conflictos de atribuciones y plantear conflictos jurisdiccionales a los Juzgados y Tribunales, de acuerdo con la legislación vigente.

(Artículos: 16 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre; 48 a 53 de la Ley de 17 de Julio de 1948 sobre Conflictos Jurisdiccionales; 16 a 19 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1956; 3 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de Marzo, de Conflictos Jurisdiccionales).

- . (e) Velar por el ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos y amparados por la Constitución.

(Artículo 17 a) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (f) Garantizar los principios de legalidad y seguridad jurídica según mandato constitucional.

(Artículo 17 b) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (g) Mantener el orden público y proteger a las personas y bienes mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye la legislación vigente.

(Artículo 17 c) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (h) Ejercer la Jefatura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en su provincia.

(Artículos: 17 d) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre; y 10.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado).

- . (i) Nombrar delegados de su autoridad que lo representen en casos específicos y zonas determinadas.

(Artículo 17 f) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- (B) Facultades en relación con la Administración Civil Periférica del Estado:

- . (a) Dirigir, impulsar y coordinar la actividad de todos los Servicios Civiles Periféricos de la Administración del Estado en la provincia.

(Artículos 1 y 11 a) y f) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (b) Ser informados y emitir previo informe sobre los nombramientos de Directores, Delegados y Jefes de las Dependencias y Unidades Administrativas de la Administración Civil Periférica del Estado en la provincia.

(Artículos: 13 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre; y 8.4. del Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio).

- . (c) Orientar, de acuerdo con las directrices recibidas del Gobierno de la Nación y Departamentos Ministeriales, la actividad de la Administración Civil Periférica del Estado en la provincia.

(Artículo 11 b) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (d) Supervisar como Jefe de todos los Servicios Públicos de la Provincia la actividad administrativa en sus aspectos jurídicos, económicos y políticos, en la forma legalmente establecida.

(Artículo 11 d) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (e) Suspender, cuando proceda, y por razones de interés general las decisiones y acuerdos de los Directores, Delegados y Jefes de los Servicios de la Administración Civil Periférica del Estado en la provincia.

(Artículo 11 e) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (f) Ejercer su suprema autoridad en los Gobiernos Civiles, integrados por la Secretaria General, las Direcciones Provinciales Departamentales y la Comisión Provincial de Gobierno.

(Artículos: 3.1 del Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio;

y 1 de la Orden Ministerial de 25 de Junio de 1982 <B.O.E. nº 156 de 1 de Julio>).

- . (g) Presidir la Comisión Provincial de Gobierno.

(Artículos: 3.2 del Real Decreto 2268/1977, de 15 de Octubre; y 6 del Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio).

- . (h) Dirigir, al quedar integradas en el Gobierno Civil, las Gerencias Provinciales del Ministerio de Justicia.

(Artículo 2 del Real Decreto 123/1988, de 12 de Febrero).

- (C) Facultades en relación con el funcionamiento interno de los Gobiernos Civiles:

- . (a) Dictar las instrucciones necesarias para una perfecta organización y funcionamiento del Servicio de Información al Público y las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones.

(Artículos 33 y 34.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958 y Orden Ministerial de 25 Junio de 1982 <B.O.E. nº 156 de 1 de Julio>).

- . (b) Dictar las instrucciones necesarias para coordinar el horario de despacho al público de todas las oficinas públicas civiles de la provincia.

(Artículo 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de Julio de 1958).



- . (c) Autorizar la inserción de diversos escritos en el Boletín Oficial de la Provincia.

(Artículo 1 de la Real Orden de 6 de Abril de 1839).

- (D) Facultades en relación con las Corporaciones Locales:

- . (a) Actuar como Órgano de comunicación y colaboración entre la Administración Civil del Estado y los Entes que integran la Administración Local en la provincia.

(Artículo 11 g) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (b) Coordinar, cuando proceda, la Administración Civil Periférica del Estado en la provincia con los Entes que integran la Administración Local en la provincia.

(Artículo 11 h) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (c) Presidir la Comisión de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

(Artículos: 9.2 del Real Decreto 2268/1977, de 18 de Octubre; 3.32 del Real Decreto 1801/1981, de 24 de Julio; y 7.1 del Real Decreto 1672/1981, de 3 de Julio).

- . (d) Designar a los representantes de las Corporaciones Locales en el Pleno de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las mismas, a propuesta de la Federación Española

la de Municipios y Provincias.

(Disposición Adicional del Real Decreto 136/1982, de 1 de Febrero, declarada subsistente por el Real Decreto 490/1986 que derogó aquél).

- . (e) Recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar, incluso, la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

(Artículos 56.1, 56.2 y 64 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril)

- . (f) Requerir a las Entidades Locales el cumplimiento de una obligación, concediendo, en su caso, un plazo nunca inferior a un mes para su cumplimiento, y de no hacerse adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local.

(Artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril).

- . (g) Requerir a una Entidad Local para que anule un acuerdo o un acto adoptado por ella si considera que infringe el Ordenamiento Jurídico.

(Artículo 65.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril).

- . (h) Recibir copia del Inventario de Bienes y Derechos de las Corporaciones Locales y de sus rectificaciones anuales.

(Artículos: 86 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de

18 de Abril; y 32 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio).

- . (i) Recibir copia o extracto comprensivo de las resoluciones o acuerdos de los Organos de gobierno municipales en el plazo de seis días posteriores a su adopción.

(Artículo 196.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 26 de Noviembre).

- . (j) Recibir información de las plantillas, aprobadas anualmente, que deberán comprender todos los puestos de trabajo debidamente clasificados, reservado a funcionarios, personal laboral y eventual.

(Artículo 127 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril).

- . (l) Recibir copia de los acuerdos definitivos de imposición de tributos y las correspondientes Ordenanzas reguladoras, así como sus modificaciones.

(Artículo 190.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril).

- . (m) Recibir la oferta de empleo público aprobada por las Corporaciones Locales.

(Artículo 3 del Real Decreto 382/1986, de 10 de Febrero).

- . (n) Facilitar el auxilio de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

(Artículo 46 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo).

- (E) Facultades de carácter económico y financiero:

- . (a) Informar y, en su caso, proponer al Gobierno las inversiones públicas en la provincia, impulsando y controlando su realización.

(Artículo 11 h) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (b) Instruir y resolver con carácter provisional, peticiones de indemnización urgente en caso de daños y perjuicios sufridos por medios de transportes extranjeros que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional.

(Artículo de la Ley 524/1984, de 26 de Diciembre).

- . (c) Presidir la Junta Provincial Distribuidora de Herencias del Estado.

(Artículo del Decreto 2091/1971, de 13 de Agosto).

- (F) Facultades en materia de personal:

- . (a) Velar por el estricto cumplimiento de sus deberes por los funcionarios públicos destinados en su provincia, promo-

viendo, cuando proceda, la incoación de expedientes disciplinarios que fueren precisos y sancionando las faltas leves.

(Artículos: 11 c) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre; y 29 y 47 del Real Decreto 33/1986, de 10 de Enero por el que se aprueba el Reglamento Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado).

- . (b) Ejercer las competencias atribuidas a los Subsecretarios y Directores Generales en relación al personal destinado en los Servicios Civiles Periféricos del Estado, en la provincia.

(Artículos: 10 de la Ley 30/1984, de 2 de Agosto; y 17 de la Ley 53/1984, de 26 de Diciembre, Instrucción de 21 de Diciembre de 1983 modificada por Resolución de 27 de Agosto de 1985).

- . (c) Emitir el informe para la autorización de la compatibilidad de un segundo puesto en el sector público o en el privado.

(Artículos: 6 del Real Decreto 598/1985, de 30 de Abril; y 17 de la Ley 53/1984, de 26 de Diciembre).

- . (d) Designar, conceder o autorizar vacaciones, licencias y nombramientos respecto del personal destinado en los Gobiernos Civiles.

(Números 5 y 6 de la Resolución de de 26 de Julio de 1981 de la Subsecretaría de Interior).

- . (e) Resolver distintas situaciones administrativas de los funcionarios destinados en los Servicios Civiles Periféricos de la Administración del Estado en la provincia.

(Artículo 11 del Real Decreto 2169/1984, de 26 de Noviembre).

- . (f) Conceder la autorización legalmente establecida a los funcionarios que se presenten candidatos en elecciones.

(Orden de 6 de Noviembre de 1985 y Resolución de 9 de Octubre de 1987

- . (g) Redistribuir efectivos entre funcionarios de distintos Departamentos y autorizar comisiones de servicio, en el ámbito de sus competencias.

(Artículos 7.2 y 8.2 del Real Decreto 28/1990, de 15 de Enero).

- . (h) Reconocer los derechos a la percepción de ayudas para la adaptación de las economías individuales a la situación creada a los funcionarios afectados por la modificación de edad de jubilación dispuesta por la Ley 30/1984, de 2 de Agosto.

(Real Decreto 306/1985, de 20 de Febrero).

- . (i) Gestionar las unidades del Registro General de Personal cuando el volumen o complejidad de trabajo aconsejen su establecimiento.

(Artículo 10.1 del Real Decreto 1406/1986, de 10 de Mayo).

- . (j) Nombrar al representante de la Administración del Estado en las Juntas Electorales de Zona para las elecciones de organos de representación de los funcionarios.

(Artículo 23.2 de la Ley 9/1987, de 12 de Mayo).

- . (l) Adscribir, por necesidades de servicio, a los funcionarios que ocupen puestos no singularizados a otros de la misma naturaleza, nivel y complemento específico dentro de la misma localidad.

(Artículo 20.1 d) de la Ley 23/1988, de 23 de Julio, que adapta la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Julio de 1987).

- . (m) Atribuir, por necesidades del servicio, el desempeño provisional de un puesto, correspondiente a su Cuerpo o Escala, a los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo, sin obtener otro por los sistemas previstos en la misma Ley.

(Artículo 21.2 b) de la Ley 23/1988, de 23 de Julio, que adapta la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Julio de 1987).

- (G) Facultades en relación con la seguridad ciudadana:

- . (a) Mantener el orden público y proteger a las personas y bienes mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye la legislación vigente.

(Artículo 17 c) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (b) Ejercer el mando directo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en su provincia.

(Artículos: 10 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo; 17 d) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre de).

- . (c) Ordenar la continuación de las actuaciones que se estén realizando por uno de los Cuerpos o Fuerzas de Seguridad del Estado fuera de su ámbito competencial o el pase de las mismas al Cuerpo o Fuerza de la Seguridad del Estado que sea competente.

(Artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo).

- . (d) Resolver los conflictos de competencias entre los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado.

(Artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo).

- . (e) Imponer sanciones por falta leves a los funcionarios policiales.



(Artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo).

- . (f) Informar periódicamente a la Junta de Seguridad de las deficiencias observadas en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma.

(Artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo)

- . (g) Ordenar la publicación de Bandos y Circulares.

(Artículo 9 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio).

- . (h) Adoptar las medidas pertinentes para el control de armas.

(Artículo 10 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio).

- . (i) Adoptar las medidas necesarias para evitar perturbaciones del orden público.

(Artículos 13 al 15 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio).

- . (j) Ordenar la detención de los que alteran el orden público y pase, en su caso, a la autoridad judicial.

(Artículo 12 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio).

- . (l) Sanción administrativa de los actos cometidos contra el orden público.

(Artículo 18 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio, y Real De-

creto 110/1977, de 8 de Febrero).

- . (m) Autorizar, en casos excepcionales, la actuación policial sin uniforme reglamentario.

(Artículo 52 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo).

- . (n) Presidir, comparténdola con el Alcalde, la Junta de Seguridad Local, cuando concurra a sus sesiones.

(Artículo 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de Marzo).

- . (ñ) Convocar y presidir la Junta de Seguridad Provincial.

(Orden de 27 de Julio de 1986).

- (H) Facultades en relación con la extranjería:

- . (a) Informar sobre la conveniencia de autorizar, por circunstancias excepcionales, la utilización de pasos fronterizos para entrada y salida, fuera de los días y horas señaladas, proponiendo su resolución a la Dirección de la Seguridad del Estado.

(Artículo 1 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (b) Eximir del visado de entrada, por circunstancias excepcionales.

