

DR 13 110

Carrera de Derecho, Asignatura Derecho Administrativo, título Administración Periférica, autor Enrique Lindepañagua, fecha de grabación 25 de febrero, fecha de emisión, perdón, fecha de grabación 25 de enero, fecha de emisión 12 y 17 de febrero, duración 11 minutos. Las próximas lecciones vamos a dedicarlas al estudio de la Administración Periférica. En tres lecciones, una primera dedicada a la Administración Periférica en la Constitución, la segunda dedicada a la Administración Periférica según los últimos decretos reguladores y la tercera a los gobernadores civiles.

La denominación de Administración Periférica usual en la doctrina administrativa no se ha reflejado en el texto constitucional, 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 141.1, en que se define a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Cualquier alteración de los límites provinciales, sigue diciendo, 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 68.2 y 69.2, y también en cuanto a ámbito territorial de una comunidad autónoma, artículo 144.a. Y, asimismo, desde la perspectiva de la Administración local, artículos 137, 141 y 158.2, a que prestaremos atención en otras lecciones. Ahora nos centraremos en la Administración Periférica del Estado, tema este que cuenta en la actualidad con valiosas aportaciones doctrinales, entre las que pueden citarse la de Javier Salas, en un estudio publicado en la Revista Documentación Administrativa, abril-junio de 1979, Martín Basols Coma, en un artículo publicado en el número 89 de la Revista de Administración Pública, y otros más.

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, artículo 141.1, y, susceptible, las comunidades autónomas, conforme al artículo 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.

Javier Salas, en el trabajo que cité 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 parca regulación antecitada, que aparentemente no introduce modificaciones sobre su antecedente, se formula la siguiente

pregunta. ¿Quiere decirse con ello 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 del Estado? 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, 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 de la Constitución. En este punto no podemos sino coincidir y seguir al citado autónomo.

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 de la comunidad autónoma. Por 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 entre el Estado y la comunidad autónoma, esto exigirá, sin duda, una nueva estructura y funcionamiento de la Administración Periférica. 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 103.1 traerá otras consecuencias en el caso de que no queden en un flatus vocis, como dice el autor citado, 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 del análisis del texto constitucional, Javier Salas formula y da respuesta a cinco cuestiones fundamentales. A saber, en primer lugar, ¿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 escanón 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 cibeles? A la primera de las cuestiones hemos prestado atención anteriormente, alcanzando una conclusión a la que nos remitimos, que difiere del citado autor, en tanto que, para éste, la reforma que hubiera que afrontar para reorganizar la Administración Periférica debiera ser aprobada por ley, al menos en sus líneas generales, mientras que para nosotros sería suficiente el rango de decreto siempre que la habilitación se contuviera en una ley ordinaria.

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, 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 citado artículo 141 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, destacando la posible contradicción entre los artículos 154 y 141 antecitados. 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 precepto constitucional alguno.

Insisto que no se trataría de llevar necesariamente a nivel regional la gestión o ejecución de aquellos servicios que fueran de la competencia del Estado, sino la planificación y coordinación de los mismos, dice el citado autor. Destaca, finalmente, que las comunidades autónomas no son competentes a partir del texto constitucional para crear, modificar o suprimir las provincias, aunque la Generalidad catalana haya asumido las competencias de las diputaciones a auténtico supuesto de supresión mediante una ley impugnada por el Estado ante el Tribunal Constitucional que reconoce algunas de las pretensiones del Estado. Así lo estipula la primera versión del anteproyecto constitucional publicado el 5 de enero de 1988 en su artículo 105, sin que, por el contrario, se haya incluido en la Constitución una fórmula satisfactoria.

Nos referimos a la inclusión de otras circunstancias distintas a las de la provincia. En lo relativo a cuál debe ser el ámbito competencial de los órganos periféricos, la Administración del Estado, de la Administración del Estado, salta condiciona la respuesta a la operatividad de dos factores, a saber, la extensión de las competencias asumidas por las comunidades autónomas y, por otra parte, 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 la que se trate, el juego del artículo 150 de la Constitución y el reparto de competencias entre la Administración central y la periférica, sin que se pueda aventurar cuáles serán los múltiples resultantes que de la combinación de estos factores pueden 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 el 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 se las plantea, 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 todo es la italiana, ha demostrado que sólo adoptando enormes cautelas es evitable desembocar en una situación confusa, con superposiciones, fragmentaciones de competencias y duplicidad de intervenciones del Estado y de las comunidades autónomas. Finalmente, se plantea Salas cuál

debe ser el futuro de las actuales comisiones provinciales y de los gobernadores civiles. Las soluciones que se postulan resultan en nuestro juicio convincentes.

Postula de una parte la creación de una comisión de gobierno a nivel de la 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 constituyan comunidades autónomas a las que se transfieran las competencias del Estado sobre los entes locales. Sobre estas dos cuestiones trataremos en la próxima emisión. Muchas gracias.