

NOTAS PARA UN ESTATUTO DEL DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS *

Por FERNANDO DIAZ DE LIAÑO Y ARGÜELLES
y ANTONIO VALLES COPEIRO DEL VILLAR

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DERECHO COMPARADO. Italia, Alemania occidental, Portugal, Reino Unido.—III. SUPUESTO ESPAÑOL: A) Antecedentes históricos. B) Constitución de 1978.—IV. CONSIDERACIONES SOBRE UN POSIBLE ESTATUTO DEL DELEGADO DEL GOBIERNO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 154 DE LA CONSTITUCIÓN: 1. *La triple consideración del delegado del Gobierno.* 2. *Atribuciones:* 2.1 En relación con el Gobierno; 2.2 En relación con la Administración del Estado; 2.3 En relación con la Administración Local; 2.4 En relación con la Administración de la Comunidad Autónoma. 3. *Implicaciones en el plano orgánico:* 3.1 Las Delegaciones ministeriales; 3.2 Los órganos colegiados de coordinación; 3.3 El equipo administrativo de apoyo al delegado del Gobierno.—V. A modo de EPILOGO.—CONCLUSIONES.

I. Introducción **

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978, establece, en su artículo 2.º, que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». Y, luego, la Constitución, en

* Estando en pruebas de imprenta este trabajo se ha publicado en el «BOE» del día 22 de octubre de 1980 el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, por el que se regulan los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que por razones de tiempo no es posible abordar en este momento. No obstante, creemos que el presente trabajo sigue teniendo interés, aunque sea como punto de comparación teórico con la norma mencionada.

** Las transcripciones de preceptos constitucionales se han realizado utilizando las obras de MARIANO DARANAS, *Las Constituciones Europeas*, I y II, Editora Nacional, 1979, y *Constituciones Españolas y Extranjeras*, de JORGE DE ESTEBAN, Ed. Taurus, 1977. También se ha utilizado la obra «Autonomías Regionales en España», de S. M. RETORTILLO, L. COSCUELUELA y E. ORDUÑA. IEAL, 1978.

el título VIII, aborda la Organización Territorial del Estado. En este sentido el artículo 137 del texto constitucional refiere que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Pues bien: un repaso, breve, a lo que la doctrina haya podido afirmar sobre este título VIII puede resultar interesante. Así, al referirse a lo que la Constitución de 1978 ha supuesto en relación a la forma de Estado, López Rodó (1) dirá que «nos hemos dejado llevar del prurito de originalidad implantando una constitución jurídico-política que no tiene circulación internacional, ni se sabe a ciencia cierta en qué consiste». Para García de Enterría (2) el título VIII de la Constitución de 1978 es «gravemente imperfecto». Tomás Ramón Fernández (3), por su parte, dirá que «la ambigüedad es, en efecto, la característica dominante del título VIII de la Constitución y el fruto inevitable de la propia ambigüedad de las fuerzas políticas que han contribuido a su formación, que han querido sentar plaza de federalismo por entender que era una postura más progresista y más rentable electoralmente sin ser realmente federalistas. De todo ello se resiente el texto fundamental en el plano jurídico». A. Embid (4) señalará—antes ha aludido al controvertido tema de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas—que «resulta por tanto que es posible aducir sólidos argumentos que avalan una postura frente a otros, igualmente sólidos, que permiten defender lo contrario. La culpa de tal hecho, si de culpas hay que hablar, es del texto constitucional, cuya imperfección en estas cuestiones raya lo indecible y será causa, sin duda, de graves dificultades a la hora de poner en marcha el título VIII de la Constitución». Parada Vázquez (5) dirá que «bien se comprende que no es un

(1) *Las Autonomías, encrucijada de España*, p. 26. Ed. Aguilar, 1980.

(2) *El País*, 9-VII-1980, según referencia de Conferencia dictada en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.

(3) *La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la Nueva Constitución*. Tomo I. *Lecturas sobre la Constitución Española*. UNED, 1978.

(4) «Algunas reflexiones sobre el hecho regional: la ideología del sistema, los problemas de la competencia y la polémica sobre la generalización de la potestad legislativa regional», p. 358 en el libro *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, edición preparada por M. RAMÍREZ, Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza, 1979.

(5) «Constitución, Burocracia y Comunidades Autónomas», p. 69, en *La Administración Territorial*. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 182, 1979.

Estado federal moderno lo que inspira a la Constitución de 1978, sino un modelo inédito que puede llevar a situaciones de desigualdad entre las diversas comunidades autónomas y peculiaridades inefables en sus competencias y órganos de gobierno». En resumen: desde distintos ángulos se estima que la interpretación del título VIII va a producir no pocas dificultades a los juristas. Si bien González Casanova (6), después de estudiar la gestación de la Constitución y de su título VIII y el papel del «consenso» al respecto—para este autor «es dicho pacto o acuerdo (propio de toda Constitución auténtica y no retórica) el culpable—y lo digo con ironía—de la imagen barroca y confusa del título VIII...», advierte que «una visión superficial y tecnocrática puede achacar el título VIII ser más causa de problemas que de soluciones, y, en concreto por su defectuosa redacción, su confusa conceptualización y sus contradictorias y poco reflexionadas consecuencias en el campo jurídico y político», cuando, según este autor, cabe al jurista utilizar su imaginación creadora al servicio de las Autonomías, lo que suscribimos rotundamente siempre que no se conculquen, desde luego, la letra y el espíritu de la Constitución.

Este ramillete de opiniones sobre el título VIII de la Constitución viene a demostrar las dificultades apriorísticas de la determinación exacta del modelo de Estado en aquella consagrada. Así se ha hablado del Estado «federo-regional» (G. Trujillo), Estado «regional-federalizado» (A. Rubiales), «Estado Regional *sui generis*» (T. R. Fernández), «Estado plural» (Tierno Galván)... Y ha acabado consagrándose, a lo que parece, la expresión «Estado de las Autonomías (6, bis), y sobre el particular hay quien considera que es un *tertium genus*, «un modelo estatal a mitad de camino entre el Estado regional y el Estado federal» (G. Trujillo) y hay quien sostiene (G. Peces-Barba) que «hay que salir al paso de una creencia muy difundida, y no solamente a niveles ordinarios, sino entre las élites políticas, sobre la inferior valoración del Estado de autonomías respecto del Estado federal» (7).

(6) *Los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno*. (6 bis) En el Real Decreto 2237/1980, de 26 de septiembre, por ejemplo, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, se habla, en su preámbulo, textualmente, de «la construcción del Estado de las Autonomías».

(7) «El Estado de las Autonomías», *El País*, 7 de diciembre de 1979.

Y realizada esta introducción en la que, en ningún caso, se ha pretendido presumir de erudición, sino tan sólo realizar un ligero esbozo de las dificultades que pueda plantear al jurista el minucioso análisis de la Organización territorial del Estado en la Constitución de 1978, cabe hacerse la siguiente consideración: Estado Federal y Estados Federados, en un Estado Federal, o Estado y Regiones, en un Estado Regional (8), o Estado y Comunidades Autónomas, en la Constitución española de 1978, ¿pueden actuar bajo un principio de separación estricta, con un riguroso deslinde de esferas? Lo primero que habría que aclarar es que, en la práctica, no parece que se haya funcionado, al menos desde hace tiempo, de esta forma (no es difícil apreciar que se ha producido un creciente proceso de centralización en Estados Federales y Regionales). Pero es que hoy en día se perfila un federalismo de nuevo cuño. En este sentido M. Reagan (9) ha dicho que «the new federalism is better referred as intergovernmental relations» o que «es claro que la relación básica entre la nación y los Estados, hoy, sea cual haya sido la teoría y la práctica iniciales del federalismo, es una relación de inter-dependencia más que de in-dependencia» (10) o, como ha apuntado Vile, comentando el federalismo americano, padre de los federalismos: «El moderno federalismo americano se caracteriza más por la extensión y la importancia de un área de poder concurrente que por cualquier otra cosa» (11). Será el *federalismo cooperativo* o el *regionalismo cooperativo*, en definitiva, el predominante en nuestros días. ¡Así WHEARE (11, bis) pudo decir años atrás que el principio federal consiste en «the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere coordinate and independent».]

(8) Expresión de AMBROSINI que se utiliza aquí, ya que puede redundar en una mayor claridad expositiva.

(9) *The new federalism*, pp. 3 y etc., Nueva York, 1972.

(10) Obra citada, p. 145: «It is clear that the basic relationship between the nation and the states today, whatever the theory or practice of federalism may have been earlier, is one of interdependence rather than independence.»

(11) «The structure of American federalism», Nueva York, 1961; citado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA en la obra por él dirigida *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, p. 25. Instituto de Estudios Económicos.

(11 bis) *Federal Government*. Oxford University Press, 1953.

En este contexto —y como luego podrá comprobarse— el análisis de algunos Ordenamientos foráneos y de nuestros propios antecedentes constitucionales perfila distintas técnicas de control del Estado sobre Estados Federados, Regiones o Comunidades Autónomas y una de estas técnicas en particular es la existencia de representantes del Poder Central en los distintos territorios dotados de autonomía. Pero una conclusión parece imponerse: es la de que, de una parte, cualquier forma de control por parte del Estado sobre Entes territoriales dotados de autonomía política debe ser estrictamente respetuoso con la autonomía de aquéllos y, de otra, que la posible existencia de representantes del Gobierno Central en Entes de base territorial, dotados de *indirizzo* político (12), debe enmarcarse en el contexto que parece inspirar nuestros tiempos: federalismos o regionalismos cooperativos y, por lo tanto, los referidos «Adelantados» (valga la expresión) del Poder Central en los diferentes territorios deben insertarse en este *modus operandi* y resultar, entonces, piezas de importancia en esas relaciones de coordinación y colaboración que —y no de separación y menos enfrentamiento— deben inspirar los modelos estatales con distribución territorial del Poder político y administrativo. Y ello es de recibo cuando se estudia, como más adelante se hace, la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, tratada de forma escueta, por cierto, en el artículo 154 de la Constitución.

II. Derecho comparado

Italia:

La Constitución de la República italiana, de 21 de diciembre de 1947, en su artículo 114, establece que «la República se divide en Regiones, Provincias y Municipios». Y en el artículo siguiente dirá que «las Regiones estarán constiuidas en entidades autónomas con poderes y funciones propias con arreglo a los principios

(12) Sobre el particular, V. PÉREZ DOBÓN: «Articulación democrática y entes locales». *Revista Civitas*, 4 de junio de 1976; P. LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política*. II. Tecnos; F. DÍAZ DE LIAÑO ARGÜELLES: «Poder Municipal y Democracia». DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 183.

establecidos en la Constitución». Los constituyentes italianos de la posguerra optaron, pues, por un Estado basado en la autonomía regional, que algunos, como Ambrosini, han preferido denominar Estado Regional con perfiles propios, característicos.

En el artículo 124 de la Constitución italiana de 1947 se dice que «un comisario del Gobierno, residente en la capital de la Región, se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y la coordinará con las ejercidas por la Región». De la lectura de este precepto cabe deducir lo siguiente:

- El representante máximo del Gobierno de la Nación en las Regiones recibe el nombre de comisario.
- El comisario del Gobierno habrá de residir, por imperativo expreso de la Constitución, en la capital de la Región de que, en cada caso, se trate.
- El comisario del Gobierno «se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado». La frase funciones administrativas elude la alusión a organizaciones administrativas en concreto y quizás apunte a una cierta despolitización de las competencias de los comisarios del Gobierno.