(Artículo 5.4 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (c) Autorizar entradas de extranjeros para visitas turísticas

de duración inferior a 48 horas.

(Artículo 13 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (d) Conceder prórrogas de estancia o delegar su concesión.

(Artículo 18 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (e) Eximir de visado, certificado consular y certificado de penales, para solicitar permiso de residencia, por razones excepcionales.

(Artículo 22.3 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (f) Instruir los expedientes y conceder o denegar los permisos de residencia iniciales y ordinarios.

(Artículos 23 y 54 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (g) Conceder nuevos permisos de residencia por caducidad del anterior o prórroga de los mismos.

(Artículo 25 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (h) Anular el permiso de residencia, por resolución motivada, por vicios en su solicitud.

(Artículo 26 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (i) Disponer la inscripción de extranjeros indocumentados en una Sección especial del Registro de Extranjeros.

(Artículo 27 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (j) Autorizar una prórroga de estancia para resolver una cuestión concreta.

(Artículo 65 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (l) Sancionar las infracciones relativas a entrada, permanencia y salida.

(Artículo 76 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (m) Instar, de las autoridades competentes, la salida de un extranjero del territorio nacional, en los supuestos que se requiera autorización judicial.

(Artículo 81 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (n) Adoptar las medidas cautelares de presentación periódica o residencia obligatoria en lugar determinado y concreto.

(Artículo 88 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (ñ) Expedir título de viaje a los extranjeros indocumentados en casos de necesidad de salir de España.

(Artículo 28 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (o) Expulsión de extranjeros.

(Resoluciones de la Dirección General de Seguridad que se concede a los Gobernadores Civiles de Madrid y Baleares).

- . (p) Decidir la devolución de extranjeros al país de origen o de procedencia sin necesidad de expediente de expulsión, en los supuestos de expulsados que vuelvan a entrar ilegalmente, salvo en los casos de asilados políticos.

(Artículos: 36 Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio; y 85 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (q) Efectuar las notificaciones necesarias y solicitar, excepcionalmente, información de antecedentes penales de ciudadanos de las Comunidades Europeas, al objeto de poder valorar los requisitos necesarios para el ejercicio de actividades lucrativas por cuenta propia.

(Artículo del Real Decreto 1099/1986, de 26 de Mayo).

- . (r) Conceder o denegar permiso de residencia válido por cinco años para los ciudadanos de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas.

(Artículo 19 del Real Decreto 1099/1986, de 26 de Mayo).

- . (s) Conceder tarjeta de estudiante a los extranjeros matriculados en centros educativos españoles.

(Artículo 29 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de Mayo).

- . (t) Inscribir en el Registro correspondiente a los intérpretes jurados que ejerzan en la provincia, legalizar su firma y recibir comunicación de las tarifas que apliquen.

(Artículos 12, 16 y 17 del Real Decreto 2555/1977, de 27 de Agosto).

- (I) Facultades en relación con los espectáculos públicos y actividades recreativas:

- . (a) Autorizar, vigilar, prohibir y sancionar espectáculos públicos y actividades recreativas.

(Artículos 74 y 75 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (b) Prohibir o suspender espectáculos, deportes y actividades recreativas que sean peligrosos para la juventud o impliquen maltrato para los animales, comunicando a la autoridad judicial cualquiera que pueda ser constitutivo de delito.

(Artículos 71 a 73 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (c) Comunicar a los Ayuntamientos las condiciones que estime procedentes para la concesión de licencias de construcción o adaptación o reforma de locales para espectáculos, sometiendo, en su caso, el expediente a la Comisión Provincial de Gobierno.

(Artículo 38 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (d) Recibir de los Ayuntamientos la notificación sobre la concesión de la licencia de apertura de un local destinado a

espectáculos o actividades recreativas.

(Artículo 43 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (e) Autorizar otros espectáculos o actividades recreativas, con carácter extraordinario, distintos de aquellos para los que expresamente se hubiere dado la autorización.

(Artículo 45 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (f) Inspeccionar permanentemente los locales de espectáculos o de actividades recreativas.

(Artículo 47 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (g) Establecer y actualizar los Registros de empresas de espectáculos y actividades recreativas.

(Artículo 50 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (h) Sellar y foliar el libro de reclamaciones existente en todos los locales de espectáculos y actividades recreativas.

(Artículo 52 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (i) Recibir información relativa a los datos de identificación y altas y bajas del personal encargado de vigilancia de aquellos espectáculos o actividades recreativas en que se reúnan más de cien personas.

(Artículo 53 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (j) Recibir de los Ayuntamientos un ejemplar del cartel o programa relativo al espectáculos o actividad recreativa que se pretende realizar.

(Artículo 62 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (l) Aprobar los programas relativos a competiciones o vueltas automovilísticas, motociclistas y ciclistas o maratones deportivos, cuyo desarrollo tenga lugar en más de un municipio de la provincia.

(Artículo 64 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (m) Autorizar el despacho directo al público de localidades, reduciendo el límite fijado del 50 al 25%.

(Artículo 66 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de Agosto).

- . (n) Sancionar las infracciones en materia de espectáculos y actividades recreativas.

(Real Decreto 831/1981, de 10 de Abril).

- . (ñ) Autorizar los reglamentos particulares de canódromos e imponer las sanciones a que pudiera haber lugar.

(Artículos: 44 y 47 de la Orden de 28 de Marzo de 1938; y 1 del Real Decreto 831/1981, de 10 de Abril).

- . (o) Aprobar el proyecto de construcción de nueva plaza de toros.



(Artículo 1 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (p) Autorizar locales destinados a enseñanza taurina.

(Artículo 24 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (q) Comunicar al Ministerio Fiscal los resultados de lesiones o muerte habidos en espectáculos taurinos para exigencia de responsabilidades.

(Artículo 48 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (r) Autorizar la retirada de la parte alicuota del depósito de la empresa en la entidad bancaria correspondiente, correspondiente a la función taurina celebrada.

(Artículo 51 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (s) Autorizar la venta de localidades a particulares, asociaciones o agrupaciones que lo soliciten.

(Artículo 54 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (t) Autorizar a las empresas a disponer de las cantidades recaudadas en los despachos y exigir la garantía suficiente a la misma para cubrir los gastos generales.

(Artículo 55 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (u) Autorizar a la empresa para poder aplazar la corrida, sustituir a algún espada o cambiar de ganadería por causas imprevistas.

(Artículo 56 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (v) Fichar a los espontáneos que se hayan arrojado al ruedo, a efectos de prohibirles su actuación durante dos años.

(Artículo 62 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (w) Presidir la corrida, salvo que delegue en las personas autorizadas, y resolver cuantas incidencias se presentaren.

(Artículo 65 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (x) Sancionar el incumplimiento de las normas en materia de toros.

(Artículos 104 y 138 de la Orden de 15 de Marzo de 1962; y Orden de 19 de Febrero de 1964).

- . (y) Nombrar a los veterinarios que han de inspeccionar las reses y sancionar a los mismos en caso de infracción del Reglamento.

(Artículos 72 y 76 de la Orden de 15 de Marzo de 1962).

- . (z) Autorizar la realización de encierros tradicionales, el toreo de vaquillas en plazas públicas y sancionar las infracciones.

(Orden de 10 de Mayo de 1962 sobre espectáculos taurinos tradicionales).

- (J) Facultades en relación con los establecimientos públicos:

- . (a) Ordenar y controlar la documentación que los establecimientos de hostelería deben llevar referentes a entrada de viajeros.

(Decreto 1513/1989, de 18 de Agosto).

- . (b) Prohibir la introducción y venta de bebidas en recipientes de vidrio en los recintos donde se celebren espectáculos y autorizarla si las bebidas van envasadas en material plástico o similar.

(Resoluciones de 25 de Agosto y 24 de Septiembre de 1968 de la Dirección General de Seguridad).

- . (c) Ordenar la identificación y registro de usuarios de establecimientos turísticos y de quienes alquilen vehículos.

(Decreto 393/1974, de 7 de Febrero).

- . (d) Ordenar el control gubernativo de ocupantes de determinados alojamientos y sanción de las infracciones.

(Orden de 16 de Septiembre de 1974).

- . (e) Autorizar la alteración de las normas generales establecidas sobre horarios, por razones turísticas u otras.

(Orden de 29 de Junio de 1981 por la que se modifica el Artículo 5 de la Orden de 23 de Noviembre de 1977).

- . (f) Sancionar las infracciones cometidas en materia de horarios.

(Artículo 8 de la Orden de 23 de Noviembre de 1977).

- . (g) Autorizar la modificación de horarios de establecimientos situados fuera del casco de poblaciones, así como de los ubicados en inmediaciones de carreteras, puertos, estaciones de ferrocarriles u otros análogos que estuvieren destinados preferentemente al servicio de viajeros.

(Orden de 22 de Julio de 1965).

- (L) Facultades en relación con situaciones de grave riesgo o catástrofe:

- . (a) Adoptar, por sí o de acuerdo con las demás Autoridades, las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas, bienes y lugares afectables por alguna calamidad, catástrofe o desgracia pública.

(Artículo 17 de la Ley 48/1959, de 30 de Julio).

- . (b) Disponer la aplicación del Plan de Protección Civil y la movilización de los medios necesarios en situaciones de grave riesgo o catástrofe.

(Artículo 13 de la Ley 2/1965, de 21 de Enero).

- . (c) Asumir, en su ámbito provincial, la dirección y coordinación de la protección civil.

(Artículo 6 del Real Decreto 1547/1980, de 24 de Julio).

- . (d) Dirigir y coordinar las actuaciones relacionadas con la protección civil en situaciones de emergencia, en el ámbito provincial.

(Artículos: 17 g) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre; 4 y 5 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de Agosto).

- . (e) Asumir el mando único provincial, del Plan de Protección Civil, en determinadas circunstancias.

(Artículo 8 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de Agosto).

- . (f) Solicitar la colaboración de unidades militares.

(Artículos: 10 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de Agosto; y 3 del Real Decreto 1125/1976, de 8 de Abril).

- . (g) Adoptar medidas de carácter inmediato, conceder ayudas y vigilar el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno, en situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica.

(Artículos 2, 5 y 10 del Real Decreto 692/1981, de 27 de Marzo).

- . (h) Recibir de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas (respecto a intervenciones en la provincia), a efectos estadísticos, los partes unificados de actuación de los servicios contra incendios y de salvamento para remitir

los a la Dirección General de Protección Civil.

(Artículo 3 del Real Decreto 1053/1985, de 25 de Mayo).

- . (i) Adoptar las medidas precisas para el desarrollo del Plan de Emergencia contra incendios y de evacuación de locales y edificios.

(Artículo 3 de la Orden de 29 de Diciembre de 1984).

- . (j) Aprobar la estructura territorial de la "Red Radio de Emergencia" en la provincia, así como disponer la movilización de la misma en caso de emergencia.

(Resolución de 1 de Diciembre de 1986).

- . (k) Autorizar la utilización ocasional del distintivo de Protección Civil.

(Artículo 4 de la Orden de 14 de Septiembre de 1981).

- . (l) Recabar los planes de "emergencia exterior", y remitir la información a la Dirección General de Protección Civil, de determinadas industrias, para prevención de accidentes mayores.

(Artículo 4.32 del Real Decreto 886/1986, de 15 de Julio).

- . (m) Coordinar las medidas de concesión de ayudas económicas por motivo de situaciones de emergencia.

(Artículos 5 y 9 de la Orden del Ministerio de Interior 31/

1989, de 31 de Julio, que desarrolla el artículo 2 del Real Decreto 692/1981, de 27 de Marzo).

- . (n) Adoptar las medidas necesarias para protección del ambiente atmosférico.

(Artículos 6 y 7 de la Ley 38/1972, de 22 de Diciembre; y Decreto 833/1975, de 6 de Febrero).

- . (ñ) Adoptar las medidas necesarias para prevenir la salud pública de epidemias, focos de infección y otros riesgos, dando cuenta inmediata al Ministerio de Sanidad.

(Base 198 de la Ley de 25 de Noviembre de 1944, no derogada por la Ley 14/1986, de 25 de Abril).

