

# El artículo 103.1 de la Constitución en el proceso constituyente

La Constitución Española de 1978 ha recogido en su artículo 103.1 los principios que han de regir la organización de las Administraciones Públicas. En un intento de comprender mejor las razones y el alcance de esta constitucionalización se abordan las siguientes cuestiones:

I. Las concordancias del artículo 103.1 CE con otros preceptos constitucionales.

II. Derecho comparado.

III. Antecedentes en el Derecho español.

IV. El debate constituyente en relación con el artículo 103.1 CE.

## I. CONCORDANCIAS DEL ARTÍCULO 103.1 CE

El artículo 103.1 está especialmente en concordancia con los siguientes artículos, también de la Constitución: 9, 23.2, 25.1 y 3, 26, 54, 70.1.b), 97,

104, 105, 106, 107, 132, 136, 137 y 158 (título VIII).

## II. DERECHO COMPARADO

Aunque las Constituciones europeas no contengan un artículo idéntico al artículo 103.1 CE, sí que presentan puntos en común las siguientes Constituciones:

a) Constitución italiana de 1947, artículo 97: «Los organismos públicos (*I pubblici uffici*) se organizarán según los preceptos de la ley, de tal modo que se garantice su buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración [...]».

b) Constitución griega de 1975, artículo 101: «1. La Administración del Estado estará organizada sobre la base del sistema de desconcentración. 2. La división administrativa del país se realizará en consideración a las condiciones geoeconómicas y sociales, así como a las del transporte.

3. Los órganos no centrales del Estado tendrán competencia general de decisión para los asuntos de su respectiva circunscripción. Los servicios centrales, aparte de las competencias especiales que les están reservadas, darán las directrices generales, asegurarán la coordinación de los órganos no centrales y ejercerán sobre éstos el control que la ley establezca.»

c) Constitución portuguesa de 1976, artículos 267 y 268:

Artículo 267: «Principios fundamentales. 1. La Administración pública tiende a la consecución del interés público, dentro del respeto a los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos. 2. Los órganos y agentes administrativos estarán subordinados a la Constitución y a la Ley y deberán actuar con justicia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.»

Artículo 268: «Estructura de la Administración. 1. La Administración pública será estructurada de tal modo que se aproximen los servicios a la población, se asegure la participación de los administrados en la gestión efectiva de los mismos, especialmente a través de las organizaciones populares básicas o de otras formas de representación democrática y se evite la burocratización. 2. A efectos de lo dispuesto en el número anterior, la Ley establecerá formas adecuadas de descentralización y desconcentración administrativa, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de acción y de los poderes de dirección y supervisión (superintendencia) del Gobierno. 3. La tramitación de la actividad administrativa será objeto de una ley especial, que asegurará la racionalización de los medios que los servicios hayan de utilizar y la participación de los ciudadanos en la for-

mación de las decisiones o resoluciones que les afecten.»

### III. ANTECEDENTES EN EL DERECHO ESPAÑOL

Como precedentes históricos del actual artículo 103.1 CE cabe señalar los siguientes:

a) Constitución Española de 1931, artículo 101: «La Ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria y contra los actos discrecionales de la misma constitutivos de exceso o desviación de poder.»

b) Los precedentes de mayor interés se encuentran dentro de las Leyes Fundamentales y ordinarias del período franquista:

1. Leyes Fundamentales, básicamente las siguientes:

— Ley Orgánica del Estado, artículo 40.1: «La Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general.»

— Fuero de los Españoles, artículo 17: «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 ser arbitrariamente interpretadas ni alteradas.»

2. Legislación ordinaria, básicamente las siguientes leyes:

— Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; además de las importantes disposiciones adicionales que afectan al tema de la des-

concentración, cabe destacar su artículo 1: «La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.»

— Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 29: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.»

#### IV. EL DEBATE CONSTITUYENTE EN RELACION AL ARTICULO 103.1

Se expone a continuación cuáles fueron las propuestas de redacción del artículo 103.1 en las sucesivas fases del proceso de elaboración de la Constitución de 1978, así como los votos particulares y enmiendas que en cada momento se fueron formulando. A estos efectos seguiremos todo el proceso de discusión del texto constitucional: Anteproyecto, Ponencia, Comisión del Congreso, Pleno del Congreso, Comisión del Senado, Pleno del Senado y Comisión Mixta.

