

I-ESPAÑA.

EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE 26 DE JULIO DE 1957

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Proceso de elaboración y contenido de la Ley.* 2. *Observaciones sobre la misma, considerada en su conjunto:* A) *¿Es adecuada la calificación de Ley de Régimen Jurídico?* B) *Ámbito de aplicación.*—II. **NORMAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:** 1. *Personalidad jurídica y órganos de la Administración del Estado:* A) *La personalidad jurídica única,* B) *Los órganos superiores de la Administración del Estado,* C) *Gobierno y Administración,* D) *Las Comisiones Delegadas,* E) *El desdoblamiento de las figuras del Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno,* F) *Departamentos ministeriales,* G) *Los Ministros sin cartera,* H) *La «marcha ascensional» de la Subsecretaría de la Presidencia,* I) *La Oficina de Coordinación y Programación Económica,* 2. *Competencia de los órganos de la Administración Central:* A) *Visión general,* B) *Los Decretos-leyes y los Decretos legislativos:* a) *Decretos-leyes;* b) *Decretos legislativos,* C) *Creación de las Secretarías Generales Técnicas,* D) *Delegación de atribuciones,* E) *Desconcentración administrativa.*—III. **RÉGIMEN DE LAS DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS:** 1. *Régimen de las disposiciones administrativas:* A) *Jerarquía de las fuentes,* B) *Límites de la potestad reglamentaria,* C) *El requisito de la publicidad,* 2. *Régimen de las resoluciones administrativas:* A) *Principio de legalidad,* B) *Privilegio de la ejecutoriedad,* C) *Actos que agotan la vía gubernativa,* D) *Potestad de la Administración de anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos,* E) *Prohibición de emplear la acción interdictal contra la Administración,* F) *El derecho de petición.*—IV. **RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE SUS ACTIVIDADES Y FUNCIONARIOS:** 1. *Responsabilidad patrimonial del Estado,* 2. *Responsabilidad de las Autoridades y funcionarios.*

I

INTRODUCCION

1.—El 25 de febrero de 1957 («B. O.» de 26 de febrero de 1957) y el 20 de julio del mismo año («B. O.» de 22 de julio de 1957), se promulgaron, respectivamente, el Decreto-ley sobre reorganización de la Administración Central del Estado y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. La Disposición final segunda de ésta autorizaba al Gobierno para publicar un texto refundido de ambos textos legales. Ha-

ciendo uso de dicha autorización, se promulgó, por Decreto de 26 de julio de 1957 («B. O.» de 31 de julio de 1957), el «texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado» (1), en el que se recogen en su integridad las disposiciones que en aquéllos se insertan, salvo los preceptos del citado Decreto-ley que, por entrañar modificaciones orgánicas en Ministerios determinados, revisten un carácter particular y distinto del general que corresponde al texto refundido que va a ser objeto de nuestro comentario (2).

Consta de cuarenta y nueve artículos, distribuidos en cuatro títulos, cinco disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. El título primero se ocupa de la personalidad jurídica y órganos de la Administración del Estado; el segundo, de la competencia de los órganos de la Administración Central; el tercero, de las disposiciones y resoluciones administrativas, y el cuarto, de la responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios. A los efectos de nuestro estudio, podemos reunir las normas que en estos cuatro títulos se contienen, bajo tres apartados: en el primero, consideraremos las relativas a la organización administrativa; en el segundo, las que establecen el régimen de las disposiciones y resoluciones administrativas, y en el tercero, las que determinan la responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios. Pero antes de adentrarnos en el examen concreto de cada uno de ellos, conviene que formulemos algunas observaciones de carácter general.

2.—La Ley representa, sin duda alguna, un avance notable sobre la situación anterior: se recogen principios que andaban dispersos en diversas disposiciones; se consagran legislativamente otros que habían sido ya declarados por nuestra jurisprudencia, y, finalmente, se introducen algunas modificaciones del mayor interés, ya operando radicalmente *ex novo*, ya extendiendo el ámbito de aplicación de determinados preceptos que se hallaban con anterioridad en el ordenamiento jurídico español. Pero no por ello escapa a algunas críticas; casi sería más correcto hablar de sugerencias. Ahora vamos a ocuparnos de las que afectan al texto legal considerado en su integridad.

A) Lo primero que sorprenderá al lector al considerar las expresiones que hemos empleado para calificar cada uno de los tres apartados establecidos es la heterogeneidad de su contenido. Dicha heterogeneidad

(1) Para un estudio de los precedentes de esta Ley, vid. GASCÓN Y MARÍN, *Algunos antecedentes de la Reforma del régimen jurídico del Estado español*, Discurso inaugural del Curso 1957-58, en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, pronunciado el día 13 de enero de 1958.

(2) Cfr. *Exposición de motivos* del Decreto de 26 de julio de 1957. Los artículos del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 que no se incluyen en el Texto refundido son el 10, 11, 13, 14 y 15, declarados subsistentes por la segunda de las Disposiciones finales del mismo.

sólo podría ser salvada recordando que el texto que comentamos es una Ley de «régimen jurídico de la Administración». Esta finalidad sería el nervio que conectase los diferentes conceptos que en ella se incluyen. Ahora bien, la expresión régimen jurídico puede emplearse en dos sentidos. En un sentido amplio, se alude con ella al conjunto de normas jurídicas a que debe someterse la Administración. Comprendería, por tanto, la totalidad del Derecho administrativo. Pero este sometimiento sería ilusorio si el particular no pudiese exigir el restablecimiento de la legalidad cuando hubiera sido conculcada (3). Surge así el concepto de régimen jurídico en sentido estricto, como «conjunto de medios que el Derecho pone en manos del administrado para reaccionar jurídicamente contra la actividad ilícita o ilegal de la Administración pública o para exigir responsabilidad civil en compensación por los daños sufridos» (4). ¿Cuál de estos dos sentidos es el adoptado por el legislador? Por eliminación tenemos que convenir en que se sigue el sentido estricto.

Pero si penetramos en el articulado de la Ley, salta a la vista la incongruencia existente entre aquél y el enunciado que la encabeza: encontramos preceptos relativos a los órganos, al régimen de los actos administrativos generales y especiales, a la responsabilidad... En ninguna parte se enuncian y regulan, sin embargo, los medios de que el particular dispone para reaccionar contra el incumplimiento de los preceptos aludidos, que, en definitiva, como hemos visto, constituyen la esencia del régimen jurídico, en el sentido estricto del término (5). Hay que afirmar, por lo tanto, que esta expresión ha sido objeto una vez más de un empleo inadecuado (6).

Afortunadamente, la cuestión es fácilmente subsanable. Creemos, incluso, que la posibilidad de la objeción formulada no escapó a los redactores de la Ley. Las reformas administrativas no pueden abordarse de un solo tajo. Unas necesidades se imponen con mayor urgencia que otras. Y

(3) Cfr. GARCÍA OVIEDO, *Derecho administrativo*, 5.ª ed., por MARTÍNEZ USEROS, Madrid, 1955, pág. 476, nota.

(4) Cfr. GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, pág. 1. Estos dos sentidos aparecen recogidos en las siguientes palabras de S. ROYO-VILLANOVA: «Régimen quiere decir modo de gobernarse o dirigirse en una cosa; luego el régimen jurídico municipal será el modo de gobernar o regir la Administración municipal conforme al Derecho. Y como la Administración, objetivamente considerada, es actividad, esto es, conjunto de actos, el problema en definitiva consiste en someter esa actividad, esos actos, al Derecho» (*Problemas del Régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 15.)

(5) Cfr. GASCÓN Y MARÍN, *Derecho administrativo*, I, Madrid, 1928, págs. 510 y ss.; ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, II, Valladolid, 1948, págs. 855 y ss.; GARCÍA OVIEDO, *Derecho administrativo*, cit., I, págs. 475 y ss.

(6) Vid. una crítica del abuso con que en la actualidad se emplea la expresión «régimen jurídico» en GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primera derogación importante de la Ley de Régimen local*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 68, marzo-abril 1953, pág. 161, nota.

no cabe duda que muchos de los problemas que la Ley afronta requerían una solución inmediata. La incongruencia y heterogeneidad apuntadas pierden relieve enfocándolas desde este punto de vista. Lo que ocurre, simplemente, es que la Ley peca en el momento actual por defecto y por exceso, achacables, suponemos, exclusivamente, a su carácter, diríamos, «provisional». Peca por defecto porque no contiene una regulación detallada de la actuación administrativa y de los medios de defensa del particular para reaccionar contra las posibles ilegalidades que en la misma se cometan. Peca por exceso, porque se insertan algunos preceptos que, en realidad, deberían ser objeto de un texto independiente. Así, por ejemplo, los relativos a la descentralización administrativa. Ambos defectos se pueden superar sin grandes dificultades: bastará, de una parte, con que cuando se promulgue la Ley de procedimiento administrativo, hoy en fase de elaboración, se refunda con la que comentamos. Y, de otra, con suprimir el segundo tipo de preceptos citados. De esta forma, la Ley de Régimen Jurídico podrá ostentar su denominación actual con propiedad, y su contenido cobrará unidad y armonía (7) (8).

B) Problema de capital importancia al enfrentarse con una nueva Ley es la determinación de los supuestos en que debe ser aplicada. En el caso presente, la cuestión resulta particularmente compleja, debido al carácter multívoco de alguno de los términos que emplea. Concretamente, de la expresión «Administración del Estado». Como es sabido, igual que ocurría con la expresión «régimen jurídico», pueden emplearse en sentido amplio y en sentido estricto. En sentido amplio, comprende la

(7) No estará de más señalar en este punto la conveniencia de que se siga en el futuro el ejemplo sentado con el texto que comentamos, al refundir disposiciones que, aunque separadas en el tiempo, aparecen unidas por el objetivo a que apuntan. La reforma administrativa puede igualmente constituir una magnífica oportunidad para aclarar, mediante la elaboración de textos refundidos, la legislación vigente. Sobre los procedimientos seguidos para ello en el derecho italiano, vid. nuestro trabajo *La reforma de la Administración pública en Italia*, en esta REVISTA, núm. 20, en particular págs. 216 y ss., y bibliografía allí citada.

(8) Nuestra Ley de Régimen Jurídico recuerda, aunque con notables variantes, el primitivo anteproyecto de Ley general sobre la Administración pública elaborado por la Comisión italiana, para la reforma de la Administración, designada en 1944 y que presidía el profesor FORTI. En él se regulaban los sujetos y los órganos de la Administración pública; el acto y el procedimiento administrativo y la responsabilidad de la Administración pública. Sin embargo, ante la censura de gran parte de la doctrina—vid., por todos, DE VALLES, «Rivista Amministrativa della Repubblica italiana», septiembre 1949, pág. 451—, se prescindió de tal intento, limitándose a desgajar la parte relativa a los órganos y al procedimiento administrativo, con que se formó el proyecto de ley general sobre la acción administrativa. Vid. sobre el tema nuestro trabajo cit., especialmente págs. 193 y 211 y ss., y, posteriormente, DE VALLES, *Spunti futuristi in un disegno di legge*, «Rivista Amministrativa della Repubblica italiana», julio 1957, págs. 367 y ss., donde se cita el trabajo del mismo autor antes mencionado.

