

JUNTA DE ANDALUCIA Y DIPUTACIONES PROVINCIALES: ARTICULACION DE SERVICIOS PERIFERICOS

353.2.075.1

por

Santiago Anglada Gotor

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. RELACIONES INTERSUBJE-
TIVAS Y RELACIONES INTERORGANICAS.—III. INTEGRA-
CION POR VIA INTERORGANICA.—IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

La fijación de las modalidades y técnicas concretas de dirección y control es el reto a que debe responder el Parlamento Andaluz. Con estas palabras, los comentaristas al Estatuto de Autonomía para Andalucía (1) han querido destacar la capital importancia que les merece la futura Ley autonómica, por la que, de conformidad con el artículo 4.º, 4, de dicha norma institucional básica, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones provinciales.

No vamos a extendernos ahora en la confrontación que con motivo de la nueva organización territorial del Estado, configurada por

(1) PÉREZ MORENO, ESCRIBANO, RIVERO, LÓPEZ GONZÁLEZ, MORILLO y LÓPEZ MENUDO: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1981.

la Constitución Española —en adelante CE—, se ha suscitado entre Provincia y Región, enfrentamiento éste que, en palabras de GUAITA (2), resulta *injusto, erróneo y perjudicial*. En cualquier caso, y al escribir su *Ensayo de una Administración regional en España*, TORNÉ (3) advirtió ya, frente a tal dualidad, que *el problema más delicado es el de determinar la posición Región-Provincia*. En este sentido, y aunque es cierto que los redactores del texto constitucional no apuraron la cuestión aquí suscitada, no lo es menos que el artículo 141, 1, de la CE atribuye a la Provincia *personalidad jurídica propia* como *Entidad local*, encomendando en su apartado 2 el *gobierno y Administración autónoma* de la misma a *Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*. No resulta así extraño que a los comentaristas de la CE (4) parezca claro que la *Provincia, como Ente local, no tiene carácter contingente*, sino que, como advirtieran GARRIDO FALLA, BAENA DEL ALCÁZAR y ENTRENA CUESTA (5), aquélla *ha quedado constitucionalizada* como tal. En definitiva, y sea cual fuere el criterio que pueda sustentarse respecto al destino que cabría haber reservado a la Provincia, el Tribunal Constitucional, en sentencia de 28 de julio de 1981 (6), ha vedado toda otra opción al declarar que *los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, institución a la que el Ordenamiento jurídico administrativo establecido por la Constitución asegura su existencia*.

Pero la Provincia como Ente local no sólo ha quedado así reconocida de modo incontestable al más alto nivel jurisdiccional, sino que los debates —casi de vida o muerte— a que aquélla fue sometida han desembocado en una potenciación —en los términos que más adelante se precisarán— de su existencia como Administración pública. Podemos decir así que se ha confirmado una vez más cierto fenómeno de nuestra historia administrativa, y éste no es otro que, como ha puesto de relieve Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (7), *al*

(2) «Las Provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, núm. 94, Madrid, 1981.

(3) Universidad de Granada, 1972.

(4) GARRIDO FALLA, CAZORLA, Rafael ENTRENA, Ramón ENTRENA, GÁLVEZ, RECODER, SANTAMARÍA, SANTA OLALLA y SERRANO: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

(5) *La Administración en la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

(6) Recaída en el recurso de inconstitucionalidad, núm. 40/1981. *Boletín Oficial del Estado* de 13 de agosto de 1981, suplemento al núm. 193.

(7) «En torno a la organización provincial», *Revista de Administración Pública*, número 93, Madrid, 1980.

cuestionarse la subsistencia de la Diputación provincial, ha sido cuando ha recibido su refrendo y cuando, paso a paso, ha ido fortaleciéndose.