A) Anteproyecto de Constitución. El artículo 101.1 del anteproyecto constitucional establecía: «La Administración Pública se ordena de acuerdo con los principios de descentralización y desconcentración y actúa coordinadamente para el cumplimiento de sus funciones en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia» (BOC de 5 de enero de 1978).

Se formularon a este artículo del anteproyecto toda una serie de votos particulares y de enmiendas; las que hacían referencia a su apartado primero eran el voto particular formulado por el Grupo Socialista del Con-

greso y las enmiendas números 2, 64, 538, 633, 691 y 779.

— Voto particular al anteproyecto que formula el señor don Gregorio Peces-Barba Martínez (Grupo Parlamentario Socialista). Propone la sustitución del texto del artículo 101.1 por otro del siguiente tenor: «1. La Administración Pública sirve a los fines colectivos sometida a la Ley y al Derecho, actúa coordinadamente en el cumplimiento de sus funciones y se ordena sobre los criterios de eficacia y objetividad. El Gobierno responde de la observancia de estos principios, sin perjuicio de la autonomía de las esferas administrativas descentralizadas y de los Territorios Autónomos.»

— Enmienda número 2. Primer firmante: don Antonio Carro Martínez (Alianza Popular). Propone: «El número 1 del artículo 101 debe comenzar: “La Administración Pública se ordena preferentemente de acuerdo con los principios...”»

— Enmienda número 64. Primer firmante: don Francisco Letamendía Belzunce (Grupo Parlamentario Mixto). Propone: «Enmienda de adhesión al voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Socialista.»

— Enmienda número 538. Primer firmante: Grupo Parlamentario Mixto, presentado por su portavoz, don Raúl Morodo Leoncio. Propone: «Enmienda de adhesión al voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Socialista.»

— Enmienda número 633. Primer firmante: Grupo Parlamentario Vasco. Se propone una nueva redacción al apartado primero en la forma siguiente: «1. La Administración Pública se ordenará de acuerdo con los principios de descentralización y desconcentración, eficacia y objetividad, sirve a los fines colectivos sometidos

a la Ley y al Derecho, y actúa coordinadamente, para el cumplimiento de sus funciones, en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia.»

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. La enmienda tiene de a completar el texto, que es excesivamente programático, tanto en conformar como un mandato la ordenación de los principios rectores de la Administración Pública cuanto que en la exigencia de eficacia y objetividad dentro de aquéllos.»

— Enmienda número 691. Primer firmante: don Laureano López Rodó (Alianza Popular). Propone la siguiente redacción alternativa al apartado 1 del artículo 101: «1. La Administración del Estado se ordena de acuerdo con los principios de jerarquía, descentralización y desconcentración y actúa coordinadamente con las demás Administraciones Públicas para el cumplimiento de sus respectivas funciones.»

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. La redacción del anteproyecto resultaba confusa y no se entiende cómo podía hablarse de coordinación si la frase tenía como único sujeto la Administración Pública.»

— Enmienda número 779. Primer firmante: Grupo Parlamentario de la Unión de Centro Democrático. Se propone la refundición en un único artículo de los artículos 101, 103 y 104 del anteproyecto. La redacción de este artículo refundido sería la siguiente: «1. La Administración Pública se inspirará, en cuanto a su organización y funcionamiento, en principios de descentralización y desconcentración y actuará coordinadamente para el cumplimiento de sus

funciones en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia. 2. [...]»

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. Se trata con la nueva redacción de suprimir preceptos que no tienen rango constitucional [...] o que están ya incluidos en otros preceptos del anteproyecto [...]. De otra parte, se sistematiza la materia objeto de los tres artículos enmendados, dándoles una redacción genérica más adecuada al carácter de una norma constitucional que ha de informar la legislación ordinaria y la actuación de todos los órganos del Estado.»

B) Informe de la Ponencia Constitucional. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas al anteproyecto, la Ponencia redactora del mismo emitió un informe con fecha 10 de abril de 1978 (BOC de 17 de abril de 1978). Este informe modifica la redacción del artículo 101.1 del anteproyecto (que pasa a ser el artículo 95.1) al aceptarse determinadas enmiendas (enmiendas números 779 y 2).