Administración directa y la indirecta; es decir, tanto la Administración que el Estado, realiza por sí como la que ejecuta a través de otros sujetos que crea o reconoce como suyos (9). En sentido estricto, en cambio, abarca sólo la Administración Central, quedando fuera de ella la local e institucional (10). Es necesario, en consecuencia, resolver cuál de estos dos sentidos ha sido el adoptado por el legislador. No hace falta resaltar la importancia de la postura que se adopte: de inclinarnos por la segunda solución, el nuevo texto legal no afectaría a la legislación relativa a las zonas de la Administración pública últimamente señaladas. Se estaría incurriendo así de nuevo en el defecto que GARCÍA DE ENTERRÍA apuntaba al comentar en esta REVISTA la Ley de 20 de diciembre de 1952 y el Reglamento de 9 de enero de 1953, que regulaban la contratación administrativa, respectivamente, en las esferas central y local: la adopción de criterios distintos en la regulación de una misma materia en una y otra parcela de la Administración, sin que existan razones que lo justifiquen (11). Y, sin embargo, estimamos que ha sido precisamente el sentido estricto de la expresión «Administración del Estado» el seguido por la Ley. Así lo deducimos de su artículo primero, en que se establece que «la Administración del Estado, *constituída por órganos jerárquicamente ordenados*, actúa para el cumplimiento de sus fines con *personalidad jurídica única*». La alusión a los órganos, y consiguientemente a la jerarquía, y a la personalidad jurídica única, impide que se consideren comprendidas dentro de la Administración del Estado a las entidades territoriales e institucionales. La Administración indirecta empieza donde termina la jerarquía. Los entes que la integran se encuentran sometidos tan sólo a la *tutela* de la Administración central (12). Cada uno de ellos tiene una per-

(9) Cfr. LESSONA, *Introduzione al diritto amministrativo e suoi principi*, Florencia, 1952, pág. 28.

(10) Vid., sobre la relación entre las expresiones Administración del Estado y Administración pública, GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, págs. 7 y ss.

(11) En aquella ocasión escribía GARCÍA DE ENTERRÍA: «La trascendencia del propósito legislativo y su carácter orgánico y total debería haber impuesto, por de pronto, una unidad de criterios en la regulación de la materia; luego, una madurez doctrinal con relación al problema; por último, una clara discriminación de las finalidades a lograr. Una vez más, todas estas exigencias de técnica legislativa, que se unifican en realidad en los dos principios de unidad de sistema y de rigor técnico, han sido sólo medianamente atendidas» (*Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, en esta REVISTA, núm. 10, pág. 342).

(12) Vid., para la diferencia entre jerarquía y tutela, MASPETIOL y LAROQUE, *La tutelle administrative*, París, 1930, págs. 7 y ss., aunque conviene siempre recordar con estos autores que *rien ne serait plus faux que d'opposer trop brutalement tutelle et hiérarchie, car de l'une à l'autre la transition est insensible* (pág. 9). Consúltese igualmente LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, París, 1953, págs. 67 a 73, y GARCÍA-TREVIJANO, *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 213. Algunas indicaciones sobre el tema se contienen en nuestro tra-

sonalidad jurídica propia, distinta de la estatal (13). No vale afirmar contra esto que los entes públicos menores han sido considerados en ocasiones como órganos indirectos del Estado. Por lo pronto, la figura de los órganos indirectos es muy discutible, ya que el calificativo destruye la esencia del sustantivo: los órganos del Estado no pueden ser considerados como sujetos de Derecho distintos del Estado (14). Pero es que incluso quienes, como ZANOBINI, la admiten, creen que los citados entes públicos menores sólo pueden ser considerados como tales órganos indirectos en una esfera muy reducida de su actividad: cuando ejercitan funciones estatales que no corresponden a un fin propio, sino a un fin del Estado (15).

La Ley de Régimen Jurídico, por tanto, se aplica únicamente a la Administración Central del Estado. Así lo ha declarado, por lo demás, nuestro Tribunal Supremo, que, en sentencia de 18 de octubre de 1957, de la que fué ponente el señor CORDERO DE TORRES, afirmó que «en el problema de las facultades de los órganos administrativos para declarar por sí la nulidad de sus actos o promover la declaración de dicha nulidad, partiendo de su anulabilidad, no deja de ser significativa la diferencia entre las normas que rigen la conducta de la Administración del Estado y las aplicables en la esfera de la Administración local», exponiendo a continuación los distintos regímenes que se establecen en el texto que comentamos y en la Ley de Régimen Local.

Es cierto que, como veremos más adelante, en ocasiones la Ley se ha limitado a recoger, incluso literalmente, preceptos de la que acabamos de citar. Pero otras veces no ha ocurrido así, estableciendo un régimen no sólo distinto, sino también más progresivo para la defensa de los intereses del administrado. Así, por ejemplo, en materia de responsabilidad. ¿Existen razones que justifiquen esta disparidad de soluciones? Parece que sólo cabe la respuesta negativa.

Creemos que también en esta ocasión puede salvarse la posible deficiencia señalada. Bastará con añadir a la Ley de Régimen Jurídico una cláusula extensiva sobre cuyo contenido pueden adoptarse dos posiciones: la de establecer la aplicación general a todas las esferas de la Administración

bajo *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, capítulo 1.º, núm. 3, que aparecerá próximamente.

(13) Así, entiende GARRIDO FALLA por Administración directa «aquella actividad administrativa que tiene por sujeto al Estado o a alguno de sus órganos. En cambio, cuando esta actividad, que en todo caso tiene por meta fines públicos, hay que referirla inmediatamente a un sujeto que es una entidad territorial o institucional con carácter público, entonces puede hablarse propiamente de la Administración indirecta del Estado» (*Administración indirecta...*, cit., pág. 13).

(14) Cfr. LESSONA, *Introduzione...*, cit., pág. 90.

(15) *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, publicado originariamente en los «*Annali delle Università Toscane*», nueva serie, vol. V, 1920, y recogido en sus «*Scritti vari di Diritto Pubblico*», Milán, 1955, en particular págs. 106 y ss. de los «*Scritti*».

pública de las normas de la misma; o, simplemente, la de aquellas normas que establezcan un tratamiento más ventajoso para el particular que el que recibe con arreglo al Derecho actualmente en vigor. Nosotros nos inclinamos por la segunda solución: toda modificación en el ordenamiento jurídico produce efectos de distinto signo. Positivos unos, en el supuesto de que por medio de ella se consiga una mayor justicia; pero también negativos, en todo caso, por el simple hecho de la alteración. De aquí que las modificaciones sólo estén justificadas cuando el efecto positivo sea lo suficientemente importante como para compensar el negativo. Esta es la idea que se contiene en las palabras de DOMINGO DE SOTO, que recientemente recordaba Sebastián M.-RETORTILLO en su documentado estudio sobre la desviación de poder en el Derecho español: «No se ha de cambiar la Ley por cualquier causa que lleve consigo algo mejor, sino solamente cuando sobresalga tanto que compense los daños y perjuicios que produce el cambio de la Ley por su misma naturaleza» (16). El principio del doble efecto debe encontrar, en punto a las reformas legislativas, plena aplicación. Máxime cuando, como en el caso presente, el texto a reformar constituye un verdadero Código de los entes a que se aplica.

Una vez formuladas las observaciones precedentes, relativas a la Ley considerada en su totalidad, pasamos a ocuparnos en particular de cada uno de los tres apartados en que la hemos dividido para su estudio.

II

NORMAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.—A) Las normas relativas a la organización administrativa se hallan comprendidas en los títulos I y II de la Ley, en las cuatro primeras Disposiciones adicionales y en las dos primeras Disposiciones finales. El título primero se ocupa «de la personalidad jurídica y órganos de la Administración del Estado». En el artículo primero se afirma la personalidad jurídica única de la Administración del Estado, que está constituida por órganos jerárquicamente ordenados. Comentando José M.^a AMUSATEGUI este precepto, ha escrito que con él «se pone definitivamente fuera de la Ley la tesis ya criticada por la doctrina, de la doble personalidad de la Administración» (17). No creemos, sin embargo, que el legislador haya tenido la intención de zanjar la vieja polémica, que hoy pertenece ya al mundo de la historia jurídico-administrativa, acerca de la personalidad jurídica única o doble del Estado. No es función suya la de inmiscuirse en

(16) *Tratado de la Justicia y el Derecho*, 7.^a, 1.^o, cit. por Sebastián M.-RETORTILLO, *La desviación de poder en el Derecho español*, en esta REVISTA, núm. 22, pág. 129.

(17) Observaciones al texto refundido de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, «Anuario de Derecho civil», julio-septiembre 1957, pág. 845.

las discusiones de los estudiosos. Su único objetivo nos parece que ha sido el de consagrar el principio tradicionalmente admitido entre nosotros de la falta de personalidad de los órganos que únicamente tienen competencia, y consiguientemente, de la personalidad jurídica única, considerada desde este punto de vista, de la Administración del Estado. Lo que hace con una rotundidad sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico. Como se recordará, este artículo nos ha servido de base para estimar que el término «Administración del Estado» ha sido aquí empleado en sentido estricto, con todas las consecuencias que de ello derivan en cuanto al ámbito de aplicación de la Ley en que aquél se contiene.

B) El artículo segundo establece que los órganos superiores de la Administración del Estado son: el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros. Todos los demás órganos y autoridades de la Administración del Estado se hallan bajo la dependencia del Jefe del Estado, del Presidente del Gobierno o del Ministro correspondiente. Con este artículo, en unión de los que le siguen, se trata de desarrollar y completar, según palabras del Rector SÁNCHEZ AGETA en su Discurso de presentación de la Ley, pronunciado ante las Cortes, «el principio de unidad de la Administración en su misma raíz, en el órgano supremo de la Administración Central, en el Consejo de Ministros. Aparece así perfilado un Presidente del Gobierno, como supuesto de esa unidad; un Consejo de Ministros, como órgano colectivo que, bajo su Presidente, dirige, impulsa y coordina esa acción unitaria, y las Comisiones Delegadas del Gobierno, como órgano colectivo menor de coordinación de aquellos problemas que afectan a varios Ministerios y que han de ser examinados, por consiguiente, y resueltos conjuntamente (18). Plantea el problema de la subsistencia de la distinción entre el Gobierno y la Administración dentro del ámbito del Poder ejecutivo; ofrece la novedad de la creación de las Comisiones Delegadas, e insiste, precisándolo netamente, en el desdoblamiento de la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno.

C) La redacción del artículo, en efecto, pudiera llevar a pensar en la supresión del binomio antes aludido, que con anterioridad a la promulgación de la Ley aparecía claramente perfilado al declarar el artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1938 que la denominación de Gobierno corresponde al Consejo de Ministros con su Presidente (19). Si los órganos superiores de la Administración del Estado son el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros..., etc., a primera vista parece, por lo pronto, que

(18) El texto del Discurso se incluye en la reedición de la Ley realizada por la Colección de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, en cuya pág. 10 se insertan las palabras recogidas en el texto.