En una primera aproximación puede resultar novedosa la prestación de los servicios periféricos, propios de la Junta de Andalucía, a través de las Diputaciones provinciales. Sin embargo, y aun cuando es cierto que ésta es la primera vez que tal asunción se impone ordinaria, preceptiva y sistemáticamente entre Administraciones públicas, no por ello debe olvidarse ahora que ya en el año 1960 GARCÍA DE ENTERRÍA (8) suscitó la conveniencia de adoptar *fórmulas colaborativas mediante las cuales el Estado sitúa localmente sus propios servicios a través de los Entes locales*. Obsérvese que las palabras transcritas incluyen dos conceptos que va a recoger el artículo 4.º, 4, del Estatuto de Autonomía de Andalucía —en adelante EAA— y que revisten capital trascendencia en orden a precisar el alcance de dicha previsión estatutaria. Nos referimos, por un lado, a que los servicios a prestar por los Entes son los *propios* del Estado, sin que pierdan dicho carácter en virtud de su asunción por aquéllos, y, por otro lado, a la condición *instrumental* que en la prestación de los citados recursos se atribuye a tales Corporaciones locales. En línea semejante se movía MORELL (9) en el año 1972, quien ya entonces constataba que el *porvenir de la Provincia como Entidad local, aunque parezca una paradoja, está en el ejercicio a su nivel territorial de funciones típicamente estatales*.

Al analizar nuestro texto constitucional, BASSOLS (10) puso de manifiesto parecida inquietud al destacar que la Constitución de 1978 *omite un importante extremo, como es la posibilidad de que, en el ejercicio de sus competencias propias o delegadas, las Comunidades Autónomas se sirvan de las Diputaciones, lo que hace correr el riesgo de que nazca una organización administrativa y burocrática a nivel regional, en detrimento de las funciones de las Diputaciones provinciales, que por su ámbito territorial y tradición ofrecen la oportunidad de un escalón apto para ejercer instrumentalmente funciones propias de aquellas Comunidades*. Todo ello ha

(8) «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación». Publicado en *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

(9) *Estructuras locales y ordenación del espacio*, IEAL, Madrid, 1972.

(10) «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», *Revista de Administración Pública*, núm. 89, Madrid, 1979.

hecho que PÉREZ MORENO (11) reconociera que hasta ahora *la Provincia no ha sido puesta a prueba como Administración prestadora*, a la vez que ha sostenido que *las Provincias, robustecidas, herederas de buena parte del aparato organizativo de la Administración periférica del Estado, evitarían la formación de una gran burocracia regional, que crearía más problemas que beneficios, como se deduce de la tentación detectada en Italia, según MUÑOZ MACHADO, hacia su crecimiento burocrático con detrimento de la economía de medios y recursos*. En síntesis, las líneas anteriores evidencian el interés de cierto sector de la doctrina de dar —en palabras de MUÑOZ MACHADO (12)— *una oportunidad a la Provincia «aggravada»*.

No resulta así extraño que constituida la Comisión de Expertos sobre Autonomías (13), ésta recogiera en su Informe que *se impone la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que ejercen las Comunidades Autónomas*. Y en este sentido, *por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso*, de lo que se colige que *las Diputaciones deben atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional*, según se recoge en el mismo Informe.

Con relación a los Estatutos de Autonomía aprobados con anterioridad al de Andalucía, y cuyos ámbitos territoriales superan el de una Provincia, el texto estatutario del País Vasco atribuye a los *Territorios Históricos el desarrollo normativo y la ejecución, dentro de su territorio, en las materias que el Parlamento Vasco señale* (artículo 37, 4). En el caso de Cataluña, su Estatuto no contempla atribución expresa alguna a favor de sus Diputaciones por razones de todos conocidas, en la medida en que, cuando menos, el ánimo del legislador no es el potenciar dichas Corporaciones. Centrados en el Estatuto de Galicia, su artículo 41 determina que la Comunidad Autónoma *podrá delegar sus funciones administrativas en las Provincias*. A la luz de los datos comparativos expuestos fácilmente

(11) «La organización administrativa de Andalucía». Ponencia presentada en las III Jornadas de Estudios Andaluces, Granada, 1979. *Revista de Estudios Regionales*, Málaga, 1980.

(12) Obra colectiva: *Las Autonomías Regionales*, Instituto Nacional de Prospección, Madrid, 1977.