Por lo demás, no es posible fijar un modelo único y generalizado de los comisarios del Gobierno en Italia por cuanto existen Regiones con Estatutos ordinarios y Regiones con Estatutos especiales. Estas últimas son: Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta, y las de Estatuto ordinario alcanzan la cifra de quince, ya que si bien el artículo 131 de la Carta Magna italiana enumera catorce Regiones—incurtas en esta categoría—acogidas a este último modelo, una ley de 1963, al separar Molise y Abruzos, aumentó a quince el colectivo de Regiones de Estatuto ordinario. Y así en relación a los comisarios del Gobierno en las Regiones de Estatuto especial son los distintos Estatutos los que han ido marcando la pauta (de esta forma en Sicilia, por ejemplo, el comisario del Gobierno no tiene competencia alguna en materias administrativas, y en el Valle

de Aosta hay que tener en cuenta *la soppressione dell'organo prefettizio*, la supresión del prefecto, y la existencia de un representante del Ministerio del Interior, no propiamente de un comisario del Gobierno). Y en lo que se refiere a las Regiones de Estatuto ordinario fue la Ley de 10 de febrero de 1953, modificada en 1970, la que reguló el tema. En este sentido se prevé que el comisario del Gobierno sea nombrado por Decreto del presidente de la República a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación de éste, de acuerdo con el ministro del Interior.

En cuanto a las funciones de los comisarios del Gobierno, la misma Constitución, en su artículo 127, establece que «toda ley aprobada por el Consejo Regional se pondrá en conocimiento del comisario que, salvo en caso de oposición por parte del Gobierno, deberá dar el visto bueno en el plazo de treinta días a partir de la comunicación, y entonces, y a los diez días de su visto bueno, se promulgará». Más adelante el mismo artículo 127 determina que «el Gobierno de la República, cuando considere que una ley aprobada por el Consejo Regional excede de la competencia de la Región o se opone a los intereses nacionales o a los regionales, la remitirá al Consejo Regional dentro del plazo fijado para que la vise». Y «en el caso de que el Consejo Regional la aprobara nuevamente por mayoría absoluta de sus miembros, el Gobierno de la República estará facultado, dentro de los quince días de la comunicación, para promover la cuestión de legalidad ante el Tribunal Constitucional, o la de competencia por discrepancia de intereses ante las Cámaras. En caso de duda dicho Tribunal decidirá a quién corresponde la competencia».

Se trata, pues, de articular un sistema de control desde el Gobierno Central de la legislación regional en un doble sentido. En primer lugar, un control de legitimidad, o legalidad, que se plasma en el período de treinta días, en el cual el Gobierno puede devolver una ley para su estudio al Consejo Regional en determinados supuestos, y si el Consejo Regional se reafirma en sus postulados el Gobierno dispone de un plazo de quince días para promover la cuestión de legitimidad ante el Tribunal Constitucional o la de mérito ante las Cámaras Legislativas, añadiendo que el reenvío.

del texto para nueva deliberación suspende la eficacia de la ley. En definitiva: se articula un sistema de control de legitimidad de carácter preventivo de las leyes regionales en el que juega un papel importante el comisario del Gobierno.

Pero también debe hablarse de un control de legalidad de los actos administrativos de las Regiones que «será ejercido —dice el artículo 125 de la Constitución— descentralizadamente por un organismo del Estado en la forma y en los límites establecidos por las leyes de la República». Para ello se creó una Comisión de Control, integrada por funcionarios estatales y presidida por el comisario del Gobierno, o por funcionario en quien él delegue. Y en segundo lugar un control de «mérito» (oportunidad): el artículo 125 de la Constitución refiere que «la ley podrá en determinados casos admitir la inspección de fondo, con el único efecto de promover, mediante petición motivada, el nuevo examen del acuerdo por parte del Consejo Regional».

Alemania occidental

La Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, en origen denominada Ley Fundamental para la República Federal Alemana, señala, en su artículo 20,1, que «la República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social». Y más en concreto, en su artículo 84,3, se dice que «el Gobierno Federal ejerce la vigilancia para que los Estados ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente». A este fin, el Gobierno Federal podrá enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Estados y con el consentimiento, con la aprobación del Consejo Federal, también a las autoridades dependientes. Posteriormente, en el artículo 84,4, prevé el hecho de que «si las deficiencias comprobadas por el Gobierno Federal en la ejecución de las leyes federales en los Estados no fueran salvadas, el Consejo Federal, a solicitud del Gobierno Federal, o del respectivo Estado, decidirá si el Estado ha violado el derecho. Contra la decisión del Consejo Federal, el Estado podrá recurrir ante la Corte Constitucional Federal». Y hay más: el apartado 5) del artículo 84 establece que «para la ejecución de las leyes federales

podrá otorgarse al Gobierno Federal, mediante una ley federal, que requiere la aprobación del Consejo Federal, la facultad de dar instrucciones específicas para casos especiales». Y en el mismo artículo se advierte de que «la supervisión federal se extiende a la legalidad y a la oportunidad de la ejecución».

La Ley Fundamental de Bonn opta por la posible, que no preceptiva, existencia de delegados especiales, que vigilen el cumplimiento de las leyes federales conforme a la legislación vigente. (En éste sentido convendrá recordar que el precedente de los Estatutos catalán y vasco de la II República española parece evidente.) Y ello en el marco de un Estado Federal, que ha llegado a ser denominado Unitario por Hesse (13). Para Hans-Jurgen Puhle, por su parte, «el federalismo ha sido una antigua tradición alemana» (14), y ya al referirse en concreto a la Ley Fundamental de Bonn señala que «por otra parte, coincidían las intenciones de las potencias victoriosas con los deseos de los padres alemanes de la Ley Fundamental, que después de las experiencias del Imperio y de la República de Weimar preferían una especie de federalismo con centralización moderna. Con esto satisfacían, sobre todo, las ideas de los norteamericanos, guiados por su propia experiencia federal, aunque no tanto las aspiraciones tradicionales de descentralización que los franceses descubren periódicamente respecto de Alemania, aunque no de Francia, naturalmente» (15). En definitiva: tiene interés resaltar que, como se señaló antes, la supervisión federal para la ejecución de las leyes federales afecta tanto a la legalidad como a la oportunidad.

Portugal

La Constitución de la República portuguesa, de 2 de febrero de 1976, aprobada por la Asamblea Constituyente después de la caída del Régimen Salazarista a consecuencia del Movimien-

(13) Citado por BURDEAU en *Traité de Science Politique*, 2.^a ed., tomo IX, LGDJ, París, 1978, pp. 94 y ss.

(14) «Problemas del Federalismo alemán», p. 108, en el volumen colectivo, dirigido por GUMERSINDO TRUJILLO, *Federalismo y Regionalismo*. Centro de Estudios Constitucionales. 1979.

(15) Obra citada, p. 88.

to de las Fuerzas Armadas establece en su artículo 6.º que: «1. El Estado es unitario y respetará en su organización los principios de autonomía de las entidades locales y de descentralización democrática de la Administración Pública. 2. Los archipiélagos de las Azores y de Madeira constituirán regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos propios». La Constitución portuguesa distinguirá entre Regiones Administrativas —la norma— y Regiones Autónomas —la excepción—, y que constituyen el régimen político-administrativo propio de los archipiélagos de las Azores y las Madeira. Y en este sentido se expresa al respecto de forma rotunda el artículo 227,3 de la Constitución: «La autonomía político-administrativa regional no afectará a la integridad de la soberanía del Estado y se ejercitará en el marco de la Constitución. Estas Regiones Autónomas dispondrán de Asambleas Regionales con potestades legislativas propias.» Pues bien: en concreto el artículo 232,1 de la Constitución señala que «la soberanía de la República estará representada especialmente en cada una de las regiones autónomas por un ministro de la República, nombrado por el presidente de la República a propuesta del primer ministro, oído el Consejo de la Revolución». Y más adelante, en el artículo 232,3 del mismo cuerpo legal, se advierte sobre el hecho de que «el ministro de la República supervisará las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la región y las coordinará con las ejercidas por la misma región». (La influencia del artículo 124 de la Constitución italiana, transcrito con anterioridad, parece evidente.) E interés ofrece también transcribir el artículo 235 de la Carta Magna portuguesa, que señala que «1. Los decretos regionales, así como los reglamentos de las leyes generales de la República, serán remitidos al ministro de la República para su firma y publicación. 2. En el plazo de quince días, contados desde la recepción de cualquier texto de los previstos en el número anterior, el ministro de la República podrá, mediante mensaje motivado (*em mensagem fundamentada*), ejercitar el derecho de veto solicitando un nuevo estudio (*nova apreciação*) del texto. 3. Si la Asamblea regional confirmase su votación por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio activo de sus funciones no se podrá

denegar la firma». (También aquí el artículo 127 de la Constitución italiana, antes igualmente transcrito, puede haber inspirado en parte a los constituyentes lusos.)

La Constitución portuguesa de 1976 estructura, pues, un Estado Regional, si admitimos esta categoría específica de Estado, pero parcial: sólo referible a Azores y Madeira, ya que del territorio del Macao la Constitución dice que, «sujeto a la administración portuguesa, se regirá por un Estatuto adecuado a su situación especial»; o sea, que constituye un régimen legal diferente, y, por otra parte, el resto del país se estructura en regiones administrativas, estrictamente. Por cierto que, en última instancia, si el ministro de la República estima que un texto normativo del Ejecutivo Regional es inconstitucional (y aunque, previamente, la Asamblea Regional haya confirmado por mayoría absoluta el texto) podrá, no obstante, remitirlo al Consejo de la Revolución, guardián de la Constitución (15 bis).

La Constitución portuguesa, en fin, configura un delegado permanente y con carácter general del Gobierno en las Regiones Autónomas, que es ministro de la República con el *status* consiguiente y la siguiente posibilidad: «tomar asiento en el Consejo de Ministros en las reuniones que traten de asuntos que interesen a la región respectiva».

Reino Unido

Sabido es que la «devolution» de poderes a Escocia y Gales se truncó por cada uno de los referéndums respectivos del día 1 de marzo de 1979 y en los que no se obtuvieron las mayorías mínimas legalmente preceptivas. De cualquier forma el proceso de descentralización en el Reino Unido merece especial comentario y hay que remontarse, desde luego, y como momento clave de este *iter*, al Informe Kilbrandon, de la Comisión de este nombre, que origina el Libro Blanco *Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales* (1974), al que seguirá otro Libro

(15 bis) Hay que tener en cuenta, a los efectos de dictaminar acerca de la constitucionalidad de las normas, además de al Consejo de la Revolución, a la Comisión Constitucional (arts. 283 y 284 de la Constitución de 1976).

Blanco *Our changing democracy. Devolution to Scotland and Wales* (1975), ambos del Gobierno laborista, entonces en el Poder.

Pues bien, quizás convenga centrarse, a los efectos pretendidos en este trabajo, en el supuesto escocés, muy indicativo, por las acusadas tensiones nacionalistas que en él han podido detectarse. En este sentido habrá que aludir a la Ley de Escocia 1978 (Scotland Act 1978), que como se dijo anteriormente, no ha entrado en vigor en razón al fracaso del referéndum para la autonomía escocesa celebrado en 1979. Y hay que hacer especial hincapié en que la Scotland Act 1978 (16) estructura una Asamblea, que, como dice en su sección 17, «puede elaborar leyes, que se llamarán Leyes de la Asamblea Escocesa» y pueden, incluso, «modificar o derogar disposiciones contenidas en o autorizadas por una Ley del Parlamento». Y, por otra parte, hay que mencionar, obligadamente, la muy específica alusión que hace la Ley de Escocia al secretario de Estado para Escocia, cargo que si bien data de 1805 con una estructuración moderna procede de la apertura de la St. Andrew's House en Edimburgo. Así, el secretario de Estado para Escocia, según establece la Sección 19,1, del Scotland Act 1978, «examinará cada proyecto de ley aprobado por la Asamblea, y si opina que alguna de sus disposiciones no es de la competencia de la Asamblea, someterá esta cuestión a decisión de la Comisión Judicial del Consejo Privado. También puede someter a decisión los casos en que tenga dudas fundadas. No podrá someter, sin embargo, los casos a que se refiere la subsección 2 siguiente y la sección 38,3 de esta ley». (La subsección 2 establecerá que «si tras examinar un proyecto de ley, en aplicación de la subsección, 1 anterior, el secretario de Estado opina que es incompatible con los compromisos con la Comunidad o con cualesquiera otras obligaciones internacionales del Reino Unido, o que regula materias que son o tendrían que ser reguladas en o por autorización de una ley del Parlamento, en cumplimiento de tales compromisos comunicará a la Asamblea su opinión y no presentará el proyecto de ley a aprobación por su Majestad en Consejo»).