(19) «La Presidencia, dice el citado precepto, queda vinculada al Jefe del Estado; los Ministros reunidos con él, constituirán el Gobierno de la nación.»

la Administración está desbordando los límites del Poder ejecutivo, y además que no puede continuar empleándose con propiedad la clásica imagen que veía en el Gobierno la cabeza y en la Administración los brazos del cuerpo estatal. Pero, en primer lugar, debe entenderse que el Jefe del Estado es el órgano supremo de la Administración de la misma forma y por idénticas razones que lo es de los Poderes legislativo y judicial. En segundo lugar, si se pone este artículo en relación con otros de la misma Ley, se comprende la necesidad de continuar manteniéndonos dentro de la línea tradicional. Así se deduce de los artículos 5.º y 8.º (en relación con el núm. 8.º del 10) y, sobre todo, del 13, que al enumerar las funciones de la competencia del Presidente del Gobierno, incluye en primer lugar la de «representar al Gobierno de la Nación y especialmente en sus relaciones con el Jefe del Estado y las Cortes». Como recientemente advertía GARRIDO FALLA, que se expresa en el sentido señalado, «aquí Gobierno es cosa distinta del Jefe del Estado y de las Cortes, y se refiere al más alto organismo del Poder ejecutivo» (20).

D) La creación de las Comisiones Delegadas ha sido calificada por el autor que acabamos de citar como el «punctus saliens» de las reformas introducidas por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, ahora integrado, con las salvedades conocidas, en la Ley que comentamos (21). Con ellas se persiguen, fundamentalmente, dos finalidades: establecer una mayor coordinación entre los distintos Ministerios, y descargar las tareas del Consejo de Ministros, ya que tienen competencia para resolver aquellos asuntos que, por su naturaleza, sea innecesario llevarlos al Pleno del Gobierno. El sistema seguido para ello ha sido el de las afinidades existentes entre los distintos Ministerios por razón de la materia. Así, tras declarar subsistente la Junta de Defensa Nacional creada por Ley de 8 de agosto de 1939, que integran los Ministros del Ejército, Marina y Aire, se constituyen la Comisión Delegada de Asuntos Económicos; la de Transporte y Comunicaciones; la de Acción Cultural, y la de Sanidad y Asuntos Sociales (art. 6.º). La primera está integrada por los Ministros de Hacienda, Industria, Agricultura y Comercio. Podrán formar parte de la misma, cuando sean convocados, los de Obras Públicas, Trabajo, Vivienda y el Ministro Secretario del Movimiento. La segunda estará formada por los Ministros de la Gobernación, Obras Públicas, Aire y Comercio. En el caso de que sean convocados, podrán participar en ella los Ministros del Ejército, Marina, Industria e Información y Turismo. Integran la Comisión de Acción Cultural los Ministros de Asuntos Exteriores, Educación Nacional, Información y Turismo y el Ministro Secretario General del Movimiento. Finalmente, la de Sanidad y Asuntos Sociales se compone de

(20) *La Administración pública como objeto de las ciencias jurídicas y no jurídicas*, en esta REVISTA, núm. 23, mayo-agosto, 1957, pág. 37, nota.

(21) *Nueva estructuración de la Administración Central del Estado*, diario «Informaciones», Madrid, 28 de marzo de 1957.

los Ministros de la Gobernación, Educación Nacional, Trabajo, Agricultura, Vivienda y el Ministro Secretario General del Movimiento (art. 7.º). Las expuestas son las Comisiones que se han considerado más necesarias. Al margen de ellas, por el artículo 6.º, letra e), se faculta al Gobierno para decidir la creación de otras nuevas cuando las necesidades lo demanden. El Gobierno podrá constituir igualmente Comisiones de Subsecretarios que actúen en reuniones plenarias o restringidas, para realizar conjuntamente labores preparatorias de las deliberaciones de los Ministros y también para resolver asuntos de personal u otros de carácter administrativo que afecten a varios Departamentos y que no sean de competencia del Gobierno (art. 8.º). La Presidencia de las Comisiones Delegadas incumbe al Presidente del Consejo, o, en representación de éste, al Ministro Subsecretario de la Presidencia. El Secretariado estará adscrito a la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. La Presidencia de las Comisiones de Subsecretarios corresponde al Ministro Subsecretario de la Presidencia o persona en quien delegue.

E) El tercer punto del artículo segundo, sobre el que conviene llamar la atención, es el mantenimiento y precisión del desdoblamiento de las figuras del Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno. Decimos mantenimiento porque en realidad este desdoblamiento aparece ya en el Decreto de 29 de noviembre de 1936 (22), que ha sido implícitamente aceptado por las Leyes de 30 de enero y 29 de diciembre de 1938 y 8 de agosto de 1939, por las que se estableció la organización de la Administración Central del Estado. Pero también es verdad que hasta ahora nunca había sido objeto de una exposición tan neta. No sólo se consideran como órganos distintos, sino que se enumeran las funciones que corresponden a la Presidencia del Gobierno, sin dedicarse ningún precepto particular al Jefe del Estado, «por entender que sus atribuciones y prerrogativas, respetadas en su integridad y atendida su naturaleza esencialmente política, deben ser objeto especial de una Ley», según reza la Exposición de Motivos.

F) El artículo primero de la Ley de 30 de enero de 1938, según la redacción dada al mismo por la Ley de 29 de diciembre de 1938, establece que «la Administración Central del Estado se organiza en Departamentos ministeriales, al frente de los cuales habrá un Ministro asistido de uno o varios Subsecretarios». La Ley de 8 de agosto de 1939 incluye en su artículo segundo una relación de Ministerios, posteriormente modificada por el Decreto-ley de 19 de julio de 1951 (23). Los Departamentos ministeriales

(22) «En cumplimiento del acuerdo adoptado por la Junta de Defensa Nacional, dice el art. 1.º de dicho Decreto, se nombra Jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. Sr. General de División don Francisco FRANCO BAHAMONDE, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado.»

(23) Vid., sobre los problemas que plantea, las modificaciones que introduce este Decreto-ley, con amplias referencias del Derecho anterior, el estudio de GASCÓN HER-

entonces existentes eran los de Asuntos Exteriores, Justicia, Ejército, Marina, Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Educación Nacional, Trabajo, Industria, Agricultura, Aire, Comercio, e Información y Turismo. Se planteaba el problema de determinar si los servicios de la Presidencia constituían un Ministerio, pues, como GASCÓN HERNÁNDEZ apuntara, ni del texto legal ni del Preámbulo del citado Decreto-ley se deducía con claridad una respuesta positiva. El artículo 4.º, único que se refería a aquéllos, se limitaba a consignar que el Subsecretario de la Presidencia tendría categoría de Ministro y ejercería las funciones de Secretario del Consejo de Ministros. En cuanto al Preámbulo, únicamente decía que convenía que estuviera presente en el Consejo de Ministros la persona que tiene confiada directamente la gestión administrativa de los referidos servicios. El autor citado estimaba que la práctica señalaría que la Subsecretaría de la Presidencia debiera ser considerada como un Departamento ministerial (24). La Ley que nos ocupa elimina toda posibilidad de discusión. No sólo desdobra, como antes veíamos, las figuras del Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno, sino que en su artículo 3.º, al enumerar los Departamentos ministeriales, incluye en primer lugar el de la Presidencia del Gobierno. Otra novedad que en el mismo se contiene es la inserción del Ministerio de la Vivienda, creado, como se sabe, por el artículo 13 del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, que, aunque ahora no se recoge, es declarado subsistente. Toda variación en el número, denominación y competencia de los distintos Departamentos ministeriales y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos se establecerá por Ley, sin perjuicio de la autorización que se otorga al Gobierno, por la Disposición final 1.ª, para dictar por Decreto cuantas medidas sean conducentes a la ejecución de lo dispuesto en la Ley, así como para la creación, modificación, traspaso de un Ministerio a otro, fusión y supresión, de acuerdo con las directrices del citado Decreto-ley, de cuantas dependencias y organismos merezcan ser reorganizados.

G) Por el artículo 4.º se concede carta de naturaleza a los Ministros sin cartera. Tal carácter tendrá, como venía sucediendo hasta ahora, el Ministro Secretario General del Movimiento.

H) Constituiría una grave omisión terminar el comentario del título I sin aludir a lo que constituye una de sus más notables innovaciones. Nos referimos a la excepcional importancia que ahora adquiere la Subsecretaría de la Presidencia. La evolución de este organismo permite que pueda hablarse, como hace GARRIDO FALLA, de una «marcha ascensional» de la misma (25). La Subsecretaría de la Presidencia fué creada por el artícu-

NÁNDEZ, *Reforma de la Administración Central*, en esta REVISTA, núm. 5, mayo-agosto 1951, págs. 279-297.

(24) Cfr. op. cit., pág. 285.

(25) *Nueva estructuración...*, cit.

lo 3.º de la Ley de 8 de agosto de 1939 «con las funciones que correspondían a la extinguida Subsecretaría de la Vicepresidencia y todas aquellas otras de gestión que se le encomienden». Más tarde, al intensificarse el aspecto de acción coordinadora de la Presidencia del Gobierno, «especialmente por cuanto afecta a los programas de Ordenación económico-social elaborados por la Presidencia del Gobierno, así como las múltiples gestiones de competencia y recursos que a la misma específicamente corresponden» (26), pareció conveniente la presencia en el Consejo de Ministros de quien tenía directamente encomendada su gestión administrativa. A tal fin, el artículo 4.º del Decreto-ley de 19 de julio de 1951 otorgó categoría de Ministro al Subsecretario de la Presidencia del Gobierno. Este precepto, ha señalado GASCÓN HERNÁNDEZ, «pudiera llevar a pensar en una especie de Vicepresidencia del Gobierno, por lo demás prevista en el artículo 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, aunque suprimida por la Ley de 8 de agosto de 1939. Esta solución de la Vicepresidencia a que podía llevar el juego lógico de los precedentes y de la disposición de las cosas, continuaba el mismo autor, está descartada con palabras expresas por el legislador, que después de afirmar el carácter ministerial del Subsecretario de la Presidencia del Gobierno, afirma que ejercerá las funciones de Secretario del Consejo de Ministros, es decir, que será Secretario del Gobierno y no Vicepresidente del Gobierno, como hubiera podido pensarse» (27).

Ahora bien, la situación es distinta después de la promulgación de la Ley. Según el párrafo último del artículo 30, «el Presidente del Gobierno estará asistido por el Ministro Subsecretario de la Presidencia, al que corresponderá, además, la Secretaría del Consejo de Ministros». Dicha Secretaría será sólo una de las funciones que como Ministro desempeña el Subsecretario de la Presidencia. Además, el Presidente del Gobierno podrá delegar en aquél, según el apartado 2.º del artículo 22, las funciones administrativas que le corresponden, y, en particular, ordinariamente, las que se señalan en los artículos 7.º y 8.º del artículo 13 (28). Pero, lo que es más importante, como ya sabemos, el Ministro puede presidir las Comisiones Delegadas, que, no es necesario recordar, están integradas por *Ministros*, en representación del Presidente del Consejo. Todo ello creemos autoriza a afirmar que no sería demasiado aventurado considerarlo como un verdadero Vicepresidente del Gobierno (29). Aunque, en

(26) Cfr. el preámbulo al Decreto-ley de 19 de julio de 1951.

