

Administraciones mediales

José V. Gómez Rivas

Universidad Complutense de Madrid

A partir de la Constitución de 1978 se puede afirmar con claridad y firmeza que la organización administrativa española no es, en absoluto, un todo homogéneo regulado por una única normativa y estructurado jerárquicamente en un continuum claramente definido.

Por el contrario, el conjunto del apartado estatal presenta unas diferencias significativas, consecuencia de un régimen político sustancialmente distinto al existente en el período anterior. En palabras del profesor Baena del Alcázar: «[...] el nuevo Estado español no ha de ser ya el Estado monolítico que vertebraba en su seno por medio de criterios de autoridad todas las realidades administrativas». 1

En efecto, del texto constitucional se deduce la existencia de diversos órganos estatales que, encuadrados en lo que se denomina el «núcleo duro» del Estado y abarcando su competencia al conjunto del territorio nacional, se configuran como «centros de poder», distintos al Gobierno y la Administración, diferenciados entre sí, con unas funciones constitucionales que cumplir y con una cierta gradación de autonomía e independencia.

Hemos de resaltar que esta diversidad de «centros de poder» no coincide con la tradicional división de poderes. Es de todos conocido, y la doctrina lo ha señalado repetidas veces, que la Constitución de 1978 no establece la tripartición de poderes, y sólo en el caso de la Justicia habla de «poder judicial», empleando el término «potestad» cuando ha de referirse al Gobierno y las Cortes.

Así pues, nos encontramos con un conjunto de Altos órganos Constitucionales 2 llamados a cumplir funciones jurídico-políticas trascendentales. Estos Altos órganos Constitucionales serían: la Corona, las Cortes (Congreso y Senado), el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial.

La vertebración y articulación de estos Altos órganos Constitucionales entre sí y en relación con el resto del aparato de Estado, constituye un complejo problema jurídico político de equilibrios y compensaciones, controles y autonomías, en cuya discusión no vamos a entrar ahora. Eso sí, vamos a hacer hincapié en el hecho de que, para un correcto funcionamiento del conjunto, es necesario que estos órganos dispongan de la autonomía e independencia suficientes para que sus funciones puedan ser cumplidas sin que quepa la posibilidad de intromisiones de cualquier tipo, reservándose, claro está, los correspondientes mecanismos de control que equilibren el conjunto.

Desde la perspectiva bajo la cual abordamos el tema, que es la de la Ciencia de la Administración, y dejando al margen otras aproximaciones, la característica de autonomía que poseen estos órganos se plasma en la posibilidad de que tengan potestad reglamentaria propia, distinta de la del Gobierno 3 y cómo esta potestad reglamentaria influye en el hecho de que puedan dotarse de un aparato administrativo propio, realizar, aprobar y controlar sus presupuestos y tener plena autoridad sobre sus funcionarios.

Se nos presentan, por tanto, unas estructuras administrativas que pertenecen a estos Altos órganos Constitucionales y que les sirven de apoyo para desarrollar sus funciones.

También está claro que la función de estos órganos no es administrar, de ahí que establezcamos una clara diferenciación entre la Administración, es decir, el aparato administrativo dependiente del Gobierno y cuya función principal es la de ejecutar las decisiones tomadas por aquél -o sea, administrar-, y estos otros aparatos administrativos cuya tarea principal, como hemos dicho, es la de servir de apoyo para la realización de las funciones constitucionales encomendadas a estos Altos órganos Constitucionales.

Utilizando el término empleado por el profesor Baena del Alcázar, a estos aparatos administrativos los englobamos bajo la denominación de Administraciones Mediales. Así pues, llamaremos Administraciones Mediales a aquellas organizaciones administrativas pertenecientes a los Altos órganos Constitucionales que poseen sobre ellas prerrogativas de reglamentación, organización y funcionamiento y, por lo tanto, gozan de una relativa autonomía e independencia con relación al resto del aparato de Estado, incluido el Gobierno y la Administración, y cuya finalidad es hacer posible el funcionamiento de dichos órganos que tienen unas misiones específicas que cumplir, distintas de la de administrar, en el conjunto político del Estado.

