

DR 13 121

Empiezo. Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo II, título La Administración Periférica del Estado, autor Enrique Linde, fecha de grabación 21 de octubre de 1982, fecha de emisión 3 de noviembre de 1982. Queridos alumnos, vamos a prestar atención en esta lección a la Administración Periférica del Estado, que junto con la Administración Central integran lo que denominamos Administración del Estado.

La lección constará de dos partes, una primera, que supone una reflexión sobre la posición de la Administración Periférica a la luz de la Constitución, y otra segunda en que indicaré y comentaré brevemente la nueva normativa sobre la Administración Periférica. Les recomiendo ahora, y más adelante les insistiré de nuevo, en que es conveniente que localicen y estudien las disposiciones a que haré referencia en esta lección. La denominación de Administración Periférica, usual en la doctrina administrativa, no se ha reflejado en el texto constitucional vigente, lo que no significa que no se haya prestado atención a este extremo.

Por razones prevalentemente de índole política, la Constitución dedica algunos de sus artículos más oscuros a la Administración Periférica del Estado. Por una parte, en el artículo 154, con la denominación Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma, y en el artículo 141, apartado primero, en que se define a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y sigue diciendo cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Por otra, se hace referencia a la provincia como circunscripción electoral, en los artículos 68, apartado segundo, y 69, apartado segundo, también en cuanto ámbito territorial de una comunidad autónoma, en el artículo 144, apartado A, y asimismo desde la perspectiva de la Administración local, en los artículos 137, 141 y 158-2.

Ahora nos centraremos en la Administración Periférica del Estado, tema este que cuenta en la actualidad con valiosas aportaciones doctrinales, algunas de las cuales voy a referirles seguidamente, de las que desearía tomar nota, localizaran y leyeran en su caso. Así, contamos con un trabajo de Javier Salas denominado Hacia una reestructuración de la Administración Periférica del Estado, publicado en la revista Documentación Administrativa, el número correspondiente a abril junio de 1979. Otro trabajo del profesor Martín Basols Coma, denominado Las relaciones entre la Administración Periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución, en la revista de Administración Pública número 89.

Del profesor Baena del Alcázar, la ordenación de la Administración Central y Periférica y la actividad administrativa en un volumen colectivo denominado La Administración y la Constitución, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales en Madrid 1980. E igualmente puede verse el trabajo de Muñoz Machado, Administración Periférica, Observaciones sobre su Reforma, en el volumen conmemorativo del aniversario de la revista El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, publicado en Madrid 1977. Destaquemos, en primer lugar, que los ámbitos territoriales previstos por la Constitución para el cumplimiento

de las actividades estatales son, de una parte, la provincia y, susceptiblemente, el ámbito de las comunidades autónomas, según, respectivamente, los artículos 141.1 y 154.

Que la provincia puede ser ámbito territorial de la Administración Periférica no parece dudoso, pero ¿acaso significa esto que necesariamente deba serlo? Y, en este caso, ¿cómo se conjuga con lo dispuesto en el artículo 154? Estos son, sin duda, interrogantes de contestación obligada. Antes de aportar nuestra visión del asunto, vamos a prestar atención a las aportaciones de la doctrina al mismo. El profesor Salas, en el trabajo que mencioné anteriormente, después de analizar la situación de la Administración Periférica, heredada de la dictadura, y las ligeras transformaciones que tienen lugar con el advenimiento de los regímenes preautonómicos, estudia el tratamiento que de la Administración Periférica hace la vigente Constitución y, ante la aparca regulación anterreferida, que aparentemente no introduce modificaciones sobre su antecedente, se formula la siguiente pregunta.

¿Quiere decirse que la situación no va a variar o mejor, que de la Constitución no se deduce regla alguna en orden a una reestructuración de la actual configuración de la Administración Periférica? Reflexión esta que tiene lugar, insistimos, en un momento en que todavía no se han producido normas en desarrollo de la Constitución que vengan a modificar el estado de cosas anterior. La conclusión de este autor es rotunda y, a mi juicio, acertada. A partir de la Constitución, la Administración del Estado en sus distintos niveles, central, periférica y entes instrumentales, debe reordenarse.

Esta conclusión la obtendrá en base al desarrollo de dos argumentos. De una parte, por la relación dialéctica entre el Estado y las comunidades autónomas y, de otra, mediante el desarrollo de los principios organizativos del artículo 103, apartado primero del texto fundamental. En este punto no podemos sino coincidir y seguir al citado autor.

