

La reforma de la Administración periférica del Estado

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. II. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN ESPAÑA. SÍNTESIS. III. LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978. A) La reforma de la Administración provincial. B) La novedad de la figura del Delegado del Gobierno. C) El proceso incesante de reformas. IV. EL PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO DEL PSOE (21 de octubre de 1995). V. LA LEY 6/1997, DE 14 DE ABRIL, DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. A) El Delegado del Gobierno. a) Rango jerárquico y dependencia. b) Órgano jerárquicamente superior. c) Competencias. B) Los Subdelegados y Directores insulares. a) Los Subdelegados del Gobierno. b) Los Directores insulares. C) La estructura de los servicios periféricos.

I. INTRODUCCIÓN. FEDERALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EJECUTIVAS Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

El planteamiento de la reforma de la Administración periférica del Estado, cuando se formula como una reforma meramente organizativa o de adecuación de estructuras a una nueva realidad, requiere un estudio previo de cuál es esta nueva realidad. Desde la implantación del Estado de las Autonomías se ha reivindicado la necesaria adecuación de la estructura periférica de la Adminis-

tración General del Estado a la nueva realidad, marcada por unas Comunidades Autónomas que iban a tener en el ejercicio de competencias ejecutivas su ámbito competencial más extenso.

La previa determinación del alcance de las competencias ejecutivas de la Administración estatal (o si se quiere, de forma inversa, la previa determinación de las competencias ejecutivas que asumen las Comunidades Autónomas, o las que se les traspasan o delegan) es, por tanto, requisito previo ineludible para plantear la reforma de la organización de la Administración periférica estatal. Los servicios dependientes del Estado se desconcentran y sitúan sobre el territorio en la medida en que existan funciones ejecutivas que requieran su presencia. Por ello, no es de extrañar que tras la aprobación de la Constitución de 1978 surgieran las primeras voces alertando sobre la necesidad de una inmediata reforma de la Administración periférica estatal. Como se acaba de indicar, la aparición de las Comunidades Autónomas y de su propia Administración imponían esta reflexión.

No corresponde a este breve trabajo analizar lo que calificaríamos como condicionante de la reforma organizativa de la Administración periférica, esto es, el proceso de federalización de las competencias ejecutivas. Es evidente, sin embargo, que la resituación de las competencias ejecutivas entre las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas es el presupuesto para abordar la reforma de la estructura organizativa de los aparatos estatal y autonómico, en razón de cuál de los dos deba asumir el ejercicio de estas competencias.

Si no se parte de estas premisas la reforma organizativa tendrá un valor muy provisional, como el que tuvieron las reformas acometidas en los años setenta y ochenta. Como dijo PIÑAR MAÑAS al concluir su trabajo sobre la reforma de la Administración periférica en los años ochenta, «hoy no es posible proceder a una reorganización definitiva porque todavía, aunque ya ha empezado, no se ha culminado el proceso de transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas y, por ello, todavía no se sabe a ciencia cierta con qué competencias reales van a quedar los servicios periféricos, cuya principal función es ejecutar y gestionar en cada punto territorial concreto la política del Gobierno» (PIÑAR MAÑAS, «La Administración periférica civil del Estado», *RAP* 100-102, 1983).

Una vez hemos recordado la existencia de una relación temporal necesaria en el proceso de reformas, entraremos ya en el examen de las reformas meramente organizativas en materia de Administración periférica.

II. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA EN ESPAÑA. SÍNTESIS

De forma sucinta se expondrá a continuación la evolución de la organización de la Administración periférica en España hasta la promulgación de la Constitución.

Sin perjuicio de que puedan encontrarse antecedentes de la presencia del Estado unitario en todo su territorio en las figuras de los Corregidores, Intendentes e Intendentes-Corregidores, tomaremos como punto de partida de esta apretada síntesis de la evolución de la Administración periférica española la aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812.