- . (o) Adoptar las medidas pertinentes en caso de accidentes ocurridos en el transporte de mercancías peligrosas por carreteras y ferrocarril.

(Real Decreto 1999/1979, de 29 de Junio, modificado por Real Decreto 1723/1984, de 20 de Junio. Ordenes de 30 de Noviembre de 1984 (transporte por ferrocarril) y 2 de Noviembre de 1981 y 23 de Octubre de 1986 (transportes por carretera).

- . (p) Recibir la comunicación de accidentes o averías.

(Artículo 12 c) del Real Decreto 1723/1984, de 20 de Junio).

- . (q) Ordenar la elaboración a través de la Comisión Provincial

de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales del Plan de Emergencia por Sequía, dando traslado del mismo a la Dirección General de Protección Civil.

(Artículo 2 de la Orden de 27 de Junio de 1983).

- . (r) Vigilar y coordinar las medidas adoptadas en la provincia, por el Plan de Emergencia por Sequía, así como proponer las necesarias por evolución de la situación, informando semanalmente a la Dirección General de Protección Civil.

(Puntos 5 y 7 del Plan Especial de Emergencia por Sequía).

- (M) Facultades en relación con el ejercicio de los derechos y libertades individuales:

- . (a) Velar por el ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos y amparados por la Constitución.

(Artículo 17 a) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (b) Garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica que establece, igualmente, la Constitución.

(Artículo 17 b) del Real Decreto 3117/1980, de 22 de Diciembre).

- . (c) Velar por la conservación del orden público, su mantenimiento y defensa.

(Artículo 3 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio).



- . (d) Ordenar detener a quienes cometan o intenten cometer cualquiera de los actos contrarios al orden público, quienes serán puestos en libertad o entregados a la Autoridad judicial en el plazo de 72 horas.

(Artículo 9 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio).

- . (e) Sancionar administrativamente los actos contra el orden público.

(Artículos: 19 de la Ley 45/1959, de 30 de Julio; y 3 del del Real Decreto-Ley 6/1977, de 25 de Enero).

- . (f) Dictar providencias de apremio para la exacción de las multas impuestas contra actos contrarios al orden público, asumiendo, respecto al embargo, las competencias que el Reglamento General de Recaudación atribuye al Delegado de Hacienda.

(Artículos 3 y 5 del Real Decreto 1772/1978, de 15 de Julio)

- . (g) Suspender y, en su caso, ordenar la disolución de reuniones y manifestaciones.

(Artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1963, de 15 de Julio).

- . (h) Prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la misma, cuando considere que existen razones fundadas de que pueden producirse alteraciones de orden público, con pe-

ligo para las personas o bienes.

(Artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1982, de 16 de Julio).

- . (i) Adoptar las medidas necesarias para asegurar que, con ocasión de reuniones y manifestaciones, no se perturbe el orden público, ordenando la disolución de cualquier reunión o manifestación ilegales o que se desarrollen fuera de los límites o condiciones permitidos.

(Artículos 14 y 15 de la Ley 45/1969, de 30 de Julio).

- . (j) Recibir comunicación de los organizadores de reuniones o manifestaciones en que se comprometan a establecer su propio servicio de orden.

(Disposición Segunda de la Orden de 8 de Junio de 1978).

- . (l) Sancionar las infracciones a las normas relativas a asistencia a reuniones y manifestaciones.

(Disposición Tercera de la Orden de 6 de Junio de 1978).

- . (m) Ordenar la inscripción de las asociaciones en los registros provinciales.

(Artículos: 6 de la Ley 191/1964, de 24 de Diciembre; y 6 y siguientes del Decreto 1440/1965, de 20 de Mayo).

- . (n) Autorizar suscripciones, cuestaciones públicas, festivales benéficos e iniciativas análogas destinadas a arbitrar fon

dos para cualquier finalidad lícita y determinada que pretendan personas naturales o jurídicas en el ámbito provincial.

(Artículo 19 del Decreto 1440/1965, de 20 de Mayo).

- . (ñ) Acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios, en el supuesto de declaración de huelga, en empresas encargadas de la prestación de Servicios Públicos o de reconocida e inaplazable necesidad, y cuando concurren circunstancias de especial gravedad.

(Artículo 10,22 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de Marzo).

- . (o) Regular la entrega de impresos para la declaración complementaria de los informes o certificaciones sobre conducta ciudadana.

(Artículo 3 de la Ley 66/1960, de 1 de Diciembre).

- (H) Facultades en relación con la expropiación forzosa:

- . (a) Ejercitar la potestad expropiatoria, salvo en los casos en que, por disposición con rango de Ley o de Decreto, se atribuya a autoridad distinta.

(Artículo 14 del Real Decreto 3117/1960, de 22 de Diciembre).

- . (b) Ordenar la apertura de la información pública a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 16 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954).

- . (c) Resolver sobre la necesidad de ocupación de los bienes o derechos a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 18 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954).

- . (d) Designar al Secretario del Jurado Provincial de Expropiación.

(Artículo 33.4 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954).

- . (e) Adoptar las medidas necesarias para que no se alteren las condiciones características de la cosa afectada, en los supuestos de expropiaciones de bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.

(Artículo 77 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954).

- . (f) Ordenar la publicación del anuncio de apertura para solicitar las indemnizaciones a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 91 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954).

- . (g) Adoptar las medidas legales establecidas en caso de que el titular del bien o derecho, en los supuestos de expropiación forzosa, no concediere permiso para poder realizar los estudios oportunos.

(Artículo 110 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954).

- . (h) Anular la autorización de ocupación temporal de terrenos.

(Artículos: 110.2 de la Ley de 16 de Diciembre de 1954; y 126.4 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (i) Ordenar la publicación de la relación de bienes y derechos de necesaria ocupación.

(Artículo 17 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (j) Resolver la petición del titular del bien expropiado para que la expropiación comprenda la totalidad de la finca, en el supuesto que la *causa expropriandi* solo requiera la ocupación de una parte.

(Artículo 22 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (k) Recibir la propuesta del beneficiario de la expropiación para que se inicie el expediente del justiprecio.

(Artículo 27 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (l) Señalar el día en que se haya de proceder al pago de la indemnización a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 49 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (m) Notificar el desalojo a los ocupantes de la finca expropiada.

(Artículo 53 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (n) Ordenar a la Autoridad Municipal la asistencia al acto de levantamiento del acta previa de ocupación de los terrenos, a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 57 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (ñ) Prestar al beneficiario, en caso necesario, el auxilio de la fuerza pública, a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 59 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (o) Declarar la procedencia de la reversión de los bienes o derechos expropiados.

(Artículo 67 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (p) Ordenar el levantamiento del acta de pago en el caso de reversión de los bienes o derechos, a efectos de expropiación forzosa.

(Artículo 70 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957).

- . (q) Resolver discrepancias entre particulares y la Administración en supuestos señalados.

(Artículo 131 del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de Diciembre de 1957)

- . (r) Imponer sanciones en determinados casos en los supuestos de expropiación forzosa en materia de instalaciones eléctricas.

(Ley 10/1966, de 18 de Marzo).

- (R) Facultades en relación con el urbanismo:

- . (a) Autorizar o denegar la demolición de fincas urbanas.

(Artículos 78 a 81 del Decreto 4104/1964, de 24 de Diciembre).

- (O) Facultades en materia de protección de menores:

- . (a) Sancionar el incumplimiento de normas relativas a la exhibición pública de imágenes o expresiones peligrosas para los menores.

(Reales Decretos 2748/1977, de 6 de Octubre; 3449/1977, de 16 de Diciembre; 1189/1982, de 4 de Junio; 2322/1983, de 1 de Septiembre y Ordenes de 29 de Abril de 1978 y 17 de Julio de 1978).

- . (b) Sancionar la entrada de menores en salas de fiesta, bailes y otros establecimientos.

(Orden de 31 de Enero de 1980).

- . (c) Ordenar el ingreso en un albergue especial u otro lugar

adecuado, al menor de edad que se hallare en estado de prostitución o corrupción deshonesta, dando cuenta a la Autoridad judicial en el término de 24 horas.

(Artículo 446.22 del Código Penal).

- (P) Facultades en materia de "medidas de seguridad":

- . (a) Elevar propuesta al Ministerio del Interior sobre la instalación de servicios de seguridad en entidades o establecimientos públicos.

(Artículo 2 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (b) Recibir la comunicación de la constitución de departamentos de seguridad en empresas no obligadas a ello.

(Artículo 3 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (c) Conceder la licencia para implantación de un servicio de seguridad de vigilantes jurados en empresas que cuenten con el resto de las medidas de seguridad exigidas, previa petición del interesado y control de la eficacia de tales medidas.

(Artículo 11 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (d) Emitir informe sobre exención de medidas de seguridad en entidades de crédito.

(Artículo 19 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (e) Ordenar la implantación de medidas de seguridad en la ex-



posición de joyas en locales no habitualmente dedicados a tales actividades.

(Artículo 21 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (f) Conceder la dispensa de instalación de medidas de seguridad en joyerías y platerías.

(Artículo 22 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (g) Conceder la conexión de los dispositivos de alarma de joyerías y platerías con los Centros de la Guardia Civil y de la Policía.

(Artículo 23.1 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (h) Recibir la comunicación de la conexión de los sistemas de alarma de joyerías y platerías con centrales privadas de alarma.

(Artículo 23.2 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (i) Imponer la conexión de los sistemas de alarma de joyerías y platerías de especial importancia, con centros de la Policía, Guardia Civil o privados.

(Artículo 23.3 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (j) Conceder la exención de medidas de seguridad.

(Artículo 29.2 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (k) Suspender la autorización de apertura de establecimientos

obligados a disponer de medidas de seguridad, en caso de deficiencia en éstas.

(Artículo 23 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (l) Sancionar el incumplimiento de las medidas de seguridad.

(Artículos: 9 del Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de Enero; 36 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio; y Reales Decretos 3290/1981, de 18 de Diciembre, y 731/1982, de 17 de Marzo).

- . (m) Autorizar los lugares de instalación de centrales privadas de alarma.

(Artículos: 2.4 del Real Decreto 1775/1981, de 24 de Julio; 15 y 17 de la Orden de 28 de Octubre de 1981 que desarrolla la aplicación del Real Decreto 880/1981, de 8 de Mayo).

- . (n) Ordenar la constante inspección de funcionamiento de las empresas de seguridad de ámbito provincial y del cumplimiento de las normas que le sean de aplicación.

(Artículo 23 de la Orden de 28 de Octubre de 1981).

- . (ñ) Delegar en los Jefes Superiores de Policía la potestad sancionadora en las infracciones de las normas relativas a expedición de esposas y grilletes).

(Orden de 11 de Junio de 1975).

- . (o) Elevar propuesta sobre implantación de un servicio de Vigilantes Jurados en determinados establecimientos.

(Artículo 75 del Real Decreto 2179/1981, de 24 de Julio, que aprueba el Reglamento de Armas).

- . (p) Expedir el título de Vigilante Jurado de Seguridad y de Vigilante de Explosivos y decidir sobre la pérdida de tal condición.

(Reales Decretos 629/1979, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos; 760/1983, de 30 de Marzo; y Ordenes de 14 de Febrero de 1981 y de 26 de Marzo de 1982).

- . (q) Dictar las medidas oportunas para coordinar la actuación de los Vigilantes Jurados con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en los transportes de fondos, así como el control e inspección de dicho transporte.

(Artículos 30 y 36 del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (r) Delegar en los Jefes Superiores y Comisarios Provinciales de Policía la autorización para el establecimiento de Vigilantes Jurados.

(Disposición Adicional del Real Decreto 1338/1984, de 4 de Julio).

- . (s) Dispensar, en determinados supuestos, del servicio de Vi-

gilantes Jurados.

(Resolución de la Subsecretaría de Orden Público de 27 de Marzo de 1979).

- . (t) Recibir la comunicación de altas y bajas de Vigilantes Jurados de las Empresas de Seguridad o de entidades con servicio propio de éstos.

(Artículo 12 del Real Decreto 629/1979, de 10 de Marzo).

- . (u) Recibir comunicación de los Alcaldes de la provincia, de nombramientos de guardas jurados municipales, particulares o de campo.