La redacción del artículo 95.1 del informe de la Ponencia es el siguiente: «1. La Administración Pública se inspirará en los principios de descentralización y desconcentración y actuará coordinadamente para el cumplimiento de sus funciones en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia.»

C) Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso. Al amparo del artículo 3 de la Ley para la Reforma Política de 1977, el Congreso hizo uso de su derecho de iniciativa constitucional aprobándose en la sesión de 26 de julio 1977 una Comisión Constitucional, con la denominación de «Comisión de Asuntos

Constitucionales y Libertades Públicas». Esta Comisión Constitucional del Congreso fue la encargada de nombrar la Ponencia redactora del anteproyecto y de discutir sobre el informe de dicha Ponencia. Fruto de este debate, que se alargó durante 24 sesiones (del 5 mayo al 20 junio), la Comisión emitió un dictamen con arreglo a lo previsto en el artículo 97 del Reglamento provisional del Congreso.

Este dictamen modifica la redacción del artículo 95.1 del informe de la Ponencia (que pasa a ser el artículo 96.1), al aprobarse una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario Vasco. El artículo 96.1 del dictamen quedaba de la siguiente forma: «1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses colectivos y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (BOC de 1 de julio de 1987; el debate sobre el artículo 96.1 se efectuó en la sesión de 6 junio 1978).

D) Proyecto de Constitución del Pleno del Congreso. El dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso fue elevado al Pleno del Congreso, que lo debatió a lo largo de 12 sesiones (del 4 al 21 de julio). Fruto de este debate, el Pleno elaboró un texto de Proyecto de Constitución que fue aprobado por votación en su conjunto en la sesión de 21 de julio 1978, con arreglo a lo previsto en el artículo 123.3 del Reglamento provisional del Congreso.

El Proyecto de Constitución del Pleno no modificó la redacción del artículo 96.1 del dictamen de la Comisión: el artículo 96.1 del dictamen fue aprobado sin variaciones como artículo 96.1 del Proyecto en la sesión

de 13 de julio 1987 (BOC de 24 de julio de 1978).

Recibido en el Senado el Proyecto de Constitución se abrió un plazo para la presentación de enmiendas con arreglo a lo dispuesto por el artículo 119 del Reglamento provisional del Senado. Al apartado 1 del artículo 96 se formularon las enmiendas números 1, 66, 521 y 625.

— Enmienda número 1. Primer firmante: don Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Grupo Progresistas y Socialistas Independientes). Propone la siguiente redacción alternativa al artículo 96.1: «La Administración, como organización de servicio a la comunidad y a los ciudadanos que la integran, lleva a ejecución la Ley y presta y asegura los servicios públicos exigidos para el cumplimiento de los fines que esta constitución y las Leyes imponen, bajo los principios de diligencia, acercamiento al administrado, imparcialidad y eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.»

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. Conviene resaltar la idea de servicio de la Administración Pública en éste que es un precepto de sentido doctrinal, así como aprovechar la oportunidad para recoger otros principios de interés.»

— Enmienda número 66. Primer firmante: Progresistas y Socialistas Independientes. Proponen la supresión del apartado 1 del artículo 96.

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. Se considera que el número 1 del artículo 96 se limita a reiterar lo ya formulado por otros preceptos constitucionales sin aportar nada nuevo.»

— Enmienda número 521. Primer firmante: don Lluís María Xirinacs i Damians (Grupo Mixto). Propone

una enmienda total al artículo 96, que quedaría redactado de la siguiente forma: «1. La Administración Pública Confederada sirve con objetividad los intereses colectivos y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley, sin interferir en los asuntos reservados a las Administraciones de los Estados Confederados. 2. Los órganos centrales y periféricos de la Administración Confederada serán creados, modificados y suprimidos por el Gobierno Confederado, de acuerdo con la Ley. No existirá la figura de Gobernador Civil ni la de representantes de la Administración o del Gobierno Confederado en los Estados. 3. [...]»

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. Mejoras introducidas por coherencia con la forma de organización política.»