En 1812 se trató de imponer un proceso de modernización y reforma de las estructuras del Estado basado en el centralismo liberal. En este proceso el Jefe Político debería jugar un papel crucial, como garantía de las reformas que impulsaba el nuevo Estado y, al mismo tiempo, como freno frente a los peligros de un posible federalismo disgregador de la nación que tendría su origen en el poder municipal.

La Instrucción para el Gobierno Económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813 expresa esta ideología, y reconduce la figura del Jefe Político al modelo del Prefecto francés.

Esta ideología liberal aflorará de nuevo durante el mandato de Fernando VII a través de las propuestas de Javier DE BURGOS, adquiriendo nueva fuerza en los inicios de la regencia de María Cristina. El paulatino regreso de los afrancesados parece reforzar las ideas de modernización del Estado, modernización que tenía su eje central en el impulso de una nueva Administración pública. Así, y tomamos la cita del trabajo de ARGULLOL/MARTÍN-RETORTILLO («Aproximación histórica», en la obra colectiva dirigida por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, vol. I, pág. 94), en el Manifiesto de la Reina Regente de 4 de octubre de 1833 se dice «las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos...».

Reformas administrativas que se concretan en el Decreto de 30 de noviembre de 1833 de división provincial y en la regulación de los Subdelegados de fomento. Subdelegados a los que se asignan tres cometidos esenciales: fomento, relación con los Ayuntamientos y Orden público.

Este modelo del centralismo liberal pronto fracasará. Las tensiones militares de la época (las guerras Carlistas), y las consiguientes tensiones políticas, harán derivar el modelo hacia

un centralismo represivo. Centralismo represivo en el que la tarea de la reforma de la Administración del Estado, su potenciamiento para llevar la prosperidad a todos los rincones del territorio patrio, dejará paso al interés por garantizar la unidad de la patria y el orden público. El centralismo pierde su origen liberal, vinculado a la idea de libertad y progreso, y se va tiñendo de forma lenta pero incesante, de una finalidad orientada a la garantía, aunque sea recurriendo a la fuerza, del orden público y la unidad del territorio del Estado (RISQUES CORBELLA, *El govern civil de Barcelona al Segle XIX*, Barcelona, 1995).

El reflejo de este proceso que de forma sintética hemos expuesto puede encontrarse en el progresivo predominio de la figura del Capitán General sobre la figura del Gobernador Civil, el cual, a su vez, pierde sus notas originales de técnico de la Administración al servicio del progreso y el bien común, para reconvertirse en agente del Gobierno central al servicio de la defensa del orden público y de los intereses del Gobierno en los procesos electorales.

Como ha expuesto NIETO (*Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, 1996, págs. 238 y ss.) el subdelegado de fomento nace con JAVIER DE BURGOS como un cargo de fomento y no político, se trata de «un cargo de inspiración preconstitucional pensado para un mundo en el que no había facciones políticas y en el que lo que importaba era administrar bien». En la misma línea, GARCÍA DE ENTERRÍA se refirió a JAVIER DE BURGOS como persona para la cual la «Administración no es una zona polémica entregada a la voracidad de los partidos, sino una pacífica zona creadora en la cual no cabe ni es lícita la divergencia».

Pero al poco tiempo, y seguimos en este punto a NIETO, tras el motín de La Granja, se impondrá el modelo del jefe político, predominando el fin del control político sobre el de fomento. En palabras del autor citado, se impone «el control descarnado de los mecanismos locales y provinciales del poder».