En efecto, el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas puede determinar, en algunos casos, el vaciamiento de las que justifican la existencia de la Administración Periférica del Estado a nivel provincial o del territorio de la comunidad autónoma. Para ello, y consiguientemente a partir del desarrollo de la Constitución en lo relativo a la creación de comunidades autónomas, si importantes áreas de la referida Administración Periférica desaparecen, esto en lo relativo primordialmente a las competencias exclusivas de las comunidades autónomas y otras competencias se ven transformadas por la compartición de competencias entre Estado y comunidad autónoma, esto exigirá, sin duda, una nueva estructura y funcionamiento. La tensión dialéctica entre Estado y comunidades autónomas debe introducir necesariamente transformaciones en las que juega un papel fundamental la figura del delegado del Gobierno.

Pero, además, la operatividad del artículo 103, apartado primero, traerá otras consecuencias en el caso de que no queden en un flato bocis, como dice el citado autor, los principios de eficacia, descentralización y desconcentración que, junto con los de jerarquía y coordinación, deben operar importantes transformaciones en la relación existente en la actualidad entre

Administración Central y Administración Periférica del Estado. A partir de las consideraciones anteriores, que se mueven al nivel de un análisis del texto constitucional, el citado autor formula y da respuesta a cinco cuestiones fundamentales. A saber, primera, a través de qué técnica ha de llevarse a cabo la necesaria reorganización periférica.

En segundo lugar, cuál ha de ser la demarcación general de tal escalón organizativo. En tercer lugar, cuál debe ser su ámbito competencial. En cuarto lugar, en qué momento ha de efectuarse tal reestructuración.

Y, finalmente, cuál ha de ser el futuro de las comisiones provinciales y de los gobernadores civiles. A la primera de las cuestiones alcanza una conclusión que difiere, en este caso, por nuestra parte de la del autor citado. Para éste, la reforma que hubiera que afrontar para reorganizar la Administración Periférica debiera ser aprobada por ley, al menos en sus líneas básicas, mientras que a nuestro juicio sería suficiente el rango de decreto.

De gran interés es el planteamiento que se hace para dar respuesta a la segunda de las preguntas que se formula. Esto es, ¿puede deducirse de ello, se refiere a lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución, que el Constituyente ha impuesto un tipo concreto de demarcación periférica general y ha excluido la posibilidad de establecimiento de cualquier otra del mismo carácter, inferior o superior a aquella, por ejemplo, la regional coincidente con el área territorial de cada comunidad autónoma? La respuesta es negativa. A juicio de dicho autor, el artículo 141 del texto fundamental hay que interpretarlo como una cláusula abierta, si bien no deja de aludir a los obstáculos que se oponen a esta concepción, como el carácter necesario de la provincia como ente local, artículo 141.1, destacando la posible contradicción entre los artículos 141 y 154, lo que, dice el autor, puede dar lugar en la práctica a graves disfuncionalidades y a la ineficacia de buena parte de la labor del delegado del Gobierno, si no se corrige la previsión constitucional en el sentido expuesto, conexión que, repito, no vulneraría el precepto constitucional alguno.

Insisto en que no se trataría –sigue diciendo el mismo autor– de llevar necesariamente a nivel regional la gestión o ejecución de aquellos servicios que fueran competencia del Estado, sino la planificación y coordinación de los mismos. En lo relativo a cuál debe ser el ámbito competencial de los órganos periféricos de la Administración del Estado, Salas condiciona la respuesta a la operatividad de dos factores, a saber, la extensión de las competencias asumidas por las comunidades autónomas y, otro, la distribución de competencias entre órganos centrales y órganos periféricos de la Administración estatal, factores que a su vez admiten diferentes variables en función del tipo de comunidad autónoma de que se trate. El juego del artículo 150 y el reparto de competencias entre la Administración central y periférica, sin que se pueda aventurar cuáles serán los múltiples resultantes que de la combinación de estos factores puede darse.

Sin embargo, es de por sí destacable que el ámbito de competencias de la Administración periférica no se ajuste a un modelo unitario, sino que prácticamente del juego de las variables

mencionadas puede asegurarse que será diferente en cada comunidad autónoma. No menores problemas presenta la resolución de la cuarta cuestión que Salas se plantea, a saber, el momento y procedimiento para llevar a cabo la reestructuración. Parece difícil que se pueda llevar a cabo una reestructuración efectiva, con carácter general y simultánea, porque difícilmente puede tener este lugar con independencia del ritmo de cada proceso autonómico.