(27) *Reforma...*, cit., pág. 286.

(28) 7. Proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, método de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por el cumplimiento de las vigentes. 8. Cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a Cuerpos especiales, y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico.

(29) No estará de más señalar que en países como Italia, donde existe un Ministro Subsecretario de la Presidencia del Consejo, auténtico Vicepresidente del Gobierno,

definitiva, los futuros acontecimientos políticos serán los encargados de modelar con líneas precisas esta figura.

Consecuencia de la ascensión del papel del Ministro Subsecretario de la Presidencia es un potenciamiento de los organismos que de ella dependen, en especial de la Secretaría Técnica, a la que, como ya apuntábamos, está adscrito el Secretariado de las Comisiones Delegadas, y que prácticamente llevará también el del Consejo de Ministros.

I.—La necesidad de establecer una más intensa coordinación en la esfera económica ha llevado a crear, por el artículo 9.º de la Ley, la Oficina de Coordinación y Programación Económica, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y dirigida por una Comisión que preside el Ministro Subsecretario de la Presidencia. Dicha Comisión la integran los Secretarios Generales Técnicos de la Presidencia y de los Ministerios económicos y un Consejero de Economía Nacional. Su misión será elaborar «con visión de conjunto y criterio de unidad los planes de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para el desarrollo de la economía del país y los programas de realizaciones económicas del Estado y demás entidades públicas, teniendo en cuenta los informes del Consejo de Economía Nacional» (30).

2.—A) El título II se ocupa de la competencia de los órganos de la Administración Central. Consta de cuatro capítulos: en el primero se enumera la del Consejo de Ministros (31) y la de las Comisiones Delega-

actúa como Secretario del Consejo de Ministros (Cfr. RANNELLETTI, *Instituzioni di Diritto pubblico*, I, 13 ed., Milán, 1949, pág. 112).

(30) Vid. Exposición de Motivos.

(31) Es de la competencia del Consejo de Ministros: 1. Aprobar el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los Departamentos ministeriales. 2. Acordar la redacción definitiva de los proyectos de Ley y especialmente del de Presupuestos Generales del Estado, sobre la base de los anteproyectos redactados por los Departamentos ministeriales competentes, directamente o previo acuerdo de las Comisiones Delegadas del Gobierno, su remisión a las Cortes y su retirada de ellas cuando se considere procedente. 3. Proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-leyes en caso de guerra o por razones de urgencia. Esta será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Cortes. 4. Someter al Jefe del Estado proyectos de Disposiciones con fuerza de Ley cuando el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con expresa delegación por Ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en pleno. 5. Autorizar la negociación y firma de Tratados o Acuerdos y Convenios internacionales y la adhesión a los existentes. 6. Proponer al Jefe del Estado la aprobación de los Reglamentos para la ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado. 7. Deliberar, previamente a ser sometidas al Jefe del Estado, sobre las propuestas de nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración pública, tales como Embajadores, Capitanes Generales de cualquiera de los tres Ejércitos, Subsecretarios, Directores Generales, Gobernadores civiles y los Gobernadores, Administradores y Secretarios Generales de las plazas y provincias africa-

das (32), exponiéndose, igualmente, las funciones a desempeñar por el Secretariado de las mismas (33). El segundo comprende la del Presidente

nas. La propuesta se hará por el Jefe del Departamento ministerial correspondiente, sin perjuicio de lo que dispongan para los mandos militares las Leyes constitutivas del Ejército. 8. Establecer y suprimir las Comisiones Delegadas del Gobierno que las necesidades de la Administración aconsejen. 9. Acordar la suspensión total o parcial de la vigencia de los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 18 del Fuero de los Españoles, determinando el alcance y duración de la medida, y declarar o levantar, de acuerdo con la Ley de Orden público, los estados de prevención, alarma y guerra. 10. Convocar elecciones con arreglo a Ley. 11. Acordar la ineficacia y la suspensión total o parcial de las sentencias dictadas por los Tribunales contencioso-administrativos, en la forma y caso previstos por la Ley reguladora de dicha jurisdicción. 12. Resolver los recursos que, con arreglo a una Ley, se interpongan ante el Consejo de Ministros. 13. Resolver aquellos asuntos en los que, habiéndose solicitado por un Ministro dictamen preceptivo del Consejo de Estado o del de Economía Nacional, disintiera aquél del parecer de éstos, y decidir acerca de las mociones que dichos Consejos eleven al de Ministros. 14. Determinar el límite de la circulación fiduciaria y adoptar cuantas medidas de importancia aconseje la situación económica del país, sin perjuicio de la competencia de las Cortes. 15. Acordar los gastos superiores a un millón de pesetas que deban realizarse con cargo a créditos calificados como de primer establecimiento o de inversión. 16. Autorizar transacciones sobre los derechos de la Hacienda pública, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno. 17. Cualquiera otra atribución que le venga conferida por alguna disposición legal o reglamentaria y, en general, deliberar acerca de aquellos asuntos cuya resolución deba revestir la forma de Decreto o que, por su importancia y repercusión en la vida nacional, exijan el conocimiento y dictamen de todos los miembros del Gobierno (art. 10).

(32) Compete a las Comisiones Delegadas del Gobierno: 1. Examinar, en su conjunto, las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos que integran esta Comisión y, principalmente, los proyectos de obras o inversiones que haya de aprobar cada Departamento, cuando su importancia o la coordinación de los servicios lo aconsejen. 2. Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, exijan la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución en Consejo de Ministros. 3. Coordinar la acción de los Ministerios interesados, a la vista de objetivos comunes, y redactar programas conjuntos de actuación. 4. Acordar los nombramientos, y resolver los asuntos que, afectando a más de un Departamento de la Comisión respectiva, no requieran, atendida su importancia, ser elevados a decisión del Consejo de Ministros, a juicio del Presidente del Gobierno, o no correspondan a dicho Consejo por precepto legal o reglamentario. 5. Cualquier otra atribución que les confieran las disposiciones vigentes (art. 11).

(33) El Secretario de las Comisiones Delegadas del Gobierno cuidará de la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno; de la distribución del orden del día y de cuantos datos e informes precisen los Ministros para conocer los antecedentes de los asuntos sometidos a su deliberación; de levantar el acta de los acuerdos adoptados y velar por su ejecución; de cuidar de la inserción en el «Boletín Oficial del Estado» de los Decretos, Reglamentos y demás disposiciones generales del Gobierno y custodiar el archivo de sus minutas; registrar todas las disposiciones de carácter general y anotar sus posteriores modificaciones o derogaciones (art. 33).

del Gobierno (34) y la de los Ministros, como Jefes de sus Departamentos (35) (36). El tercero se refiere a los Subsecretarios (37), Directores Ge-

(34) Corresponde al Presidente del Gobierno: 1. Representar al Gobierno de la nación y especialmente en sus relaciones con el Jefe del Estado y las Cortes. 2. Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Ministros y de sus Comisiones Delegadas y dirigir sus deliberaciones cuando no lo presida el Jefe del Estado. 4. Dirigir las tareas del Gobierno, proponer su plan general de actuación y las directrices que han de presidir las actividades de cada uno de los Departamentos ministeriales. 4. Velar por el cumplimiento de las directrices señaladas por el Gobierno y por la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros y de sus Comisiones Delegadas. 5. Asegurar la coordinación entre los distintos Ministerios. 6. Elaborar, previo dictamen del Consejo de Economía Nacional, los planes de desarrollo económico del país y los programas de realizaciones económicas del Estado y demás entidades públicas. 7. Proponer, conocer y elaborar cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, método de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por el cumplimiento de las vigentes. 8. Cuidar de la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios civiles del Estado no pertenecientes a los Cuerpos especiales, y, en general, de todo lo relativo a su régimen jurídico. 9. Proponer al Jefe del Estado que un Ministro se encargue del despacho de los asuntos ordinarios de otro Departamento en caso de ausencia en el extranjero o enfermedad de su titular. 10. Delegar ordinariamente en el Ministro Subsecretario de la Presidencia las facultades enumeradas en los apartados siete y ocho. 11. Ejercer cuantas facultades y atribuciones le correspondan con arreglo a las disposiciones vigentes (art. 13).

(35) Los Ministros, como Jefes de sus Departamentos, están investidos de las siguientes atribuciones: 1. Ejercer la iniciativa, dirección e inspección de todos los servicios del Departamento y la alta inspección y demás funciones que les correspondan respecto de los organismos autónomos adscritos al mismo. 2. Preparar y presentar al Gobierno los proyectos de Ley o de Decreto relativos a las cuestiones atribuidas a su Departamento. 3. Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento. 4. Nombrar y separar a las autoridades afectas a su Departamento no comprendidas en el párrafo séptimo del artículo 10 ni en el número cuatro del artículo cuarto. 5. Nombrar y separar a los funcionarios del Departamento. Destinar y ascender a los mismos cuando sea facultad discrecional del Ministro. 6. Otorgar o proponer, en su caso, las recompensas que procedan y ejercer las potestades disciplinarias y correlativas, con arreglo a las disposiciones vigentes. 7. Resolver, en su última instancia, dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los Organismos y Autoridades del Departamento, salvo que una Ley especial autorice recurso ante el Jefe del Estado, el Consejo de Ministros o la Presidencia del Gobierno. 8. Resolver las contiendas que surjan entre Autoridades administrativas dependientes del Departamento y suscitar conflictos de atribuciones con otros Ministerios. 9. Formular el anteproyecto de presupuesto del Departamento. 10. Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio no reservados a la competencia del Consejo de Ministros, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar del Ministerio de Hacienda la ordenación de los pagos correspondientes. 11. Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Departamento. 12. Y cuantas facultades les atribuyan las disposiciones en vigor (art. 14).

(36) Como es notorio, los Ministros tienen un doble aspecto, político y administrativo; como miembros del Consejo, participan de sus deliberaciones y se manifiestan

nerales (38) y Secretarios Generales Técnicos. Finalmente, el capítulo cuarto regula la delegación de atribuciones.

El objetivo de este título es reunir en un solo cuerpo legal las normas fundamentales relativas a la competencia de los órganos superiores de la Administración Central, que andaban dispersos en numerosas disposiciones. Lógicamente, la exposición no pretende ser exhaustiva, pues de intentarlo, se correría el riesgo de que fuese incompleta y rápidamente superada por disposiciones posteriores. Por otra parte, se entiende que a los efectos de configurar jurídicamente los citados órganos estatales, es suficiente con enumerar las competencias de más alta trascendencia jurídica y administrativa, añadiendo en cada caso una cláusula general que haga referencia a cuantas facultades se le confieran a dichos órganos por

como gobernantes que juegan un papel político. Como Jefes de sus Departamentos respectivos, constituyen esencialmente las autoridades administrativas centrales, correspondiendo al Derecho administrativo el estudio de este segundo aspecto (Cfr. LAUBADÈRE, *Traité élémentaire...*, cit., pág. 58).