El fracaso de la reforma administrativa que debía impulsar el subdelegado de fomento se plasma en la Real Orden de 24 de diciembre de 1838, cuya cita, por lo expresivo de la misma, parece de interés (la referencia a la Real Orden la encontramos de nuevo en el trabajo de NIETO): «relevados hoy los jefes políticos de dar cuenta mensual de las mejoras que hicieran, puesto que apenas es posible realizarlas y ni aun pensar en ellas, queda contraída su atención a un círculo bastante estrecho y, sobre todo, de fácil comprensión: mantener el orden y tranquilidad a los pueblos, auxiliar con eficacia a las demás autoridades en el desempeño de sus funciones, hacer que se respeten vigorosamente la propiedad

y la seguridad de las personas pacíficas, vigilar con cuanta diligencia sea posible las maquinaciones de los enemigos del trono de Isabel II... y dar curso y resolver los negocios comunes a la Administración. A poco más que esto quedan hoy reducidas sus ocupaciones».

En el marco de esta nueva situación el Subdelegado de fomento carecerá de los medios necesarios para acometer las tareas propias de agente del fomento público. BALLBÉ MAYOL (*Orden público y militarismo en la España constitucional. 1812-1983*, Madrid, 1983) ha escrito: «veremos a partir de entonces unos Gobernadores civiles desautorizados, descaradamente partidistas, sin ninguna preparación profesional para su delicado cargo y trascendental labor...».

La figura del Gobernador civil se regula normativamente por primera vez el 28 de diciembre de 1849. Las notas que caracterizan a esta institución se mantendrán hasta nuestros días. Una vez se abandona la idea de que el Gobernador es el impulsor de la reforma administrativa en todo el territorio del Estado, la nueva figura se reduce a los cometidos propios del control y dominio político sobre el territorio. De elemento central de una nueva Administración, se pasa a definir un órgano de control electoral, garante del orden público y fiscalizador de los entes locales. Órgano que, por otra parte, actúa de hecho sometido a la autoridad militar del propio territorio.

El RD de 28 de diciembre de 1849, al crear la figura del Gobernador Civil, unifica los cargos de Jefe político e intendente. Orden público y hacienda van a ser desde este momento los ejes centrales de la actuación administrativa del nuevo órgano. Más tarde, a través del RD de 14 de enero de 1857 se creará el Cuerpo de Administración provincial, en un intento de fortalecer la actividad administrativa de este nuevo nivel de estructuración de la Administración del Estado.

Este paso del centralismo liberal al centralismo represivo tiene otra consecuencia, también destacada por la doctrina. El centralismo olvida el nivel local, el posible protagonismo de la Administración local en tanto conjunto de entes exponenciales de otras realidades políticas. Olvido que no debe llevarnos a ignorar la realidad de aquel tiempo, en el que ya los problemas de identidad y falta de representación se manifestaban, aunque fuera de forma tímida. En este sentido me parece significativo destacar la posición de la Diputación de Barcelona en su Informe al Proyecto de Régimen local de Posada de Herrera de 1859, Informe en el que se lee lo siguiente: «la provincia entre nosotros no es una mera circunscripción administrativa, sino una entidad natural e

histórica... el desenvolvimiento histórico de la sociedad española ha venido a sellar con un carácter de individualidad, que no puede desconocerse, a esas entidades sociales a que denominamos provincias. Fueron Estados independientes un día lo que hoy, reunidos como un haz, constituyen juntos la Monarquía española; y la especial índole de sus gobiernos, la diversidad de su legislación, sus propias vicisitudes y aun la variada influencia que en cada uno ejercieron las relaciones políticas y mercantiles que tuvo con otros Estados, todo esto, independientemente de la influencia de las razas de que traen origen sus poblaciones, ha influido poderosamente también en que cada Provincia posea rasgos característicos que la diversifiquen de sus hermanas... Esta peculiar condición de su ser, que presentan las Provincias de España, aconseja que su organización administrativa se funde a un tiempo en dos principios: primero, en dejarles libertad de desenvolvimiento con voluntad y medios propios, y segundo, en hacer converger sus intereses no hacia un fin de identidad, sino hacia el de armonía entre todos los intereses sociales. Y he aquí señalada desde luego la base de la Administración provincial, toda vez que no pueden realizarse aquellos principios si toda la acción administrativa en las Provincias está confiada a los Delegados del Gobierno, y no se concede la correspondiente, aunque moderada independencia en la iniciativa y ejecución a las Diputaciones provinciales». Larga cita que tomamos del trabajo de RISQUES I CORBELLA antes citado.