(16) Se utiliza aquí la traducción realizada a la Scotland Act 1978 por FRANCISCO SANTAOLALLA GADEA y que se recoge en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 179, 1978.

En definitiva: ello vendría a ser el *control de legalidad realizado por el secretario de Estado en relación a la Asamblea escocesa, al Legislativo regional*. Pero hay más: según la sección 38 «si el secretario de Estado opina: a) que un proyecto de ley aprobado por la Asamblea contiene cualquier disposición que afectaría, o pudiera afectar, a una materia objeto de reserva, sea directa o indirectamente, y b) que la promulgación de tal disposición no favorecería al interés público, podrá presentar el proyecto de ley ante el Parlamento, junto con una declaración razonada, de que, en su opinión, no debería someterse a Su Majestad en Consejo». Y son, a estos efectos, materias reservadas: las que interesan a Escocia y con respecto a las cuales la Asamblea Escocesa no tiene facultad legislativa expresa. Se trataría aquí, pues, *de un control de oportunidad de la legislación regional realizada por el secretario de Estado*.

Pero hasta aquí nos hemos referido al control del Legislativo verificado por el secretario de Estado para Escocia. Pero también hay previsto *un control del Ejecutivo a realizar por el secretario de Estado para Escocia*. Así, si el secretario de Estado opina que «cualquier propuesta de actuación, por o en nombre de un secretario escocés, afectaría, o pudiera afectar, a una materia objeto de reserva, directa o indirectamente o que no existe intención de llevar a cabo una actuación, cuya realización directa por un secretario escocés o en su nombre, sea posible, y que su no realización afectaría, o pudiera afectar, a una materia objeto de reserva, directa o indirectamente en estos casos, y si el secretario de Estado estima conducente al interés público el ejercicio de sus facultades, puede disponer que la actuación propuesta no se realice o, en su caso, que la actuación posible se lleve a cabo». Parece dibujarse aquí un *control de oportunidad* de las actuaciones del Ejecutivo escocés, incluso llegando el secretario de Estado para Escocia a disponer que se realicen actividades no emprendidas por el Ejecutivo escocés. De otra parte, el secretario de Estado puede opinar que cualquier propuesta de actuación, por o en nombre de un secretario escocés, es incompatible con las obligaciones comunitarias o con cualquier otro compromiso internacional del Reino Unido o que cualquier posi-

ble actuación por o en nombre de un secretario escocés es necesaria para dar cumplimiento a una resolución de la Comunidad o cualquier otro compromiso internacional del Reino Unido; y en estos casos podrá disponer que la actuación propuesta no se realice o, en su caso, que la actuación posible se lleve a cabo. Aquí se trataría, *más bien, de un control de legalidad*.

Y *last, but not least*, en determinados supuestos de la Scotland Act 1978 (sección 40) se prevé el que el secretario de Estado pueda derogar/revocar normas reglamentarias (*Power to revoke subordinate instruments*) del Ejecutivo escocés.

III. Supuesto español

A) *Antecedentes históricos*

El artículo 154 de la Constitución española, de 27 de diciembre de 1978, establece que «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad». Es una figura, la del delegado del Gobierno, pues, inserta en un Estado como el configurado por la Constitución de 1978, y que ha venido a denominarse Estado de las Autonomías. Pero sobre ello se volverá más adelante.

¿Hay algún precedente histórico, más o menos directo, del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas? A ello nos vamos a referir en adelante.

a) El Proyecto de Constitución Federal de la República Española, de 17 de julio de 1873 (quedó en proyecto por cuánto no llegó a aprobarse concluyendo el debate a los tres días de haberse comenzado el mismo). En efecto, el artículo 39 del referido proyecto constitucional referirá que «la forma de gobierno de la nación española es la República federal». Y en artículos posteriores, 42 y 43 concretamente, se determinará que «la soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por

medio del sufragio universal» y que «estos organismos son: el Municipio, el Estado regional y el Estado federal o nación». Pero más en concreto, y en relación directa al estudio que aquí se está realizando, en las «Facultades correspondientes a los Poderes Públicos de la Federación», a que alude el título V del proyecto, se dice que una de ellas será —punto 14— el «envío de delegados a los Estados para la percepción de los tributos y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales», y en el artículo 72,8 se confieren una serie de competencias al Poder Ejecutivo y, entre ellas, la de «enviar a cada Estado regional un delegado con encargo expreso de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, de los decretos y reglamentos federales; pero sin autoridad ninguna especial dentro del Estado o del Municipio».

b) De otra parte, también es interesante mencionar el Real Decreto, de 25 de noviembre de 1897, sobre la Constitución Autónoma de las islas de Cuba y Puerto Rico. En efecto, en el citado Real Decreto, y en su título VII, en concreto, se perfila la figura del gobernador general. Se dice que «el Gobierno supremo de la colonia se ejercerá por un gobernador general, nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo de Ministros». Se otorgan funciones al gobernador general como representante de la Metrópoli y como autoridad superior de la colonia y jefe de su administración. Será, también, delegado de los Ministerios de Estado, Guerra, Marina y Ultramar, tendrá el mando superior de todas las fuerzas armadas de mar y tierra existentes en la isla y «le estarán subordinadas todas las demás autoridades de la isla, y será responsable de la conservación del orden y de la seguridad de la colonia».

De cualquier forma este Real Decreto de Constitución Autónoma de Cuba y Puerto Rico llegará tarde y servirá para bien poco: al año siguiente, en 1898, España perderá sus últimas colonias de Ultramar. Pero tiene el mencionado Real Decreto la importancia de que contempla la figura de un representante del Gobierno en las colonias antedichas, que gozarán de una cierta autonomía política, por cuanto dispondrán de sus propios Parlamentos, Cámaras insulares. Así, pues, el Real Decreto, tantas ve-

ces citado, venía a paliar la configuración de un Estado rígidamente centralizado como el español de aquellos momentos con la concesión de autonomía a ciertos territorios: Cuba y Puerto Rico.

c) Mención especial en este bosquejo histórico que se está realizando merece la Constitución de 9 de diciembre de 1931, la de la II República. Y es que han sido sólo dos de entre las Constituciones españolas, la de Cádiz, de 1812, y la de 1931, de la II República, las que han tenido una influencia evidente allende nuestras fronteras. Pero es que, además, en este segundo caso, lo novedoso de la Constitución de 1931 estriba en que estructura un tipo de Estado «integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones» (artículo 1.º). La expresión «Estado integral» fue aportada a la Comisión Constitucional por el presidente de la misma, Jiménez de Asúa (16 bis), y, en definitiva, planteaba un Estado basado en la autonomía regional y que iba a inspirar a los constituyentes italianos de 1947 [Ambrosini (17) ha defendido que la Constitución italiana de 1947 ha estructurado un Estado Regional, «tipo intermedio *di Stato fra l'unitario e il federale caratterizzato dall' autonomia regionale*», a la hora de construir un nuevo estado después de la caída del fascismo].

Pues bien: la Constitución de 1931 no configuró, con carácter general y preceptivo, la existencia de delegados del Gobierno en las regiones que dispusiesen de autonomía, pero sí previó en el artículo 15, 1.ª, que «la ejecución de las leyes sociales será inspeccionala por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia». (Por cierto, que este párrafo fue añadido por la aceptación de una enmienda del líder socialista Largo Caballero, que —según refiere M. Gerpe (18)— *assenyalá el perill que podrà significar per a la República deixar l'execució a mercè de Catalunya. D'una banda, afirmá que el fet de deixar la tasca*

(16 bis) Si bien parece que fue el profesor M. CUEVAS el que introdujo tal denominación. (V. N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución española*, de 9 de diciembre de 1931, página 63. Ed. Revista de Derecho Privado.)

(17) Véase *Revista T. di Diritto Pubblico*, 1933.

(18) Citado por M. GERPE en *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, página 222. Edicions 62.

del Parlament en poder de les regions «es lliurar absolutament al capitalisme la inspecció del treball», i, d'altra banda, que el perill concret en el cas de Catalunya era que la majoria del moviment obrer català era apolític. Y, en este sentido, el artículo 6.º del Estatuto de Cataluña, de 15 de septiembre de 1932, al aludir a los supuestos del artículo 15, 1.ª, de la Constitución republicana —y al que antes se hizo referencia—, establece que «el Estado podrá designar en cualquier momento los delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes». Y a continuación refiere que «la Generalidad está obligada a subsanar, a requerimiento del Gobierno de la República, las deficiencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes; pero si la Generalidad estimase injustificada la reclamación será sometida la divergencia al fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución —que regulaba, recordamos nosotros, las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales—. El Tribunal de Garantías Constitucionales, si lo estima preciso, podrá suspender la ejecución de los actos o acuerdos a que se refiere la discrepancia en tanto resuelve definitivamente». Y en iguales términos se expresa el Estatuto del País Vasco, de 4 de octubre de 1936, y en muy parecidos el Estatuto de Galicia en su artículo 17 —plebiscitado favorablemente, pero que no llegó a ser debatido por las Cortes y, por lo tanto, no llegó a entrar en vigor.

El caso de Cataluña merece comentario especial, ya que, a pesar de los vaivenes políticos que acontecieron sobre su autonomía, ofrece una mayor experiencia temporal autonómica —recuérdese que el Estatuto del País Vasco entra en vigor en plena guerra civil o que el Estatuto de Galicia no llegó a entrar en vigor—. Y en el caso concreto de los delegados especiales del Gobierno, si bien por Decreto de la presidencia del Consejo de Ministros, de 22 de abril de 1933, se creó la Junta de Seguridad de Cataluña, como preveía el artículo 8.º del Estatuto de Cataluña, para coordinar los servicios, en general, de policía y seguridad pública, sin embargo, y por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 29 de agosto de 1933, se nombró comisario general de Orden Público, a propuesta de la Generalidad

y con informe favorable de la Junta de Seguridad, «en funciones de gobernador general de Cataluña». Es más: por una Orden del Ministerio de la Gobernación, de 18 de octubre de 1933, se concretaba que el referido comisario general de Orden Público tendría «la jerarquía de delegado especial del Gobierno en Cataluña, a los efectos de coordinación de servicios con los de orden público de la Generalidad». Pero a raíz de los sucesos del 6 de octubre de 1934 —Companys proclamaría desde el balcón del Palacio de la Generalidad «l'Éstat Catalá de la República Federal Espanyola»—, y por Ley de 2 de enero de 1935, se suspendían las facultades concedidas por el Estatuto de Cataluña al Parlamento de la Generalidad y se preveía que un gobernador general, nombrado por el Gobierno, asumiría la totalidad de las funciones que correspondían al presidente de la Generalidad y a su Consejo Ejecutivo y se encomendaba al Gobierno el nombramiento de una Comisión que debería revisar los acuerdos de transferencias de servicios ya adoptados, los que debieran de rectificarse y los que debieran de revertir al Estado. «La medida —como ha señalado Muñoz Machado— suponía, pura y simplemente, la negación de la autonomía que, en base a la Constitución, el Estatuto de 1932 habría conferido a Cataluña. Sencillamente se suspendía la autonomía y el Gobierno se encargaba de ir la restableciendo poco a poco» (19). Y aun por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 16 de noviembre de 1935, se creó el cargo de delegado general de Orden Público en Cataluña, si bien, en su artículo 5.º, se hacía la salvedad de que «el gobernador general de Cataluña conservará su competencia en todas las otras cuestiones que no quedan especialmente atribuidas por su carácter al delegado general de Orden Público». (Por cierto, que la Ley de 2 de enero de 1935, que venía a suspender, en la práctica, la autonomía de Cataluña fue impugnada ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que dictó sentencia el 5 de marzo de 1936 declarando la inconstitucionalidad de la misma.)

d) De pasada —y a título meramente ilustrativo— quizás

(19) «El Gobierno y la Administración Regional», p. 430, en la obra colectiva *Las Autonomías Regionales* (I). Instituto Nacional de Prospectiva. Presidencia del Gobierno, 1977.

convenga realizar algún comentario sobre ciertas instituciones previstas en leyes y disposiciones del régimen del general Franco y que tienen algún interés a la hora de analizar la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Ya se ha dicho antes que a título meramente ilustrativo por cuanto unos principios descentralizadores del Estado, no ya a nivel político—autonomía propiamente dicha—, sino ni siquiera a nivel administrativo, descentralización administrativa *stricto sensu*, son de imposible casamiento con los postulados de un régimen autoritario, por esencia centralizador, como el franquista. De manera que el fenómeno regionalista o nacionalista constituirá un hecho inadmisibles en ese contexto. (No deja de ser curioso, en este sentido, por lo táctico que puede resultar el uso de la expresión nacionalista, que un régimen como el del «Dieciocho de Julio», autocalificado de «nacionalista», arrumbe, tras la «liberación de los distintos territorios» ocupados, e, *ipso facto*, las libertades nacionales de catalanes y vascos.) De ahí que no deba sorprender la repetición continua del *slogan* «Unidad de los hombres y las tierras de España», esto es, nada de veleidades nacionales o regionales, reflejado en la legislación fundamental del franquismo. Y, como se dijo antes, la simple descentralización administrativa, de base territorial, desde luego, no la operada por servicios, vehículo de proliferación de Organismos autónomos y caricatura de la anterior, también se constituirá en algo de realización imposible durante el régimen anterior. [A. Nieto (20) ha estudiado de forma espléndida el tejido caciquil imperante en el régimen local del franquismo y que ha desvirtuado cualquier signo de descentralización territorial.]