No obstante, como explica Salas, la experiencia comparada, y sobre todas la italiana a la que ha dedicado atención Bassanini, ha demostrado que sólo adoptando enormes cautelas es evitable que se desembocar en una situación confusa con superposiciones, fragmentaciones de competencias y duplicidad de intervenciones del Estado y las comunidades autónomas, cuando no de inhibiciones de ambos en ciertas materias. Salas aporta al efecto de hacer posible una reestructuración en momento adecuado algunas interesantes sugerencias partiendo de la base de que será probable, probablemente inevitable, que la administración periférica del Estado sea diferente en las distintas comunidades autónomas, con independencia de cuál sea su grado de autonomía que debiera ser tenido en cuenta en el futuro. Finalmente, se plantea el citado autor cuál debe ser el futuro de las actuales comisiones provinciales y de los gobernadores civiles.

Las soluciones que se aportan resultan a nuestro juicio convincentes. Postula de una parte la creación de una comisión de gobierno a nivel de comunidad autónoma, refundición de las existentes, que sea coordinada por el delegado del gobierno y de otra se muestra decidido por la supresión de las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales en los territorios en que se constituyan comunidades autónomas a las que se transfieran las competencias del Estado sobre los entes locales, lo que no debe impedir que el Estado siga colaborando con las entidades locales ni que se creen comisiones de colaboración entre las comunidades autónomas y los entes locales de su territorio. Veremos más adelante hasta qué punto esto no se ha llevado a cabo y por el contrario se han mantenido las citadas comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales y otras comisiones a las que haremos referencia que sustituyeron a las comisiones provinciales de servicios técnicos.

Sin embargo, siguen existiendo problemas en lo relativo a las relaciones del Estado con las corporaciones locales en caso de que aquel no transfiera a las comunidades autónomas todas las competencias que estas aportan como puede tener lugar y tampoco queda resuelto cómo se deben organizar las relaciones en el caso de que no se constituya sobre un territorio de una comunidad autónoma la citada, la prevista comunidad autónoma, aunque esto parece en estos momentos alejado ya de toda posibilidad. A mi juicio la solución al primero de los problemas puede estar en la comisión de gobierno a nivel de la comunidad autónoma que se refiere a las y que debe servir para coordinar el conjunto de administraciones públicas en el territorio de cada comunidad autónoma. Puede adelantarse ya que nada se ha hecho en este sentido.

Veamos cuáles han sido las reformas acometidas desde 1980. En primer lugar, por el real decreto 2238.1980 de 10 de octubre se regularon las funciones de los delegados generales del

gobierno en las comunidades autónomas. Desarrollo de este decreto fueron los reales decretos 3184 del 80 y 3185 del 80, ambos de la fecha 22 de diciembre, que establecieron la estructura orgánica de las delegaciones generales del gobierno en el País Vasco y Cataluña.

Por otra parte, se reguló de nuevo la figura del gobernador civil por real decreto 3117.1980 de 22 de diciembre y finalmente por real decreto 1801 de 1981 de 24 de julio se reforma la administración periférica del estado haciendo uso todavía de la autorización contenida en el real decreto ley 18.1976 de 8 de octubre. Teóricamente el esquema resultante de la reforma es el siguiente. El delegado del gobierno es el director de la administración del estado en el territorio de la comunidad autónoma correspondiente.

Esto se concreta en que ostenta la más alta representación del gobierno en la comunidad y ejerce su autoridad sobre la totalidad de los órganos de la administración civil del estado en el territorio de la misma. Es nombrado por el consejo de ministros a propuesta del presidente del gobierno. Los gobernadores civiles se integran a través de la comisión de coordinación que preside el delegado del gobierno.

Los gobernadores civiles dirigen a su vez los servicios de la administración civil del estado en la provincia, pero obsérvese que los gobernadores dependen orgánica y funcionalmente del ministerio del interior. Por su parte, y esta es la reforma más notable, los antiguos delegados y delegaciones de los ministerios se convierten en direcciones provinciales departamentales que están integradas en el gobierno civil bajo la autoridad del gobernador, pero curiosamente dichos directores provinciales, dichas direcciones dependen orgánica y funcionalmente de los respectivos ministerios. Este complejo panorama de integraciones y dependencias es el resultante de haberse mantenido intacta la organización de la administración del estado a nivel central.

Por otra parte, sigue existiendo la comisión provincial de gobierno y la comisión provincial de colaboración del estado con las corporaciones locales, ambas presididas por el gobernador civil, que junto con la comisión de coordinación de gobernadores civiles que no sean uniprovinciales, en las comunidades autónomas que no sean uniprovinciales, da idea del esquema general. Este diseño complejo en sí mismo no está, a nuestro juicio, a la altura de las exigencias actuales. Esta organización ha olvidado algo tan importante como la coordinación de esta administración periférica con la de las comunidades autónomas.