(Artículos 8 y 35 del Real Decreto de 8 de Noviembre de 1849 por el que se aprueba el Reglamento de Guardas Jurados).

- . (v) Expedir el título de nombramiento de Guardas Jurados particulares cuando su ámbito de actuación exceda de un término municipal.

(Real Orden de 19 de Junio de 1915).

- . (w) Expedir el título de Guarda Jurado de Explosivos.

(Artículo 5 del Real Decreto 760/1983, de 30 de Marzo).

- (Q) Facultades en materia de armas y explosivos:

- . (a) Conceder los permisos de armas de las categorías 5ª, 9ª.1 y 9ª.3, pudiendo delegar en los Primeros Jefes de las Co-

dancias de la Guardia Civil.

(Artículo 96 del Real Decreto 2179/1981, de 24 de Julio).

- . (b) Emitir motivado informe respecto a las solicitudes de concesión o renovación de licencias de armas de 2ª categoría

(Circular de la Dirección General de la Guardia Civil 33/1985, de 8 de Noviembre).

- . (c) Conceder permiso especial para poder usar escopetas de caza que los extranjeros o españoles residentes en el extranjero hayan adquirido en España.

(Artículos 56 y 103 del Real Decreto 2179/1981, de 24 de Julio).

- . (d) Autorizar la utilización, solamente con pólvora, de armas cortas y largas de avancarga, antiguas o sus reproducciones, y las del "sistema Flobert", en ocasión de festejos tradicionales.

(Artículo 100 del Reglamento de Armas, modificado por el Real Decreto 739/1983, de 9 de Marzo).

- . (e) Autorizar la exposición permanente y la venta de armas de fuego al público en determinados establecimientos.

(Artículos 46 y 48 del Real Decreto 2179/1981, de 24 de Julio).

- . (f) Emitir informe en los expedientes para establecimiento, no

dificación sustancial, traslado o cierre de fábricas de explosivos.

(Artículo 35 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (g) Conceder un permiso expreso para la entrada en funcionamiento de las instalaciones relativas al establecimiento o después de una modificación sustancial o de un traslado o de una reconstrucción de una fábrica de explosivos

(Artículo 40 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (h) Retirar el permiso de funcionamiento o restringir el mismo a una fábrica de explosivos a petición de los inspectores.

(Artículo 107 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (i) Autorizar el establecimiento de talleres para la elaboración de cartuchería y artificios pirotécnicos.

(Artículo 109 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (j) Autorizar el establecimiento de depósitos comerciales y de consumo destinados al almacenamiento de pólvora, cartuchería y productos pirotécnicos.

(Artículos 150 y 154 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (k) Autorizar a las armerías y otros establecimientos de venta para almacenar determinadas cantidades de pólvora, car-

tuchería y productos pirotécnicos, o cantidades mayores en locales especiales.

(Artículo 181 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo, modificado por el Real Decreto 2288/1981, de 24 de Julio).

- . (l) Recibir el certificado de idoneidad expedido por la delegación provincial del Ministerio de Industria y Energía, a efectos de apertura de armerías y otros establecimientos.

(Artículo 159 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo, modificado por el Real Decreto 2288/1981, de 24 de Julio).

- . (m) Autorizar a los usuarios de explosivos la existencia de depósitos auxiliares de distribución con una capacidad máxima de 50 kilogramos.

(Artículo 182 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (n) Autorizar la instalación de polvorines especiales transportables con capacidad máxima de 5.000 kilogramos.

(Artículo 184 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (ñ) Autorizar el abastecimiento de explosivos a los consumidores habituales o eventuales de los mismos.

(Artículo 200 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (o) Sancionar las infracciones cometidas en materia de transporte, comercio y tenencia de explosivos.

(Artículos: 313 c) y 314 del Real Decreto 2114/1978, de 2

de Marzo; y 81 del Decreto 1466/1962, de 22 de Junio).

- . (p) Conocer de la instalación de polvorines móviles montados sobre vehículo automotor, con capacidad máxima de 1.000 kilogramos, y de sus traslados.

(Artículo 185 del Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- . (q) Ordenar el efectuar inspecciones y toma de muestras pertinentes de nitrato amónico de grado explosivo en los centros de producción o almacenamiento.

(Artículo 3 del Real Decreto 2492/1983, de 29 de Junio).

- . (r) Recibir los partes mensuales de los fabricantes de nitrato amónico de grado explosivo, sobre cantidades elaboradas, suministradas y en existencia.

(Artículo 7 del Real Decreto 2492/1983, de 29 de Junio).

- . (s) Recibir los partes mensuales de los fabricantes de explosivos o de productos químicos que utilicen nitrato amónico de grado explosivo, sobre cantidades recibidas, consumidas y en existencia.

(Artículo 7 del Real Decreto 2492/1983, de 29 de Junio, modificado por el Real Decreto 2261/1988, de 23 de Octubre).

- . (t) Sancionar las infracciones de las normas sobre transporte, comercio y tenencia de nitrato amónico de grado explosivo.



(Artículo 13 del Real Decreto 2492/1983, de 29 de Junio).

- . (u) Autorizar el montaje y realización de espectáculos públicos con empleo de artificios pirotécnicos.

(Artículo 3 de la Orden de 20 de Octubre de 1988 y Orden de 2 de Marzo de 1989, en relación con el Real Decreto 2114/1978, de 2 de Marzo).

- (R) Facultades en relación con la caza y pesca:

- . (a) Nombrar a los Guardas Honorarios de caza.

(Artículos: 40 de la Ley 1/1970, de 4 de Abril; y 44 del Decreto 506/1971, de 25 de Marzo).

- . (b) Ordenar la reproducción en el Boletín Oficial de la Provincia de las órdenes de veda.

(Artículo 25.1 c) del Decreto 506/1971, de 25 de Marzo).

- . (c) Autorizar para celebrar, en época de veda, batidas especiales para la caza de depredadores y para el uso de cebos envenenados en todo tiempo.

(Artículo 3 de la Orden de 26 de Abril de 1971).

- . (d) Recibir la comunicación de las sanciones impuestas por infracción de las normas sobre pesca fluvial.

(Artículo 105 del Real Decreto de 6 de Abril de 1943).

- (S) Facultades en relación con el Documento Nacional de Identidad:

- . (a) Sancionar a quienes estando obligado a ello no soliciten o renueven el Documento Nacional de Identidad, así como a los que no lo exhibieren antes quienes tengan el deber de hacerlo, a los que incumplieren el deber de exigirlo, a los que por negligencia o abandono inexcusable dieron lugar a extravío, sustracción, deterioro o destrucción del Documento, y a los que no denunciaren su desaparición.

(Artículo 17 del Real Decreto 196/1976, de 6 de febrero, y su modificación por Real Decreto 2002/1979, de 20 de Julio).

- (T) Facultades en relación con materia electoral:

- . (a) Poner a disposición de las Juntas Electorales Provinciales los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

(Artículo 13.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio).

- . (b) Ordenar el dispositivo de seguridad en materia de orden público, en relación con las campañas y jornadas electorales.

(Artículo 54.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio).

- . (c) Facilitar la documentación electoral a las Juntas de Zona, así como las cabinas y urnas. Asegurar la entrega de papeletas y sobres en número suficiente a cada una de las Mesas Electorales antes de la votación.

(Artículos: 2.3, 3.2 y 7.3 del Real Decreto 1732/1985, de 24 de Septiembre; y 71 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio).

- . (d) Extender y suscribir la oportuna declaración sobre la no constitución de Mesas Electorales cuando no lo hicieren los miembros presentes, y su envío a la Junta Electoral de Zona.

(Artículo 80.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio).

- . (e) Designar el personal necesario para recabar, en nombre de la Administración, información sobre los resultados de los escrutinios y facilitar la información provisional sobre los mismos.

(Artículos 91.3 y 98.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio).

- (U) Facultades en relación con los juegos de azar:

- . (a) Autorizar la explotación de máquinas recreativas y de azar.

(Artículo 1.1, 1.2 y 1.3 del Real Decreto 1775/1981, de 24 de Junio; Real Decreto 877/1987, de 3 de Julio, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar).

- . (b) Autorizar el juego mediante boletos en los establecimientos que reúnan los requisitos necesarios, y diligenciar

miento y sellado de los libros de reclamaciones y registro que deben ser llevados por los titulares del establecimiento.

(Artículos 7 del Reglamento de Juego mediante boletos, aprobado por Real Decreto 1067/1981, de 24 de Abril).

- . (c) Autorizar o denegar rifas o tómbolas.

(Artículo 5.2 del Real Decreto 444/1977, de 11 de Marzo, que dicta normas complementarias del Real Decreto 16/1977 de 28 de Febrero, modificado por Real Decreto 2709/1978, de 14 de Octubre).

- . (d) Sancionar las infracciones graves y leves cometidas en materia de juegos de suerte, envite o azar.

(Artículo 5 de la Ley 34/1987, de 26 de Diciembre).

- . (e) Presidir la Comisión Asesora Provincial encargada de emitir informe respecto a las solicitudes de instalación de nuevas administraciones de loterías.

(Artículo 9 del Real Decreto 1082/1985, de 11 de Julio).

- (V) Facultades en relación con el tráfico y transporte terrestre:

- . (a) Coordinar las actuaciones de vigilancia del transporte terrestre, de los servicios de inspección y de la Guardia Civil.

(Artículo 32 de la Ley 16/1987, de 30 de Junio).

- . (b) Acordar el cierre a la circulación de carreteras o tramos de ellas por razones de precaución o peligro.

(Artículo 4.2 del Decreto 1666/1960, de 21 de Julio).

- . (c) Sancionar las infracciones de las normas de circulación o transporte por carretera, o delegar en los Jefes Provinciales de Tráfico y Directores Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

(Artículos: 4 del Decreto 1666/1960, de 21 de Julio; 5 del Real Decreto 2052/1981, de 4 de Septiembre; artículo 146 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio; y Código de Circulación de 1992).

- . (d) Adoptar las medidas precisas para ejecutar las resoluciones del Organó sancionador que impliquen precintado de vehículos y/o clausura de locales, dando cuenta posteriormente a dicho Organó y a la Dirección General de Transportes Terrestre.

(Artículo 3 de la Orden de 23 de Diciembre de 1987).

- . (e) Adoptar las medidas necesarias para el uso, defensa y conservación de la vía férrea.

(Artículo 168.2 de la Ley 16/1987, de 30 de Julio, su remisión a la Ley 25/1988, de 29 de Julio, desarrollado por Real Decreto 1211/1989).

- . (V) Facultades en relación con la ejecución de obras de carreteras:

- . (a) Supresión del uso y paralización de las obras y su demolición cuando no hayan sido autorizadas o no se sujeten a las condiciones establecidas en las autorizaciones.

(Artículo 27 de la Ley 25/1960, de 29 de Julio).

- . (b) Sancionar las infracciones leves del uso o autorizaciones de obras en carreteras.

(Artículos 31.2 y 34 de la Ley 25/1960, de 29 de Julio).

. (X) Facultades en relación con la ganadería:

- . (a) Ordenar el anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia del hallazgo de reses mostrencas.

(Artículo 8 del Real Decreto de 24 de Abril de 1905).

- . (b) Resolver los recursos de los dueños de las reses y de las propuestas formuladas en los actos de subasta de reses mostrencas.

(Artículos 11, 12, 15 y 16 del Real Decreto de 24 de Abril de 1905).

- . (c) Exigir las responsabilidades y sancionar a los Alcaldes y demás funcionarios públicos por incumplimiento de las obligaciones que les encomienda el Reglamento para administración y régimen de las reses mostrencas.

(Artículo 25 del Real Decreto de 24 de Abril de 1905).

- (Y) Facultades en relación con la protección de animales y plantas:

- . (a) Presidir el Patronato Provincial para la protección de animales y plantas.

(Artículo 37 del Real Decreto de 11 de Abril de 1928).

- . (b) Promover cuantas iniciativas estimen pertinentes y vayan encaminadas a la consecución de los fines propugnados por el Reglamento de los Patronatos para protección de animales y plantas.

(Artículo 42 del Real Decreto de 11 de Abril de 1928).