De cualquier forma, y después de este introito, y a los efectos que aquí interesa, y salvando muy distintos contextos ideológicos (Leyes Fundamentales/Constitución de 1978), la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959, en su artículo 6.º, 2, señaló que «el Gobierno, por acuerdo del Consejo de Ministros, podrá nombrar, por el tiempo que considere necesario, gobernadores civiles generales encargados especialmente de asegurar el orden público, con jurisdicción sobre el territorio de varias provincias

(20) «De la República a la Democracia: La Administración del Franquismo (II). REDA núm. 15, 1977.

o de parte de ellas y con las facultades que el propio Gobierno determine, las cuales no podrán en ningún caso exceder de las definidas en esta Ley». Y con anterioridad el Estatuto de gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958 —que también había previsto el supuesto anterior en su artículo 40— en su artículo 38 había manifestado que «en casos excepcionales, el jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros, podrá nombrar gobernadores civiles generales, con jurisdicción en el territorio de varias provincias o parte de ellas. En todo caso, los gobernadores civiles de las provincias incluidas en la jurisdicción del gobernador general estarán jerárquicamente sometidos a éste». Así, pues, se preveían gobernadores civiles generales «en casos excepcionales» (y en el Decreto de nombramiento se habrían de señalar sus atribuciones, circunstancias relativas al carácter de su designación, ámbito que comprendería la jurisdicción de su mando, régimen jurídico, y régimen de actuación colegiada con los gobernadores civiles de las provincias de su jurisdicción «para coordinar la política y la acción administrativa del Gobierno General», artículo 39 del Estatuto de gobernadores civiles), gobernadores civiles generales por motivos de orden público (y no es cuestión de abordar aquí y ahora otros supuestos de regionalización de la Administración periférica, tales como los de Rectorados de Universidad, Delegaciones Regionales de Comercio, Divisiones Regionales de Agricultura..., existentes, o subsistentes, en el régimen anterior).

Algo que podría desmentir los asertos antes realizados acerca del criterio centralizador del régimen del general Franco sería el examen superficial de la Ley de Bases de 20 de diciembre de 1963, sobre régimen autónomo de la Guinea Ecuatorial y el Decreto de 3 de julio de 1964 aprobando la ley articulada sobre régimen autónomo de la Guinea Ecuatorial, ya que podría inducir a pensar que nos encontrábamos ante un régimen de autonomía regional en el contexto de un régimen autoritario: la cuadratura del círculo, en una palabra. Sin embargo, un análisis de la estructuración de la Asamblea General o Legislativo de Guinea Ecuatorial constituida por la reunión conjunta de las dos Diputaciones Provinciales y no compuesta por representantes elegi-

dos por sufragio universal, directo y secreto sitúa ya más adecuadamente el régimen autónomo de Guinea Ecuatorial. Por lo demás, este régimen autónomo sólo se mantuvo hasta 1968, en que se otorgó la independencia a Guinea Ecuatorial. Mas lo que aquí importa es que el régimen autónomo de Guinea Ecuatorial configura el cargo de comisario general, como representante del Poder Central, del Gobierno de la nación con muy importantes funciones. Y así puede el citado comisario general proponer al Gobierno de la nación la remoción del presidente y miembros del Consejo de Gobierno y la suspensión de los actos del Consejo de Gobierno —el Ejecutivo guineano, en definitiva— en casos concretos: *a)* Que recaigan en asuntos que no sean de su competencia; *b)* Que constituyan delito; *c)* Cuando sean contrarios al orden público; *d)* Cuando constituyan infracción manifiesta de ley. Y, además, corresponde al comisario general «sancionar las ordenanzas del Consejo de Gobierno, sobre aplicación en la Guinea Ecuatorial de disposiciones de carácter general con rango inferior a Decreto, devolviéndola en caso de disconformidad para nuevo estudio, con resolución definitiva del Gobierno de la Nación» y «sancionar las normas jurídicas que elabore la Asamblea General como complemento y desarrollo de las leyes, pudiendo devolverlas para nuevo examen y correspondiendo la sanción, en caso de disenso, al presidente del Gobierno de la nación», entre otras atribuciones, y, además, las de «ostentar el mando, a todos los efectos, de las Fuerzas Armadas» y «asumir las relaciones con cualquier autoridad ajena a la Guinea Ecuatorial» y «coordinar la Administración autónoma con la Administración central y asesorar al Consejo de Gobierno en el desempeño de su función»...

B) *Constitución de 1978*

Se transcribía anteriormente lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución de que «un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad». Al margen de que la inspiración de nuestros constituyentes en el artículo 124 de la Consti-

tución italiana de 1947 parece evidente cabe preguntarse si a lo largo del debate constitucional la figura y funciones del delegado del Gobierno sufrió o no alguna modificación o retoques. En este sentido en el anteproyecto de Constitución (BOC núm. 44, de 5 de enero de 1978) en su artículo 142 se decía que «un Delegado nombrado por el Gobierno y residente en la capital del Territorio Autónomo, dirigirá la Administración periférica del Estado y la coordinará cuando proceda con la Administración autonómica». Y ya en el texto de la Ponencia (BOC núm. 82, de 17 de abril de 1978) se dice en el artículo 146 —ha variado, pues, la numeración— que «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la administración autónoma». Se observa que aquí no se exige al delegado del Gobierno la residencia en la capital del Territorio Autónomo, que, por cierto, pasa a denominarse ya Comunidad Autónoma (quizás haya sido el profesor Ruiz-Giménez el que haya utilizado por primera vez dicha expresión, como ha señalado S. Varela (21), expresión que terminó imponiéndose en el texto constitucional), y se sustituye la frase «Administración autonómica» por la de «Administración autónoma». Y esta misma redacción recogerá el texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOC núm. 135, de 24 de julio de 1978) aunque ahora en su artículo 149. Por su parte, el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado estableció, en su artículo 153, que «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad». Aquí se dice expresamente que se trata de dirigir la Administración del Estado «en el territorio de la Comunidad Autónoma» (novedad) y de la coordinación, cuando proceda, «con la administración propia de la Comunidad» (nueva redacción). Este texto fue aprobado por el Pleno del Senado y por la Comisión Mixta Congreso-Senado y se convirtió en el definitivo artículo 154 del texto constitucional en vigor. (Hay que señalar que la redacción final se debió a una

(21) «La Constitución española en el marco del Derecho Constitucional Comparado», *Lecturas sobre la Constitución Española*, volumen I, UNED.

enmienda del senador Benet.) Probablemente habrá podido resultar fatigoso el seguimiento del *iter* constitucional que ha sufrido (valga la expresión) la figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, pero parecía obligada esa alusión para una mejor comprensión de la citada figura, que será después analizada más detenidamente.

Y no hay que olvidar, en fin, que por Real Decreto 190/1980, de 1 de febrero, se han creado los delegados especiales del Gobierno para la Seguridad, que bajo la autoridad del Gobierno asumirán el mando, coordinación y apoyo logístico de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en varias provincias y ejercerán, como misión especial, las de dirección y planeamiento de la lucha antiterrorista en las mismas. Los gobernadores civiles actuarán con sujeción a las directrices formuladas por los delegados especiales del Gobierno en el ejercicio de las funciones que a éstos corresponden (21 bis).

IV. Consideraciones sobre un posible Estatuto del delegado del Gobierno previsto en el artículo 154 de la Constitución

Una vez examinados los caracteres generales del delegado del Gobierno tan escuetamente diseñado en nuestra Constitución, y comparados sus rasgos con los de las instituciones afines de otros países europeos, procede pasar a analizar el contenido de un posible —y necesario— Estatuto de esta figura a la luz del único y no precisamente prolijo artículo constitucional que se ocupa de él, del cual habrá que extraer todos los aspectos y matices que permitan dar a esta institución un contenido competencial real. Prescindimos de la cuestión, teóricamente interesante, de si el delegado del Gobierno del artículo 154 de la Constitución es el mejor medio para cumplir las funciones que se le asignan. Partimos, pues, de la existencia insoslayable de esta figura en nuestro ordenamiento, aunque al entrar en su examen habrá

(21 bis) Por Real Decreto 2209/1980, de 17 de octubre, y coincidiendo con el nombramiento de gobernador general en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se dispone el cese del delegado especial del Gobierno para la Seguridad, con jurisdicción en las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.

que resaltar y valorar desde nuestro punto de vista los distintos rasgos de esta figura tal como está diseñada en la Constitución.

Tal tarea no se presenta particularmente simple por diversas causas. En primer lugar, por la ya mencionada escasa regulación constitucional. En segundo lugar, por el carácter *transversal* de esta figura, que se relaciona con todas las Administraciones públicas cuya demarcación territorial coincida total o parcialmente con el de la Comunidad Autónoma. Y en tercer lugar, por la relativa originalidad con que se desarrolla el actual momento histórico, que impide la asimilación—salvo en aspectos concretos—con las fórmulas utilizadas por otros ordenamientos extranjeros o con los precedentes históricos del nuestro.

Estas dificultades no deben, empero, constituir un obstáculo insalvable para afrontar el análisis de un Estatuto que la doctrina (22) considera necesario, el cual deberá contener los puntos básicos configuradores de esta figura, tales como las atribuciones que deberá tener, su estatuto personal, las implicaciones que en el plano organizativo llevará consigo su implantación. Por lo tanto, vamos a centrar nuestro estudio sobre los puntos más significativos a nuestro juicio, los cuales no agotan, por supuesto, el perfil de una institución que, como puede intuirse tras una primera aproximación, presenta numerosos y heterogéneos aspectos y matices. Incluso los aspectos aquí considerados son examinados superficialmente, ya que cualquiera de ellos tiene suficiente entidad para ser objeto de un estudio minucioso y profundo. No tiene, por lo tanto, este trabajo otra pretensión que la de servir de aproximación a estas cuestiones de relevante actualidad desde un punto de vista fundamentalmente pragmático.