(13) Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

se deduce que el EAA es el primero en atribuir una función administrativa de primera magnitud a las Diputaciones provinciales, al asumir éstas por articulación los servicios periféricos propios de la Junta de Andalucía. Se otorga así a la Provincia, como ya defendiera MORELL (14), *un papel instrumental al servicio de la construcción o potenciación de otros espacios hoy necesarios a la Administración contemporánea.*

II. RELACIONES INTERSUBJETIVAS Y RELACIONES INTERORGANICAS

La Administración pública debe responder siempre en su actuación al principio de eficacia consagrado en el artículo 103, 1, de la CE, lo que, en el caso que nos ocupa, exige precisar el régimen jurídico-administrativo aplicable a las Diputaciones cuando gestionen los servicios periféricos propios de la Junta de Andalucía. Dicho en otras palabras, se trata de determinar si las relaciones entre ambos Entes van a tener carácter *intersubjetivo*, ya lo sea por vía de *descentralización administrativa* o de *delegación de competencias*, o, por el contrario, carácter *interorgánico*, aunque éste sea impropio en la medida en que concurren dos Entes públicos. La distinción entre estas tres relaciones no puede en ningún caso calificarse de intrascendente, como algunos políticos parecen informalmente apuntar, para quienes la reforma del régimen electoral posibilitará un acercamiento entre los resultados de los comicios regionales y provinciales, dando lugar a una mayor identificación de los partidos políticos que asuman el gobierno de ambas esferas de poder. Sin desmerecer la gran trascendencia de la cuestión electoral, cuya existencia constata el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (15), quienes así piensan están desplazando el funcionamiento objetivo de la Administración pública hacia el ámbito de los partidos políticos, con lo que aquél quedaría supeditado al vaivén de los resultados electorales, redundando así en detrimento de los intereses generales, a los que dicha Administración debe servir, conforme al artículo 103, 1, de la CE.

No vamos a extendernos aquí respecto al principio de la descentralización administrativa, por entender que ésta no tiene cabida en

(14) *Op. cit.* (9).

(15) *Op. cit.* (13).

las específicas relaciones que nos ocupan. Siguiendo a GARRIDO FALLA (16), en virtud de la descentralización, *se sustrae al poder jerárquico ciertos agentes públicos, a quienes se les atribuye servicios con cierta autonomía*. Y en el caso de las Provincias, esta autonomía queda circunscrita, a tenor del artículo 137 de la CE, a *la gestión de los intereses provinciales*. En este mismo sentido, el artículo 4.º del EAA determina, en su apartado 3, a), que son competencias de la Diputación *las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia le vengán atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma*. Los preceptos transcritos son más que suficientes para rechazar cualquier planteamiento que incluya, en el ámbito de los intereses peculiares de la Provincia, la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Junta. En definitiva, las competencias que respondan al fomento y administración de dichos intereses locales no pueden ser otras que las específicamente concretadas por la precitada legislación, sin que la sistemática articulación de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma, a que se refiere el artículo 4.º, 4, del EAA pueda entrañar «*per se*» un aumento de la Administración indirecta a costa de lo que competía a la directa, que, en palabras de GARRIDO FALLA (17), es nota característica de toda descentralización administrativa. En suma, no se da aquí el régimen de autorresponsabilidad, que para PARADA VÁZQUEZ y MANZANEDO (18) es típico de tal descentralización.

La única posible relación intersubjetiva que aquí podría, en su caso, darse lo es por vía de la delegación, figura detalladamente estudiada por DE LA VALLINA (19) y MORELL (20). No vamos ahora a tratar sobre si dicha delegación implica la transferencia exclusivamente del mero ejercicio de la competencia o también de cierta titularidad, aunque cabe destacar aquí la opinión de ambos autores, en el sentido de que, en virtud de aquélla, se opera una titularidad compartida entre el Ente delegante, que se reserva ciertas facultades de control, y el delegado, que es quien ejerce la competencia.

(16) *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, IEAL, Madrid, 1950.

(17) *Op. cit.* (16).

(18) *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1971.

(19) *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL, Madrid, 1964.

(20) *La delegación entre Entes públicos en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1962.

Al analizar las relaciones entre Entes administrativos, la doctrina siempre ha diferenciado claramente las intersubjetivas —por vía de delegación— de las interorgánicas. Así, para PARADA VÁZQUEZ y MANZANEDO (21), *la fórmula delegativa excluye la desconcentración, toda vez que las competencias gestoras no se transfieren de la Administración central a los órganos estatales periféricos, sino a los Entes locales* en cuanto tales. La distinción entre ambas figuras tiene consecuencias importantes, en cuanto que sólo en las relaciones interorgánicas se da la jerarquía administrativa con los atributos que ésta conlleva, lo que nunca puede predicarse de las relaciones intersubjetivas, como han analizado DE LA VALLINA (22), GARRIDO FALLA (23) y MORELL (24).

