

DR 13 89

Asignatura, Derecho Administrativo 1 y Derecho Administrativo 2. Título, la Administración Periférica del Estado. Los Gobernadores Civiles. Primera parte.

Autor, Jesús Prieto de Pedro. Día de grabación, 18 de marzo de 1981. Día de emisión, 25 y 27 de marzo.

Esa inmensa máquina de prestación de servicios y de gestión de los intereses generales que es la Administración Pública no está articulada sobre una estructura organizativa simple y única, sino que, como ya saben ustedes, está organizada en una estructura plural y compleja. Así, bajo el concepto de Administración Pública, tal como es utilizado por el artículo 103 de la Constitución, se comprenden una pluralidad de administraciones territoriales, como la Administración Central o Administración del Estado, la Administración Regional de las Comunidades Autónomas, la Administración Local, integrada por los municipios y las provincias, y por una pluralidad de administraciones no territoriales, como los entes institucionales y los entes corporativos, administraciones todas ellas, las territoriales y las no territoriales, que gozan de personalidad jurídica para el mejor cumplimiento de sus fines. Pues bien, además de plural, la Administración Pública es, como les digo, una organización compleja y esta afirmación tiene su mayor confirmación en la Administración del Estado, porque además de estar integrada por muy distintos tipos de órganos, activos y consultivos, unipersonales y colegiados, representativos y no representativos, etcétera, en lo cual coincide con las otras administraciones públicas nombradas antes, también están estructurados sus órganos en función del ámbito territorial que abarca su jurisdicción, en órganos centrales destinados a actuar en todo el territorio del Estado y en órganos periféricos a los que corresponde actuar en las porciones, unidades territoriales en las que se divide el territorio del Estado.

Pues bien, este tema de las administraciones periféricas, o con más precisión, el de los órganos periféricos de la Administración del Estado, es el que nos ocupa hoy con motivo de la reciente publicación del nuevo Estatuto de los Gobernadores Civiles que ha sido aprobado mediante Real Decreto número 3.117 de 1980, de 22 de diciembre, y cuya publicación recoge el Boletín Oficial del Estado del día 3 de este mes de marzo. Pero antes de entrar en el texto del nuevo Estatuto, quiero hacer unas consideraciones generales sobre la administración periférica. La eficacia y la racionalidad en la prestación de los servicios públicos y el acercamiento de la administración a los administrados han sido las razones principales que tradicionalmente se han argüido para justificar la necesidad de la administración periférica del Estado.

Al servicio de ese principio de eficacia, hoy por cierto consagrado en el artículo 103 de la Constitución, desde esta perspectiva de la organización territorial de la Administración del Estado, el derecho administrativo ha esbozado un instrumento teórico conceptual que se concreta en el llamado principio o técnica de la desconcentración administrativa, que también consagra ahora la Constitución en el mismo artículo que les acabo de citar, y que hace posible la transferencia de competencias entre distintos órganos de una administración pública

situados en una relación de jerarquía. La administración periférica, mientras nuestro país ha respondido al modelo político del Estado centralizado unitario, ha estado basada fundamental y principalmente en la división territorial provincial, que anunciaba ya la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 11, pero que no adquirió carta de naturaleza, sino hasta el célebre decreto de división provincial dictado en 1833 siendo ministro de fomento Javier de Burgos. Así, los diferentes departamentos ministeriales han venido operando en todas las provincias del territorio a través de sus respectivas delegaciones ministeriales provinciales, pero entre todos los órganos periféricos, el gobernador civil, émulo del proyecto francés en su configuración administrativa, pero diferente de éste en su carácter político y no profesional, ha sido nuestro país, desde la Constitución de Cádiz, que los llamaba jefes superiores provinciales, hasta hoy el eje principal de la administración periférica del Estado, y ello por dos razones, por la amplitud de las competencias que tradicionalmente le han sido conferidas y por su configuración no sólo como órgano administrativo, sino como órgano político, es decir, como delegado del gobierno de la nación en la provincia.