1. LA TRIPLE CONSIDERACIÓN DEL DELEGADO DEL GOBIERNO

Aunque la figura del delegado del Gobierno tiene escaso tratamiento constitucional, éste es suficiente para advertir en ella tres facetas o aspectos distintos. La primera sería la que denota

(22) ENRIQUE LINDE PANIAGUA: «El Delegado del Gobierno». DA núm. 182, p. 275.

su propia denominación, que no tiene por qué ser la definitiva, ya que el artículo 154, más que bautizar, ha querido definir esta institución. Este precepto habla de un «delegado nombrado por el Gobierno», lo que viene a indicar la relación de mandato o representación que vincula a este cargo con el Gobierno de la nación, al que corresponde su nombramiento, relación cuyo contenido es fundamentalmente político. Este aspecto debe implicar consecuencias en su estatuto personal —sistema de nombramiento y cese, requisitos que deben concurrir en los candidatos al cargo, etc.—, y en sus atribuciones, como veremos más adelante.

En segundo lugar, el delegado del Gobierno deberá «dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma», lo cual plantea la necesidad de delimitar el alcance de los conceptos de *dirección* y de *Administración del Estado*. Por lo que se refiere al primero de ellos, conviene precisar si esta función va a tener todo el contenido que usualmente se atribuye a la tarea de dirección, verbigracia: el impulso, la coordinación, la inspección, la resolución o la facultad sancionadora del personal dependiente, etc.; o bien si en este caso la función directiva va a tener un contenido más restringido por prescindirse de alguna de las referidas facultades. La postura que se adopte al respecto implicará a su vez soluciones distintas respecto al contenido de las diferentes atribuciones del delegado del Gobierno que serán examinadas más adelante y, fundamentalmente, determinará la configuración de este puesto como un órgano puramente *funcional*, al estilo del Comisario italiano, o como una instancia más dentro de la estructura orgánica de la Administración civil del Estado, con sus consiguientes efectos en el procedimiento administrativo, en el régimen jurídico de sus actos, etc., cuyas respectivas leyes deberían ser consiguientemente modificadas.

En cuanto al término *Administración del Estado* tampoco existe unidad de criterio, ya que, frente al concepto tradicional contenido en el artículo 1.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que excluía del mismo tanto a la Administración Local como a la Institucional, el artículo 103 de la Consti-

tución no distingue expresamente a éstas de la primera. No obstante, dado que la Administración Local es autónoma, al igual que las de Comunidades Autónomas, pueden considerarse a ambas excluidas del concepto Administración del Estado, aunque no del de Administración pública. También se consideran excluidas, de acuerdo con Linde (23), y aunque son Administración del Estado, la militar y la judicial. Sobre la que no resulta tan fácil la solución es sobre la Institucional, que no es recogida expresamente por la Constitución. No obstante, como lo que aquí interesa es, más que la diferenciación entre ambas Administraciones en el texto constitucional, la inclusión o exclusión de la Administración Institucional en el concepto de Administración del Estado a los efectos de quedar sometida a la función directiva del delegado del Gobierno, podemos utilizar la indefinición constitucional para pronunciarnos en el más funcional sentido. La cuestión no es baladí, puesto que la Administración Institucional tiene importantes cometidos a nivel periférico. (Pensemos, por ejemplo, en el campo de la sanidad y seguridad social.) Por ello, incluirla dentro de las funciones directivas del delegado del Gobierno, puede ir en detrimento de la eficacia en el ejercicio de dichas funciones, que habría que añadir al resto de competencias que, como vamos a ver, abarca un amplio campo cuya asunción por un órgano unipersonal resulta bastante problemática. Por otro lado, una relación de dirección inmediata sobre estas entidades iría en contradicción con el principio de autonomía relativa que caracteriza a tales Administraciones públicas. En consecuencia, parece preferible considerarlas excluidas de la función directiva del delegado del Gobierno, lo cual no es obstáculo para que éste pueda realizar un cierto seguimiento de las mismas a *distancia* mediante su labor de control y supervisión de la actuación de los delegados de los Departamentos ministeriales de los que aquéllas dependen. Esta solución no excluye la posibilidad de que en el futuro, si se estimase oportuno, se decidiera traspasar al delegado del Gobierno algunas de las facultades que contiene la potestad de tutela de la Administra-

(23) Obra citada, p. 275.

ción del Estado a través de los Departamentos ministeriales sobre los respectivos entes institucionales.

En tercer lugar, el delegado del Gobierno es el coordinador, «cuando proceda», de la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma, tema que plantea a su vez la necesidad de analizar el concepto *coordinación*. Aunque no hay unanimidad en la doctrina, la coordinación puede definirse como la ordenación coherente de una pluralidad de cosas. Para ordenarlas es necesario ostentar una posición de preeminencia sobre todas y cada una de ellas. Por ello se considera a la coordinación como una de las facultades o facetas de la función directiva. En el sector de la Administración pública se emplea con frecuencia incorrectamente el término para hacer referencia a funciones de mediación o de intercomunicación, pero en absoluto de coordinación, porque falta la posición de poder en el órgano coordinador. Este también es el caso que ahora nos ocupa, ya que el delegado del Gobierno no tiene ninguna autoridad sobre una de las dos Administraciones a coordinar, como es la propia de la Comunidad Autónoma. Por este motivo compartimos el escepticismo de Linde y de González Hernando (24) en cuanto a las posibilidades reales de que resulte efectiva esta función. Suscribimos también las reservas de que ésta pueda desarrollarse por un órgano unipersonal en el presente caso, ya que, tanto las características de la tarea a desarrollar como el criterio mantenido hasta el momento en la normativa sobre traspaso de competencias a los entes preautonómicos y en los Estatutos de autonomía vasco y catalán, son coincidentes en utilizar órganos colegiados. Se podrá decir que el delegado del Gobierno desarrolla su función coordinadora presidiendo las distintas Comisiones mixtas que se puedan crear al respecto. Sin embargo, este argumento tampoco tiene gran validez, ya que es dudoso que las Comunidades Autónomas acepten participar en condiciones no paritarias en estas Comisiones, y aun así no parece claro que vaya a ser el delegado del Gobierno su presidente en todos los casos, y aunque lo fuera, no es probable que su papel vaya a ser decisivo, como suele ocurrir en órganos de esta naturaleza.

(24) Obra citada, pp. 279-280 y *El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, p. 60, respectivamente.

Por otro lado, si se sigue manteniendo el actual criterio de establecer los contactos de alto nivel entre ambas esferas de poder de modo directo, evitando el escalón intermedio del delegado del Gobierno, el papel de éste quedará notablemente menguado. Resulta necesario que se dé por parte del Gobierno el máximo respaldo a esta figura si se quiere que resulte eficaz.

Lo más parecido a esta labor de coordinación por parte del delegado del Gobierno será lo que antes calificábamos de función mediadora o intercomunicadora entre las autoridades de una y otra Administraciones. Es posible que sea de esta manera atípica, mediante contactos informales, como consiga desarrollar en mayor medida su función coordinadora el delegado del Gobierno (25).

Otra importante limitación material a esta función coordinadora es la que establece la propia Constitución con la expresión «*cuando proceda*» del artículo 154. Los supuestos en los que *procede* esta coordinación han sido acuñados por la doctrina, pudiendo englobarse en dos grupos:

— En las competencias compartidas o concurrentes asumidas por las Comunidades Autónomas por cualquiera de los procedimientos establecidos en la Constitución.

— En las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de delegación realizada por la Administración del Estado. A este respecto conviene precisar que el artículo 153 de la Constitución sólo autoriza el control por el Gobierno de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en las funciones delegadas en aplicación del artículo 150,2. Por lo tanto, quedan excluidas del control del Gobierno, y, por tanto, del alcance de la actividad coordinadora de éste, aquellas funciones y competencias que se hayan transferido y no delegado por la Administración del Estado.

(25) M. BASSOLS, en «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», *RAP* núm. 89, p. 61, recoge distintas modalidades que podrá revestir esta actividad de coordinación, como la «orientación, asistencia técnica, convenios para actuaciones conjuntas, utilización de servicios estatales para fines autonómicos, previa solicitud de la propia Comunidad; constitución de Comisiones mixtas de estudio o de programación de actuaciones, etc.». Las más factibles, a nuestro juicio, son las que se basan en la actuación de órganos colegiados o las que puedan ser promulgadas a través de la actividad informal del delegado del Gobierno ante la Comunidad Autónoma de que se trate.

Finalmente, hay que suscribir la idea de Gizzi recogida por Linde (26) de que la función de coordinación debe consistir en adecuar la Administración periférica a la regional y no al contrario, ya que de otro modo podría encubrirse bajo una aparente coordinación una verdadera subordinación contraria al principio de autonomía regional. Hay que evitar incurrir en la actualización de la figura del «Virrey», que, además de no tener fundamento constitucional, podría resultar inoportuna *hic et nunc*. La función del delegado del Gobierno debe centrarse en la Administración del Estado que le corresponde dirigir y en la ejecución de las directrices del Gobierno que se refieran tanto a aquella como a la de la Comunidad Autónoma, para asegurar desde la perspectiva del Gobierno Central la actuación armónica de ambas esferas administrativas. Sólo en el caso de funciones delegadas ya hemos visto que puede el Gobierno controlar, además de coordinar, su ejercicio por las Comunidades Autónomas.

2. ATRIBUCIONES

A la vista de las tres facetas o aspectos que reúne la figura del delegado del Gobierno se puede entrever el amplio abanico de atribuciones y competencias que en principio le corresponde ejercitar. A efectos puramente expositivos las hemos agrupado en cuatro apartados en atención a las distintas instancias políticas y/o administrativas ante las que se deberá desenvolver su actividad.

2.1 *Atribuciones en relación con el Gobierno*

La especial relación de dependencia política que vincula al delegado con el Gobierno que le ha nombrado, se descompone en diversas atribuciones y cometidos concretos, tales como:

a) La representación ordinaria del Gobierno en cuantos actos oficiales se celebren en el ámbito de la Comunidad Autónoma, salvo que con carácter extraordinario se acuerde otra represen-

(26) Obra citada, p. 280.

tación que recaiga sobre algún miembro del propio Gobierno o sobre cualquier otra autoridad. Se entiende que esta representación afectará a actos de nivel regional, ya que la representación del Gobierno a nivel provincial—con carácter también ordinario—corresponde al gobernador civil. El delegado del Gobierno podría ser el representante extraordinario del Gobierno a nivel provincial.

b) La representación de los miembros del Gobierno aisladamente considerados en los actos oficiales, que por razón de su alcance territorial tendrían un tratamiento similar al supuesto anterior, si bien en este caso no hay que olvidar que los representantes ordinarios de los Departamentos son los delegados respectivos. Por consiguiente, el delegado quedaría como representante extraordinario de un ministro o de su Departamento, aunque estos casos deberían limitarse al máximo por la razón apuntada y para no sobrecargar de competencias al delegado del Gobierno. En todo caso, éste es un tema que está conectado con el de la reestructuración de la Administración periférica del Estado y, más concretamente, con la subsistencia de las Delegaciones ministeriales tal como hoy existen.

c) Constituirse en interlocutor permanente del Gobierno a efectos de suministrarle las comunicaciones e informes sobre la respectiva Comunidad Autónoma que con carácter preceptivo se establezcan en el futuro, así como cualesquiera otros que por propia iniciativa considere oportuno elevarle. Asimismo le corresponderá recibir y dar curso a las comunicaciones e instrucciones del Gobierno para su cumplimiento en el ámbito de su demarcación. Esta misión viene a ser una de las partes en las que se descompone la función de coordinación en los términos en los que ha sido expuesta, y previsiblemente constituirá una de las principales actividades del delegado del Gobierno.

d) Velar por el cumplimiento de las leyes, así como de las disposiciones y resoluciones del Gobierno y de las restantes autoridades y organismos de la Administración del Estado, para lo que adoptará, en el ámbito de sus competencias, las medidas oportunas para hacerlas efectivas.

