

Presentación

I. *El número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA que el lector tiene en sus manos es el primero de una serie que debe ocuparse de los diversos principios que, según el artículo 103 de la Constitución, deben regir la actuación de las Administraciones públicas (eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación).*

El objetivo final que se persigue es ofrecer al lector una visión de conjunto de un precepto constitucional que ha sido calificado de vago, confuso e impreciso, pero que posee el extraordinario valor de fijar a nivel constitucional los principios que deben informar la actuación del conjunto de Administraciones públicas.

El primer párrafo del artículo 103 no sólo afirma el carácter servicial de la Administración («sirve con objetividad los intereses generales») y la sumisión sin exclusiones de este aparato servicial al ordenamiento jurídico («con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho»), ordenamiento que define precisamente el interés general, sino que añade, y éste es el dato novedoso, una serie de principios que deben guiar la actuación administrativa para que el logro de los fines impuestos por la Ley se lleve a cabo de forma real y teniendo en cuenta otros valores constitucionales (esencialmente el pluralismo). Si la referencia a la eficacia es más bien la imposición de un fin (no basta con respetar la legalidad para que la Administración, y en particular su poder coactivo, esté legitimada), la enumeración de los principios de descentralización, desconcentración, coordinación y jerarquía constituyen un claro reconocimiento de la importancia de los aspectos organizativos en una Administración moderna. Además de garantizarse el imperio de la Ley debe ponerse en funciona-

miento un aparato administrativo que actúe en base a unos principios que garanticen que se van a alcanzar los objetivos queridos por los ciudadanos con la mayor eficacia posible.

La reflexión sobre todos estos problemas, objetivo final que pretende la dirección de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, se alcanzará, pues, cuando se complete la serie que inicia este número y se examine en su conjunto el primer párrafo del artículo 103.

II. Los principios que se estudian en este número son dos: descentralización y desconcentración. Principios que se recogen también en algunos Estatutos de Autonomía y que pueden definirse como principios tendenciales, en el sentido de que imponen unos «estándares de conducta» que vinculan tanto a legislador como a la Administración en su actividad normativa y ejecutiva.

A partir de esta constatación, que se mantiene en un plano de gran vaguedad, se planteó el diseño de este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. ¿Qué decir sobre unos principios tendenciales y conectados con otros valores constitucionales (pluralismo, unidad...)? La conclusión fue que el artículo 103.1 plantea dos grandes interrogantes. Por un lado, el valor técnico-jurídico de los principios. Por otro, dado que estamos ante principios tendenciales, se hace necesario conocer su eficacia real sobre el legislador ordinario y la práctica administrativa.

A la primera cuestión da respuesta el trabajo de Gaspar ARIÑO. En qué consisten, desde la perspectiva técnico-jurídica, y con qué mecanismos se actúan los principios de descentralización y desconcentración son los aspectos examinados en este primer trabajo.

La segunda cuestión, la eficacia de dichos preceptos a partir de su constitucionalización, ha impuesto un tratamiento diferenciado en lo relativo a la Administración central y la autonómica. A nivel de Administración central nos ha parecido oportuno dedicar especial atención al proceso de desconcentración. Ciertamente, la Constitución ha impuesto un nuevo modelo de Estado que ha comportado un proceso descentralizador de enorme envergadura. Pero este proceso no puede situarse en el contexto del artículo 103.1, sino en el Título VIII y su desarrollo normativo, tema éste ya profusamente estudiado. Esto no quiere decir que el proceso descentralizador de la Administración central se agote con el cumplimiento de las previsiones del título constitucional mencionado, La descentralización como principio del artículo 103.1 debe marcar las relaciones entre la Administración central y las Comunidades Autónomas ya constituidas y por tanto mantendrá toda su fuerza aun después de cerrado el período de instauración y transferencia de servicios a las Comunidades Autónomas. Pero no es éste el tema que se vaya a tratar en este número. Por el contrario, ha parecido de mayor interés analizar el necesario proceso de desconcentración, para adecuar la Administración periférica estatal al nuevo modelo de Estado. Sentar las bases para una política deconcentra-

dora en el marco del Estado de las Autonomías es el objeto del trabajo de Luis ORTEGA.