(37) El Subsecretario es Jefe superior del Departamento después del Ministro, y con tal carácter tiene las facultades siguientes: 1. Ostentar la representación del Departamento por delegación del Ministro. 2. Desempeñar la Jefatura superior de todo el personal del Departamento y resolver cuantos asuntos se refieran al mismo, salvo los casos reservados a la decisión del Ministro o de los Directores Generales. 3. Asumir la inspección de los Centros, Dependencias y Organismos afectos al Departamento. 4. Disponer cuanto concierne al régimen interno de los servicios generales del Ministerio y resolver los respectivos expedientes cuando no sea facultad privativa del Ministro o de los Directores Generales. 5. Actuar como órgano de comunicación con los demás Departamentos y con los Organismos y Entidades que tengan relación con el Ministerio. 6. Ejercer todas las demás facultades, prerrogativas y funciones que les atribuyan las disposiciones en vigor.

Cuando en un Departamento ministerial existan dos o más subsecretarios, la representación y delegación general del Ministro y la gestión de los servicios comunes del Departamento se encomendarán a uno de aquéllos (art. 15).

Los ascensos, destinos, excedencias y jubilaciones de los funcionarios públicos que se realicen de acuerdo con facultades regladas, serán de la exclusiva competencia del Subsecretario o Director General de quienes aquéllos dependan jerárquicamente (artículo 17).

Los Subsecretarios y Directores Generales, en cuanto se refiere a la organización interna de los Servicios dependientes de los mismos, podrán dictar circulares e instrucciones (art. 18).

(38) Los Directores generales son Jefes del Centro directivo que les está encomendado, y tendrán las siguientes atribuciones: 1. Dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos del Departamento que sean de su incumbencia. 2. Vigilar y fiscalizar todas las dependencias a su cargo. 3. Proponer al Ministro la resolución que estimen procedente en los asuntos que sean de su competencia y cuya tramitación corresponda a la Dirección General. 4. Establecer el régimen interno de las oficinas de ellos dependientes. 5. Elevar anualmente al Ministro un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo. 6. Las demás atribuciones que señalen las Leyes y Reglamentos.

disposiciones específicas (39). Así, pues, son escasas las innovaciones que contiene. Algunas de ellas han sido ya indicadas, al referirnos al Ministro Subsecretario de la Presidencia. Las más importantes entre las demás son, a nuestro juicio, las que pasamos a exponer.

B) a) En el *antiguo régimen* tenía el carácter de Ley toda norma general y obligatoria. El Derecho constitucional moderno va a añadir una nueva nota que terminará por imponerse a los citados: sólo podrá ser considerada como ley aquella norma dictada con el concurso de la representación nacional. Surge así la distinción entre leyes formales y leyes materiales (40). Las primeras son dictadas según el procedimiento establecido por el «órgano u órganos en que reside la potestad legislativa con arreglo al régimen político del país» (41). Las segundas proceden del Poder ejecutivo. Entre ellas hay que separar, de un lado, las que dicta en sustitución del Poder legislativo; de otro, las que de él emanan en virtud de su propia competencia (42). En el primer grupo deben comprenderse los Decretos-leyes y los Decretos legislativos. En el segundo, los Reglamentos. De éstos se ocupa la Ley en el título III; de aquéllos, en los números 3 y 4 del artículo 10, al establecer la competencia del Consejo de Ministros.

Los Decretos-leyes podemos definirlos como aquellos Decretos propuestos por el Gobierno y sancionados por el Jefe del Estado, con el valor y eficacia de Leyes formales, por razones de guerra o urgencia (43). Aparecen regulados por el artículo 13 de la Ley de creación de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942, elevada al rango de Ley fundamental por la Ley de 26 de julio de 1947, de Sucesión a la Jefatura del Estado. Dicho artículo ha sido sucesivamente objeto de dos formulaciones: al promulgarse la Ley establecía que, «en casos de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-ley, las materias regu-

(39) Cfr. Exposición de motivos.

(40) Cfr. O. MAYER, *Derecho administrativo alemán*, I, págs. 6 y 7, y en cuanto al origen histórico y significado de la reserva legal, SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, págs. 169-174.

(41) Cfr. ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, 21 ed., I, Valladolid, 1948, pág. 46.

(42) Sic. ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, I, 7.ª ed., Milán, 1954, páginas 61 y 62.

(43) Dado que la sanción de los Decretos-leyes corresponde siempre al Jefe del Estado y que el Derecho vigente exige taxativamente que se den las circunstancias de guerra o urgencia para que aquéllos puedan dictarse, nos parece preferible esta definición a la ofrecida por R. GÓMEZ-ACEBO, que los considera como «los Decretos emanados por el Gobierno y generalmente del Jefe del Estado, con el valor y eficacia de Leyes formales en razón a causas de absoluta o urgente necesidad» (*El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno*, en esta REVISTA, núm. 6, septiembre-diciembre 1951, pág. 109). Téngase en cuenta, además, que esta definición pudiera llevar a pensar que el Jefe del Estado forma parte del Gobierno, lo que sabemos no es exacto, al menos conceptualmente.

ladas en los artículos 10 y 12. Acto continuo de la promulgación del Decreto-ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes para su estudio y elevación a Ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias (44). Posteriormente, en virtud de la Ley de 9 de marzo de 1946, dictada por el Jefe del Estado en virtud de su prerrogativa, el artículo citado quedó redactado en la forma que sigue: «En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-ley, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto continuo de la promulgación del Decreto-ley, se dará cuenta del mismo a las Cortes.» El núm. 3.º del artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico se limita a establecer que será de competencia del Consejo de Ministros «proponer al Jefe del Estado la sanción de los Decretos-leyes, en caso de guerra o por razones de urgencia. Esta será apreciada por el Jefe del Estado oída la Comisión a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Cortes». Dicha Comisión está compuesta por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un miembro de la Junta Política, un Procurador en Cortes con título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo.

Dado el carácter de Ley fundamental de la de creación de las Cortes Españolas, se plantea el problema de averiguar si con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado se está infringiendo una norma de rango superior, al establecerse el requisito de la audiencia de la Comisión referida. Esta preocupación fué tenida presente por la Comisión que estudió el proyecto de la Ley, según puso de manifiesto su ponente. Precisamente por razones de este tipo se rechazó una enmienda que pretendía volver al texto original de 1942, proponiendo que los Decretos-leyes, acto continuo de su promulgación, pasaran a las Cortes para su estudio y elevación a Leyes, con las propuestas de modificación que se estimaran necesarias. Se estimó, en cambio, rectamente a nuestro entender, que la nueva fórmula respeta en su integridad las facultades del Gobierno, del Jefe del Estado y de las Cortes en cuanto a la propuesta, sanción y conocimiento de las Leyes, y ello porque el dictamen que se establece no es vinculante para el Jefe del Estado (45).

b) Los Decretos legislativos, o Leyes delegadas, pueden ser definidos, con CERETTI, como aquellos «actos que revisten la forma de Decreto de Jefe del Estado y tienen la eficacia de Leyes formales, emanando del Gobierno en virtud de una delegación recibida de los órganos legislativos» (46). Sus

(44) Los arts. 10 y 12 establecen las materias cuyo conocimiento corresponde al Pleno o a las Comisiones de las Cortes. Vid. una exposición de la evolución legislativa en España, en materia de Decretos-leyes y Decretos legislativos, en R. GÓMEZ-ACEBO, op. cit., págs. 116 y ss., donde puede encontrarse igualmente un estudio general del ejercicio de la función legislativa por el Gobierno.

(45) *Discurso*, cit., págs. 14 y ss.

(46) *Corso di Diritto costituzionale italiano*, 1948, pág. 238, citado por R. GÓMEZ-ACEBO, *El ejercicio...*, cit., pág. 105.

primeras manifestaciones en España tuvieron lugar en la época de la codificación, sin que fueran regulados hasta la Constitución republicana de 1931. Derogada ésta, no habían llamado hasta ahora la atención del legislador, pese a lo cual no es difícil encontrar con posterioridad al 18 de julio de 1936 ejemplos de legislación delegada (47). Según el número 4.º del artículo 10, es de la competencia del Consejo de Ministros «someter al Jefe del Estado proyectos de disposiciones con fuerza de Ley cuando el Gobierno cuente, en cada caso, con expresa delegación por Ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en pleno». Los requisitos que se establecen, por tanto, son: 1.º) Delegación *a)* expresa, *b)* para cada caso, *c)* mediante Ley votada en Cortes; 2.º) Dictamen del Consejo de Estado en pleno.

La circunstancia de que la Ley de Régimen Jurídico sea una Ley ordinaria nos fuerza a considerar dos cuestiones: la de la legalidad y la de la eficacia del apartado 4) del artículo 10 que acabamos de exponer.

Como hemos señalado, ni en las Leyes fundamentales ni en el resto de nuestro Derecho vigente se contiene precepto alguno que regule la emisión de Leyes delegadas. Parece por ello que difícilmente podría mantenerse la ilegalidad de una norma cuando no existe ninguna de rango superior a la que deba someterse: para que exista ilegalidad se requiere, ontológicamente, la preexistencia de una norma o conjunto de normas que la establezcan. Ante la carencia de normas que regulen o prohíban la delegación del ejercicio de la potestad legislativa al Gobierno, habrá que mantener la legalidad de la norma por la que se establezcan los requisitos para que dicho ejercicio pueda verificarse.

Pero el problema no es tan simple como los razonamientos expuestos pudieran hacer pensar. En realidad, existe un planteamiento vicioso. El de suponer aplicable en este terreno el principio de que está permitido todo lo que la Ley no prohíbe o, mejor, creer que no existe ninguna prohibición. Y, sin embargo, la realidad es muy distinta. Para enfocar adecuadamente la cuestión es necesario empezar por examinar el órgano u órganos a quienes compete la potestad legislativa y el carecer de las normas que realizan esta atribución de competencias. Como ya sabemos, la potestad de dictar leyes formales corresponde al Jefe del Estado con las Cortes, salvo los supuestos en que la ejercita él solo haciendo uso de su prerrogativa. Así se deduce, especialmente, de la Exposición de Motivos de la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes españolas, según la cual, «continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, en los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el órgano que se crea significará, a la vez que eficaz instrumento de colaboración en aquella función, principio de autolimitación para una institución más sistemática del poder». Según el artículo 1.º de la misma Ley, «es misión princi-

(47) Cfr. R. GÓMEZ-ACEBO, op. cit., págs. 119-120 y 124.

pal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado». La Ley de creación de las Cortes españolas fué elevada al rango de Ley fundamental por el artículo 10 de la de 26 de julio de 1947, de Sucesión a la Jefatura del Estado, con la consecuencia de que para modificarla o derogarla será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referéndum de la nación. De esta atribución de competencias se deduce, por lo pronto, que el Jefe del Estado puede dictar, con la colaboración de las Cortes o, en casos excepcionales, sin ella, leyes formales. En segundo lugar, que ningún otro órgano tiene esa misma potestad. Esto, salvo la facultad del Gobierno de proponer al Jefe del Estado, por razones de guerra o urgencia, la sanción, no ya de leyes formales, sino de Decretos-leyes, que tendrán la misma eficacia de aquéllas. El ordenamiento jurídico, por tanto, ha querido que únicamente los órganos citados tengan la potestad legislativa: el uno, para sancionar las leyes; el otro, para prepararlas y elaborarlas. Y lo ha querido precisamente a través de una Ley fundamental. Si ello es así, dichos órganos, en virtud del principio de la inderogabilidad de la competencia, no podrán transmitir ni su titularidad ni su ejercicio, siquiera sea temporal. A menos que haya una Ley que le faculte para ello. Ley que habría de ocupar en la jerarquía normativa el mismo grado que tiene la norma que atribuye la competencia. Es decir, que en el caso presente se requeriría una Ley fundamental. Toda norma de rango inferior estará infringiendo la Ley fundamental que establece cuáles han de ser los órganos competentes para legislar. Esto es justamente lo que ocurre con el apartado 4) del artículo 10 de la Ley que estamos considerando.