— Enmienda número 625. Primer firmante: Agrupación Independiente. Propone una nueva redacción del artículo 96.1: «1. La Administración, como organización de servicio a la comunidad y a los ciudadanos que la integran, conduce a ejecución la Ley y presta y asegura los servicios públicos exigidos para el cumplimiento de los fines que esta Constitución y las Leyes imponen, bajo los principios de diligencia, imparcialidad y eficacia y de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.»

La justificación de esta enmienda fue realizada en los siguientes términos: «Motivación. Dentro del mismo concepto y propósito del texto que figura en el proyecto se propone una redacción que define en forma más ajustada la naturaleza y los fines de la Administración. Se eliminan las expresiones “descentralización” y “des-

concentración” que en otros lugares del texto se desarrollan adecuadamente.»

E) Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado. El Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso fue debatido por la Comisión de Constitución del Senado a lo largo de 17 sesiones (del 18 de agosto al 14 septiembre). Fruto de este debate, la Comisión emitió un dictamen con arreglo a lo dispuesto en el artículo 120 del Reglamento provisional del Senado (BOC de 6 de octubre de 1978).

Este dictamen de la Comisión modificó la redacción del artículo 96.1 del Proyecto al sustituirse la expresión «colectivos» por «generales» (sesión de 6 septiembre 1978). El artículo 96.1 del Proyecto pasa a ser el artículo 102.1 del dictamen, con la siguiente redacción: «1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.»

F) Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado. El dictamen de la Comisión de Constitución del Senado fue elevado al Pleno del Senado, que lo debatió a lo largo de 10 sesiones (del 25 de septiembre al 5 de octubre). Fruto de este debate, el Pleno del Senado aprobó una serie de «modificaciones al texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados», con arreglo a lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento provisional del Senado (BOC de 13 de octubre de 1987).

El Pleno no modificó la redacción del artículo 102.1 del dictamen de la Comisión de Constitución, ni varió su numeración.

G) Dictamen de la Comisión Mixta. Al amparo del artículo 3 de la Ley para la Reforma Política, se constituyó una Comisión Mixta de Senadores y Diputados para estudiar las discrepancias entre los textos aprobados por el Congreso y por el Senado sobre el Proyecto de Constitución. Finalmente la Comisión emitió un dictamen (BOC de 28 de octubre de 1978).

El dictamen de la Comisión Mixta confirmó la redacción del artículo 102.1 aprobado por el Pleno del Senado, pero varió su numeración, de forma que ahora aparecerá como artículo 103.1.

H) Última fase del proceso constituyente. Los últimos pasos que era necesario dar para la definitiva aprobación y entrada en vigor del Proyecto de Constitución propuesto por la Comisión Mixta (y con él el artículo 103.1) fueron los siguientes:

a) Aprobación por el Pleno del Congreso. La sesión plenaria del Congreso de 31 de octubre de 1978 aprobó el dictamen de la Comisión Mixta por 326 votos favorables frente a 6 en contra y 13 abstenciones (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 31 de octubre de 1978).

b) Aprobación por el Pleno del Senado. La sesión plenaria del Sena-

do de 31 octubre 1978 aprobó el dictamen de la Comisión Mixta por 226 votos favorables frente a 5 en contra y 8 abstenciones (*Diario de Sesiones del Senado* de 31 de octubre de 1978).

c) Declaración de la Presidencia de las Cortes. Comunicado el resultado de ambas votaciones al Presidente de las Cortes, éste hizo el 2 de noviembre de 1978 la declaración formal de haber quedado aprobado el dictamen de la Comisión Mixta (BOC de 6 de noviembre de 1978).

d) Referéndum constitucional. Al amparo del artículo 3.3 de la Ley para la Reforma Política, el Rey sometió a referéndum de la nación el Proyecto de Constitución el 6 de diciembre de 1978, con arreglo a lo dispuesto por el Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre (publicado en el BOE de 6 de noviembre de 1978).

e) Sanción de la Constitución. El Rey sancionó la Constitución al término de la sesión conjunta del Congreso y del Senado celebrada el día 27 de diciembre de 1978.

f) Publicación de la Constitución. El texto de la Constitución (y en él el artículo 103.1) fue publicado en el BOE de 29 de diciembre de 1978 (el mismo día se publicaron las versiones balear, catalana, gallega, valenciana y vascuence).

