

DR 13 126

Carrera Derecho. Asignatura Administrativa 1. Título Real Decreto Ley 22 barra 82 de 7 de diciembre. Autor, Javier Pérez Ardá Criado.

Fecha de presentación, 15 de diciembre de 1982. Fecha de emisión, 19 de enero de 1983. El miércoles 8 de diciembre de 1982 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto Ley número 22 bajo la rúbrica Medidas Urgentes de Reforma Administrativa.

Su ámbito normativo se extiende a dos grandes órdenes de cuestiones sobre la reestructuración de la Administración Central del Estado, señalando su competencia para la regulación en adelante y adoptando una serie de medidas concretas para diseñar la nueva estructura. El tipo de disposición necesaria para crear o suprimir departamentos ministeriales desde la Ley de Régimen Jurídico de 1957 es una norma con rango de ley. Así lo dispuso en el artículo 3. Sin embargo, y por lo que respecta a la época más reciente, en el Real Decreto Ley de 8 de octubre de 1976 sobre medidas económicas se deslegaliza la materia autorizando el artículo 26 que con objeto de obtener una mayor economía en los gastos públicos y una mayor eficacia en la gestión de los servicios, el gobierno podrá acordar la supresión, refundición y reestructuración de los departamentos, ministerios, organismos y servicios de la Administración del Estado.

Las diversas reestructuraciones llevadas a cabo en los años 77 y 79 invocaron siempre esta autorización y tuvieron el rango de Real Decreto. La Constitución, en el artículo 103, dispone que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. En el Derecho Comparado, en la Constitución Italiana de 1947, leemos 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 de régimen interno establecido por el gobierno federal, de lo que se deduce el ámbito reglamentario de la materia.

En nuestra historia, sólo en la Constitución de 1812, encontramos una norma precisa que determina cuáles sean los ministerios en aquel entonces secretarías de despacho, si bien la finalidad de una mención tan detallada es la de sentar las bases de lo que debía de ser la administración de un Estado contemporáneo. La Constitución de 1931 establecía que una ley regulará la creación y funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes. La Ley Orgánica del Estado, en el artículo 40, disponía que los órganos superiores de la Administración, su respectiva competencia y las bases de la regulación de sus funciones vendrán determinadas por ley.

Comparando la dicción del párrafo segundo del artículo 103 con otros preceptos de nuestra Constitución, como por ejemplo en el artículo 105, en los que señala que la ley regulará el Estatuto de la Función Pública, la ley regulará la audiencia de los interesados, la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, etc., etc., contemplamos una clase diferente en el mandato que la Constitución impone a la ley. Para el régimen de los funcionarios, conocimiento de archivo y procedimiento, la Constitución obliga a que exista una ley de las Cortes que concreta y detalladamente regule estas materias. Sin embargo, dice de los órganos que habrán de ser creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

Aquí, a lo que la Constitución obliga, es a que exista una ley que establezca el marco normativo dentro del cual el Gobierno podrá luego establecer una regulación detallada y concreta en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Las Cortes deberán fijar únicamente los principios y reglas básicos para la creación, regulación y coordinación de los órganos administrativos. El Real Decreto-Ley aparta, sin embargo, de la disposición del Gobierno la determinación del número de los departamentos ministeriales, atribuyendo la competencia para ello a las Cortes.

Y esto lo hace tanto en virtud del principio de jerarquía normativa, que supone que dé congelado el rango de las disposiciones que tengan un determinado grado, como además el Real Decreto-Ley expresa en el preámbulo la voluntad de crear una reserva material. Así, y en conclusión para este primer punto, podemos señalar y distinguir lo que sea el número y clase de los departamentos ministeriales, materia que ha de ser regulada por ley, de lo dispuesto en el artículo 7, a cuyo tenor la creación, supresión, modificación o refundición de los secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales, directores generales y subdirectores generales y órganos asimilados, se realizará a iniciativa del departamento o departamentos interesados y a propuesta del Ministro de la Presidencia mediante Real Decreto. Tratándose pues de la organización de unidades inferiores al subdirector general, secciones o negociados, la competencia corresponde al Ministro.