La provincialización, defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA (25) en el año 1963, optaba por la vía intersubjetiva, habida cuenta que con ello se pretendía en aquel contexto entregar *la ejecución de sus propios servicios (los del Estado) no a los jefes de las Corporaciones locales en su carácter de delegados del Gobierno, sino a las propias Corporaciones en cuanto tales*. La delegación así propugnada supone, según PARADA y MANZANEDO, que *el Estado actúe en el territorio a través de los Entes locales, que de esta forma colaboran y participan en la realización de las tareas estatales*.

En cualquier caso, conviene destacar que la delegación intersubjetiva de competencias de la Comunidad Autónoma en las Diputaciones provinciales es una posibilidad que, como también recoge el texto autonómico gallego, contempla expresamente el EAA en su artículo 4.º, 2, b); pero tal opción queda allí diferenciada de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Junta objeto de articulación, a que se refiere el mismo precepto en su apartado 4. No se da, pues, aquí una imposición como la que recoge la Constitución italiana, cuyo artículo 118 dispone que *la Región ejercerá normalmente sus funciones delegándolas en las Provincias*. Por el contrario, y ante el silencio de la CE, el EAA ha optado por la preceptiva articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos a través de las Diputaciones provinciales, independientemente de que dicha Comunidad esté facultada para delegar las específicas competencias que determine en tales Corporaciones en su condi-

(21) *Op. cit.* (18).

(22) *Op. cit.* (19).

(23) *Op. cit.* (16).

(24) *Op. cit.* (20).

(25) *Op. cit.* (8).

ción de Entes autónomos, esto es, desprovistos de una relación jerárquica con aquélla.

III. INTEGRACION POR VIA INTERORGANICA

La determinación de la posición de las Diputaciones provinciales en la gestión ordinaria de los servicios periféricos requiere, a nuestro entender, partir, aunque lo sea someramente, de ciertas consideraciones previas. Ya PARADA y MANZANEDO (26) destacaron en 1971 que el *ordenamiento italiano, al servirse las Regiones del aparato administrativo provincial, respondía a la necesidad de evitar la formación de una vasta burocracia regional con el consiguiente aumento de la presión financiera*, consideraciones éstas que coinciden con las recogidas recientemente por nuestra doctrina, según ha quedado arriba apuntado. No es así extraño que los comentaristas al EAA (27), al tratar acerca de la nueva estructuración territorial del Estado, hayan expuesto su convicción de que *un criterio de racionalidad* aconseja configurar, también en nuestro caso, fórmulas en esta misma línea con el fin de evitar una desmesurada burocratización, que, por otro lado, en nada favorecería a la eficiencia y economía, a las que, de conformidad con el artículo 31, 2, de la CE, debe responder la gestión del gasto público.

Tal utilización instrumental de las Corporaciones locales no supone en ningún caso una reproducción de la constante histórica que caracteriza al régimen administrativo continental, consistente, según el análisis de TOCQUEVILLE, recogido por PARADA y MANZANEDO (28), en que *mientras en el continente, el Gobierno central presta sus agentes al Municipio, en los países anglosajones, los Municipios, al ejecutar las Leyes del Estado, prestan sus funciones al Estado*. Conviene así matizar que la relación que nos ocupa, y aun cuando aquellas Corporaciones actúen como agentes de la Comunidad Autónoma, son éstas mismas quienes ponen sus medios al servicio de la Junta de Andalucía, ya sea intersubjetiva o interorgánica la relación que así se establezca entre estos Entes públicos.

Como bien decía GARCÍA DE ENTERRÍA (29) en el año 1963, *cada Administración tiene su destino y cada hora su oportunidad*. En las

(26) *Op. cit.* (18).

(27) *Op. cit.* (1).

(28) *Op. cit.* (18).

(29) *Op. cit.* (8).

actuales circunstancias, y al dar paso a un Estado políticamente descentralizado, que mantiene, a su vez, la Provincia como Ente administrativamente descentralizado, no cabe duda de que una de las primordiales funciones de esta última es la de convertirse en el *Ente colaborador de la Región*, a que TORNÉ (30) aludía. Y ello con más razón ahora que cuando GARCÍA-TREVIJANO (31) sostenía, allá por el año 1967, que *no es ya posible hablar de Entes autónomos en su totalidad, sino de facetas autónomas y heterónomas, porque habrá materias que permitirán aquélla y otras no*.