Desde estas coordenadas, a lo largo de la Restauración se asiste a un proceso de progresiva pérdida de prestigio y autoridad de la figura del Gobernador civil, al que se le retiran competencias tanto de trámite como resolutorias (PÉREZ DE LA CANAL, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores civiles, 1812-1958*, Madrid, 1964).

En definitiva, asistimos a lo largo del siglo XIX al predominio del orden público sobre la administración civil, tesis sostenida entre nosotros por BALLBÉ MAYOL en la obra antes citada y LÓPEZ GARRIDO (*La Guardia civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona, 1982), entre otros, y confirmada recientemente en el trabajo de RISQUES I CORBELLA también citado con anterioridad. Al mismo tiempo, la figura inicial del subdelegado de fomento evoluciona hacia la figura de un Gobernador Civil que, como puso de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA («Prefectos y Gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España», en *La Administración española*, Madrid, 1982), concretará sus competencias en los temas políticamente relevantes, «a saber, la policía y el orden público, y en especial la policía de la libertad

(reuniones, asociaciones, imprenta y huelgas) y la tutela sobre los entes locales, fuente inagotable de favor político». Poco o nada queda de la figura diseñada por Javier de Burgos o de la figura del Prefecto francés, figuras volcadas de modo principal a la ordenación y dirección de una Administración preocupada por la modernización de las estructuras administrativas del Estado.

La dictadura de Primo de Rivera, tras un primer momento en el que traspasaron todas las funciones de los Gobernadores civiles a los Gobernadores militares (RD de 15 de septiembre de 1923), mantuvo sin cambios destacables la figura de los Gobernadores y el papel de la Administración periférica en su conjunto.

Especial significación tiene, en relación a este trabajo, el período republicano. En Cataluña, y como consecuencia de la asunción de competencias ejecutivas y sucesivos Decretos de traspasos, el Decreto de 4 de enero de 1934 dispuso el cese de los Gobernadores civiles. La relación entre sistema competencial y reformas organizativas se hace así patente. Pero también se pone de manifiesto en este período la especial relación de la figura de los Gobernadores con las tareas de orden público. Por esta razón, ante la situación de inestabilidad política y desórdenes públicos en Cataluña durante el período republicano, el 29 de agosto de 1933 se nombró un Gobernador general para las cuatro provincias catalanas.

La época franquista recupera de algún modo la tradición de lo que hemos venido denominando centralismo represivo. Bajo este modelo la Administración periférica se desarrolla en perjuicio de la Administración local, y el Gobernador civil mantiene sus notas de órgano centrado en tareas de orden público, control sobre los entes locales y control político sobre todo el territorio del Estado. Este marcado carácter político se refuerza al convertirlo en Jefe provincial de la FET y de las JONS.

La fuerte centralización de la Administración, potenciando en su caso la Administración institucional y olvidando a la Administración local, no es óbice para que al mismo tiempo se asista a un crecimiento sostenido de la Administración periférica, crecimiento que no se traduce, sin embargo, en el interés del legislador por encauzar este proceso. Así, se pudo decir en 1977 (LÓPEZ NIETO, *Hacia una nueva estructura de los Gobiernos civiles*, Madrid, 1977) que «nuestros órganos periféricos, precisamente aquellos que viven la Administración *in situ*, la Administración real, en contacto directo con los administrados, no cuentan con ninguna disposición de rango adecuado que los regule, ni sus estructuras suelen obedecer a ningún patrón concreto, más que en casos excepcionales».