- . (c) Nombrar, a propuesta de los respectivos Alcaldes, a los miembros de los Patronatos Locales de protección de animales y plantas.

(Artículo 44 del Real Decreto de 11 de Abril de 1928, en relación con el artículo 2 del Decreto de 26 de Marzo de 1964 que modificó el anterior).

- . (d) Informar los recursos que contra las resoluciones dictadas por los Presidentes de los Patronatos Locales que se interpongan ante el Ministro del Interior.

(Artículo 50 del Real Decreto de 11 de Abril de 1928).

- . (e) Adoptar las medidas conducentes a la extirpación de las llamadas "carreras de gallos" con aplicación de las sanciones reglamentadas.

(Artículo 3 de la Real Orden de 28 de Febrero de 1929).

- . (f) Sancionar a los que incurran en alguna de las conductas tipificadas.

(Real Orden de 12 de Marzo de 1924; Orden de 1 de Julio de 1927; Real Orden Circular de 31 de Julio de 1929; y artículo 2 de la Orden de 1 de Marzo de 1961).

- (Z) Facultades en relación con materia de montes y de aguas:

- . (a) Asistir a la Administración del Estado y a las Entidades Públicas, a cuyo nombre figuren montes incluidos en el Catálogo, para recuperación de los mismos.

(Artículos 10 de la Ley de 8 de Junio de 1957; y 66 del Decreto 485/1962, de 22 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes).

- . (b) Colaborar, prestando el auxilio y apoyo necesario a los Organismos de Cuenca, para el ejercicio de sus facultades de inspección y ejecución.

(Artículos: 235 del Real Decreto 849/1986, de 11 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento del Demanio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos "Preliminar", "I", "IV", "V" y "VII" de la Ley 29/1985, de 2 de Agosto; y 1.48 del Real Decreto 2618/1986, de 24 de Diciembre).

- (AB) Facultades en relación con los medios de comunicación social:

- . (a) Colaborar, prestando el auxilio y apoyo necesario de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a los funciona



rios de la Inspección de Telecomunicaciones en el ejercicio de sus funciones.

(Artículo 31.2 de la Ley 31/87, de 18 de Diciembre).

- . (b) Recibir de las empresas periodísticas o de las agencias informativas que pretendan acogerse a alguna de las ayudas del Estado, ocho ejemplares de la publicación de que se trate.

(Disposición Adicional Primera del Real Decreto de 14 de Noviembre de 1984 que desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de Agosto).

- . (c) Informar la propuesta de resolución sobre autorización de la propaganda comercial aérea.

(Orden de 20 de Diciembre de 1966).

- (AC) Facultades en materia de objeción de conciencia:

- . (a) Poner en conocimiento del Ministerio de Justicia cualquier incumplimiento de las normas que rigen la prestación social sustitutoria o de los conciertos suscritos con entidades colaboradoras.

(Artículo 42.1 del Reglamento de Prestación Social, aprobado por Real Decreto 20/1988, de 18 de Enero).

- . (b) Recibir copia de de cada uno de los conciertos que se suscriban con entidades radicadas en la provincia, así

como la relación de los colaboradores sociales asignados a cada entidad colaboradora y de los objetores en situación de reserva con domicilio en el ámbito provincial.

(Artículo 42.2 del Reglamento de Prestación Social aprobado por Real Decreto 20/1988, de 15 de Enero).

- . (c) Incluir en la estructura orgánica del Gobierno Civil a un Inspector Delegado de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia.

(Artículo 42.3 del Reglamento de Prestación Social aprobado por Real Decreto 20/1988, de 15 de Enero).

- (AD) Facultades en relación con las servidumbres aeronáuticas:

- . (a) Recibir comunicación de la aprobación del establecimiento de un aeródromo o instalación radioeléctrica, así como de la formalización de sus servidumbres aeronáuticas, con entrega de los planos y documentación necesaria para su cumplimiento por los organismos provinciales y municipales.

(Artículo 28 del Decreto 584/1972, de 24 de Febrero).

- . (b) Autorizar el lanzamiento y señalización de globos cautivos, que no superen la altura de 300 metros ni se sitúen en las áreas de servidumbres aeronáuticas, así como tramitar las solicitudes que excedan esos límites a las autoridades aeronáuticas.

(Normas Provisionales del Estado Mayor del Aire).

- (AB) Facultades en relación con la protección del Patrimonio Histórico Español:

- . (a) Prestar el auxilio de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para la protección del Patrimonio Histórico.

(Disposición Adicional Primera del Real Decreto 11/1966, de 10 de Enero).

- (AF) Facultades en relación con la gestión recaudatoria:

- . (a) Prestar el auxilio de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado para la ejecución de los actos de la acción recaudatoria.

(Artículos 115 y 213 del Reglamento General de Recaudación de Contribuciones e Impuestos aprobado por Decreto 3164/1968, de 14 de Noviembre).

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA

ACTAS DE LOS SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

. INAP.- Madrid, 1971, 1974, 1983 y 1985.

AJA, ELISEO y OTROS.

. "El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas".- Tecnos.- Madrid, 1978.

ALCALA GALIANO, A.

. "Historia de España desde los tiempos primitivos hasta la mayoría de edad de la Reina Isabel II".- Madrid, 1846.

AGUILÓ LUCAS, L.

. "Lecciones de Derecho Constitucional. II. Derecho Autonómico".-Ed. Lorenzo Torres.- Valencia.

ALVAREZ CONDE, B.

. "Las Comunidades Autónomas".- Ed. Nacional.- Madrid, 1980.

ALVAREZ DE MORALES, A.

. "Apuntes de la historia de las instituciones españolas (Siglos XVIII-XIX)".- Madrid, 1976.

. "El régimen político español".- 3ª ed.- Tecnos.- Madrid, 1987-1988.

ALVAREZ RICO.

. "El "principio de competencia" en el Estado de las Autonomías".-D.A. nº 196.- Madrid, 1982.

ARCEBEGUI, JUAN JESUS DE

. "Síntesis histórica del constitucionalismo español".- Madrid, 1989.

ARGUELLES, AGUSTÍN DE

. "Discurso preliminar a la Constitución de 1812".- Centro de Estudios Madrid, 1981.

APARICIO, MIGUEL ANGEL.

. "Introducción al sistema político y constitucional".- Ed. Ariel.- Barcelona, 1988.

ARGULLOL MURGADAS.

. "Organización administrativa de las Comunidades Autónomas".- D.A. nº 187.

ARIÑO ORTIZ, G.

. "Servicio público y libertad de prensa. La Delegación del Gobierno en el sistema eléctrico".-Libro homenaje a VILLAR PALASÍ. Civitas, 1989

. "Realidad y dogmática de la descentralización".- Libro homenaje a LOPEZ RODÓ.- Madrid, 1971.

ARTOLA, MIGUEL.

- . "La burguesía revolucionaria: 1808-1869".- Alianza Editorial Alfaguara.- Madrid, 1973.

ARTOLA, J.

- . "Los orígenes de la España contemporánea".- Madrid, 1959.

ATIENZA, MANUEL.

- . "Prólogo a la Introducción a la Sociología del Derecho de RENATO TREVES".- Taurus.- Madrid, 1978.

AZANA DIAZ, M.

- . "Obras completas".- México, 1966.

BAENA DEL ALCAZAR, M.

- . "Organización administrativa".- Tecnos.- Madrid, 1984.
- . "Curso de Ciencia de la Administración".- Tecnos.- Madrid, 1988.
- . "Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español".- Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid, 1971.
- . "Los estudios sobre la Administración en la España del siglo XVIII". Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, 1968.
- . "La Administración en la Constitución".- con GARRIDO FALLA y OTROS.- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1980.
- . "La ordenación de la Administración Central y Periférica y la actividad administrativa".- Administration, nº 132.- Junio/Julio, 1986.

BALZA AGUILERA y P. DE PABLO.

- . "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional".- RAP nº 113.- Madrid, 1987.

BARRIOS, FELICIANO.

- . "Los Reales Consejos. El gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre el Madrid del siglo XVII".- Madrid, 1967 y 1988.
- . "El Consejo de Estado de la Monarquía española: 1512-1812".- Madrid, 1964.

BAS, J.G.

- . "Las reformas del siglo XVIII en España e Hispanoamérica".- Madrid, 1966.

BASSANINI, FRANCO.

- . "Dirección y coordinación de la actividad regional".- D. A. nº 191.

BASSOLS COMA, M.

- . "Las relaciones entre la Administración Periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución".- RAP nº 89.
- . "Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Adminis-

tración en la Constitución".- RAP nº 67.

- . "El Delegado del Gobierno como instrumento de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas", en "Comentarios a las leyes políticas" con OSCAR ALZAGA y OTROS.- Tomo XI.- Editoriales de Derecho Reunidas.- Madrid, 1988.
- . "Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno".- REDA, nºs. 40-41.- Civitas.- Madrid, 1984.

BELTRAN, P.

- . "España, Sociedad y Política".- Espasa-Calpe.- Madrid, 1990.

BERMEJO CABRERO, J.L.

- . "Estudios sobre la Administración Central española (siglos XVII- XVIII): La Junta Suprema de Estado".- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1982.
- . "Derecho y Administración Pública en la España del Antiguo Régimen".- Madrid, 1985.

BENEYTO PEREZ, J.

- . "Las Autonomías. El Poder Regional en España".- Madrid, 1980.
- . "Historia de la Administración Española e Hispano-Americana".-Madrid, 1958.

BERGAMIN, F.

- . "La responsabilidad de los Ministros en nuestro régimen constitucional".- Madrid, 1922.

BERNARD, G.

- . "Le Secretariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1707-1808)".- Gêveve-Paris, 1892.

BLANCO ANDE, J.

- . "El Estado, la Nación, el Pueblo y la Patria".- Ed. San Martín.-Madrid, 1985.

BLANCO TELLA y GONZALEZ NAVARRO.

- . "Organización y Procedimiento Administrativo".-Ed. Estudios.-Madrid, 1975.

BORJA, JORDI.

- . "Estado de las Autonomías y Ley de Régimen Local".-CEUNT nº 25-26.- 1990.

BOUVIER, R. y SOLDEVILLA

- . "Ensenada et son temps. Le redressement de l'Espagne au XVIII siècle".- París, 1941.

BRAUDEL, P.

- . "El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II".- Fondo de Cultura Económica.- México y Madrid, 1976 y 1983.

BREWER CARIAS.

- . "Informe sobre la reforma de la Administración nacional".- Caracas, 1972.

BURGOS, JAVIER DE

- . "Anales del Reinado de Isabel II".- Madrid, 1850.

CABALLERO

- . "El Gobierno y las Cortes del Estatuto. Materiales para su historia". Madrid, 1836.

CADIZ DELEITO, J.L.

- . "Transformaciones de la Administración y de la Función Pública durante la transición política".- Pensamiento Ibero-americano.- Enero-Junio, 1984.

CÁMARA DEL PORTILLO, D.

- . "La figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas". - REVL, nº 210.- Madrid, 1981.

CANALES ALIENDE, J.M.

- . "La Administración de la II República".- INAP.- Madrid, 1986.

A. CAÑO, MANUEL

- . "Planta general de la Secretaría de Gracia y Justicia".- Cádiz, 1813.

CALVO GONZALEZ, M.A.

- . "El Delegado del Gobierno de las Comunidades Autónomas".- Revista del Departamento de Derecho Político.- UNED nº 5.- Madrid, 1979-1980.

CARRASCO CANALS, C.

- . "La Administración española en el siglo XVIII".- Estudio homenaje al Profesor LOPEZ RODÓ.- Madrid, 1972.

CARRO MARTINEZ, A.

- . "Administración y Productividad".- D.A. nº 163.- Madrid, 1975.
- . "Problemas políticos de la Función Pública española".- INAP.- Madrid.
- . "La reforma administrativa".- D.A. nº 10.
- . "¿ Qué es la reforma administrativa ?" -D.A. nº 28.- Madrid, 1960.
- . "La reforma administrativa en España".- D.A. Nº 28.- Madrid, 1960.
- . "La representatividad en la vida local: problemas políticos de la vida local".- Madrid, 1967.

CASAMAYOR RODRIGUEZ.