Varias objeciones pudieran oponerse a la postura que mantenemos. En primer lugar, la de afirmar que la Ley de Régimen Jurídico viene únicamente a regular la forma en que ha de ejercitarse la delegación legislativa; no a atribuir al Poder legislativo la competencia para delegar, pues esta competencia ya la tenía, como lo prueba el hecho de que en repetidas ocasiones se haya usado de ella (48). La Ley lo único que haría sería dar carta de naturaleza a estas disposiciones con fuerza de Ley «que vivían un poco clandestinamente en nuestro Derecho», como señalaba ante las Cortes el señor SÁNCHEZ AGESTA (49). Pero así obrando se incurre en una petición de principio, la de estimar que el desarrollo de una actividad implica la competencia para realizarla. Cuando lo primero que habrá que demostrar es la competencia, como presupuesto de la legalidad de los actos que se realizan. Por lo demás, la misma circunstancia de la «clandestinidad» debe ponernos en guardia, pues tal situación va acompañada en no pocas ocasiones de la infracción del orden jurídico existente.

(48) En los Decretos-leyes de 21 de febrero y 24 de julio de 1947, así como en el de 19 de enero de 1951 (art. 4.º del I y 3.º y 1.º del II), se contienen autorizaciones al Gobierno para que modifique mediante Decreto otras disposiciones de rango jerárquico legal, bien sean Leyes o Decretos-leyes (Cfr. R. GÓMEZ-ACEBO, op. cit., pág. 124).

(49) SÁNCHEZ AGESTA, *Discurso*, cit., pág. 17.

Podría objetarse igualmente que, dado que el Jefe del Estado puede dictar leyes sin necesidad de la colaboración de las Cortes, haciendo uso de su prerrogativa, y que él será el encargado de sancionar los Decretos legislativos, el precepto que comentamos no supondría ninguna infracción, por aquello de que quien puede lo más puede lo menos. Tampoco este argumento nos parece convincente: en primer lugar, la forma normal de legislar es la de la colaboración entre el Jefe del Estado y las Cortes; el ejercicio de la prerrogativa tiene carácter excepcional, como lo demuestran las contadas ocasiones en que se han dictado leyes por este procedimiento. Además, desde el punto de vista formal, es distinta la actuación del Jefe del Estado cuando sanciona las leyes y cuando sanciona los Decretos legislativos. En el primer caso actúa como titular del Poder legislativo; en el segundo, como Jefe del Estado, es decir, titular de todos los poderes del mismo.

Finalmente, no faltará quien nos objete que la legislación delegada, en última instancia, se reduce a una forma de ejercicio de la potestad reglamentaria. A esta afirmación oponemos que los Reglamentos no pueden versar, como más adelante se verá, sobre las materias reservadas, y por su propia naturaleza carecen de eficacia para modificar una ley formal anterior. Además, la diferencia es mayor en nuestro ordenamiento, ya que, contrariamente a lo que ocurre en otros países, por ejemplo Italia (50), no se exige que la Ley de delegación fije criterios directivos a los que habrá de adaptarse el Poder ejecutivo en el ejercicio de las facultades que se le confieren.

En resumen, por tanto, mantenemos la inconstitucionalidad del apartado 4.º del artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Pero es que, además, la eficacia de este precepto es muy limitada. Al estudiar FUEYO el sistema de producción de normas, señala la necesidad de que aquellas que lo establecen tengan rango superior a las que se dicten con arreglo al sistema establecido (51). En caso contrario, la declaración tendría un carácter poco menos que platónico. Y esto es lo que ocurre en el supuesto presente: como se recordará, la delegación según

(50) «El ejercicio de la función legislativa, dice el art. 76 de la Constitución, no puede ser delegado al Gobierno sino con determinación de principios y criterios directivos y sólo por tiempo limitado y para objetos definidos.»

(51) «Es preciso advertir, señala FUEYO, que si el sistema de producción en este punto ha de significar algo más que un plan puramente interno del funcionamiento de la organización de poder, tiene que ser puesto a salvo del juego del principio *lex posteriori derogat priori*, al menos con respecto a la tipología normativa que el mismo establece. En otras palabras, las normas que la estatuyen tienen que formar un tipo aparte de la cadena de tipos regulados, puesto que si su significación normativa es idéntica a éstos, su inobservancia ha de ser necesariamente interpretada como una modificación o derogación posterior» (*Legitimidad, validez y eficacia*, en esta REVISTA, núm. 6, septiembre-diciembre 1951, pág. 66).

el precepto que comentamos habrá de ser expresa, para cada caso y mediante Ley votada en Cortes. Ahora bien, ello se prescribe en una ley ordinaria. Por lo que una ley posterior del mismo rango puede modificarla. En consecuencia, si una ley no es votada en Cortes, o delega con carácter genérico, o establece que no será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, será completamente invulnerable desde el punto de vista de su adecuación a los principios que informan el Derecho positivo español.

No quisiéramos pecar de formalistas. La práctica enseña, y el Derecho comparado ha recogido esta enseñanza, la necesidad del instituto de la legislación delegada. Nuestro ordenamiento jurídico no puede constituir una excepción. Lo único que propugnamos es la conveniencia, tanto desde el punto de vista de la legalidad como desde el de la eficacia, de que al regularla se haga a través de los cauces adecuados. Y este cauce sólo puede ser el de una Ley fundamental.

Pocas novedades ofrecen el resto de los preceptos reguladores de la competencia de los órganos superiores de la Administración del Estado. Casi todos ellos tienen el carácter de declaraciones pleonásticas. Lo cual no quiere decir que consideramos desierta su inclusión. Tanto por razones prácticas como teóricas, es extraordinariamente interesante contar con un texto en que se incluyan los principios básicos de la organización administrativa. En adelante, sólo cuando el tema a considerar se refiera a las peculiaridades de alguno de los órganos en cuestión, deberá el interesado iniciar ese enojoso peregrinar por colecciones legislativas, que constituye una de las cargas más gravosas de quienes se encuentran en contacto con el Derecho administrativo. Este es un mérito de la Ley que sería injusto silenciar.

C) En el artículo 19 se establece la posibilidad de que en los Ministerios civiles exista un Secretario General Técnico con categoría de Director General para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del Departamento (52). Obsérvese que en todo caso este precepto tiene sólo carácter facultativo.

(52) Según el art. 19, «en los Ministerios civiles podrá existir un Secretario General Técnico, con categoría de Director General, para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del Departamento, especialmente en orden a los puntos siguientes: 1) Elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento, 2) Prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro en los asuntos que éste juzgue conveniente, con vista a la coordinación de los servicios, 3) Proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos Centros del Ministerio y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo, atendiendo principalmente a los costes y rendimientos, 4) Proponer las normas generales sobre adquisición de material y cuantas disposiciones afecten al funcionamiento de los servicios, 5) Preparar compilaciones de las disposiciones vigentes que afecten al Ministerio, proponer las refundiciones o revisiones de textos legales que se consideren oportunas, y cuidar de las publicaciones técni-

Los Ministerios del Ejército, Marina y Aire se regirán, en lo que afecta a su organización, mando y jerarquía, por sus disposiciones especiales (art. 21).

D) Una vez expuesta en los capítulos I, II y III del título II la competencia del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas, de la Presidencia del Gobierno, de los Ministros, de los Subsecretarios, de los Directores Generales y de los Secretarios Generales Técnicos, en el capítulo IV se regula la delegación de atribuciones a través de una serie de normas comunes a todos aquéllos. Por esta razón consideramos como un acierto técnico de la Ley la inserción de estas normas en un capítulo aparte de los demás, pero siempre dentro del título relativo a la competencia. La delegación es, en efecto, una nueva competencia a añadir a la de cada uno de los órganos citados. Pero es que, además, de la posibilidad de la delegación se desprende que las atribuciones de dichos órganos no corresponden a cada uno de ellos con carácter exclusivo, sino también a aquellos en quienes se pueden delegar, aunque condicionada en cuanto a éstos al acto de delegación de los primeros (53). Unas veces, el órgano en que se puede delegar es sólo uno. Así el Consejo de Ministros, por acuerdo unánime, y el Presidente del Gobierno, pueden delegar sus funciones administrativas, respectivamente, en las Comisiones Delegadas y en el Ministro Subsecretario de la Presidencia. En otras ocasiones son varios los órganos en que se puede delegar: los Ministros pueden hacerlo en los Subsecretarios o Directores Generales; los Subsecretarios, en los Directores Generales y otras Autoridades del Departamento, y los Directores Generales, en los Jefes de Sección y Autoridades dependientes de aquéllos. En los dos últimos casos, se exige la aprobación del Ministro. De acuerdo con la opinión, casi unánime, de la doctrina, la delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya concedido, y las atribuciones que se posean por delegación no serán delegables (art. 22) (54). Salvo en el caso de la delegación de las funciones administrativas del Consejo de Ministros a las Comisiones Delegadas, las delegaciones de fa-

cas, periódicas o no, del Ministerio. 6) Dirigir y facilitar la formación de las estadísticas acerca de las materias de la competencia del Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y las demás que se estimen convenientes. Para el cumplimiento de las anteriores funciones, podrá recabar de las Direcciones Generales y Organismos del Departamento, así como de sus Servicios descentralizados, cuantos informes, datos y documentos considere precisos para el cumplimiento de sus fines.

(53) Cfr. FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, Milán, 1950, en particular págs. 31 y ss.

(54) Es frecuente invocar como fundamento de la prohibición de delegar las atribuciones que se posean por delegación la máxima de origen privatístico *delegata potestas non delegatur*. Sin embargo, estimamos que los principios del Derecho privado no son aquí aplicables. La causa de esta prohibición es la inderogabilidad de la competencia. Dado que ésta corresponde al órgano delegante y al delegado, el segundo no podrá a su vez transmitir, siquiera temporalmente, su ejercicio (Sic. FRANCHINI, op. cit., págs. 175 y ss.).

cultades que los diversos órganos de la Administración confieran a otros inferiores se publicarán en el «B. O. del Estado». Cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán como dictadas por la autoridad que la haya conferido (art. 32).

