

DR 13 15

Esta es la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Nos escuchan diariamente, excepto domingos y festivos, por el III Programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares y por el Programa de Radio Nacional en Frecuencia Modulada en Canarias. De diez a diez y media de la noche podrán oír el programa destinado a los alumnos del Curso de Acceso Directo a la Universidad para mayores de 25 años.

Y seguidamente, y hasta las diez de la noche, les ofrecemos los siguientes espacios. En primer lugar, Derecho Administrativo I. El profesor y catedrático de la asignatura, don Tomás Ramón Fernández, desarrolla el tema La Administración del Estado. A las ocho y catorce minutos, en Derecho Penal II, don Alfonso Serrano Gómez desarrollará un caso práctico de asesinato.

A las ocho y veintisiete minutos, en Derecho Internacional Público, el profesor don Luis de la Rasilla desarrollará la introducción al tema de las Comunidades Europeas. A las ocho y cuarenta y un minutos, en Derecho Procesal I, el catedrático don José Almagro Nosete hablará del derecho a la jurisdicción. A las ocho y cincuenta y cuatro minutos, en Derecho Civil III, el profesor Pérez de Vargas les hablará del hallazgo.

A las nueve y siete minutos, en Derecho del Trabajo, don Fernando Suárez hablará de la representación del personal en los consejos de administración. A las nueve y veintiún minutos, en Derecho Procesal II, el profesor don Manuel Gallego Morel desarrollará la segunda parte del tema Las partes en el proceso penal. A las nueve y treinta y cuatro minutos escucharán Derecho Internacional Privado.

Y finalmente, a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Civil IV, el profesor Álvarez del Carvallo hablará del preámbulo del proyecto de ley de reforma del régimen económico matrimonial en el Código Civil. Les recordamos que para cualquier información relacionada con nuestras emisiones deben dirigirse por carta a la Dirección Técnica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universitaria, Madrid 3, o bien llamar por teléfono al número 244-0803 de Madrid. Y ya abrimos nuestro programa de hoy con el espacio correspondiente a Derecho Administrativo I. El catedrático de la asignatura, don Tomás Ramón Fernández, habla de la administración del Estado.

El título IV de la Constitución se dedica al gobierno y a la administración. Dos concretos preceptos merecen aquí especial atención. El primero de ellos es el artículo 97, según el cual el gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y la defensa del Estado.

Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. El segundo es el artículo 103-1, que dice así. La administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al

derecho.

Ambos preceptos se inscriben en la línea de una concepción ya clásica del Estado y de la administración de signo liberal y raíz hegeliana, que parte de la distinción entre la sociedad civil, hecha de particularismos y de intereses singulares, y a menudo contrapuestos, y la sociedad política, encarnada por el Estado, que desde una posición de supremacía opera la síntesis de aquellos intereses y define la idea misma de interés general. A esta concepción le es de esencia la afirmación de la neutralidad del aparato estatal, al que corresponde, bajo el control de los representantes elegidos por los ciudadanos, satisfacer las necesidades de interés general y asegurar la gestión de los servicios públicos. Al servicio de esa neutralidad se sitúa una idea polémica que constituye una auténtica ficción, cuyo papel, pese a ello, tiene una gran importancia.

La distinción entre lo político y lo administrativo, entre una tarea primaria de dirección, confiada al gobierno, que extrae su legitimidad para ello de los mecanismos electorales, y unas tareas secundarias, de preparación de las decisiones políticas y de ejecución de las mismas, tareas que se atribuyen como propias a la administración pública, cuya situación es, por esta razón, doblemente subordinada. Por una parte, subordinada a la ley, que la habilita para actuar y al mismo tiempo establece los límites de esa actuación, y por otra, a las superiores instancias políticas. Los artículos 97 y 103, apartado primero, expresan fielmente, como decimos, este esquema.

El gobierno, en efecto, dirige la política y también la administración. Esta sirve los intereses generales, ya de hacerlo con objetividad, supuesto que carece, por hipótesis, de intereses propios, en cuanto a organización servicial de la comunidad, simple aparato instrumental, obediente al ordenamiento jurídico y a la dirección del gobierno, a quien corresponde seleccionar, en el marco de dicho ordenamiento, las opciones correspondientes. En esta misma línea, se mueve el principio de imparcialidad política que el propio artículo 103 consagra en su número 3, al referirse a los funcionarios públicos, y con el que se quiere salir al paso de un doble riesgo.

Preservar a la administración de un proceso de politización, manteniéndola así apartada de las luchas políticas, y cerrar el paso a una actuación partidista de los funcionarios que convertiría al aparato administrativo en un instrumento a disposición del partido en el poder, o lo que sería igualmente grave, en un mecanismo de oposición y resistencia a la dirección política marcada en cada caso por el gobierno en el que se refleja la voluntad de los ciudadanos. Evitar, en fin, la posible suplantación de la voluntad del electorado por la de unos concretos agentes que carecen de toda legitimidad y de toda representación, que son, en definitiva, designados única y exclusivamente por su competencia profesional y técnica. No es este el momento de intentar una crítica a esta concepción clásica de la administración y del aparato estatal en su conjunto, cuyos puntos débiles son bastante evidentes.

No existe, en efecto, ninguna posibilidad seria de distinguir netamente lo político de lo

administrativo, ni en el plano funcional, toda decisión administrativa tiene una incidencia política determinada y toda decisión política requiere una intervención administrativa de preparación primero, de ejecución después y de apoyo siempre, ni en el orgánico. El gobierno como tal, su presidente y los ministros son formalmente los órganos superiores de la administración pública, amén de su papel político. Porque entre ambos planos existe una imbricación constante.