Esta nueva situación motivó que en los años cincuenta se intentara una pequeña reforma organizativa que trataba de racionalizar el funcionamiento de la Administración periférica. Una Administración en la que empiezan a aflorar unos problemas que se convertirán en crónicos. Descoordinación a nivel provincial, falta de medios, incapacidad del Gobernador civil para asumir las tareas de reforma e impulso de una Administración más moderna y eficaz. Situación de la que da cuenta LÓPEZ NIETO al referirse a la Secretaría General del Gobierno civil, órgano en el que, funcionarios con escasos medios, «llevan a cabo la labor administrativa de la primera dependencia de las provincias y hacen posible la acción gubernativa, cubriendo las lagunas que la procedencia extraprofesional de los Gobernadores produce a veces, manteniendo la continuidad...».

Reforma de los años cincuenta dominada por la potenciación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, en un intento de favorecer la coordinación interorgánica, y la aprobación del Estatuto de los Gobernadores civiles por Decreto de 10 de octubre de 1958. Reforma que mereció la crítica de la doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*) en tanto se vio en la misma un intento desfasado de volver al viejo modelo prefectoral francés, ignorando totalmente el protagonismo de los entes locales.

La reforma de los años cincuenta parece que no solucionó los problemas de coordinación. Así, en las conclusiones de la reunión de Gobernadores civiles 1961-1961 (publicadas en Madrid, 1962, pág. 35), se afirmaba que «en el ejercicio de sus prerrogativas el Gobernador encuentra trabas y dificultades sin cuento para coordinar a nivel provincial las competencias que por tendencia natural tratan de seguir la línea jerárquica funcional hasta el Departamento u organismo central respectivo, sin hacer caso de la necesaria base coordinadora que debe establecerse a nivel provincial», insistiéndose en la debilidad de los poderes de coordinación y la escasez de medios materiales y personales del Gobierno civil.

De nuevo se intenta solucionar el problema con una reforma organizativa, y con este fin se aprobó el Decreto de 27 de noviembre de 1967 creando las Delegaciones provinciales, nuevo órgano que debería solventar el problema de la falta de coordinación de la Administración estatal en su actuación a nivel provincial.

Hasta la nueva reforma de 1977 los problemas se mantienen y se incrementan las divisiones territoriales especiales (GUAITA, *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975).

En 1977, en plena transición, se intenta de nuevo reformar la Administración periférica a partir de los viejos esquemas.

El Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal, y se arbitran medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las Corporaciones locales. El RD 1467/1977, de 17 de junio, crea las Comisiones nacional y provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, el RD 2668/1977, de 15 de octubre, crea la Comisión Provincial de Gobierno y Comisión Provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, y el RD 2669/1977, de 15 de octubre, establece la estructura orgánica de los Gobernadores civiles. En definitiva, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos se subdivide en una Comisión de coordinación de la Administración periférica (Comisión Provincial de Gobierno) y en una Comisión de relación con la Administración local (Comisión provincial de colaboración). Al mismo tiempo, con la reestructuración del Gobierno civil se trata de potenciar la figura del Gobernador.

Reforma que demuestra, por un lado, que los viejos problemas siguen sin resolverse. Reforma que, por otro lado, es duramente criticada (SALAS, «Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado», *Documentación-Administrativa* 182, 1979, y MUÑOZ MACHADO, «Administración periférica: observaciones sobre su reforma», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales*, 1978) en la medida en que se aborda justo en el momento en que se anuncia una reforma organizativa descentralizadora de hondo calado. Así, MUÑOZ MACHADO dijo en relación a la misma «¿Cómo es que, a las puertas mismas del logro de uno y otro de tales objetivos, se opta por consolidar y robustecer a la Administración periférica del Estado que es, justamente, el nivel que, de acuerdo con aquéllos, había, lógicamente, que suprimir o, al menos, reducir al máximo posible?»

Se insiste en este momento en la necesaria relación entre proceso de traspasos, reasignación competencial y reforma organizativa. Por ello se critica que ante un proceso inminente de reasignación competencial se emprenda una reforma que se sitúa sobre los viejos parámetros, cuando la Administración periférica reclamaba otro tipo de planteamiento.

