

DR 13 149

CARRERA DERECHO ASIGNATURA ADMINISTRATIVO TITULO LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL AUTOR JAVIER PÉREZ ARDAL CRIADO FECHA DE GRABACIÓN 28 DE OCTUBRE FECHA DE EMISIÓN 16 DE NOVIEMBRE La estructuración de la Administración del Estado ha sido nuevamente abordada por norma con rango de ley. La Ley 10 de 1983, de 13 de agosto, sobre la organización de la Administración Central del Estado, viene a sustituir al Real Decreto Ley 22 barra 82, la primera disposición general del Gobierno Socialista. La nueva ley no surge, como pudiera parecer, de la tramitación con un proyecto de ley del citado Real Decreto Ley, cauce previsto en el artículo 86.3 de la Constitución, sino que es el resultado de un nuevo proyecto de ley enviado por el Gobierno y tramitado por el procedimiento de urgencia.

Se puede distinguir en el contenido de la ley las disposiciones relativas a puentes del derecho, las que regulan la potestad organizatoria, la estructuración en departamentos y la definición de los órganos. En materia de puentes del derecho, destacan las disposiciones transitorias, a cuyo tenor todas las normas dictadas en desarrollo y ejecución del Real Decreto Ley 22 de 1982 se entenderán válidas y subsistentes mientras no se disponga lo contrario. Asimismo, serán válidos y surgirán todos sus efectos con arreglo a la ley los actos administrativos dictados por los órganos establecidos al amparo de lo referido al Real Decreto Ley durante la vigencia de éste.

Se dispone, pues, la subsistencia de todas aquellas normas que desarrollaron el Decreto Ley. La figura no es conocida en nuestro derecho, teniendo analogía con las leyes de convalidación francesas que ante la declaración de nulidad por el Consejo de Estado de disposiciones administrativas salvan la eficacia de éstas ordenando la validez de las disposiciones y actos de ejecución. La razón de ésta disposición transitoria sólo cabe encontrarla en cubrir los efectos derivados de la posibilidad de que el Tribunal Constitucional llegara a declarar inconstitucional el referido Real Decreto Ley.

En principio, y en cuando nada expresamente dice la ley orgánica, hay que entender que la declaración de inconstitucionalidad de una ley supone la anulación de la misma y la de los actos dictados en su ejecución con la única salvedad de los asuntos resueltos judicialmente por sentencia firme y siempre que no se trate de procesos sancionatorios. Este efecto de pérdida de valor de la disposición declarada inconstitucional arrastraría una serie de nulidades concatenadas salvo aquellos actos que hubieran de mantenerse por defensa de la seguridad del tráfico y amparados en la buena fe, en construcción jurídica análoga a la que justifica las asexuciones a non domino en el derecho civil o mantiene los actos realizados por los funcionarios de hecho o en el campo de la nulidad de disposiciones administrativas con justificación similar a lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Para obviar estos defectos se dispone lo antidicho cuya primera calificación es el de ser una disposición retroactiva pues extiende sus efectos a actos producidos con anterioridad a su promulgación sin que desde este punto de vista pueda objetarse la constitucionalidad en tanto

que el artículo 9.3 de la Constitución sólo impide la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Cabe, desde otra hipótesis, interrogarse sobre la validez de una ley que derogando y viniendo a sustituir a un decreto ley salve los efectos del decreto e impida los que se derivarían de una declaración de inconstitucionalidad del mismo. Si el camino elegido es válido bien se comprende que la sentencia que declara la inconstitucionalidad carecería de toda eficacia y serviría sólo a un proyecto dogmático sin trascendencia real. Por esta vía, convalidando a posteriori todos los efectos del decreto ley se podría llegar a consumir un fraude a la normativa constitucional.

Es de esperar que la sentencia del Tribunal sobre la constitucionalidad del decreto ley 2282 se refiera a este aspecto. Ahora bien, en el presente caso la cuestión no reviste la importancia capital señalada ya que la inconstitucionalidad del decreto ley no puede suponer la pérdida de la potestad que el Gobierno tenía con anterioridad a su publicación y el Gobierno, por el Real Decreto Ley de 8 de octubre de 1976 estaba autorizado para realizar una reorganización como la que llevó a cabo. En la Ley 10 de 1983 se establece la siguiente distribución de la potestad organizatoria.

Corresponde a las Cortes la creación, modificación y supresión de los departamentos ministeriales. Al Gobierno la creación, modificación, supresión y refundición de secretarías de Estado, subsecretarías secretarías generales, direcciones generales subdirecciones generales y también de las comisiones delegadas del Gobierno. Al Ministerio respectivo la creación, modificación, supresión y refundición de servicios, secciones y negociados.

Tres son los aspectos que de tal esquema merecen comentario. En primer lugar la gran rigidez formal típica de nuestro derecho administrativo. Ya la Ley de Régimen Jurídico de 1957 establecía tal reserva de ley.