2.2 Atribuciones en relación con la Administración del Estado.

Sin duda éste es el sector en el que más amplios cometidos está llamado a desempeñar el delegado del Gobierno, ya que asume la dirección de todos los servicios radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Ya veíamos anteriormente la disyuntiva que se ofrece a este respecto entre dar un contenido amplio al concepto *dirección* o bien interpretarlo en un sentido más estricto y limitado. Si se adopta este último criterio se corre el riesgo de dejar muy desvaído el contorno del delegado, que quedaría limitado a una función de coordinación más teórica que real o, como mucho, de seguimiento de estos órganos estatales. En cambio, si se sigue el primer criterio y se dota al delegado del poder resolutorio y decisorio, que llevaría implícita la titularidad de muchas funciones que hoy tienen atribuidas distintos servicios periféricos del Estado, el riesgo es de colapso administrativo como consecuencia de la excesiva concentración de competencias en este nivel regional.

Para evitar este peligro cabe una solución técnica consistente en atribuir al delegado del Gobierno la titularidad de las atribuciones que se considere necesario acumular al nivel de Comunidad Autónoma para, acto seguido, delegar su ejercicio efectivo en los servicios periféricos que las vienen desempeñando en la actualidad, sin perjuicio de los posibles traspasos de competencias en favor de la Comunidad o de las Corporaciones Locales que se puedan producir en el futuro, y de las reorganizaciones administrativas que, como tendremos ocasión de examinar, pueden éstas ocasionar. Se evita también de esta forma incurrir en el defecto de inconstitucionalidad que implicaría prescindir del nivel provincial para la prestación de los servicios del Estado (art. 141,1 de la Constitución). También puede utilizarse la fórmula de la desconcentración en aquellas materias que lo permitan.

Al mismo tiempo, se consigue dotar al delegado del Gobierno de un poder efectivo con respecto a la Administración del Estado con el mínimo de burocracia adicional, ya que los asuntos seguirán siendo llevados por los que actualmente los llevan. Lo que

si sería necesario, tal como se dijo anteriormente, en el caso de adoptarse esta solución, es acomodar la legislación básica de la Administración del Estado, ya que la introducción de la nueva instancia regional implicará inexorablemente reajustes, no sólo en los servicios periféricos, sino también en los propios servicios centrales, dado que también algunas de las competencias de éstos podrían desconcentrarse al nuevo nivel territorial autonómico si como consecuencia del necesario estudio pormenorizado se considerara que resulta más eficaz para el interés público. No cabe duda de que también los servicios centrales deben quedar incluidos dentro de la política global de redistribución territorial de los poderes públicos.

Por lo que se refiere a los órganos afectados por este epígrafe y conforme con lo ya indicado anteriormente, parece necesario aplicar aquí un concepto estricto de Administración del Estado que comprenda los servicios periféricos de la Administración del Estado situados en el territorio de la Comunidad Autónoma, excluida la Administración Institucional.

Como ya vimos, hasta tanto no se vea la conveniencia de pasar al delegado del Gobierno la función de tutela de la Administración Institucional, parece que la misión debe ser básicamente la de coordinar y supervisar su actuación a través de la dirección de los servicios periféricos de los Departamentos ministeriales de los que dependen dichas entidades.

Veamos más en concreto algunas de las atribuciones que los delegados del Gobierno podrán tener en relación con la Administración periférica del Estado:

a) Quizá las más significativas sean las que relacionan a los delegados del Gobierno con los actuales gobernadores civiles de la Comunidad Autónoma, ya que éstos son, según su normativa estatutaria, los representantes y delegados permanentes del Gobierno en las provincias además de las primeras autoridades provinciales con funciones de coordinación de la Administración periférica del Estado, tutela de la Administración Local y dirección del orden público. Por consiguiente, los delegados del Gobierno tienen muchos cometidos comunes con los gobernadores civiles, que habrá que deslindar y coordinar.

Teniendo en cuenta la nueva división territorial del Estado como consecuencia del proceso autonómico y la similitud de sus funciones dentro de sus respectivas demarcaciones, parece evidente que el delegado del Gobierno asume la coordinación y supervisión de los Gobiernos Civiles de su territorio. El problema se plantea al articular esa relación jerárquica y, más concretamente, al determinar el reparto de atribuciones entre ambas autoridades. Teóricamente caben dos posibles soluciones netas, que permiten una amplia serie de soluciones intermedias. La primera consistiría en reforzar al máximo la figura del delegado del Gobierno transfiriéndole las funciones más relevantes de los gobernadores civiles, que quedarían limitados en la práctica a un papel de ejecutores de las órdenes emanadas del delegado, con lo que perderían buena parte de su actual poder. La otra posibilidad sería la de mantener sustancialmente el actual *status* de los gobernadores civiles, que incluso podrían ver acrecentadas sus competencias materiales como consecuencia del proceso de reorganización administrativa de los servicios periféricos del Estado subsiguientemente al proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Al delegado del Gobierno le correspondería la coordinación de las actuaciones de los distintos Gobiernos Civiles bajo su dependencia, así como el impulso de los mismos a través de las directrices oportunas.

Prescindimos, por tanto, de la solución de eliminar el cargo de gobernador civil, que no parece factible en el actual momento en el que más que nunca va a hacer falta una coordinación y quizá dirección inmediata de los servicios periféricos del Estado a nivel provincial.

La solución más correcta y adecuada al momento parece que estaría en una situación intermedia entre las dos apuntadas, de manera que se mantuviera en buena medida el cargo de gobernador civil como órgano superior de la Administración del Estado en la provincia, pero tendiendo a una progresiva profesionalización del cargo de manera que las funciones de contenido más político pasasen al delegado del Gobierno, lo cual requeriría un examen pormenorizado de sus actuales funciones, así como de las que se prevea que puede desarrollar *ex novo* como consecuen-

cia de la reestructuración territorial del Estado. Probablemente estemos todavía lejos del sistema prefectoral francés, pero ésta parece ser la dirección en la que inexorablemente habrá que ir tras la creación de la figura del delegado del Gobierno con un fuerte contenido político, como es la diseñada en el artículo 154 de la Constitución, que forzosamente ha de ir en detrimento del que hoy tienen los gobernadores civiles.

De acuerdo con el esquema propuesto anteriormente con carácter general para repartir las competencias entre el delegado del Gobierno y la Administración periférica, debería procederse, tras el antedicho examen pormenorizado, a la transferencia de competencias de los gobernadores civiles en favor del delegado del Gobierno y, posteriormente, la devolución bajo la fórmula de la delegación o de la desconcentración, de las que deban seguirse desarrollando al nivel provincial. Otras quedarían en manos del delegado y otras, finalmente, podrían seguir estando, como hasta ahora, atribuidas a los gobernadores.

b) Con respecto a las Delegaciones ministeriales y a sus titulares, la relación deberá ser de dirección en su más amplio sentido, de acuerdo con las matizaciones expuestas anteriormente, si bien es probable que al menos en las Comunidades Autónomas con muchas provincias esta función requiera la existencia de algún órgano colegiado de nivel regional equivalente a lo que hoy representan las Comisiones Provinciales de Gobierno. En tal caso, parece que el delegado del Gobierno debería detentar algunas atribuciones a título individual, como las relativas a recursos administrativos, legislación de funcionarios, y especialmente la de suspensión de actos de los órganos y servicios de él dependientes. También puede avocar el conocimiento y/o la resolución de los asuntos realizados por delegación suya.

c) Parece lógico que también corresponda al delegado del Gobierno la presidencia y dirección de los órganos colegiados de la Administración del Estado de nivel supraprovincial siempre que coincidan con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y muy especialmente de los que se creen para apoyarle en su labor de dirección y coordinación de la Administración periférica.

d) Resulta bastante cuestionable la subsistencia de la figura del gobernador civil en la provincia en la que reside el delegado del Gobierno, especialmente si se trata de una Comunidad Autónoma uniprovincial. Por otro lado, es muy posible que, como ayuda inmediata al delegado, haya que crear el cargo de subdelegado del Gobierno —o con la denominación que resulte coherente con la que definitivamente se adopte para el delegado del Gobierno—, en cuyo caso la subsistencia del gobernador supondría un derroche económico así como una fuente permanente de conflictos competenciales. En consecuencia, se sugiere que en la provincia donde radique el delegado del Gobierno, las funciones del gobernador civil sean absorbidas por aquél y posteriormente repartidas con el subdelegado mediante delegación análogamente a como en la actualidad se produce el reparto de competencias entre los gobernadores civiles y los subgobernadores.

e) Apartado especial merecen las competencias en materia de orden público, aunque están muy relacionadas con las que vinculan al delegado del Gobierno con los gobernadores civiles, ya que éstos son en la actualidad los responsables del orden público en su provincia. Por lo tanto, la solución que se proponga deberá ser coherente con la que se propuso en su momento en el tema de los gobernadores. En este sentido, parece que este tema por su trascendencia debe estar controlado por el delegado del Gobierno, por lo que debería aplicársele el esquema general de traspaso de competencias de los gobernadores a aquél y ejercicio efectivo por estos últimos por delegación. De este modo se consigue mantener la preeminencia sobre los gobernadores y a la vez se evita el desgaste que lleva consigo el ejercicio de esta función, ya que el delegado del Gobierno se debería limitar a actuar siempre indirectamente, y sólo en casos de excepcional gravedad podría justificarse su actuación directa.

Todo lo anterior se entiende referido a las competencias exclusivas del Estado en esta materia, ya que las compartidas corresponderán a las Juntas de Seguridad previstas en los Estatutos aprobados hasta la fecha, a las cuales también parece que les corresponderá la coordinación entre los servicios del Estado y los de la Comunidad Autónoma.

f) También parecen requerir tratamiento específico los supuestos de declaración de los estados de alarma, excepción y sitio previstos en el artículo 116 de la Constitución cuando afecten específicamente a la Comunidad Autónoma en cuestión. Este es uno de los supuestos en los que parece procedente establecer el informe previo del delegado del Gobierno sin prejuzgar el contenido de los procedimientos que para estos casos establezca en su momento la correspondiente ley orgánica.

Se omiten otra serie de competencias o atribuciones en supuestos comprendidos en sectores administrativos específicos, bien consistan en acciones de policía, bien en acciones de fomento, ya que un examen detenido y mínimamente completo de las mismas excede de las posibilidades y pretensiones de este estudio.

2.3 *Atribuciones en relación con la Administración Local*

El reconocimiento expreso por la Constitución de 1978 de la autonomía de las entidades locales «para la gestión de sus respectivos intereses» (artículo 137) constituye un respaldo legal de esta autonomía, que debe ser tenido en cuenta en el momento de instrumentar un nuevo sistema de relaciones entre el Estado y estos entes. Como indica Bocanegra (27), la declaración anterior supone un cambio decisivo frente al criterio mantenido en el ordenamiento jurídico-constitucional precedente, en el que no existía tal declaración. Ante este silencio, se partía en la legislación sobre la Administración Local de la postura de evitar que los controles sobre las entidades locales impidieran un cierto funcionamiento de las mismas, criterio que contrasta con el actualmente constitucional de examinar los controles que se puedan seguir manteniendo en la medida en que puedan resultar compatibles con el principio de autonomía local.

De acuerdo con este nuevo planteamiento se han dictado ya diversas disposiciones, como la Ley 47/1978, de 7 de octubre, y el Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, tendentes a suprimir diversos supuestos de intervención y control por parte del Estado sobre las Administraciones Locales. No obstante, este proceso

(27) «Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales». DA número 182, p. 370.

todavía no se ha consumado, bien porque el proceso de supresión de controles no parece que ha sido completado, bien porque sigue pendiente de resolución completa la cuestión de la distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, los Reales Decretos de transferencias de competencias a los entes preautonómicos contenían en algunos casos materias de Administración Local. Pero es sabida la limitación con que se abordaban las transferencias a los entes provisionales autonómicos, que luego se han podido subsanar al convertirse en Comunidades Autónomas. Pero éste es el caso menos frecuente, ya que hasta el momento afecta sólo a dos Comunidades. Para las restantes, y salvo los casos excepcionales como Galicia, en que puedan acogerse inmediatamente a un *status* similar al de Cataluña y País Vasco, la Constitución (art. 148,1,2.^a) se remite en cuanto al contenido de estas transferencias a lo que disponga la futura Ley sobre Régimen Local.