- . "Cincuentenario del Estatuto Municipal".- IEAL.- Madrid, 1975.

CASCAJO CASTRO, J.L.

- . "Torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada



Alta Inspección". Revista de Estudios Políticos, nºs 46-47, 1985.

CASTELAO, A.R.

- . "O estatuto de Galiza: antecedentes e comentarios".-Ed. Mos.- Buenos Aires, 1975.

CLAVERO, BARTOLOMÉ.

- . "Evolución histórica del constitucionalismo español".- Tecnos.- Madrid, 1984.

CLAVERO ARÉVALO, M.

- . "Manual de Historia Constitucional de España".- Alianza Universidad Textos.- AUT 128.- Madrid, 1989.
- . "España desde el centralismo de las autonomías".

CLOSH, M.

- . "La Region, cadre d'une administration moderne".- Paris, 1967.

COLECCIÓN DE DECRETOS Y LEYES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS.

- . Tomo III.- Madrid, 1820.

CONDE DE TORRENO.

- . "Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España".-Madrid, 1953.

CONSEJERÍA DE CULTURA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID.

- . "Catecismos políticos españoles (arreglados a las Constituciones del siglo XIX)".- Madrid, 1989.

CORDERO TORRES, JOSÉ M<sup>a</sup>.

- . "El Consejo de Estado".-Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, 1944

COS-GAYÓN, F.

- . "Historia de la Administración pública en España en sus diferentes ramas de Derecho Político, Diplomacia, Organización Administrativa y Hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días".-Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid, 1976.

COSCULLUELA, L. y OTROS.

- . "Autonomías Regionales en España". IEAL., 1978.

COXE, W.

- . "España bajo el reinado de la Casa de Borbón".- 4 vols.-Madrid, 1846.

CRISAFULLI.

- . "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale della fonti".- RTDP, 1960.

- DANVILA y COLLADO.  
. "El poder civil en España".- 6 vols.- Madrid, 1885.
- DARANAS, Mariano.  
. "Las Constituciones Europeas", Vol. I y II. Editora Nacional, 1979.
- DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.  
. "Memoria del funcionamiento de la Administración periférica". La Coruña, 1983.
- DESDEVISES DU DEZERT, G.  
. "La España del Antiguo Régimen".- Madrid, 1989.
- DIAZ, E.  
. "La transición a la democracia".- Ed. Univ. Complutense.- Madrid, 1987  
. "Pensamiento español de la era de Franco".- Madrid, 1983.
- DIAZ DE LIANO Y ARGUELLES, Fernando y VALLES COPEIRO DEL VILLAR, Antonio  
. "Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas".- Documentación Administrativa, nº 187.- 1980.
- DIAZ PLAJA, FERNANDO.  
. "Historia de España en sus documentos. Siglo XII".- Ed. Cátedra S.A. Madrid, 1983.
- DIEZ DEL CORRAL, L.  
. "La Monarquía hispánica en el pensamiento político europeo: de Maquiavelo a Humboldt".- Madrid, 1976.
- DIOS, SALUSTIANO de  
. "El Consejo Real de Castilla (1385-1522)".- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1982.  
. "Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla".- Salamanca, 1986.
- DIZ-LOUIS, MA CRISTINA.  
. "El Manifiesto de 1814".- Ed. Universidad de Navarra.- Pamplona, 1967
- DOMINGUEZ ORTIZ, A.  
. "Política y Hacienda de Felipe IV".- Madrid, 1980.
- DONQUJ, O.  
. "La Secretaría de Guerra".- Cádiz, 1813.
- DOSETTI,  
. "Funzione e ordinamento dello Stato moderno".- Roma, 1963.
- DUVERGER, M.  
. "Métodos de las Ciencias Sociales".- Barcelona, 1962.

ELLIOT DE LA PEÑA, J. H.

- . *"La España Imperial: 1469-1716"*.- Ed. Vicens-Vives.- Barcelona, 1979.
- . *"Memoriales y Cartas"*.- Vol. I.

EMPID IRUJO, Antonio.

- . *"Estudios sobre la Constitución Española de 1978"*, edición preparada por M. RAMIREZ, Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza, 1979.
- . *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal"*.- Civitas.- Madrid, 1980.

ENCICLOPEDIA.

- . Espasa Calpe S. A.
- . *"Nuevo Diccionario Enciclopédico Universal"*.- Durvan.- Bilbao, 1985.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA "SBIX".

ENTREÑA CUESTA, R.

- . *"Curso de Derecho Administrativo"*.- Tecnos.- Madrid, 1981 y Madrid, 1988.
- . *"Artículo 154"*.- *"Comentarios a la Constitución"*.- Dirigidos por Fernando Garrido Falla.- Ed. Civitas.- Madrid, 1985.
- . *"La Administración en la Constitución"*.- Centro de Estudios Constitucionales.- DA nº 187.- Madrid, 1980.
- . *"El Texto Refundido de la LRJAE de 26 de Julio de 1957"*.- RAP nº 24.

ESCOLANO DE ARRIETA, PEDRO.

- . *"Práctica del Consejo Real en el Despacho de los Negocios"*.- 2 vols. Madrid, 1796.

ESCUDERO, J. A.

- . *"La reconstrucción de la Administración Central en el siglo XVIII"*.- En *"Historia de España"* de MENENDEZ PIDAL. Vol. XXIX.
- . *"Los Secretarios de Estado y del Despacho"*.- 2ª ed.- 4 vols.- Madrid, 1976.
- . *"La creación de la Presidencia del Consejo de Ministros"*.- AHDE, 42.- Madrid, 1972.
- . *"Los orígenes del Consejo de Ministros en España"*.- 2 vols.- Editora Nacional.- Madrid, 1979.
- . *"Curso de Historia del Derecho"*.- Madrid, 1980.
- . *"Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones político-ad-*

*ministrativas*".-2ª ed.- Madrid, 1986.- 3ª ed. Madrid, 1987.

ESTEBAN, Jorge de

. *"Constituciones Españolas y Extranjeras"*. Taurus, 1977.

. *"Constituciones de España"*.- Madrid, 1982.

FARIAS GARCÍA, PEDRO.

. *"Breve historia constitucional de España"*.-ed. Latina.- Madrid, 1981.

FAYARD, JAMINE.

. *"Los miembros del Consejo de Castilla (1621-1764)"*.- Madrid, 1982.

FERNANDEZ ARROYO,

. *"Reforma administrativa y desarrollo"*.- Selección bibliográfica.- INAP Madrid, 1970.

FERNANDEZ-ESPESO, C. y MARTINEZ CARDOS, J.

. *"Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas (1705-1936)"*. Madrid, 1972.

FERNANDEZ FARRERES, Germán

. *"El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica"*. *Organización Territorial del Estado*. Vol. II.- Madrid.

. *"El sistema de conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional"*. REDP nº 12.- Madrid, 1984.

FERNANDEZ FERNANDEZ, EMILIO

. *"Acciones para un proceso de transformación y cambio en la Administración del Estado"*. Diputación General de Aragón.- Zaragoza, 1982.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

. *"La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución"*. UNED, 1978.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

. *"Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales."*- Civitas RBDA. nº 10.

FERNANDEZ DE LA VEGA, J. y MARISCAL DE GANTE Y MIRÓN, J.

. *"Diccionario de la Constitución"*.- Ed. Planeta.- Barcelona, 1983.

FERRANDO BADÍA, J.

. *"Del Estado Unitario al Estado Autonómico"*. *Revista de Derecho Público*, nº 5.-UNED, 1979-1980.

FERRERO, Afrodisio

. *"Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas"*. Madrid, 1980

FUNES MARTINEZ, M.

- . "Las preautonomías regionales en España".- Caja de Ahorros Provincial Murcia, 1984.

GALLACH

- . "Historia de España".- Barcelona, 1989

GARCÍA CARCEL, RICARDO.

- . "La vida en el Siglo de Oro (I)".- Historia-16.- Madrid, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.

- . "La Administración española". 4ª Ed.- Alianza Editorial. Madrid, 1985.

- . "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española". Instituto de Estudios Económicos.

- . "La ejecución autonómica de la legislación del Estado".- Civitas. - Madrid, 1983.

- . "Estudios jurídico-administrativos".- Madrid, 1966.

- . "La revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea".- Homenaje a PEREZ SERRANO.- Madrid, 1959

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. - T. R. FERNÁNDEZ.

- . "Curso de Derecho Administrativo".- Civitas.- Madrid, 1977 y ediciones posteriores.

GARCÍA ITURRIAGA, M.

- . "La Administración Periférica. Estructura actual y perspectivas". D.A. nº 193.

G. JAVALOYES.

- . "La Autonomía Regional. ¿ Solución o problema ? Ed. IC.- Madrid, 1978.

GARCÍA MADARIA, J. Mª.

- . "Ideas para el estudio de los principios de coordinación y eficiencia administrativa en la realidad actual española".- Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1981-1982.

- . "Estructura de la Administración Central. 1808-1931".- INAP.- Madrid, 1982.

- . "Las Secretarías del Despacho".- INAP.- Madrid, 1982.

- . "Historia de la Administración Pública española".- INAP.- Madrid, 1982

- . "Apuntes".- Cursos de Doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas. Departamento de Derecho Administrativo II.- Madrid, 1990-1991, 1991-1992.

- . "Apuntes de Derecho Administrativo II".- CEU.- Madrid, 1991.
- . "L'Ecole spéciale de 1843 en Espagne".- Cahiers d'Histoire de l'Administration.- Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.- Bruselas, 1984.
- . "La reforma de la Administración Pública de 1931".- REDA nº 25.- Madrid 1980.

GARCÍA MARÍN, J. M<sup>º</sup>.

- . "La burocracia castellana bajo los Austria".- Universidad de Sevilla, 1976 e INAP.- Alcalá de Henares, 1986.
- . "La reconstrucción de la Administración territorial y local en la España del siglo XVIII".- INAP.- Alcalá de Henares, 1985.

GARCÍA TOLEDO, Juan Antonio.

- . "El Delegado del Gobierno". Diputación Gral. de Aragón. Zaragoza, 1982

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.

- . "Principios jurídicos de la organización administrativa". Madrid, 1957
- . "Tratado de Derecho Administrativo".- 2ª ed.- Marcial Pons.- Madrid, 1971.

GARIJO AYESTARÁN, M<sup>º</sup> JOSEFA.

- . "El Ministerio de Gobernación".- Colección de Documentos nº 5.- Madrid, 1977.

GARRIBIDIÁ, JOSÉ ANTONIO.

- . "Geografía e Historia de España".- Ed. SM.- Madrid, 1984.

GARRIDO FALLA, F.

- . "Tratado de Derecho Administrativo".- Tomo I.- 6ª ed.- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1982.
- . "Concepto de "centralización y descentralización".- Enciclopedia Jurídica Seix.- pp. 33 a 47.
- . "Administración indirecta del Estado y descentralización funcional". Madrid, 1950.
- . "Constitución y Administración".- Madrid, 1979.
- . "La Administración en la Constitución".- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1980.
- . "Necesidad y obstáculos de la reforma de la Función Pública".- DA nº 61.- Madrid, 1963.
- . "La descentralización administrativa".- San José de Costa Rica, 1967 (citado por BAENA DEL ALCAZAR)

- . "Reflexión sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español".- RAP nº 97.- Madrid, 1982.
- . "Comentarios a la Constitución".- Civitas.- Madrid, 1985.

GARRIDO FALLA y OTROS.

- . "La Constitución española de 1978. Comentario sistemático".- Ed. Foro Madrid, 1978.

GASCÓN Y MARIN, J.

- . "Algunos antecedentes de la reforma del Régimen Jurídico del Estado Español".-Ed. Viuda de Galo Sanchez.- Madrid, 1958.

GIANVINI, M.S.

- . "La "región" como unidad de acción administrativa".-

GERPE, M.

- . "L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral". Edicions 62
- . "Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978." RJC nº 1.- 1979.

GIBERT, R.

- . "El antiguo Consejo de Castilla".- Rialp.- Madrid, 1964.

GIL ROBLES, J. M<sup>a</sup>.

- . "Control y Autonomía". Civitas.-Madrid, 1986.

GIROLA, C.

- . "Descentramiento administrativo".- Milano, 1929.