Llegamos así a las puertas de la reforma constitucional, que va a situar la línea discursiva sobre nuevos postulados. Pero, como veremos, el marco constitucional no supone una ruptura con la situación anterior. De hecho, los problemas seguirán siendo en buena medida los mismos, con la novedad que se incorpora a la confusión la figura del Delegado del Gobierno. Y con el agravante de que se asiste a un proceso continuo y progresivo de traspaso de funciones ejecutivas hacia las Admi-

nistraciones autonómicas. La reforma en profundidad del sistema se convierte en una necesidad inaplazable.

III. LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Las referencias del texto constitucional a la Administración pública, y más concretamente a la Administración del Estado, son ciertamente escasas. Sin embargo, la Constitución no es tampoco irrelevante en relación a la cuestión que nos ocupa.

El texto constitucional impone dos grandes principios en relación a la Administración periférica. Debe existir una Administración periférica de escalón provincial (art. 141.1), y deberá existir un Delegado nombrado por el Gobierno a nivel regional que dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad (art. 154).

Otros preceptos incidirán indirectamente en las funciones de los órganos de la Administración periférica. Así, el reconocimiento de la autonomía local en el artículo 137, y la interpretación dada a este principio por la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 2 de febrero de 1989) y por la Ley de Bases de Régimen local, han supuesto la desaparición de las tutelas sobre los entes locales por los órganos de la Administración periférica.

La unidad del ordenamiento jurídico-administrativo y la garantía de un trato igual de los ciudadanos ante todas las Administraciones se reconduce a las potestades normativas exclusivas y básicas del Estado consagradas en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

No cabe duda, pues, que la gran novedad normativa en la materia está en el artículo 154 y la creación de la figura del Delegado del Gobierno. Figura con escasos antecedentes en nuestra propia historia (Proyecto de Constitución Federal de la República española de 1873, Constitución de la II República, Estatuto de Autonomía de Cataluña y Estatuto del País Vasco), y que seguramente se incorporó a la Constitución española de 1978 a través de la figura del Comisario del Gobierno prevista en la Constitución italiana de 1947, artículo 124 (tal vez la Constitución italiana se inspiró a su vez en la Constitución española de la II República. En la actualidad, el Comisario de Gobierno italiano desempeña el papel de la triste figura).

En definitiva, lo verdaderamente importante es que la Constitución de 1978 impulsa un cambio radical en la asignación de funciones administrativas, al permitir la creación de Comunidades

Autónomas con su propia Administración pública. Pero la propia Constitución no presta especial atención a los cambios organizativos que tal novedad debe lógicamente comportar, al limitarse a prever la creación de un nivel de Administración periférica de ámbito regional.

El silencio constitucional no fue óbice, sin embargo, para que ya desde un primer momento se adoptaran medidas para reformar la Administración periférica. Medidas más novedosas en lo referente a la figura del Delegado del Gobierno y continuistas en lo relativo a la Administración periférica de ámbito provincial.

A) LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

La reforma de la Administración periférica provincial, o más que reforma, el intento de su consolidación dentro de una situación de fondo cambiante, se lleva a cabo a través del RD 3117/1980, de 22 de diciembre, de regulación del Estatuto de los Gobernadores, y del RD 1801/1981, de reforma de la Administración periférica.

Intento de consolidación más que de reforma en la medida en que se trata de nuevo de dar solución a los problemas tradicionales de la Administración periférica a que ya nos hemos referido. Se pretende de nuevo la integración de los servicios ministeriales en una organización única de nivel provincial, se intenta profesionalizar y dotar de más medios a los servicios de la Administración periférica y se pretende potenciar a la figura del Gobernador civil.