Como quiera que la referida y futura Ley sobre Régimen Local deberá abordar esta cuestión con un criterio amplio, ya que esta materia parece fuertemente imbricada con los intereses más genuinos de las Comunidades Autónomas, no parece presumible que el Estado esté llamado a mantener en el futuro muchas competencias en materia de Administración Local, análogamente a lo que sucede en casi todo el resto de Europa. Por lo tanto, tampoco podrán ser muchas las atribuciones que a este respecto pueda tener el delegado del Gobierno. En todo caso, las que puedan subsistir serán probablemente en materias económicas y de asistencia técnica, las cuales, por otro lado, parece lógico que se desarrollen a través de organismos o mecanismos especializados, como el Banco de Crédito Local o el Fondo de Cooperación Municipal, o bien mediante órganos colegiados mixtos en los cuales el papel del delegado del Gobierno podrá ser, en el mejor de los casos, el de presidirlos.

2.4 *Atribuciones en relación con la Administración de la Comunidad Autónoma*

Ya ha sido examinado, en líneas generales, el posible contenido de la función de *coordinación* con que la Constitución de-

fine el cometido del delegado del Gobierno en relación con la Comunidad Autónoma, y más concretamente, con la Administración pública de la misma. Se ha examinado también las importantes reservas que se plantean en cuanto a las posibilidades reales de hacer efectiva esta función de coordinación, no sólo las que se derivan de la misma expresión constitucional que la circunscribe a «cuando proceda».

Queda por examinar otro grupo de atribuciones que, más que englobarse en la genérica de «coordinación», parecen responder a la de *supervisión* de la actividad de los distintos órganos de la Comunidad Autónoma, como consecuencia de la preeminencia que se atribuye al Estado frente a éstas en nuestra Constitución.

Se incluyen en este apartado porque el rasgo más característico de las mismas es la relación con la Comunidad Autónoma, aunque presentan otra vertiente que las relaciona con el Gobierno. También conviene hacer la advertencia de que ninguna de estas atribuciones está expresamente asignada al delegado del Gobierno en la Constitución. No obstante, parece natural que las facultades que se asignan en el citado texto legal al Gobierno o a su presidente puedan ser asistidas, completadas, desarrolladas parcialmente o incluso impulsadas en ciertos casos, por el representante de aquellos órganos en la Comunidad Autónoma.

Como ya tuvimos ocasión de ver, del examen comparativo con el régimen jurídico de esta figura en otros países se deduce que nuestra Constitución resulta una de las más progresivas en cuanto al control sobre las Comunidades Autónomas, lo cual afecta, como es lógico, al Estatuto del delegado del Gobierno, que concede a éste menos atribuciones que las que tienen sus homólogos.

a) Encontramos, en primer lugar, el recurso de inconstitucionalidad que contra las «leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» emanadas de la Comunidad Autónoma corresponde ejercitar, entre otros, al presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución. La Ley orgánica del Tribunal Constitucional considera también recurribles «los actos con fuerza de ley» (art. 31).

Sin llegar a la fórmula italiana del control preventivo por el delegado del Gobierno de la legislación regional, no sólo por razones de legitimidad, sino incluso por razones de oportunidad, ya que no es éste el criterio mantenido en nuestra Constitución, mucho más favorable a las Comunidades Autónomas, parece muy conveniente establecer algún tipo de participación del delegado del Gobierno en estos expedientes, que podría ser de informe o propuesta no vinculantes ni tampoco exclusivos, ya que la delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma estará especialmente cualificada para detectar defectos de inconstitucionalidad de la legislación autonómica. Por otro lado, el plazo establecido para la interposición de este recurso—tres meses—no resulta excesivamente amplio si tiene que realizarse el seguimiento de toda la legislación de todas las Comunidades Autónomas desde el Gobierno central.

b) Aunque no bajo la fórmula jurídica formal del recurso, también se establece en la Constitución (art. 161,2) la impugnación por inconstitucionalidad de las «disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas», texto que, puesto en relación con el del párrafo anterior, que se refiere al recurso de inconstitucionalidad de normas y actos con fuerza de ley, se entiende que comprende a las normas reglamentarias y las resoluciones administrativas de los distintos órganos de la Comunidad Autónoma.

El supuesto es, pues, a los efectos que aquí interesan, bastante similar al anterior, es decir, parece que la actuación del delegado del Gobierno podría ser de propuesta al Gobierno para incoar la impugnación o bien (y también sin perjuicio de lo anterior) de informe no vinculante sobre los motivos de inconstitucionalidad.

En el caso italiano, y en base a lo dispuesto en el artículo 125 de su Constitución, como tuvimos ocasión de ver, el comisario del Gobierno tiene un importante papel en el control de legalidad de los actos administrativos de las Regiones a través de la Comisión de Control presidida por él o por persona en quien delegue.

Las razones que justifican la actuación del delegado del Go-

bierno son similares cualitativamente a las que justificaban su actuación en los recursos de inconstitucionalidad, pero mayores cuantitativamente, ya que va a ser mucho más alto el número de disposiciones y actos impugnables, lo que hace más difícil su seguimiento desde Madrid y, por otro lado, el plazo para la interposición de esta impugnación es más pequeño (dos meses desde la publicación de la norma o acto o, en su defecto, desde que llegue a conocimiento del Gobierno).

c) Otro supuesto constitucional en el que cabe una intervención del delegado del Gobierno es el de los conflictos de competencias previstos en el mismo artículo que los supuestos anteriores, es decir, el 161. Aunque este caso difiere algo de los anteriores, a los efectos aquí examinados, estas diferencias no son lo suficientemente significativas para obstaculizar la participación del delegado del Gobierno a título de propuesta o informe, especialmente en los conflictos positivos.

El órgano legitimado para iniciar el procedimiento es el Gobierno, al igual que sucede con las impugnaciones por inconstitucionalidad de disposiciones reglamentarias y actos administrativos regionales, y no su Presidente, como sucede con los recursos de inconstitucionalidad. En el caso de los conflictos, como es lógico, también están legitimados los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, es decir, sus ejecutivos (28).

d) También podrían atribuirse competencias al delegado del Gobierno en relación con la facultad que concede el artículo 153, b) de la Constitución al Gobierno para controlar el ejercicio por la Comunidad Autónoma de las funciones de titularidad estatal que le fueron delegadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 150,2. Aunque la Constitución dispone que la ley establecerá en cada caso la forma de control, no estaría de más que en el Estatuto del delegado del Gobierno se estableciera una forma de participación genérica, en la medida de lo posible, que sirva de pauta a las distintas leyes sectoriales que se vayan aprobando.

e) Finalmente, hay que citar el artículo 155 de la Constitución, que establece una actuación *in extremis* del Gobierno en

(28) Véase capítulo II del título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

las Comunidades Autónomas en supuestos de especial gravedad. Dice el mencionado precepto: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otros Leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.»

También cabe aquí la participación del delegado del Gobierno en diversos momentos: primero, en la fase previa de recogida de datos que puedan servir al Gobierno para tomar la decisión de iniciar los trámites formales, que comienzan con el requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma. Segundo, sirviendo de intermediario con la Comunidad Autónoma en dicho requerimiento o en otros contactos entre ambas esferas de poder. Y tercero, en la ejecución de las medidas adoptadas por el Gobierno.

3. IMPLICACIONES EN EL PLANO ORGÁNICO

Como consecuencia del proceso de transferencias de competencias administrativas del Estado a las Comunidades Autónomas que el fenómeno autonómico lleva consigo, los servicios periféricos de la Administración del Estado —y también aunque en menor medida los servicios centrales— se verán muy afectados en su estructura. No obstante, este tema presenta unos perfiles más amplios que los que pretende tener este trabajo, por lo que vamos a centrarnos en las implicaciones que presenta en relación con la figura del delegado del Gobierno al que corresponde su dirección por precepto constitucional.

En este sentido vamos a centrar el tema en la consideración de tres áreas distintas de estos servicios periféricos: Las Dele-

gaciones ministeriales —ya se hizo en otro momento una referencia especial a los Gobiernos Civiles por sus peculiares características, lo cual no empece que se hagan ahora las referencias que procedan—, los órganos colegiados de nivel provincial o regional y el aparato administrativo de apoyo inmediato al delegado del Gobierno.

3.1 *Las Delegaciones ministeriales*

La mayoría de los Departamentos ministeriales han desarrollado para el cumplimiento de sus funciones en todo el ámbito estatal un esquema orgánico basado en la dualidad: servicios centrales-servicios periféricos. No es éste el momento de entrar a analizar la organización administrativa del Estado, aparte de que ya ha sido tratada por la doctrina con cierta profusión. Siguiendo el hilo conductor de este estudio, hay que recordar que la demarcación territorial utilizada en los servicios periféricos ha sido preferentemente la provincia, siguiendo el precepto ya tradicional de nuestro ordenamiento considerándola además de una entidad local, una división para la distribución territorial de las funciones encomendadas a la Administración del Estado. Por lo tanto, es lógico que sea la provincia un dato básico a tener en cuenta a la hora de proceder a una reestructuración de los servicios periféricos del Estado.

Las competencias que deberá transferir el Estado a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la instauración de éstas son muy variables en función de la «vía autonómica» utilizada e incluso no tienen por qué ser iguales para las Comunidades que adopten la misma vía. (En este sentido, las llamadas leyes horizontales o competenciales anunciadas recientemente por el Gobierno deberán tener un mínimo de flexibilidad, pues no se puede obligar a una Comunidad Autónoma a asumir unas competencias que no desea cumplir, como tampoco se le puede obligar a renunciar a unas competencias que le concede la Constitución). Pero aun contando con esta diversidad de contenidos autonómicos, y presumiendo que ninguna o muy pocas Comunidades renuncien a algunos de los epígrafes contenidos en el artículo 148,1, de la Constitución, que establece, por así decirlo, el

mínimo competencial de aquéllas, es fácilmente previsible que algunas Delegaciones ministeriales se verán muy mermadas de cometidos en todos los territorios autonómicos. Pensemos, por ejemplo, en las de Obras Públicas y Urbanismo, Agricultura, Transportes o Sanidad y Seguridad Social.

Es evidente que, como indica Salas (29) en esta situación la única solución descartable es la de mantener la actual estructura. Y las modificaciones que se planteen deberán ir en un sentido reductor acorde con la pérdida de competencias. De las otras tres soluciones posibles mencionadas por Muñoz Machado (30)—eliminar el actual escalón periférico, traspasarlo a las Comunidades Autónomas y suprimir los servicios que afecten a competencias transferidas—es evidente que sólo resulta viable, hoy por hoy (30 bis), esta última. Ahora bien, ¿cómo proceder a esta reducción?

En principio caben dos soluciones al respecto. Una sería la de agrupar las actuales Delegaciones provinciales en Delegaciones regionales. Esta solución tiene el defecto de ignorar la escala provincial que poco afortunadamente se ha mantenido en nuestra Constitución como demarcación territorial necesaria para los servicios del Estado. Por otro lado, no resulta muy coherente con el principio de desconcentración establecido en el artículo 103 de nuestra Carta Magna.

La segunda solución sería la de agrupar las Delegaciones ministeriales afectadas en mayor medida por el proceso autonómico en una Delegación provincial general que podría encontrar su acomodo en los Gobiernos Civiles, los cuales, como ya vimos, perderán contenido político desde el momento en que exista otra instancia política superior de alcance pluriprovincial, como es el delegado del Gobierno. Esta solución, además de presentar mayor coherencia con los principios constitucionales menciona-

(29) «Hacia una reestructuración de la Administración Periférica del Estado, DA número 182, p. 243.

(30) «Administración Periférica: Observaciones sobre su reforma», *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, pp. 228 y ss., y obra citada, pp. 403 y ss. Volumen conmemorativo del CXXV aniversario de la Revista, 1977.

(30 bis) Es posible que, si el proceso autonómico progresa adecuadamente en un futuro más o menos próximo, pueda llegarse a la solución preconizada por Santiago Muñoz, de traspaso generalizado de los servicios periféricos a las Comunidades Autónomas, pero, a corto plazo, esta posibilidad le resulta poco viable, especialmente las Comunidades Autónomas que se acojan a la vía del artículo 143 de la Constitución.

dos, resultaría más económica puesto que permitiría utilizar con mayor rendimiento los servicios comunes o generales.