GOMEZ FERRER MORANT.

- . "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional".- RAP nº 113.-Madrid, 1987.

GONZALEZ ALONSO, B.

- . "Sobre el Estado y la Administración en la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen".- Editores siglo XXI.- Madrid.

GONZALEZ CASANOVA, J. A.

- . "Teoría del Estado y Derecho Constitucional".- Ed. Vicens Vives.-Barcelona, 1980.
- . "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno".
- . "Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno".- DA nº 179.- Madrid, 1979.

GONZALEZ HABAS, Vicente María.

- . "Administración y sociedad: reflexiones críticas".- TAL.- Granada, 1989.

GONZALEZ HERNANDO, Aquilino

- . "El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas".- Ministerio del Interior. S.G.T.- Madrid, 1980

GONZALEZ MURIZ, MIGUEL ANGEL.

- . "Constituciones, Cortes y Elecciones españolas (1810-1936). Historia y Anécdotas".- Ed. Júcar.- Madrid, 1978.

GONZALEZ NAVARRO, F.

- . "Organización y Procedimiento Administrativo".- Ed. Montecorvo.- Madrid, 1970.

GOODE, W.J. y HATT, P.K.

- . "Métodos de investigación social".- México, 1960.

GRAVITZ, M.

- . "Méthodes des sciences sociales".- Paris, 1972.

GUAITA MARTORELL, Aurelio

- . "La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas". Organización Territorial del Estado. Vol. I-Madrid.
- . "La división provincial y sus modificaciones".-Actas del III Symposium de Historia de la Administración.- Madrid, 1974.
- . "Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978".-- RAP nº 94-96.- Madrid, 1981.
- . "La división territorial en la Ley Orgánica del Estado".- Zaragoza, 1972.

GUILLAMÓN, J.

- . "Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III".- INAP.- Madrid, 1980.

HARING, C. H.

- . "El Imperio hispánico en América".- Buenos Aires, 1966.

HERNANDEZ ESTEVEZ, E.

- . "Creación del Consejo de Hacienda en Castilla: 1523-1535". Madrid, 1983

HERRERO DE MIZÓN,

- . "Nacionalismo y Constitucionalismo. El Derecho Constitucional de los nuevos Estados".- Tecnos.- Madrid, 1971.

HISTORIA DE ESPAÑA.

- . Salvá Ediciones.- Barcelona, 1979.



HYMAN, H.

- . "Disegno della ricerca e analisis sociologica".- Padova, 1967.

INVESTIGACIONES DIDACTICAS DEL INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.

- . "Los inicios del constitucionalismo español".-Universidad de Valencia, 1980.

JÉZE, G.

- . "Les principes généraux du Droit Administratif".- 3ª ed.- (?)

JIMENEZ BLANCO, ANTONIO.

- . "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los Entes territoriales".- Madrid, 1985.

JORDANA DE POZAS,

- . "Discurso correspondiente a la apertura del Curso Académico 1957-1958".- Madrid, 1957.
- . "Contestación al discurso de LOPEZ RODÓ: La Administración Pública y las transformaciones socio-económicas".- Ac. Cien. Mor. y Pol.-
- . "Administración y Derecho: La Administración Pública y el Estado Con temporáneo".- INAP.- Madrid, 1961.
- . "Las Comisiones para la reforma administrativa".- RAP nº 21.- Madrid 1956.

JUTGLAR, Antón.

- . "Historia de España".- Instituto Gallach.- Barcelona, 1989.

KELSEN, H.

- . "Teoría del Derecho".- Ed. EUNSA.- Pamplona, 1986.
- . "Lineamenti di dottrina pura del Diritto".- Torino, 1970.

KILBRANDON,

- . Informe de la Comisión por el presidida que da lugar al Libro Blanco "Democracy and Devolution. Proposals for Scotland and Wales", 1974

LAFUENTE, MODESTO

- . "Historia General de España".- Barcelona, 1890.

LALINDE ABADÍA.

- . "La Institución Virreinal en Cataluña (1417-1716)".-Barcelona, 1964.

LARRA, MARIANO JOSÉ

- . "De 1830 a 1836 o la España desde Fernando VII hasta Mendizabal".- En "Obras", 8, BAE, 155.- Madrid, 1964.

LARRUMBE BIURRUM, P. Mª.

- . "La Región: aspectos administrativos".- Ed. Montecorvo.- Madrid.

LAUFER, R. y BURLAUD, A.

- . "Dirección Pública: Gestión y Legitimidad".- INAP.- Madrid, 1988.

LAVROFF, Dimitri George

- . "Aspect de l'organisation de l'Etat autonome en Espagne".- Administration. (Revue d'Etude et Information. Ministère de l'Interieur) Paris, 1981.

LEGUINA VILLA, J.

- . "Escritos sobre autonomías territoriales".- Tecnos.- Madrid, 1984.

LIBRO BLANCO : "Our Changing democracy. Devolution to Scotland and Wales", 1975.

LIBRO COLECTIVO.

- . "Federalismo y regionalismo". Madrid, 1972.

LINDE PAMIAGUA, Enrique.

- . "El Delegado del Gobierno". Documentación Administrativa, nº 182, 1979
- . "La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución Española de 1978".- Madrid, 1981.

LOPEZ DIAZ, Nº ISABEL.

- . Lecciones en Curso de Doctorado 1990-1991. Fac. Ciencias Políticas Universidad Complutense.- Madrid, 1990-1991.

LOPEZ GUERRA, L.

- . "La personalidad jurídica del Estado.- Rev. de Derecho Político nº 6 UNED.- Madrid. 1980.

LOPEZ NIETO, FRANCISCO.

- . "Administración Pública en España".- Ed. Ariel.- Barcelona, 1989.
- . "La reforma administrativa como instrumento de reforma política".- DA nº 172.- Madrid.

LOPEZ RODÓ, Laureano.

- . "Las Autonomías, encrucijada de España". Ed. Aguilar. Madrid, 1980.
- . "Estado y Comunidades Autónomas".- Madrid, 1982.
- . "Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno".- Rev. Derecho Político nº 11.- UNED.- Madrid.
- . "Realismo y eficacia de la reforma administrativa".- DA nº 2.- Madrid, 1957.
- . "La reforma administrativa del Estado".- en "Nuestro Tiempo", nº 27 Madrid, 1956.
- . "La Administración Pública y las transformaciones socio-económicas"

*Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.*- Madrid, 1963.

LLISTE BORRELL, F.

. *"Incidencia de la reforma política en la Administración"*.- DA nº 172. Madrid.

MADGE, J.

. *"Lo sviluppo dei metodi della ricerca empirica in Sociologia"*.- Bologna, 1966.

MANSILLA, Pedro Pablo en *"Coordinación General Sanitaria"*.- Ed. Mondadori, Madrid, 1988.

MARANINI y OTROS.

. *"La regione e il governo locale"*.- Milano, 1965.

MARAVALL, J. A.

. *"La teoría española del Estado en el siglo XVII"*.- Madrid, 1944.

MARICHAL, CARLOS.

. *"La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España. 1834-1844"*.- Ed. Cátedra.- Madrid, 1980.

MARQUES DE MIRAFLORES.

. *"Memorias del Reinado de Isabel II."*- en *"Obras"*, 1, BAB, 172.- Madrid, 1964.

MARQUES DE VALCONERA.

. *"Consejo de Estado"*.- Revista de Madrid, 1839.

MARQUES DE VILLAUURUTIA.

. *"La Reina Gobernadora. Doña María Cristina de Borbón"*.- Madrid, s/a.

MARTIN MATEO, R. *"Manual de Derecho Autonómico"*.- Madrid, 1984.

. *"El horizonte de la descentralización"*.- Madrid, 1969.

MARTIN RETORTILLO, L.

. *"Conflictos Jurisdiccionales"*.- RAP nº 98.- Madrid, 1982.

MARTIN-RETORTILLO, S.

. *"Autonomías Regionales en España"*.- IREAL, 1978.

. *"Problemas políticos de la vida local"*.- Madrid, 1964.

. *"El reto de una Administración racionalizada"*.- Civitas.- Madrid, 1983

MARTIN RETORTILLO, S. y OTROS.

. *"Descentralización administrativa y Organización política"*. Alfabara. Madrid, 1973.

MARTINEZ DIEZ, G.

- . "Génesis histórica de las provincias españolas".- AHDE, 51.- 1981.

MARTINEZ LOPEZ NUÑIZ, J. L.

- . "Introducción al Derecho Administrativo".- Tecnos.- Madrid, 1986.
- . "Concepto de Administración Pública en la Ley de lo Contencioso tras la Constitución de 1978".- RAP nº 96.- Madrid, 1981.

MARTINEZ MARINA,

- . "Teoría de las Cortes".- Madrid, 1813.

MARTINEZ MARTIN, Antonio.

- . "Derecho Administrativo: La organización administrativa". Tecnos, 1988.

MARTINEZ DE LA ROSA, FRANCISCO.

- . "El espíritu del siglo".- en "Obras", 8, BAE, 155.- Madrid, 1962.

MARTINEZ SALAZAR, A.

- . "Colección de memorias y noticias del gobierno general y político del Consejo".- Madrid, 1764.

MARTINEZ USERO,

- . "La organización y sus principios institucionales".- Universidad de Murcia, 1960.

MEILAN GIL, J. L.

- . "La ordenación jurídica de las Autonomías".- Tecnos.- Madrid, 1988.
- . "Problemática de la Administración Municipal ante la Planificación del Desarrollo".- 1ª Ponencia ante el XIV Congreso Interamericano de Municipios.- Madrid, 1972.

MEÑDEZ,

- . "La centralización: Concepto y elementos".- RAP número 65.

MEÑENDEZ PIDAL,

- . "Historia de España".- Madrid, 1985.

MESA SEGURA, A.

- . "Labor administrativa de Javier de Burgos".- Instituto de Estudios de Administración local.- Madrid, 1946.
- . "De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga".- Centenario de los iniciadores de la Ciencia Jurídico-administrativa española.- Publicaciones del Instituto de Estudios de la Administración Local.- Madrid, 1944.

MOLAS RIBALTA, PERR.

- . "Historia social de la Administración española: estudios sobre los siglos XVII y XVIII".- Barcelona, 1980 Y Madrid, 1984.
- . "La Monarquía española (siglos XVI y XVII)".- Biblioteca Historia-16.

Madrid, 1990.

MOLINA MERCHANT, E.

- . "Toledo en la crisis del Antiguo Régimen".- Toledo, 1984.

MONTANOS FERRÍN, ENMA.

- . "El Ministerio de Ultramar".- Actas del IV Symposium de Historia de la Administración.-

MONTANOS FERRÍN, E. y SANCHEZ-ARCILLA, JOSÉ.

- . "Introducción a la Historia del Derecho".- Tomo II.- Ed. Dykinson.- Madrid, 1988.

MORAZZANI DE PÉREZ ENCISO, GISELA.

- . "Las Ordenanzas de Intendentes en las Indias".- Fac. de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.- Caracas, 1972.

MORELL OCAÑA, Luis.

- . "Las Entidades Locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y las Comunidades Autónomas".- Revista Española de Derecho Administrativo (REDA) Julio-Septiembre. 1987
- . "La Administración Local".- Tecnos.- Madrid, 1984.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis de la

- . "Las competencias de los Delegados del Gobierno y de los Gobernadores Civiles en materia de personal: articulación y régimen". Documentación Administrativa nº 204, 1985.
- . "Administración periférica: la reforma que viene y no llega". RAP nº 105. Madrid, 1984.
- . "Curso de Derecho Administrativo".- UCM.- Madrid, 1989.

MOREY JUAN, A.

- . "Notas en torno a las funciones coordinadoras de los Delegados del Gobierno". Boletín de Documentación nº 92, 1983.

MORODO, R.

- . "La transición política".- Tecnos.- Madrid, 1985.

MUÑOZ MACHADO, Santiago.

- . "Derecho Público de las Comunidades Autónomas II". Madrid, 1984.
- . "Potestades Legislativas de las Comunidades Autónomas".- Civitas.- Madrid, 1981.
- . "Administración periférica: Observaciones sobre su reforma". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. CXXV Aniversario de la Revista. 1987.