Asistimos en este momento a un reconocimiento de que algo está cambiando, pero las medidas que se adoptan responden a los mismos problemas que ya vimos se van repitiendo desde las reformas de los años cincuenta. Que algo está cambiando se reconoce, por ejemplo, en la Exposición de Motivos del RD 3117/1980, en la que se lee lo siguiente: «el reconocimiento constitucional de la provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado y el mismo proceso de desarrollo de las Comunidades Autónomas con la efectiva transferencia de funciones y servicios a las ya constituidas, supone una adecuación necesaria de los órganos de la Administración civil del Estado en las provincias...».

El Gobernador civil se nombra y cesa por Decreto de la Presidencia del Gobierno, dependerá orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior, y asume la representación permanente del Gobierno de la Nación en la Provincia. Como primera

autoridad de la Administración civil del Estado, ejerce la superior dirección de todos los servicios periféricos, concretándose sus atribuciones en los artículos 11 y 17 de su Estatuto.

La realidad, sin embargo, demuestra que los problemas siguen sin resolverse y que van apareciendo otros nuevos.

La falta de poder de dirección del Gobernador civil se mantiene. Continúan como realidades separadas los órganos con competencia general (Gobierno civil) y los órganos con competencia sectorial (directores provinciales, director comisionado, delegado de hacienda).

Como nuevos problemas se asiste a un incremento de las divisiones periféricas con ámbitos territoriales no provinciales, y se produce un incremento de la presencia de estructuras periféricas de Organismos Autónomos, estructuras que quedan fuera del control de los órganos periféricos generales.

Al mismo tiempo se produce, como ya hemos apuntado antes, la pérdida de los poderes de tutela sobre la Administración local.

En definitiva, las reformas de la Administración periférica provincial que se adoptan inmediatamente después de aprobada la Constitución, y que en sus rasgos generales llegan hasta nuestros días, a pesar de aludir a la nueva situación creada por la aparición de las Comunidades Autónomas, mantienen una lógica propia de la situación anterior. Lógica que en parte puede ser comprendida dado el escaso volumen de trasposos de medios personales y materiales existentes en aquel momento a favor de las Comunidades Autónomas.

B) LA NOVEDAD DE LA FIGURA DEL DELEGADO DEL GOBIERNO

La novedad organizativa más importante se encuentra, como no podía ser de otro modo, en el desarrollo normativo de la figura del Delegado del Gobierno creada por la Constitución.

Una primera regulación de esta figura se llevó a cabo a través del RD 2238/1980, de 10 de octubre. Regulación que motivó la airada reacción de algunas Comunidades Autónomas por razones del nombre (se le denominó Gobernador General) y por razones protocolarias. Reacción que evidencia la importancia política y simbólica del tema que estamos tratando, más allá de los planteamientos estrictamente racional-administrativos.

El fracaso de la primera regulación se trató de paliar con una nueva regulación a través de una norma con rango legal (Ley 17/1983, de 16 de noviembre) en la que, como dice su Expo-

sición de Motivos, se dota a la nueva figura de la estabilidad que precisa para su correcto funcionamiento.

Se introduce así una figura de nuevo cuño en la tradición de nuestra Administración periférica, por lo que sí que puede hablarse en este caso de auténtica reforma. Aunque, como expresa de nuevo la Exposición de Motivos de la Ley de creación, «la ley no pretende condicionar la futura regulación de la Administración periférica del Estado que pueda resultar de la culminación del proceso de transferencias que debe llevarse a cabo de acuerdo con los Estatutos de Autonomía promulgados». Significativo reconocimiento por parte del legislador de la vinculación entre reforma funcional y reforma organizativa, condicionando lógicamente la segunda a la primera.

La Ley 17/1983 establece los rasgos esenciales del Delegado del Gobierno en su artículo quinto, al señalar que el mismo «ostenta la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, y ejerce su superior autoridad sobre los Gobernadores civiles y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma».