3.2 *Los órganos colegiados de coordinación*

En la actualidad existen a nivel provincial dos órganos colegiados de coordinación general de las Administraciones públicas. Dejamos a un lado, por lo tanto, otros órganos colegiados provinciales de carácter sectorial o especializado, como las Comisiones Provinciales de Inspección Financiera de las Corporaciones Locales que, además de ofrecer menor interés a nuestros efectos, ofrecen más fácil solución para adaptarse al proceso autonómico.

El primero de estos órganos en el tiempo, ya que fue creado por Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, es la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, dependiente, según el artículo 10,2 de la referida disposición, de la Comisión Nacional de igual nombre, presidida por el gobernador civil e integrada por representantes de la Administración del Estado en la provincia, y de las entidades locales, es decir, Ayuntamientos y Diputación. Sus competencias, según el referido precepto, son las «actualmente atribuidas a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos». Más tarde, en el Real Decreto 1467/1977, de 17 de junio, se concretarían más estas funciones a «todo lo relativo a la cooperación entre la Administración estatal y la local» dentro de las competencias que tenían atribuidas las referidas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Finalmente, el Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, que estructuró con pretensiones de generalidad los órganos provinciales de coordinación administrativa, les añadió las funciones de propuesta a la Comisión Nacional en las distintas materias de la competencia de ésta, así como el informe de peticiones de ayuda que formulen las Corporaciones locales al Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

El segundo órgano colegiado a este nivel territorial es la Comisión Provincial de Gobierno, creada por el Real Decreto 2668/1977, que viene definida como «órgano colegiado de asistencia

al gobernador civil en las funciones de orientación, impulso, coordinación y fiscalización de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado». Está integrada por los Delegados ministeriales en la provincia y el abogado del Estado jefe como asesor, y la preside el gobernador civil.

Tanto una como otra Comisión se descomponen en diversas Subcomisiones sectoriales o Comisiones delegadas. La mayoría de las Comisiones sectoriales o especializadas han quedado englobadas en las dos anteriores como Subcomisiones o Comisiones delegadas (disposición final 2.^a del Real Decreto 2668/1977).

¿En qué medida se van a ver afectadas estas Comisiones por el proceso autonómico con todas las consecuencias que el mismo trae consigo?

Esta pregunta tiene varias posibles respuestas. Puede ocurrir, y de hecho ya ha ocurrido, que dichos órganos tengan que transferir parte de sus competencias a las Comunidades Autónomas. Tal es el caso del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, por el que se transfirieron a la Generalidad de Cataluña atribuciones en materia de interior, turismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y transportes. O bien el efecto podría ser la modificación de su composición dando entrada a representantes de las Comunidades Autónomas, como ha ocurrido con las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Cataluña, según lo dispuesto en la Ley 27/1979, el Real Decreto-ley 7/1979, de 20 de febrero, y Real Decreto 519/1979, de 20 de igual fecha. Finalmente, en el caso de las Comisiones de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales podría darse también el caso, aunque no parece probable, que por trasladarse a la Comunidad Autónoma todas las competencias en materia de régimen local se trasladaran también estos órganos colegiados con las consiguientes repercusiones en cuanto a su composición. Caso de no ser aceptado el traspaso del órgano por la Comunidad Autónoma habría que suprimirlo por carecer de contenido.

A nivel regional, en cambio, no hay órganos colegiados de coordinación general, dado que en la legislación anterior a la Constitución la dimensión regional no tenía virtualidad jurídica como demarcación territorial general de la Administración del

Estado, salvo en algunos supuestos concretos (Regiones militares, distritos universitarios, etc.), y siempre con criterios distintos.

No obstante, es éste el nivel territorial al que se plantean hoy las necesidades de coordinación administrativa como consecuencia de la creación de la figura del delegado del Gobierno, con cuyo motivo se ha regionalizado la Administración periférica. La creación de esta nueva instancia directiva («dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma» según reza el artículo 154 de la Constitución) supone la necesidad de coordinar —y por tanto reestructurar— la Administración periférica.

En consecuencia, será necesario crear un órgano que venga a cumplir la función de coordinar esta Administración periférica al nuevo nivel territorial, lo que tendrá que realizarse mediante un órgano colegiado similar a las Comisiones Provinciales de Gobierno, que estaría integrado por los representantes de las distintas Delegaciones ministeriales —las que subsistan tras la refundición mencionada en el apartado anterior— y de los servicios periféricos de los Ministerios cuyas Delegaciones se hubiesen visto afectadas por el proceso de reducción orgánica de estos servicios.

Lo que no parece tan claro es la necesidad de crear órganos a modo de Comisiones Regionales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales si, como vimos, las competencias que le van a quedar al Estado en esta materia no van a ser muy notables, salvo que se ideasen nuevas fórmulas de colaboración directa del Estado con estas Entidades. También es posible que se creen en el futuro Comisiones de Colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas, que podrían cumplir una función de coordinación en las materias de competencias compartidas o concurrentes. No obstante, no parece que esta creación vaya a ser inmediata, ya que las Comisiones mixtas previstas en los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha, si bien tienen unos cometidos específicos, vienen a cumplir una misión en los puntos más urgentes que se plantean con la puesta en funcionamiento de estas Comunidades. Este es el caso de la Comisión mixta para el traspaso de los servicios del Estado (disposición

transitoria 6.^a del Estatuto catalán y 2.^a del vasco), o de la destinada a fijar los criterios para la financiación provisional de las Comunidades (disposición transitoria 3.^a, 2, del Estatuto catalán). En el caso vasco es más claro esto, ya que la Comisión establecida en la disposición transitoria 2.^a de su Estatuto cubrirá otras funciones distintas de las que le atribuye esta disposición, tales como las relativas a enseñanza (disposición transitoria 3.^a) y seguridad social (disposición transitoria 5.^a).

3.3 *Equipo administrativo de apoyo al delegado del Gobierno*

Aunque debe constituir un principio básico de la reestructuración territorial del Estado la economía en la utilización de los recursos públicos, resultará inevitable dotar al delegado del Gobierno de un equipo de apoyo mínimo, constituido por funcionarios profesionales especializados en los diferentes sectores administrativos, que ejecuten las funciones propias y/o indelegables relacionadas con las misiones que la Constitución atribuye al mismo. Este equipo técnico no es incompatible con otro de carácter político que asesore al delegado del Gobierno en asuntos de esta índole.

V. A modo de epílogo

Acerca de las dimensiones relevantes que adquiere la figura del delegado del Gobierno en el fatigoso, por las dificultades que encierra, proceso de la construcción del Estado de las Autonomías ha sostenido E. Linde (31) que «somos de la opinión de que la configuración que se dé al delegado del Gobierno va a ser fundamental a los efectos de que el modelo inacabado del Título VIII de la Constitución tienda a considerarse como el correspondiente al de un Estado regional o bien medio camino entre éste y el del Estado federal».

En estas coordenadas el delegado del Gobierno se perfila, pues, como pieza de especial relieve en la construcción del Estado de las Autonomías, construcción autonómica sobre la que

(31) *El delegado del Gobierno*, ya citado, p. 286.

García de Enterría (32) ha opinado de forma rotunda: «Nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonomista de la Constitución. Las legítimas esperanzas que en ella han de ponerse fuerzan al realismo y a la lucidez más estrictas y a la exclusión de toda ligereza y frivolidad.» El reto es, así pues, de gran consideración para la sociedad española en su conjunto, o dicho en la terminología tan cara a los constitucionalistas, para nuestros Estado-Aparato y Estado-Comunidad.

Y ha sido precisamente objetivo prioritario de este estudio significar el papel a desempeñar por el delegado del Gobierno en el contexto de un Estado autonómico ahora en gestación, papel que se dibujará no sólo por las normas que al respecto se dicten estableciendo su Estatuto, sino también por la práctica, los usos y convenciones políticas.

En palabras, en fin, de Bertrand de Jouvenel, «lo que yo diga puede ser de muy poco valor, pero la materia de que hablo es de la mayor importancia».

Conclusiones

Primera.—El análisis del Derecho Comparado permite deducir lo siguiente: *a)* existencia, en algunos supuestos, de un delegado permanente y, en general, del Gobierno en los territorios que disponen de autonomía: caso italiano (comisario del Gobierno) y caso español (delegado del Gobierno). En estos casos la existencia de tales delegados es algo preceptivo; *b)* existencia, o posibilidad de existencia, de delegados especiales del Gobierno (permanentes o temporales, según los casos): supuesto alemán (Ley Fundamental de Bonn) y Estatutos catalán y vasco (de 1932 y 1936, respectivamente). Estos delegados se configuran, pues, con carácter facultativo; *c)* en algunos casos se perfila un ministro, o asimilado, encargado de las relaciones Estado-Entes territoriales dotados de autonomía política. Es el caso portugués (ministro de la República) y británico (secretario de Estado para Escocia, por ejemplo). Son cargos de existencia obligatoria.

(32) Obra citada en nota número 11, p. 48.

Segunda.—Y en cuanto a las funciones a realizar por el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas (art. 154 de la Constitución española de 1978) el examen del Derecho Comparado permite deducir las muy escasas competencias que en cuanto a control de aquéllas se concede al delegado del Gobierno en nuestra Constitución en relación a las competencias que cargos similares ostentan según recogen los distintos textos constitucionales estudiados.

Tercera.—Parece que existe unanimidad entre los que han estudiado el tema en admitir la urgente necesidad de elaborar una norma que recoja el Estatuto de los Delegados del Gobierno con el fin de asegurar un perfecto encaje de esta nueva figura constitucional dentro del esquema estructural y funcional del Estado. Esta norma deberá tener el rango de Ley formal, dado que la figura del delegado del Gobierno incide sobre cuestiones que están reguladas por normas de este rango como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Ley de Procedimiento Administrativo, legislación de funcionarios, etc. Y en base también a lo dispuesto en el artículo 103,2 de la Constitución: los Organos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.

Cuarta.—También existe coincidencia en estimar que la regulación del delegado del Gobierno en la Constitución es, cuando menos, insuficiente, lo que produce especiales dificultades al intentar abordar el contenido concreto de sus atribuciones. No se concreta el alcance de la función de dirección de la Administración periférica del Estado, y la función de coordinación de ésta con la de la Comunidad Autónoma se presenta con grandes limitaciones para su ejercicio efectivo.

Quinta.—Para compaginar el ejercicio de la función de dirección con la evitación de los problemas inherentes a una excesiva acumulación competencial en el delegado del Gobierno se plantea como posible solución la fórmula de la delegación y la desconcentración de competencias de las materias atribuidas al delegado, que deberían ser las indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

Sexta.—La figura del gobernador civil previsiblemente perderá contenido político al crearse la nueva figura del delegado del Gobierno como instancia intermedia entre aquél y el Gobierno. Al mismo tiempo, verá incrementadas sus competencias administrativas al amparo de su función directiva de la Administración periférica y de la remodelación orgánica que deberá producirse a nivel provincial.

Séptima.—Parece que los delegados del Gobierno deben tener participación en determinados asuntos relacionados con las Comunidades Autónomas y previstos en distintos artículos de la Constitución, como el 153 b), el 155 y el 161 análogamente a como sucede en otros países.

Octava.—En el plano orgánico, habrá que proceder a una reestructuración de la Administración periférica refundiendo aquellos órganos que vean reducidas en grado estimable sus atribuciones como consecuencia del proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. A tal efecto, el Gobierno Civil podría ser el eje alrededor del que se produjera esa reforma orgánica.

Novena.—Puede ser necesario en el futuro crear algún o algunos órganos colegiados destinados a coordinar a nivel regional la actuación de las distintas Administraciones Públicas internamente y entre sí, de acuerdo con el principio de autonomía que la Constitución atribuye tanto a la Administración Local como a la Autonómica.