Se reitera, con otras palabras, el mandato del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo. Las concretas medidas de diseño podemos agruparlas entre aquellas que contemplan en abstracto la organización de un Ministerio y las que señalan la división departamental con los órganos superiores que se integran en cada Ministerio. Entre las primeras destacan la definición de los órganos superiores de los departamentos ministeriales, a diferencia de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que se refería a los órganos superiores de la Administración, incluyendo dentro de estos al Jefe del Estado, que debe ser excluido tras la Constitución, al Consejo de Ministros, a las comisiones delegadas del Gobierno, al Presidente del Gobierno y a los Ministros, el artículo 2º del Real Decreto Ley se refiere a los órganos superiores de los departamentos ministeriales, dejando, pues, fuera de su ámbito, al Gobierno, a las comisiones delegadas, al Presidente y al Vicepresidente.

Se dice así que son órganos superiores de los departamentos ministeriales el Ministro, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y los Secretarios Generales, y que todos los demás

órganos y entidades de la Administración Central del Estado se encuentran bajo la dependencia de uno de los órganos superiores. Los Secretarios de Estado adquieren definitiva carta de naturaleza en nuestra organización, libre el órgano, parece, de la aleatoriedad de los avatares políticos del momento. Al tiempo, se crea la figura del Secretario General, equiparada a los subsecretarios, para evitar la duplicación de subsecretarías en un mismo departamento y llevar a las comisiones de subsecretarios la representación del ramo específico cuya trascendencia lo requiere.

La plasmación orgánica en norma con rango de ley y la potenciación de la figura de los gabinetes técnicos es otra de las medidas abstractas de organización. La coordinación entre los diversos departamentos ministeriales puede realizarse de acuerdo con un somero examen del derecho comparado a través de tres sistemas diferenciados según el nivel de los órganos a los que se atribuye la tarea, mediante la creación e institucionalización de comisiones conjuntas de ministros, definidos en la ley del régimen jurídico, que en principio se mantienen a pesar de su escasa eficacia, a través de la creación de ministerios para coordinar a otros ministerios que han fracasado allí donde se ha promovido, 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 que se considera la mejor técnicamente, con el riesgo de que una maquinaria excesiva plantee problemas al propio presidente para el real conocimiento de las propuestas coordinadoras. De otra parte, este tipo de medidas parece que son las que mejor corresponden al mandato constitucional de ser el presidente del gobierno a quien corresponde la función de coordinar la acción de los demás miembros del mismo, como dispone el artículo 98.2 de nuestra ley fundamental.

Estos gabinetes tienen una función coordinadora de la política general y de la década de departamento y un matiz claramente político. Así, en el preámbulo del Real Decreto-Ley leemos que la determinación de los órganos superiores de la Administración del Estado persigue la finalidad de distinguir más nitidamente las funciones políticas que corresponden a estos órganos superiores de las propias de las direcciones generales y otros órganos inferiores de matiz más predominantemente técnico. En esta línea se inscribe la creación de los gabinetes de la presidencia del gobierno y de los ministros y secretarios de Estado, gabinetes que se conciben como órganos de ayuda y asistencia encargados de la formulación y coordinación de la política general.

Por esta razón, los funcionarios que entren a formar parte de los mismos pasarán a la situación de excedencia especial. El Real Decreto-Ley dedica su contenido más prolijo a señalar los departamentos ministeriales existentes que se reducen al número de 15 y los órganos superiores que se integran en cada uno de ellos. Por su novedad podemos destacar que directamente dependientes de la presidencia del gobierno se crean la Secretaría de Estado para Relaciones con las Cortes y Coordinación Legislativa y la Secretaría General.

En el Ministerio de la Presidencia, la Secretaría de Estado para la Administración Pública y la Subsecretaría. En Defensa, además de los órganos de mando y dirección militar, las

Subsecretarías de Defensa y Política de la Defensa. En el Ministerio de Economía y Hacienda, las Secretarías de Estado de Hacienda, de Economía y de Planificación y de Comercio.

La Subsecretaría de Economía y Hacienda y dos Secretarías Generales, la de Presupuesto y Gasto Público y la de Economía y Planificación. Paralelamente se suprimen todos los órganos no recogidos en la nueva estructura. Como no podía haberse hecho en la redacción de este Real Decreto-Ley, no se ha dado cumplimiento a lo señalado en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo que ordena la formulación de un estudio económico y de rendimiento y utilidad en la creación de un órgano administrativo.

Y decimos que no se ha dado cumplimiento como no podía ser, porque si hubiera sido posible realizar este tipo de estudios no estaríamos en la situación de extraordinaria y urgente necesidad que es la única que conforme al artículo 86 de la Constitución habilita al Gobierno para dictar un Real Decreto-Ley.