Por otro lado, y como sostiene MORELL (32), de todos es conocido que *las relaciones entre la Administración directa y la indirecta están abiertas a nuevas técnicas articuladoras que puedan experimentarse en el futuro*. El EAA podría haber optado por la técnica de la delegación intersubjetiva en las Diputaciones provinciales, modalidad ésta cuyo alcance hemos tenido ocasión de apuntar anteriormente. Sin embargo, y al configurar la articulación de los servicios periféricos, el EAA ha querido acentuar el carácter meramente instrumental que debe atribuirse a aquellas Corporaciones. Esta es la única lectura que cabe hacer del repetido artículo 4.º, 4, habida cuenta que tales servicios objeto de articulación, en cuanto que expresamente son los propios de la Junta de Andalucía, siguen perteneciendo a la esfera de atribuciones de ésta, sin que ello sea obstáculo para su gestión por las Diputaciones, que se convierten así en los agentes instrumentales periféricos a través de los cuales actúa la Comunidad Autónoma.

El citado precepto articulador apunta ya claramente la fórmula por la que de modo indubitado opta el EAA, consistente en encomendar los servicios periféricos a los Entes provinciales mediante la configuración de una relación interorgánica entre la Junta de Andalucía y aquéllos. El artículo 41, 5, del EAA es, en ese sentido, sobradamente expresivo, al disponer que *todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración*. Siendo así el mismo EAA quien determina dicha integración, y entendiéndose como tal, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la *acción y efecto*

(30) *Op. cit.* (3).

(31) «Articulación Estado-Entes locales», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 153, Madrid, 1967.

(32) «La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades locales», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 172, Madrid, 1971.

de componer un todo con sus partes integrantes, la repetida integración nunca puede producirse por vía intersubjetiva. De lo que se deduce, recordando aquí la distinción de ENTRENA (33), que, al margen de la *competencia subjetiva* de la Diputación como Ente local, los órganos en que ésta se estructura, en tanto sean titulares de una *competencia orgánica* propia de la Junta de Andalucía, quedan a estos efectos adscritos a la Administración de la Comunidad Autónoma. En suma, y como ya recogiera MORELL (34), *no queda trabada una relación jurídica entre dos sujetos de Derecho público y, por tanto, el fenómeno y sus consecuencias quedan situados en el interior de la esfera jurídica de la Administración del Estado* (en nuestro caso, de la Comunidad Autónoma).

En consecuencia, cabe destacar que el EAA, junto a la descentralización administrativa y la delegación de competencias, configura en su artículo 4.º una tercera modalidad en la asignación de éstas a las Diputaciones provinciales, como es *por articulación*, siguiendo aquí la misma distinción recogida por los comentaristas al EAA (35). Viene a contemplarse así una figura que recuerda a la ya utilizada por DE LA VALLINA (36), para quien la articulación es *aquella modalidad de transferencia por la que se atribuye la competencia administrativa a un órgano en forma normal*. De los tres supuestos mencionados, sólo en el último se da un control jerárquico, que se ejerce, siguiendo a ENTRENA (37), sobre *aquellos Entes que actúan como órganos estatales o autonómicos, ejercitando, por tanto, funciones que no le son propias*; control éste que el mismo autor incluye en las denominadas *relaciones de subordinación*. No se trata de otro fenómeno que aquel al que la doctrina ha venido en llamar *descentralización impropia*. Como ya dijo MORELL (38), la relación se entabla aquí *entre órganos, uno de los cuales tiene, en nuestro caso, un doble carácter y, por ende, pertenece a un tiempo a dos Administraciones públicas*. Este mismo planteamiento es el que expresa y generalizadamente recoge el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —sin entrar ahora en el análisis de la inconstitucionalidad de otros de sus preceptos—, al referirse su disposición adicional segunda a *las Diputaciones*

(33) *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/2, Ed. Tecnos, Madrid, 1981.

(34) *Op. cit.* (20).

(35) *Op. cit.* (1).

(36) *Op. cit.* (19).

(37) *Op. cit.* (33).

(38) *Op. cit.* (20).

provinciales, en tanto que éstas ejerzan competencias propias de las Comunidades Autónomas y actúen como órganos de las mismas. Podemos, pues, concluir que, como reconocen los comentaristas al EAA (39), el principio de jerarquía debe desempeñar aquí un papel importante para unificar la diversidad de Entes en acción.