E) Distinta de la delegación es la desconcentración administrativa. Con aquélla se transmite temporalmente el ejercicio de una función; a través de la desconcentración se establece con carácter permanente una nueva distribución de funciones. La primera se realiza dentro de un cuadro prefijado de competencias; mediante la segunda se verifica una nueva ordenación de las competencias (55). La Ley dicta en las cuatro primeras disposiciones adicionales normas para efectuar la desconcentración administrativa. En el término de un año a contar desde la promulgación de la Ley, los distintos Ministerios remitirán a la Presidencia del Gobierno una propuesta detallada sobre los asuntos cuya resolución pueda encomendarse a órganos que ocupen en la jerarquía administrativa grados inferiores a los de aquellos a quienes actualmente corresponde. Estas propuestas deberán redactarse con vista a acelerar los procedimientos, conceder a órganos inferiores centrales y delegados provinciales o locales la potestad de resolver definitivamente en vía administrativa y con el fin de reducir la materia propia de la competencia de los órganos superiores del Ministerio. Se establece, sabiamente, la prohibición de que estas propuestas impliquen un aumento del número de servicios u organismos delegados de la Administración en las provincias o en los Departamentos ministeriales, señalándose que antes bien deberán procurar la integración en una sola Delegación de los servicios provinciales o locales dependientes de un mismo Ministerio. En la disposición 4.^a se contiene una autorización al Gobierno para que dicte las disposiciones oportunas en orden al traslado de competencias que se preceptúa.

La importancia práctica de las medidas que acabamos de exponer no necesita ser subrayada. En el prólogo de una obra reciente clasifica LUCIFREDI la centralización como «una de las plagas sangrantes que más afligen a la Administración italiana» (56). Las palabras del Profesor de la Universidad de Génova son perfectamente aplicables en nuestra patria. No es éste el momento de entretenernos a considerar las ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización administrativa (57). Cualquiera que sea la postura que se adopte en cuanto a la vieja polémica, parece en todo caso indudable, como el autor citado señalara en otra ocasión ante la Cámara de los Diputados de su país, que un sistema excesivamente centralizado origina pérdida de tiempo, aumento de gastos y, en ocasiones, incluso una menos feliz solución de las cuestiones administra-

(55) Vid., sobre el particular, autor y op. cit., págs. 28 y ss.

(56) LUCIFREDI y COLETTI, *Decentramento amministrativo*, Turín, 1956, pág. VII.

(57) Vid. op. cit., págs. 1 y ss.

tivas (58). Esto ha llevado a los realizadores de las reformas de esta naturaleza a considerar la descentralización como un elemento fundamental de las mismas (59) (60). Los de la española no podían ignorar y no han ignorado esta realidad.

Conviene señalar, no obstante, que con las medidas expuestas, no se realizará en rigor una descentralización, puesto que no se traspasan competencias de la Administración directa a la indirecta, sino simplemente una desconcentración. Aun así, sus efectos beneficiosos, siempre que el Gobierno haga uso adecuado de la autorización que se le confiere, pueden ser muy notables. No estará de más, sin embargo, recordar la conveniencia de que también se realice una descentralización en favor de los entes locales, acompañada, como es inevitable, si se pretende que tenga alguna virtualidad, de la necesaria reforma de sus haciendas. La experiencia inglesa de potenciar las mayores circunscripciones territoriales o establecer una estructura de tipo regional, es en este terreno especialmente aprovechable. La provincia podía constituir la base para ello. Como GARCÍA DE ENTERRÍA ha demostrado en una brillante conferencia, nuestra Ley de Régimen local recoge esta nueva dirección, introduciendo un giro en la línea seguida desde que Javier de BURGOS estableciera el sistema actualmente vigente. Se ha producido así, afirma dicho autor, una «provincialización de nuestro régimen local (61).

III

1.—El Título III de la Ley se ocupa de las disposiciones y resoluciones administrativas. En los diecisiete artículos que comprende se incluyen una serie de normas de mayor interés relativas a ambas clases de actos administrativos. Pasemos a exponer las más importantes, comenzando por las que se refieren a las disposiciones administrativas.

(58) *Sulla legge per il decentramento amministrativo*, Roma, 1952, pág. 2.

(59) En Italia la exigencia de la descentralización administrativa ha llegado incluso a ser sancionada en la Constitución. Vid. sobre el particular nuestro trabajo *La reforma...*, cit., págs. 203 y ss., y, posteriormente, la obra citada en la nota anterior.

(60) Una excepción del movimiento descentralizador lo constituye Inglaterra, aunque para enfocar adecuadamente el problema en este país hay que tener en cuenta las peculiaridades de la situación de que se parte. Debido a ella, el sistema inglés, aunque desde el punto de vista dinámico tiende a la centralización, desde el punto de vista estático es mucho más descentralizado que el de los países del Continente europeo. Asistimos a una quiebra del *Self-government*, pero aun así la Administración central, en la medida en que en dicho país pueda emplearse este término, deja a los entes locales una libertad de acción y una abundancia de cometidos muy superior a aquella de que disfrutaban en los restantes países. Cfr. sobre el tema próximamente nuestro trabajo *Los movimientos centralizadores...*, cit.

(61) *La provincia en el régimen local español*, en las jornadas municipalistas en las Islas Canarias. Todas las conferencias pronunciadas en dicha ocasión han sido publicadas en Las Palmas de Gran Canaria, 1957, bajo el título *Las Jornadas Municipalistas en las Islas Canarias*. Existe *separata*. Vid. en particular, págs. 14 y 15 de la misma.

A) La ordenación jerárquica de las normas y el respeto de la misma tiene una gran importancia desde el punto de vista político y jurídico. En el primer sentido porque a través de ella se consigue, como FUEYO señala, una «ordenación funcional del aparato de poder» (62). La técnica consiste en enumerar y ordenar jerárquicamente los «tipos normativos»; asignar la competencia para dictar cada uno de estos tipos normativos a órganos determinados y exigir que los mandatos sobre ciertas materias o de cierto contenido se realicen mediante un tipo normativo concreto. Desde el punto de vista jurídico, la ordenación jerárquica de las normas debe considerarse como uno de los elementos del principio de legalidad. Este, como afirma GARRIDO FALLA, no solamente supone la sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, sino, asimismo, el respeto absoluto en la producción de las normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, y, finalmente, la sumisión de los actos concretos de las autoridades administrativas a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por esa misma autoridad e incluso por otra autoridad de grado inferior, siempre que actúe en el ámbito de su competencia (63).

Haciéndose eco de la importancia señalada, el Fuero de los Españoles declara en su artículo 17 que «los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas». Hasta ahora, sin embargo, no existía ningún texto legal en que se desarrollara en todos sus extremos esta declaración. El que estamos comentando viene a llenar este vacío realizando una regulación detallada en que se sigue la técnica consignada en el párrafo anterior. El artículo 23, en efecto, establece en su párrafo primero que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior. Según el párrafo segundo, las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa: 1) Decretos; 2) Ordenes acordadas por las Comisiones delegadas del Gobierno; 3) Ordenes ministeriales; 4) Disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía. Como complemento de este artículo se establece en el siguiente que adoptarán la forma de Decreto las disposiciones generales no comprendidas en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, y las resoluciones del Consejo de Ministros, cuando así lo exija alguna disposición legal, y serán firmadas por el Jefe del Estado y refrendadas por el ministro a quien correspondan. Si afectaren a varios Ministerios, el Decreto se dictará a propuesta de los ministros interesados y será refrendado por el Presidente del Gobierno o el Ministro Subsecretario de la Presidencia. En virtud del artículo 25, las disposiciones y resoluciones

(62) *Legitimidad, validez y eficacia...*, cit., pág. 62.

(63) *Teoría de las fuentes del Derecho administrativo*, que aparecerá próximamente.

de los ministros adoptarán la forma de Ordenes e irán firmadas por el titular del Departamento. Cuando la disposición o resolución administrativa, finalmente, dimanase de una Comisión Delegada del Gobierno o afecte a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del ministro competente o de la Presidencia del Gobierno dictada a propuesta de los ministros interesados, constando además, en el primer caso, en el libro de actas correspondientes. Con las disposiciones precedentes queda perfectamente limitada la situación jerárquica en que cada disposición administrativa se encuentra respecto de las demás, eliminándose, por otra parte, los problemas que antes se planteaban en relación con la eficacia y forma de impugnación de aquellos actos administrativos dictados mediante la colaboración de varios ministros.

B) Pero no basta para establecer el régimen de las disposiciones administrativas con fijar el orden jerárquico que éstas ocupen entre sí; es necesario, además, delimitar su situación frente a la Ley. Los artículos 26, 27 y 28 tienen este cometido. Como es sabido, son dos las clases de límites a que está sometida la Administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria. De un lado, no podrá ser objeto de la misma la regulación de las «materias reservadas»; de otro, por su propia naturaleza, los Reglamentos deberán estar subordinados a la Ley. Ambos extremos aparecen recogidos en el primero de los artículos citados, según el cual «la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular, salvo autorización expresa de una Ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes». Hasta la promulgación de la Ley tenían el carácter de materias reservadas, las siguientes: 1) las que se enumeran en los artículos 10 y 12 de la Ley de creación de las Cortes Españolas; 2) el artículo 8 del Fuero de los Españoles, asigna tal carácter a la imposición de las prestaciones personales que exija el interés de la nación y las necesidades públicas; 3) en virtud del artículo 9 de la misma Ley fundamental, nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a Ley votada en Cortes. En adelante, debido al artículo 27, existirán otras dos materias para legislar sobre las cuales será necesaria también una Ley de rango formal: En primer lugar, los Reglamentos, circulares, Instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas; en segundo lugar, se amplía la prohibición de imponer tributos en el sentido de que no podrá imponerse ningún tipo de exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo en aquellos casos en que expresamente lo autorice una Ley, que habrá de ser, precisamente, votada en Cortes. El requisito, sin embargo, de que dicha Ley sea votada en Cortes es inoperante, por las mismas razones que exponíamos al referirnos a los Decretos legislativos: Dado el carácter de Ley ordinaria, de la de régimen jurídico, cualquier Ley posterior podrá modificarla, aunque haya sido dictada por el Jefe del Estado en virtud de su prerrogativa. Según la quinta de las disposiciones adicionales, el Gobierno dispondrá lo necesario para la mejor efectividad del precepto que acaba-

mos de recoger, elevando a las Cortes, en el plazo de seis meses, las propuestas de reforma o convalidación que estime convenientes.

Las disposiciones administrativas que infrinjan los límites expuestos, dice el artículo 28, serán nulas de pleno derecho.

C) En el artículo 29 se establece el requisito de la publicación en el «Boletín» de las disposiciones administrativas que produzcan efectos jurídicos de carácter general. Sin embargo, dado su carácter de actos administrativos, dichas disposiciones administrativas producirán efectos jurídicos respecto de los particulares a quienes sean notificadas.

2. A) Los artículos 30 y ss., establecen el régimen de las resoluciones administrativas de carácter particular. De acuerdo con las exigencias del principio de la legalidad, dichas resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, y ello aunque aquéllas tengan rango igual o superior a éstas (art. 30). Las resoluciones y acuerdos que dicta la Administración, bien de oficio o a instancia de parte, lo serán según el artículo 31, con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo.