Pero el Decreto Ley de Ordenación Económica de 1976 antes citado deslegalizó la materia siempre y cuando la reestructuración tuviera por motivo la reducción del gasto público. El Decreto Ley 2282 señala la necesidad de ley para la modificación de la estructura departamental. En el derecho comparado sólo en el caso de Italia dispone la Constitución de 1947 que a la ley incumbe la ordenación de la presidencia del Gobierno y la organización de los ministerios.

En Francia la creación de los ministerios no está regulada en parte alguna. La designación se hace por decreto en el que se determinan las obligaciones del ministro de manera que jurídicamente no existe el ministerio sino el ministro con las obligaciones que en cada caso se le señalen. Para Alemania la Ley Fundamental de Bonn señala que el canciller dirigirá los asuntos gubernamentales de acuerdo con un reglamento del régimen interno establecido por el Gobierno Federal de lo que se desprende el ámbito reglamentario de la materia.

En nuestro país la definición constitucional del artículo 103.2 según el cual los órganos de la

Administración del Estado serán creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley no impone un determinado rango a la definición de cuántos y cuáles departamentos existen. De la Ley 1083 que comentamos no se alcanza a conocer el significado de la expresión modificación de los departamentos ministeriales diferenciada de la creación y supresión y de la modificación de la estructura interna. La presidencia del Gobierno, de otra parte recibe mayores competencias en materia de organización por cuanto el decreto organizatorio se dará a su propuesta y la orden ministerial de organización requiere su aprobación.

No varía la nueva ley la enumeración de los departamentos ministeriales establecida en diciembre de 1982 continuando los quince conocidos. Al señalar el artículo 98 de la Constitución que el Gobierno se compone del presidente de los vicepresidentes en su caso de los ministros y de los demás miembros que establezca la ley deja la puerta abierta a que se reunieran en el Gobierno figuras tales como los secretarios de Estado o los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas cuya asistencia está hoy prevista con carácter informativo pero sin la estructura. Del precepto constitucional puede también derivarse la distinción entre el Consejo de Ministros como órgano político máximo y el Gobierno en el que se unirían otras personas con funciones administrativas.

La nueva ley guarda silencio sobre este aspecto disponiendo que el presidente y ministros se reunirán en Consejo de Ministros o en comisiones delegadas del Gobierno. Reitera la ley las funciones del presidente el que ostenta la representación del Gobierno dirige la actuación gubernamental coordina la actuación de sus miembros convoca y preside las reuniones refrenda los actos del Rey y le somete para su sanción las leyes aprobadas por las Cortes Generales. El vicepresidente asume las funciones en los casos de vacante, ausencia o enfermedad del presidente.

La Comisión General de Subsecretarios queda institucionalizada en norma con rango de ley teniendo encomendados el estudio y preparación de los asuntos sometidos a deliberación del Consejo de Ministros. Son órganos superiores de los departamentos ministeriales los ministros, secretarios de Estado subsecretarios y secretarios generales con rango de subsecretario encontrándose bajo su dependencia todos los demás órganos y entidades de la Administración Central. La figura de secretario de Estado sigue definida en el Real Decreto de 4 de julio de 1977 que le otorga parte de las funciones propias del ministro según la Ley de Régimen Jurídico de 1957 habiendo pasado una nueva ocasión para su completa y definitiva configuración.

El presidente y vicepresidente estarán asistidos por el Ministerio de la Presidencia la Secretaría de Estado para Relaciones con las Cortes y de Coordinación Legislativa la Secretaría General de la Presidencia la Oficina del Portavoz del Gobierno y el Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Cada ministro y secretario de Estado tendrán a su vez un gabinete con funciones de asistencia y colaboración pero sin una tarea administrativa específica. Estos gabinetes y aquel conjunto de órganos de asistencia al presidente reciben su primera consagración con rango de ley en el Decreto Ley de 7 de diciembre de 1982 y se caracterizan por tener una función coordinadora de la política general y de la decada de departamento y un matiz claramente político.

La función coordinadora con diversas manifestaciones en el texto constitucional así entre otros en los artículos 103 y 154 entre los diversos departamentos ministeriales puede lograrse según un somero examen del derecho comparado por tres sistemas diferenciados por comisiones interministeriales cuyo ejemplo en nuestro ordenamiento reside en la Comisión General de sus Secretarios y las Comisiones Delegadas del Gobierno y aquellas que para asuntos específicos pudieran crearse. Segundo lugar a través de la creación de ministerios para coordinar a otros ministerios que fracasó allí donde se intentó como por ejemplo en Inglaterra o bien mediante la creación de órganos de apoyo al presidente y a cada uno de los ministros con esa función coordinadora solución adoptada por el Decreto Ley 2282 y por la actual ley solución considerada la mejor técnicamente con el riesgo de que una maquinaria excesiva plantea a su vez problemas al presidente y a los ministros para el conocimiento del real alcance de las propuestas coordinadoras y la derivación de parálisis consecuente. En otro orden de consideraciones este tipo de medidas son las que mejor se adecúan al mandato constitucional de hacer el presidente a quien corresponde la función de coordinar la acción de los demás miembros del mismo como dispone el artículo 98 de nuestra Ley Fundamental y recoge la Ley 1083 y 16 de Agosto de Organización de la Administración Central del Estado.