Dentro de este esquema de administración periférica, el alcalde, no en cuanto presidente del ayuntamiento y órgano rector de la administración municipal, sino en su otra faceta de delegado del gobierno en el territorio municipal, tal como viene regulado en el artículo 59 de la ley del régimen local, ha llenado un papel también de órgano periférico, pero con una significación muy pequeña en cuanto tal. Esta estructura periférica general de gobernadores civiles, delegados ministeriales provinciales y alcaldes, con algunas secciones muy específicas de otros órganos periféricos que responden a otro marco territorial diferente, como las capitanías generales o las jefaturas de minas, se puede decir que ha cumplido un papel bastante eficaz, siempre desde esa perspectiva política centralizadora, en su objetivo de llevar los servicios de la administración central hasta todos los lugares del territorio del estado, hasta épocas recientes. Digo hasta épocas recientes, porque ya en los últimos años anteriores a la iniciación del actual proceso democrático, desde diferentes sectores eran muchas las voces que empezaron a reclamar una instancia territorial periférica distinta a la provincia y más amplia que ésta, pues dicha unidad territorial se había quedado muy pequeña para una eficaz planificación y gestión de los servicios públicos, a la par que se reclamaba una nueva distribución de competencias entre la administración del estado y las administraciones locales, en el sentido de potenciar la autonomía de estas últimas, lo cual se habría de traducir indirectamente en alteraciones del esquema de la administración periférica en vigor hasta entonces.

Pues bien, estando así las cosas, el reciente texto constitucional cambia las bases de la organización político territorial del estado español, que abandona el modelo centralista unitario e instaura un modelo que responde al principio de descentralización política que se traduce en el reconocimiento de las comunidades autónomas reguladas en el título octavo de dicho texto fundamental. Las comunidades autónomas supondrán el nacimiento de una nueva instancia administrativa, la administración regional, al servicio de éstas. Evidentemente, este hecho reclama un replanteamiento de las bases sobre las que se había sustentado hasta ahora la

administración periférica del estado, porque, por una parte, las competencias de esta administración ya no son las mismas, ya que gran parte de aquellas pasan a integrarse, en virtud de los estatutos de autonomía y de las correspondientes transferencias de competencias, a la administración pública de las comunidades autónomas, y también porque podía ser la oportunidad esperada de dotar de una estructura más moderna y más eficaz a la administración periférica del estado.

¿Qué líneas maestras aporta? ¿Qué dice la constitución sobre esta nueva administración periférica? Consecuentemente, con su escasa atención a todo lo relacionado con la administración pública, muy poco dice sobre la administración periférica. La referencia más precisa es la del artículo 154, en el que se regula la figura del delegado del gobierno en las comunidades autónomas, y en la que se alude en concreto a la administración del estado en el territorio de la comunidad autónoma. Esta figura del delegado del gobierno fue desarrollada por el polémico Real Decreto 2238 de 1980, de 10 de octubre, y de texto del que ya se les comentó por el catedrático titular de la asignatura de este departamento en espacios radiofónicos anteriores.

La otra referencia más imprecisa es la contenida en el apartado primero del artículo 141, en el que además de definir la provincia como una entidad local, también se la caracteriza, como ya es tradicional en nuestro derecho, como una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Escasas son pues las directrices constitucionales sobre el tema que nos ocupa, y amplia es, por lo tanto, la libertad del legislador ordinario para establecer alternativas legislativas al que, en todo caso, el artículo 103 faculta para decidir cómo ha de ser la organización de la administración del estado cuando dice que los órganos de esta administración son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Las posibles alternativas organizativas de la administración periférica son pues varias.

Como han señalado algunos autores, se puede o bien suprimir el escalafón periférico de la administración del estado en aquellos casos en los que las comunidades autónomas han asumido competencias antes ejercidas por la administración periférica, o bien encargar por medio de la figura de la delegación la gestión de todas las competencias administrativas del estado a dichas comunidades, tal como ocurre en el estado alemán en el que las competencias del BUN se gestionan a nivel del LAN, pero no por la burocracia federal, sino por la propia de los LANDER. En cualquier caso, sólo quedan excluidas dos alternativas. Una, la supresión total de la administración periférica, pues así lo impide el texto constitucional en los citados preceptos 141 y 154.

La otra alternativa, que tampoco es viable, es el mantenimiento de todos los órganos de la administración periférica actual, pues el juego de los principios aludidos antes de desconcentración y eficacia exigen, el primero de ellos, la transferencia de competencias decisorias y no sólo como hasta ahora instrumentales en favor de los órganos periféricos, y el principio de eficacia es incompatible con una situación de duplicidades burocráticas, de aumento innecesario del gasto público y de irracionalidad administrativa. Tras estas

consideraciones generales sobre la administración periférica del estado, en el próximo espacio radiofónico les hablaré sobre la situación de la figura del gobernador civil en la nueva regulación contenida en el estatuto aprobado el 3 de marzo de este año.