Sin perjuicio de todo lo anterior, conviene, no obstante, realizar importantes matizaciones, sin las que el ánimo del legislador quedaría desvirtuado. En primer lugar, y consecuentemente con las consideraciones apuntadas, la jerarquía administrativa resultante debe calificarse igualmente de impropia, en la medida en que se proyecta sobre dos Entes, uno de los cuales actúa como órgano adscrito al otro, por lo que la intensidad de aquélla habrá de modularse en función de las peculiaridades que concurren en estas relaciones de subordinación en las que opera, y que más adelante referiremos.

Efectivamente, y como sostienen GARCÍA-TREVIJANO (40) y DE LA VALLINA (41), la jerarquía, en tanto principio de organización administrativa, puede revestir la modalidad de *perfecta o imperfecta*, según concurren o no en cada relación todos los atributos inherentes a aquélla. Siguiendo a GARCÍA-TREVIJANO (42), la jerarquía se manifiesta en las relaciones interorgánicas a través de los siguientes atributos:

- *Posibilidad de que el superior dirija e impulse la acción del inferior.*
- *Posibilidad de dictar normas de carácter interno, de organización o de actuación.*
- *Posibilidad de llevar a cabo el superior los nombramientos de los titulares de órganos internos, así como formalizar los contratos en la rama concreta de su competencia y cuantas vicisitudes de la vida administrativa le correspondan.*
- *Posibilidad de suplir, según los casos, a los órganos inferiores.*
- *Posibilidad de delegación y avocación de competencias.*
- *Facultad de control por parte del superior, bien sobre los actos a través del recurso de alzada de carácter normal (o de oficio), bien sobre los propios titulares.*

(39) *Op. cit.* (1).

(40) *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967.

(41) *Op. cit.* (19).

(42) *Op. cit.* (40).

— *Facultad de resolver las competencias y conflictos que se produzcan entre órganos inferiores.*

De entre todos estos atributos hay uno que, en palabras de ZANOBINI (43), *es el más importante y fundamental poder derivado de una relación jerárquica, como es la posibilidad de dirigir la actuación del inferior por medio de normas generales y órdenes particulares.* La potestad de dirección se convierte de este modo en la característica esencial de la jerarquía administrativa, hasta el punto que ésta no puede existir sin aquélla. Y al configurar sus manifestaciones en las relaciones de que aquí se trata, no habrá que olvidar que, siguiendo a los comentaristas al EAA (44), tal jerarquía se extrae de su contenido habitual —entre órganos— y se establece impropiamente entre Entes por vía de su integración interorgánica, mediante la articulación de competencias, técnica que encierra, como reconocen los mismos comentaristas, un alto poder conceptual.

Por todo ello, y al determinarse el alcance de la repetida articulación, conviene tener presente, incluso desde una perspectiva técnica, una de las razones que justifican la potenciación de demarcaciones supraprovinciales, y que responden a la planificación de la actividad administrativa, a que se refería TORNÉ (45). Quiere con ello decirse que de entre las competencias típicamente concentrables por la Junta de Andalucía, y como sostiene PÉREZ MORENO (46), deberá ocupar un destacado lugar la *planificación integral del territorio*, entendida en su amplia acepción, sin olvidar el *control de la misma en todos sus grados*, aspecto este último que viene a reafirmar la trascendencia del objeto del presente estudio.

Pero al margen de consideraciones técnicas, también habrá de tenerse presente al anhelo que subyace en todo planteamiento autonómico, y que en nuestro caso exige, en palabras de los comentaristas del EAA (47), *un respeto a las propias capacidades de decisión de la Administración inferior, que no puede convertirse en un mero ejecutor de unas directrices emanadas desde arriba, sino que, en su tarea ejecutiva, ha de incorporar los propios puntos de vista para acomodar esas directrices generales a la peculiar situación de cada ámbito provincial.* De ahí la trascendencia que en la modula-

(43) *Corso di Diritto Amministrativo*, I, Milano, 1950.

(44) *Op. cit.* (1).

(45) *Op. cit.* (3).

(46) *Op. cit.* (11).