Ahora bien, en este intento de delimitación y caracterización de lo que serían las Administraciones Mediales, se nos presenta el caso particular constituido por las organizaciones administrativas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En este caso, conviene hacer unas breves puntualizaciones. En primer lugar, hemos de fijarnos en las características del órgano del que dependen estos aparatos administrativos. Es evidente que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no pueden ser incluidas en el concepto de Alto órgano Constitucional, ya que no se pueden considerar dentro del «núcleo duro» del Estado, ni tienen competencias en todo el territorio nacional (ver nota 2). Pero también es evidente que en el ámbito de la Comunidad Autónoma gozan de unos privilegios muy similares a los poseídos por las Cortes Generales. Los respectivos Estatutos de Autonomía les dotan de autonomía normativa, presupuestaria y administrativa.

En segundo lugar, debemos fijarnos en los propios aparatos administrativos. Parece claro que tienen la misión de servir de apoyo a los órganos de los que dependen y que, al tener las Asambleas plena autonomía presupuestaria y de organización de sus servicios internos, éstos son independientes del

Ejecutivo, por lo que su situación es muy parecida a la que se observa en el caso de las Cortes Generales. Además, es evidente que su misión es auxiliar a la Cámara en la realización de su cometido principal: legislar, y controlar al Gobierno.

Así pues, si tenemos presente principalmente las funciones que realizan y su relación con el resto de los órganos autonómicos, podemos observar que cumplen los requisitos fundamentales que hemos requerido para constituirse en Administración Medial. Nos inclinamos, por tanto, a considerarlos como tales, aun cuando el órgano al que pertenecen no sea Alto órgano Constitucional.

Hay todavía otro caso particular sobre el cual queremos decir unas palabras. Es el aparato administrativo de los Defensores del Pueblo de las Comunidades Autónomas. En líneas generales, lo que hemos apuntado para el caso anterior lo podemos trasponer -salvando las lógicas diferencias- a éste. La única salvedad es que, mientras que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son contempladas por la Constitución, la figura de los Defensores del Pueblo no es mencionada por ella. De todas formas somos de la opinión de considerar también a estos aparatos administrativos como Administraciones Mediales.

No podemos estudiar aquí las principales características de estas Administraciones Mediales; ni tampoco entrar en el análisis de sus relaciones, analogías y diferencias. Sirva esta nota simplemente para dar cuenta de la existencia de unos aparatos administrativos peculiares y claramente diferenciados de la Administración.

Bibliografía

Además de la referencia bibliográfica citada en el epígrafe Administración parlamentaria, se pueden mencionar.

BAENA DEL ALCÁZAR M., Curso de Ciencia de la Administración, Madrid, Ternos, 1985.

-, Organización Administrativa, Madrid, Tecnos, 1984.

BASSOLS COMA, M., «Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S.M. el Rey y Patrimonio Nacional», Revista de Administración Pública, 100-102.

DELGADO BARRIO, «Régimen jurídico de los actos del Consejo General del Poder Judicial: su impugnación», Revista Española de Derecho Administrativo, 32.

Díez-PICAZO, L.M., «El régimen jurídico de la Casa del Rey», Revista Española de Derecho Constitucional, 6.

GARCÍA PELAYO, M., «El status del Tribunal Constitucional», Rev. Esp. de Derecho Constitucional, 1.

GARRIDO FALLA BAENA DEL ALCÁZAR, ENTRENA CUESTA, La Administración en la Constitución, Madrid, CEC, 1980.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., «El control de la actuación del Tribunal de Cuentas», REDA, 32.

MENENDEZ RESACH, La Jefatura del Estado en el Derecho Público español, Madrid, INAP, 1979.

Notas

1. Baena del Alcázar, La Administración en la Constitución, p. 52.

2. Hasta el momento, y aunque se han citado en múltiples publicaciones, no se ha definido ni delimitado claramente el concepto «Órgano Constitucional». En el presente texto hacemos una matización en el sentido de distinguir, entre aquellos entes que emanan directamente de la Constitución, y que serían lo que genéricamente se ha llamado órganos Constitucionales, un conjunto reducido de ellos que gozan de las características apuntadas (no sólo emanar directamente de la Constitución, sino también estar encuadrados en el «núcleo duro» del Estado, con competencia en todo el territorio nacional, diferentes y autónomos con relación al Gobierno y la Administración y con altas funciones constitucionales que cumplir), a los que llamamos Altos órganos Constitucionales.

Así por ejemplo, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas emanan de la Constitución pero no tienen todas las características mencionadas anteriormente. Por lo tanto, entrarían en la denominación de órganos Constitucionales pero no en la de Altos órganos Constitucionales.

3. Ver, en este sentido, Bassols Coma, «Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución», en La Constitución española y las fuentes del derecho, Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 317 ss.