HAVARRO PALACIOS, Manuel

- . " *La Delegación General del Gobierno como instancia administrativa.*

*Organización Territorial. Volumen III*°. Instituto de Estudios Fiscales y Dirección General de lo Contencioso del Estado. Madrid

NIETO, Alejandro.

- . " *De la República a la Democracia: la Administración española del franquismo*". Iª Parte: REDA nº 11, Madrid 1976; IIª Parte: REDA nº 15, Madrid, 1978; IIIª Parte: REDA nº 18.- Madrid, 1978.

- . " *La organización del desgobierno*".- Ariel.- Barcelona, 1984.

- . " *Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública: ¿ un problema pendiente ?*".- RVAP nº 23,- Bilbao, 1989.

- . " *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*".- INAP.- Madrid, 1986.

- . " *La burocracia*".- Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid, 1976

NIEVA, JOSEF MARÍA.

- . " *Decretos de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II, dados en su Real nombre por su augusta madre la Reina Gobernadora, y Reales Ordenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal desde 1º de Enero hasta fin de Diciembre de 1834.*".- Madrid, 1835.

- . " *Descentralización administrativa y organización política*".-con S. MARTÍN-RETORTILLO y OTROS.- Ed. Alfaguara.- Madrid, 1973.

FIGERO, A.

- . " *Administración Pública moderna*".- INAP.- Madrid, 1981.

NOVISIMA RECOPIACIÓN.

- . Libro II, 8, 9 y 11.- Libro III, 6 y 7.- Libro IV, 3, 4, 5 al 14, 15, 16 a 24, Libro V, completo.- Libro VI, 5, 9 y 10.

OLIVAN, A.

- . " *Administración Pública con relación a España*".-Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, 1954.

ORLANDO,

- . " *La questione economica e amministrativa en Italia*".- Archivo Iritto

ORTIZ DIAZ, J.

- . " *Las divisiones territoriales y los Gobernadores Civiles Generales*". D.A. nº 21.

- . " *El "principio de coordinación" en la organización administrativa*". Sevilla, 1957.

OTTO, F. de

- . "Derecho Constitucional. Sistema de fuentes".- Barcelona, 1987.
- . "Reforma administrativa y Ciencia de la Administración".-Instituto de Estudios Administrativos.- Madrid, 1964.

PALACIO ATARD, VICENTE.

- . "La España del siglo XIX (1808-1898)".- Espasa Calpe.-Madrid,1978.

PARADA VAZQUEZ, J. R.

- . "Derecho Administrativo (Organización y Empleo Público)". Madrid,1987
- . "Constitución, Burocracia y Comunidades Autónomas". Documentación Administrativa nº 182, Madrid, 1979.
- . "Los conflictos entre la Administración y los Tribunales ante la nueva Constitución".- RAP número 84.- Madrid, 1977.
- . "La organización administrativa, apuntes".- Madrid, 1982.

PAREJO ALFONSO, Luciano.

- . "Autonomías regionales: aspectos políticos y jurídicos".- Presidencia del Gobierno.- Madrid, 1970.
- . "Estado social y Administración Pública".- Ed. Civitas.- Madrid, 1983

PAREJO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA, L.

- . "Manual de Derecho Administrativo".- Ed. Ariel.- Barcelona, 1990.

PEREZ DE LA CANAL.

- . "Notas sobre la evolución del reglamento real de los Gobernadores Civiles".- Madrid, 1964.

PEREZ DE GUZMAN.

- . "Las Cortes y el reinado de Isabel II".- La España Moderna.-- Madrid, 1913.

PÉREZ-PRENDAS, J. M.

- . "Curso de Historia del Derecho español".- Darro.- Madrid,1978.
- . "Las Cortes de Castilla".- Barcelona, 1974.

PERICOT GARCÍA, L.

- . "Historia de España".- 6ª ed.- Instituto Gallach.- Barcelona,1975.

PESET, M.

- . "La creación de la Chancillería de Valencia y su reducción a Audiencia en los años de la Nueva Planta".- Valencia, 1978.

PETER, J. M.

- . "Quelques aspects du problème de la descentralization".- Bucarest, - 1935.

PIRALA, ANTONIO.

- . "Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista".-- Madrid, 1964.

PIRENNE, J.

- . "Historia Universal".- Océano.- Barcelona, 1989.

PODGÓRECKI, A.

- . "Law and Society".- London-Boston, 1974.

POSADA, ADOLFO.

- . "Evolución legislativa del régimen local en España (1812-1909)".- Madrid,

PRAT CATALA, J.

- . "Administración Pública y transición democrática".- Barcelona, 1984.

PRESUTTI, .

- . "Principii fondamentali di Scienza dell'Amministrazione".-Milano, 1903

QUERMONNE, L.

- . "Planifications régionales et réforme administrative" en "Administration traditionnelle et planification régionale".- Paris, 1965.
- . "Vers un régionalisme fonctionnel".- Rev. Française de Sci. Pol.- Paris, 1963.

QUINTANA, JOSEP M<sup>a</sup>.

- . "Las autonomías y el Título VIII de la Constitución". Institut d'Estudis Balearics".- Palma de Mallorca, 1982.

QUIROGA DE ABARCA, JOSÉ M<sup>a</sup>.

- . "Temas-Resúmenes de Derecho Administrativo I".- Vols. I y II.-Ed. Dykinson.- Madrid, 1990-1991.
- . "La Administración Militar y su responsabilidad patrimonial".-Ed. Montecorvo.- Madrid, 1988.
- . "Temas-Resúmenes de Derecho Administrativo" .-2<sup>a</sup> Ed.- Adaptado a las nuevas leyes.- Ed. Dykinson.- Madrid, Octubre-Diciembre, 1992.

RAMOS OLIVEIRA, A.

- . "La unidad nacional y los nacionalismos españoles".- México, 1970.

RIVERO YSERN,

- . "Las relaciones interadministrativas".- RAP, número 80.

ROMA BECARIA, L.

- . "La riforma amministrativa spagnola".-Bolletino Informativo dell'Istituto Giuridico Spagnolo in Roma.- Roma, 1957.



ROYO MEDINA, Fernando

- . "Carácter de las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas". Organización Territorial del Estado. Vol. IV

ROYO VILLANOVA, S.

- . "Aspectos de la reforma administrativa".- Discurso de ingreso en la Real Aca. de Cien. Mor. y Pol.- Madrid, 1960.

SAINZ DE ANDINO, PEDRO.

- . "Documentos del reinado de Fernando VII".- Edi. Universidad de Navarra.- Pamplona, 1971.

SAINZ MORENO,

- . "Ejercicio privado de funciones públicas".- RAP número 100-102., Madrid, 1983.

SALABERRI BARAÑANO, Rafael.

- . "El Delegado del Gobierno". Instituto Vasco de Administración Pública Oñati, 1989.

SALAS, J.

- . "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado".- Documentación Administrativa.- nº 182, 1979.

SANCHEZ AGESTA, L.

- . "Sistema político de la Constitución española de 1978". Ed. Nacional.- Madrid, 1986.
- . "El pensamiento político del despotismo ilustrado".- Universidad de Sevilla, 1979.

SANCHEZ AGESTA, VERDÓ, TRUJILLO DE VEGA.

- . "Constitución española comentada".- Centro de Estudios Constitucionales.- Madrid, 1979.

SANCHEZ-ARCILLA BERNAL, JOSÉ.

- . "El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810). - Notas para su estudio".- Volumen homenaje a CLAUDIO SANCHEZ ALBORNOZ.- Universidad Complutense.

SANCHEZ BELLA, ISMAEL.

- . "La reforma de la Administración Central de 1834".- Actas del III Symposium de Historia de la Administración.- Madrid, 1974.
- . "Los Reinos en la historia moderna de España".- Madrid, 1956.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.

- . "Fundamentos de Derecho Administrativo". Centro de Estudios Ramón Areces.- Madrid, 1988.
- . "La teoría del Órgano en el Derecho Administrativo".- REDA 40-41.- Na-

drid, 1984.

SANTI ROMANO.

- . "L'Ordinamento Giuridico".- Milano, 1947.

SANTOLAYA MANCHETI, Pablo

- . "Competencias estatutarias y jurisprudencia constitucional". Revista de Estudios Políticos.-nºs 46-47, 1985.

SEVILLA ANDRÉS, DIEGO

- . "Historia política de España (1800-1973)".- E. Nacional.- Madrid, 1974.

SCOTLAND ACT (1978).

- . Traducción de Francisco Santaolalla Gadea. Documentación Administrati  
va nº 179, 1978.

SIMON TOBALINA, José Luis de

- . "El Estado Autonómico y sus matices federales" Colección de Estudios  
de Administración Local."

SOLÉ TURA, JORDI.

- . "Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)".-El  
siglo XXI de España.- 4ª ed.- Madrid, 1979.
- . "La Constitución y la lucha por el socialismo en la izquierda y la  
Constitución".- Barcelona, 1978

SOSA WAGNER, F. y TOLIVAR ALAS, L.

- . "Sobre la reforma de la Administración del Estado".- IESA.- Madrid,  
1983.

TEROL BECERRA, Manuel José

- . "El interés general: su importancia en el esquema de distribución de  
competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas". Revista de  
Estudios Políticos, nºs. 46-47. Madrid, 1985

TOCQUEVILLE, ALEX DE

- . "El Antiguo Régimen y la revolución".- Madrid, 1969.

TOMAS Y VALIENTE, F.

- . "Los Validos en la Monarquía española del siglo XVII".-Madrid, 1963.
- . "Manual de Historia del Derecho Español".- Tecnos.- 4ª Ed. - Madrid,  
1983.
- . "Los Decretos de Nueva Planta".- UNED.- Alcira, 1979.

TORNOS MAS, Joaquín

- . "Documento de trabajo: Informe sobre las Autonomías". Barcelona, 1987.

TORRES DEL MORAL, ANTONIO.

- . "Constitucionalismo Histórico Español".- 2ª ed.- Ed. Atomo.- Madrid,

1988.

TRISTAN DE LA ROSA.

- . "La España Contemporánea. Siglo XIX".- Ed. Destino.- Barcelona, 1972.

TRUJILLO, Gumersindo

- . "Federalismo y Regionalismo". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

TUERO BERTRAND, F.

- . "La creación de la Real Audiencia en las Asturias de su tiempo ( siglos XVII-XVIII)".- Oviedo, 1979.

ULMANN,

- . "Principios de gobierno y política en la Edad Media".- Traducción. - Madrid, 1971.

URETA DOMINGO, Juan Carlos

- . "El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas". Revista Vasca de Administración Pública nº 4, 1983.

- . "La reforma de la Administración periférica del Estado como presupuesto del Estado de las Autonomías". Instituto de Estudios Fiscales, 1984

VALLINA VELARDE, J.L.

- . "Transferencias de funciones administrativas".- INAP.- Madrid, 1964.

VANDELLI, L.

- . "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas".- Instituto de Estudios de Administración Local.- Madrid, 1982.

VICENS VIVES.

- . "Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII".- XI Con

VILLAMAYOR ALFONSO, Luis Alfonso.

- . "I Jornadas sobre Administración Autonómica: Gobiernos Civiles y Autonomías".- Diputación General de Aragón.- Zaragoza, 1982.

VILLAR, P.

- . "Cataluña en la España Moderna".- Ed. Crítica.- Barcelona, 1979.

VILLAR PALASÍ, J.L.

- . "Apuntes de Derecho Administrativo".- UNED.- Madrid, 1975.

- . "Derecho Administrativo: Introducción y Teoría de la Norma".- Madrid, 1968.-

VILLAR PALASÍ, J.L.-VILLAR EZCURRA, J.L.

- . "Principios de Derecho Administrativo".- 4 Vols.- Sección de Publicaciones de la Univ. Complutense.- Madrid, 1987.

VIOT, J.

- . *"De la planification régionale a la région politique et administrative en Europe"*. - *Bolletín du Institut International d'Administration Publique*, nº 9. - Paris, 1969.

YOUNG, P.

- . *"Scientific Social Survery and Research"*. - Nueva York, 1939.

WHEARE,

- . *"Federal Government"*. - Oxford University Press, 1953.