(47) *Op. cit.* (1).

ción de la jerarquía impropia, que se traduce en el *poder de dirección y control*, configurado por el artículo 4.º, 4, del EAA, estos autores atribuyen a la futura Ley del Parlamento Andaluz. Esta última norma está llamada a convertirse en la pieza clave de la organización administrativa a construir, como quedó de relieve en el curso del coloquio sostenido por SOSA WAGNER en Granada, el día 26 de marzo de 1982. Sólo partiendo de fórmulas realistas de organización que eviten, como sostiene COSCULLUELA (48), la creación del denominado por este autor *cuarto nivel de burocracia*, podrá alcanzarse *un acercamiento del Poder a quienes éste sirve y lo soportan*, por el que abogan los mismos comentaristas al EAA (49).

IV. CONCLUSION

La participación de las Diputaciones provinciales en la gestión ordinaria de los servicios propios de la Junta de Andalucía, sitúa a aquellas Corporaciones locales ante el compromiso histórico de asumir el peso de la acción administrativa diaria de la Comunidad Autónoma. Ello supone un paso adelante en orden a hacer realidad una Administración pública que responda *ope legis* al principio de desconcentración previsto en el artículo 103, 1, de la CE. Por otro lado, y en tanto que la articulación de servicios habrá de efectuarse, según dispone el artículo 4.º, 4, del EAA, en los términos de una Ley del Parlamento Andaluz, este órgano legislativo tiene ante sí la responsabilidad de arbitrar los adecuados instrumentos para que la acción administrativa de la Comunidad Autónoma se inspire realmente en normas de economía, celeridad y eficacia, que aunque ya vienen impuestas por el artículo 29, 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en no pocas ocasiones vienen siendo incumplidas en detrimento de los mismos administrados.

Una última cuestión parece oportuno suscitar. Conforme al repetido artículo 4.º, 4, del EAA, la futura Ley autonómica, a que nos hemos referido, habrá de adoptarse *en el marco de la legislación del Estado*. Como quiera que esta última legislación no ha sido aún elaborada por las Cortes Generales, podría erróneamente deducirse que su ausencia limita sensiblemente el ejercicio de esta potestad legislativa por el Parlamento Andaluz. Es cierto que la disposición

(48) «Autonomías y Diputaciones provinciales en la Constitución Española», *Temas de Administración Local*, núm. 5, Granada, 1982.

(49) *Op. cit.* (1).

transitoria primera del EAA determina que, en defecto de aquélla, *continuarán en vigor las actuales Leyes y disposiciones del Estado, sin perjuicio de su desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma*; pero también es cierto que la Ley 41/1975, de Bases de Régimen local, contiene, como ya destacara PALLARÉS (50) al analizar su respectivo anteproyecto, *la novedad de una regulación sistemática de las relaciones entre el Estado y las Entidades locales*. En este sentido, el Texto Articulado Parcial de dicha Ley de Bases, aprobado por Real Decreto 3064/1977, de 6 de octubre, contempla, en su artículo 131, la facultad de *desconcentrar* —esto es, descentralizar impropiaamente mediante la transferencia interorgánica de funciones— *la realización de obras, ejecución de servicios y, en general, el ejercicio de actividades propias de la competencia del Estado, en favor de las Entidades locales*, debiéndose estar, en todo caso, al régimen establecido por la Ley que a tal efecto se dicte; precepto éste también de aplicación a la Junta de Andalucía en la articulación de los servicios administrativos que han sido ya transferidos a esta Comunidad.

Con independencia, pues, de la habilitación que el precepto transcrito conlleva a favor de los Parlamentos autonómicos que tengan estatutariamente atribuida potestad legislativa en esta materia, conviene igualmente añadir, a mayor abundamiento, que aun cuando la aprobación de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico producirá, en su caso, reajustes en el ordenamiento de las Autonomías, no por ello ha de olvidarse que su artículo 12, en el que se recogen los principios aplicables a las técnicas de dirección y control que habrá de configurar la futura Ley del Parlamento Andaluz, no ha sido objeto de enmienda sustancial alguna, por lo que cabe concluir que su contenido puede servir ya de válida orientación para la elaboración de dicha normativa autonómica. No hay así ninguna razón que pueda justificar demora alguna en la elaboración del Anteproyecto de Ley que nos ocupa, y de cuyo contenido dependerá en buena medida que la Junta de Andalucía no defraude las expectativas de sus administrados y cumpla con eficacia los objetivos que a la Administración pública impone la CE.

(50) «Las relaciones entre el Estado y las Entidades locales en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 177, Madrid, 1973.