El número incluye asimismo, en su parte de estudios, tres trabajos dedicados a la descentralización y desconcentración en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña e Islas Baleares. De esta forma se ha pretendido llevar a cabo un examen de cómo han incidido los principios constitucionales en las leyes de organización territorial de las Comunidades autónomas. Esta legislación debe articular las relaciones con la Administración local y debía articular la propia estructura administrativa de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, era el banco de pruebas idóneo para constatar la eficacia de los principios y cómo se concretaban los procesos de signo descentralizador y desconcentrador.

La selección de tres Comunidades Autónomas puede ser, sin duda, discutible. El criterio para la selección (un análisis de las diecisiete Comunidades Autónomas o bien hubiera caído en generalizaciones o bien desbordaba el contenido propio de una revista) ha sido el de tomar una Comunidad Autónoma con una legislación ya muy desarrollada y con notas peculiares (caso de Cataluña y el hecho comarcal), una Comunidad Autónoma con una extensión territorial considerable (Andalucía) y una Comunidad Autónoma donde aparece el dato de la insularidad (Baleares). De cada una de estas Comunidades Autónomas se ocupan los trabajos de Antoni BAYONA, Javier BARNES y Bartoméu COLOM.

De esta forma, la reflexión sobre la «vida fáctica» de los principios pretende completar el trabajo de construcción dogmática de Gaspar ARIÑO.

Los estudios terminan con un trabajo de Enrique ORDUÑA sobre la perspectiva histórica de la descentralización y desconcentración en España. Si hemos definido los principios como tendenciales, era necesario conocer el pasado para poder valorar la tendencia hoy en curso.

El volumen se completa con una sección documental que comprende un estudio sobre el proceso de discusión del artículo 103.1 en la fase constituyente, otro sobre la aplicación jurisprudencial de los principios y una bibliografía sobre los mismos, con el objeto de facilitar los elementos que permitan una comprensión y estudio más profundo del contenido del artículo 103.1. Esta parte documental es, a su vez, material útil para el estudio del conjunto de principios contenido en el citado artículo 103 y en este sentido completará también los sucesivos números de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA relativos al artículo 103.1. Estos últimos tres trabajos han corrido a cargo de los señores Alfredo GALÁN, Guillermo GARCÍA ARÁN y Alfonso GRANDE.

III. Expuesto el contenido, deben reconocerse las carencias. Obviamente no se agotan en este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA todas las perspectivas desde las que podía abordarse el estudio jurídico de los principios de descentralización y desconcentración. Citemos algu-

na carencia para estimular al estudioso. Por un lado, dentro de las Comunidades Autónomas, el proceso descentralizador y desconcentrador no se agota en las leyes de organización territorial. Estas crean los niveles, distribuyen ciertas competencias y articulan las relaciones. Pero la legislación sectorial, en particular tras el concepto de autonomía que introduce la Ley de Bases de 1985, es la que deberá marcar la línea tendencial. Por otro lado, también debe hablarse de descentralización en el nivel inferior. La variedad del régimen municipal obliga a seguir prestando atención a un fenómeno hoy algo olvidado, la descentralización municipal. El artículo 103.1 se refiere también a la organización de los grandes municipios.

Y ya, para terminar, tan sólo agradecer a todos los que intervienen en este número su colaboración. La tarea del coordinador ha sido fácil. Como nos enseñará, sin duda, el número dedicado a la coordinación, es una regla de oro que esta técnica sólo funciona si los sujetos afectados están dispuestos a someterse al coordinador. En este caso la coordinación ha sido tarea fácil y agradable, al contar con la disposición y la capacidad de todas las personas que han hecho posible que aparezca el presente volumen.

Estudios