Hay, pues, mucho de ficción en la distinción, como han puesto de relieve desde distintos ángulos las diferentes posiciones críticas ensayadas hasta ahora. Pero, aun siendo esto así, es esta una ficción imprescindible que subraya y, en la medida de lo posible, asegura una cierta neutralidad efectiva del aparato estatal sin la cual sería imposible el juego democrático. En cualquier caso, la utilidad de la ficción se prueba con el solo planteamiento de la hipótesis contraria, es decir, con la afirmación de una parcialidad formal y efectiva de la organización y sus agentes que consagraría por sí sola la imposición exclusiva y excluyente de los rectores de la misma.

Si en el plano estrictamente político la concepción que reflejan los artículos 97 y 103 de la Constitución es ortodoxa en los términos del contexto democrático que la propia Constitución establece, y no es susceptible por ello de críticas mayores, no ocurre lo mismo en el plano técnico jurídico. Desde este punto de vista, la redacción del artículo 103 es, en efecto, bastante desafortunada. Por lo pronto, el precepto citado olvida caracterizar desde un punto de vista jurídico a la Administración, que es, ante todo, una organización personificada.

En cuanto a organización, la Administración está constituida por un complejo de órganos adecuadamente vertebrados de acuerdo con unos determinados principios que aseguran su unidad y cohesión interna. El principio de jerarquía es, lógicamente, fundamental a estos efectos, como en cualquier tipo de organización, y así debiera haberse subrayado, como lo hace todavía hoy, el artículo 1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Artículo técnicamente más perfecto. De no haber entrado en juego los perjuicios antiautoritarios. El anteproyecto constitucional primitivo ni siquiera mencionaba el principio de jerarquía por estas razones, desconociendo que dicho principio es una técnica organizatoria, materialmente imprescindible para mantener en pie una organización cualquiera de carácter complejo, amen de un postulado consustancial al sistema parlamentario y un complemento necesario del principio de responsabilidad ministerial.

Los ministros responden ante el Congreso de la acción desarrollada en sus departamentos, precisamente porque todos los agentes que en ellos trabajan están estrictamente jerarquizados y subordinados a él. Prejuicios, a los que me refería antes, que son también los que han llevado a constitucionalizar otros principios organizatorios de carácter más bien auxiliar o complementario, como los de coordinación y desconcentración, y a mencionar aquí el

principio de descentralización que tiene en otro plano su juego propio y a cuya instrumentación dedica la Constitución el título octavo entero. El dato formal de la personalidad jurídica de la Administración del Estado se ha eludido también de forma inexplicable, ya que los artículos 140 y 141 no dejan de subrayarlo en relación a municipios y provincias.

Este dato es, por otra parte, obligado, ya que la Administración es el único centro de imputación en el plano interno de los derechos y deberes del Estado resultantes de sus relaciones con los ciudadanos. Restan como valores positivos del artículo 103 la afirmación de los principios de objetividad y de eficacia, así como del sometimiento pleno de la actuación administrativa a la ley y al derecho. La exigencia de eficacia, más allá de su valor retórico, subraya el deber genérico de buena administración y contribuye a afianzar un principio técnico del que la jurisprudencia ha acertado ya a extraer múltiples aplicaciones concretas.

La fórmula a la ley y al derecho subraya, en fin, una idea esencial, plenamente recibida ya, tras la crisis del positivismo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, idea según la cual las normas jurídicas, y en especial la norma escrita, no resumen ni agotan el ordenamiento jurídico, que tiene, por el contrario, su expresión primaria y su soporte básico en los principios que traducen el orden inmanente de valores que la Constitución pretende consagrar, así como en los criterios estructurales y funcionales que constituyen el armazón esencial de las diferentes instituciones. A esos principios, por su carácter de tales, debe ser obediente, en fin, la ley misma, cuyo ajuste a ellos es plenamente verificable a través del recurso de inconstitucionalidad al que se refieren los artículos 161 y siguientes. En lo que respecta a la organización concreta de la Administración del Estado, el texto constitucional no dice prácticamente nada.

El artículo 103, número 2, se limita a indicar que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. El valor del precepto se reduce, pues, a reservar a la ley la regulación del tema, sin marcar directivas concretas de ningún tipo, excepción hecha, claro está, del principio de desconcentración que consagra, como ya hemos visto, el número 1 del propio artículo 103. La ley que llegue a dictarse en esta materia deberá, pues, impulsar un proceso de transferencia de competencias decisorias desde los órganos centrales de la Administración del Estado, es decir, desde los ministerios, que hoy la retienen en grado máximo, a los órganos periféricos de la misma, es decir, a las delegaciones provinciales, que en la actualidad son, en la generalidad de los casos, simples mecanismos de transmisión.

Este proceso de descongestión del núcleo central de una persona jurídica en favor de sus propios órganos territoriales es justamente lo que el principio de desconcentración postula. En último término, pues, la Constitución impone un reforzamiento de lo que se llama Administración periférica del Estado, pero no dice en qué forma ha de realizarse éste. En buena lógica, dado el proceso de descentralización política con base regional que la propia Constitución impulsa decididamente, esa reorganización de la Administración periférica del Estado, que parece venir exigida por la consagración formal del principio de desconcentración, debería realizarse sobre base igualmente regional, ya que ello facilitaría la racionalización del

conjunto y la coordinación de ambos bloques organizativos, estatal y autonómico.

Coordinación a la que apunta el artículo 154. Sin embargo, el artículo 141 sigue considerando a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, es decir, como base operativa de la Administración periférica, lo cual puede provocar dificultades importantes. Acaban de escuchar al catedrático de Derecho Administrativo, don Tomás Ramón Fernández, que en Derecho Administrativo 1 ha hablado de la Administración del Estado.