B) El privilegio de la ejecutoriedad de los actos administrativos es admitido comunmente por la doctrina y por la jurisprudencia. El artículo 361 de la Ley de Régimen Local, en su texto refundido de 24 de junio de 1955, lo establece en cuanto a los actos y acuerdos de las autoridades y corporaciones locales. Hasta ahora, sin embargo, no existía ninguna norma en análogo sentido en cuanto a los de las Autoridades y Organismos de la Administración del Estado. Este vacío es llenado por el artículo 33, a tenor del cual los referidos actos y acuerdos de las Autoridades y Organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo los casos en que una disposición establezca lo contrario o requiera una aprobación o autorización superior. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución de acuerdo recurrido en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. El acuerdo de suspensión será motivado (art. 24).

C) En el artículo 35 se declara el derecho de los particulares de ejecutar las acciones que procedan ante la jurisdicción competente, contra los actos o acuerdos de la Administración, que pongan fin a la vía administrativa, siempre que cumplan los requisitos previos exigidos en cada caso por las disposiciones vigentes. Tales actos serán los siguientes: 1) los del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno; 2) los de los Ministros, salvo cuando proceda recurso de reposición o una ley especial otorgue recurso ante otro de los órganos superiores de la Administración del Estado; 3) los de las Autoridades inferiores en los casos que re-

suelvan por delegación de un Ministro o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa; 4) los de los Subsecretarios y Directores generales relativos al personal, y 5) los de cualquier Autoridad, cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria.

D) Una de las cuestiones más debatidas de los últimos tiempos ha sido la de la potestad de la Administración de anular de oficio sus propios actos declarativos de Derecho, cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley. En el artículo 37 se prohíbe dicha anulación, salvo cuando tales actos infrinjan expresamente la Ley según dictamen del Consejo de Estado y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados. Igualmente podrá la Administración, dentro del mismo plazo, rectificar los errores materiales y de hecho. Acaso sea éste el precepto de la Ley que más problemas planteará al intérprete. Su examen justificaría por sí sólo una monografía. Así, ¿por qué limitar a cuatro años el plazo para rectificar los errores de hecho?; ¿se admite la revocación de los actos declaratorios de Derecho?; ¿Se exigirá el dictamen del Consejo de Estado para que la Administración pueda anular de oficio los actos inexistentes?; ¿podrá simplemente desconocerlos? La enumeración resultaría interminable. La jurisprudencia será la encargada de desmenuzar este precepto, lo que ciertamente no conseguirá realizar sin grandes esfuerzos.

E) Según el artículo 38, contra las providencias dictadas por las autoridades administrativas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido no procede la acción interdictal.

F) El artículo 21 del Fuero de los Españoles configura el derecho de petición. Este derecho es desarrollado por el artículo 39 de la Ley que nos ocupa establece que toda persona, natural o jurídica, podrá dirigir instancias y peticiones a las Autoridades y Organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia. Las citadas Autoridades y Organismos están obligados a resolver las instancias que se les dirijan por las personas directamente interesadas o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo. Cuando se trata de una simple petición, la Administración sólo vendrá obligada a acusar recibo de la misma. Las corporaciones, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas e institutos armados, sólo podrán ejercitar el citado derecho de petición de acuerdo con las disposiciones por que se rijan.

IV

El título IV se ocupa de la responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y funcionarios. Consta de diez artículos, del 40 al 49, divididos en dos capítulos. En el capítulo primero se regula la responsabilidad patrimonial del Estado; en el segundo, la de sus Autoridades y funcionarios.

1.—Acaso sea la de la responsabilidad patrimonial del Estado la materia en que se ha producido una evolución legislativa más rápida en los últimos años dentro de nuestra patria. De admitirse en muy escasa medida ha pasado a establecerse con una amplitud difícilmente superable. Hasta la promulgación de la Ley de Régimen Local, la norma fundamental en la materia era el párrafo quinto del artículo 1.903 del Código civil, que dice así: «El Estado es responsable, por este concepto, cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada.» La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo interpretó este artículo en el sentido de que los daños causados por la Administración a través de sus órganos ordinarios o de los funcionarios obrando en ejercicio de sus cargos, era responsable personalmente el propio funcionario o el titular del órgano de que se tratase, conforme a la Ley de responsabilidad civil de los Funcionarios de 5 de abril de 1904 (Sentencias de 18 de mayo de 1904, 8 de julio de 1911 y 18 de febrero de 1914) (64). Esta interpretación equivalía a admitir la irresponsabilidad civil administrativa. La primera quiebra del sistema la representa la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, que en su artículo 405 establece el principio opuesto declarando que «las entidades locales responderán civilmente, en forma directa o subsidiaria», de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroge la actuación de sus órganos de Gobierno, o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas. El daño habrá de ser efectivo, material e individualizado. El artículo 406 especifica que la responsabilidad será directa; primero, en materia contractual; segundo, cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la entidad local, sin culpa, o negligencia grave imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes. El párrafo segundo de este artículo declara aplicable a las relaciones de Derecho privado de las Corporaciones locales los artículos 1.902 y ss. del Código civil.

Sin embargo, la Ley de Régimen Local no es aplicable a la Administración Central, por lo que en esta esfera continuaba rigiendo la irresponsabilidad antes consignada. Esta situación cambió radicalmente al promulgarse la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. Según su artículo 121 «dará... lugar a indemnización... toda lesión que los particulares sufran en los bienes o derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que

(64) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La doctrine de la responsabilité civile de l'Administration dans le droit espagnol récent*, «Revue Internationale des Sciences Administratives», vol. XXII, 2 de jun. 1956, pág. 102. Existe *separata*.

la Administración pueda exigir de sus funcionarios por tal motivo» (65-66).

De esta forma, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, se ha abandonado la enunciación de la responsabilidad de la Administración como una responsabilidad indirecta producida como consecuencia de actos ilícitos de los funcionarios y agentes, que es la forma en que con casi absoluta generalidad vienen produciéndose los pronunciamientos legislativos en la materia (67). El artículo 122 de la Ley exige que «el daño habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizable con relación a una persona o grupo de personas». La regulación que acabamos de exponer, sin embargo, en primer lugar, era aplicable solamente a las lesiones que los particulares sufrieran en los bienes o derechos a que se refiere la Ley en que se contiene, aunque no han faltado autores que mantengan la posibilidad de una interpretación extensiva de la misma (68). Además, nada contiene en cuanto a la responsabilidad de la Administración de las relaciones de Derecho privado.

Los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado completan la evolución de nuestro Derecho positivo en la materia. El sistema que se establece en cuanto a las relaciones de Derecho público es el mismo que hemos expuesto en el párrafo anterior: los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa. Como se ve, se habla de cualquier bien o derecho, con lo que queda salvado el problema que antes apuntábamos. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas no presupone derecho a indemnización; ésta podrá pedirse en vía contenciosa con arreglo a la ley de dicha jurisdicción o en la vía administrativa. Cuando la lesión es consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa, o aun siendo impugnables, el perjudicado obra por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministro respectivo, o al Consejo de Ministros si una

(65) Refiriéndose a la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, ha escrito CATALDI: «Probablemente es una de las pocas leyes europeas de este siglo que puede compararse, por su organicidad y constructividad, con las grandes leyes del siglo pasado.» Recensión a LESSONA, *Espropriazione per pubblica utilità*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», julio-septiembre 1957, pág. 717.

(66) Vid., para un estudio de la responsabilidad de la Administración, en la forma que lo configura esta Ley, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Madrid, 1956, págs. 143-236.

(67) *La doctrine de la responsabilité...*, cit., pág. 107.

(68) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios...*, cit., págs. 179 y ss.

Ley especial así lo dispone, y la resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso-administrativo en cuanto a la procedencia y cuantía de la indemnización. En todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motivó la indemnización.

En cuanto a las relaciones de Derecho privado, establece el artículo 41 que el Estado responderá directamente de los daños y perjuicios causados por las Autoridades, funcionarios o agentes, considerándose la actuación de los mismos como actos propios de la Administración del Estado. La responsabilidad en estos casos habrá de exigirse ante los Tribunales ordinarios. Así queda salvada la falta de disposiciones sobre esta materia, en la que difícilmente podría haber penetrado la Ley de expropiación forzosa por las propias limitaciones de su contenido.

Como se ve, el sistema que establece la Ley, siguiendo los principios dictados por la de expropiación forzosa, es notoriamente más progresivo que el contenido en la Ley de Régimen local. Ahora bien, como ya sabemos, la primera de las Leyes citadas, es decir, la que estamos comentando, no es aplicable a las Provincias y Municipios, mientras que debe estimarse que sí lo es la de expropiación forzosa (69). El resultado será que en lo sucesivo la responsabilidad de la Administración Central se regirá por los preceptos de la Ley de Régimen Jurídico, y en cuanto a la de los entes locales, será necesario distinguir entre las relaciones de Derecho público y las de Derecho privado. En aquéllas habrá que acudir a la Ley de expropiación forzosa; en éstas, dado que no son objeto de la misma, continuará teniendo vigencia la Ley de Régimen local.

2.—Los artículos 42 a 49 se refieren a la responsabilidad de las Autoridades y funcionarios del Estado. En el primero de ellos se establece el derecho del Estado, sin perjuicio de que indemnice a los terceros lesionados, a exigir de sus Autoridades, funcionarios o agentes la responsabilidad en que hubieran incurrido por culpa o negligencia graves, previa la instrucción del expediente oportuno con audiencia del interesado. Asimismo podrá la Administración instruir igual expediente a las autoridades, funcionarios o agentes que por culpa o negligencias graves hubieren causado daños o perjuicios en los bienes y derechos del Estado.

Los particulares podrán también, en virtud del artículo 43, exigir a las Autoridades y funcionarios civiles, cualquiera que sea su clase y categoría, el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos hayan irrogado por culpa o negligencia graves en el ejercicio de sus cargos.

La responsabilidad de orden penal de las autoridades y funcionarios podrá exigirse ante los Tribunales de Justicia competentes.

Los artículos 45 y 46 señalan cuáles son estos Tribunales, respectiva-

(69) Sic. autor y op. cit., págs. 194 y ss., y S. ROYO-VILLANOVA, *La responsabilidad de la Administración*, en esta REVISTA, núm. 19, pág. 57.

cial penal contra las autoridades podrá iniciarse por el Ministerio fiscal o a instancia del ofendido o perjudicado. El artículo 48 se remite al estatuto de funcionarios y disposiciones especiales de cada Cuerpo, en cuanto a la responsabilidad disciplinaria. Finalmente, la responsabilidad civil, penal y disciplinaria de los militares y funcionarios de las carreras judicial y fiscal será exigida, según el artículo 49, conforme a lo establecido en las disposiciones especiales por que se rigen. El procedimiento judicialmente, en la materia civil y en la materia penal.

RAFAEL ENTRENA CUESTA

Ayudante de Clases prácticas de la Universidad
de Madrid.