Representante del Gobierno y no del Estado, pues esta segunda representación se ha querido reservar a los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a sus cometidos, éstos son básicamente tres: dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, coordinación de la Administración estatal con la Administración autonómica y control sobre la Administración local (artículo 67 LBRL).

De estos cometidos los más relevantes son sin duda los dos primeros. El problema es la débil posición del Delegado del Gobierno para poder llevarlos a cabo. Por un lado, encuentra dificultades para dirigir la Administración periférica, pues no posee una posición jerárquica sobre el Gobernador civil (mientras éste depende orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior, el Delegado del Gobierno recibe sus instrucciones del Ministerio de Presidencia), y se encuentra ante el mismo problema de departamentalización de la Administración periférica provincial que ya vimos al referirnos a la Administración periférica de este nivel. Por otro lado, carece de medios para llevar a cabo tareas de coordinación eficaces, pues, como se ha repetido, la coordinación sólo es efectiva desde posiciones de superioridad, y tal posición no se da en relación con la Administración autonómica. La coordinación voluntaria se reduce así a la mutua información, artículo 8 de la Ley 17/1983.

En resumen, la figura del Delegado del Gobierno no encuentra en esta primera etapa una posición firme dentro de la nueva estructura de la Administración periférica estatal, justificándose principalmente por su valor simbólico de adecuación de la Administración periférica a la nueva estructura del poder territorial surgida con la Constitución de 1978 (una diversa justificación funcional del Delegado del Gobierno surge en los casos en los que el mismo ha asumido las funciones propias del Gobernador civil en aplicación de la previsión del art. 11 de la Ley 17/1983). Como consecuencia, la Administración periférica sigue sin coordinarse, actuando en virtud del impulso departamental, y la Administración autonómica se relaciona mayoritariamente con la Administración del Estado de forma directa, sin la intermediación de la figura del Delegado del Gobierno.

C) EL PROCESO INCESANTE DE REFORMAS

Las primeras medidas reformistas adoptadas de inmediato tras la Constitución de 1978 no cerraron la discusión sobre la necesaria adecuación de fondo de la Administración periférica del Estado a la nueva situación. Se continúa hablando del cambio que debe suponer para la Administración periférica la aparición del escalón regional. Pero lo cierto también es que este discurso teórico requería de hecho un condicionante previo para que se pudieran introducir reformas organizativas de mayor profundidad, esto es, que se avanzara de modo sustancial en el proceso de traspaso de competencias ejecutivas desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas. De nuevo surge aquí la lógica en la que venimos insistiendo y que se hacía explícita, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley 17/1983 antes citada.

Esta lógica es la que se contiene también en el Informe de la Comisión de Expertos de 1981 («en cuanto a los servicios periféricos de la Administración estatal, es criterio de la Comisión que debe producirse una supresión masiva de los mismos a medida que se hagan efectivas las transferencias»). Los servicios periféricos deberían nuclearse en torno a la figura del Gobernador civil, reconduciéndose al escalón regional en torno al Delegado del Gobierno cuando fuera posible.

Principios que se plasmarían en el Proyecto de LOAPA y que hoy están positivizados en la Ley del Proceso Autonómico, concretamente en sus artículos 22 y 23. Preceptos que establecen unas pautas de actuación plenamente razonables y aplicables en la actualidad, en tanto preceptos que disponen unos criterios

marco de actuación para la reforma de la Administración periférica del Estado (debiendo destacarse igualmente la excepción que surge de nuevo en este texto legal con relación a las Delegaciones de Hacienda).

Junto a estos criterios generales contenidos en el Informe de la Comisión de Expertos y plasmados en la Ley del Proceso Autonómico, entre la reformas de 1980-1981 y la actualidad se han producido otras reformas normativas en relación a la Administración periférica que, sin pretender abordar la generalidad del problema, han introducido algún cambio de interés.

Así, en 1983 se publicó el RD 1223/1983, de 4 de mayo, titulado de «medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado», justificado de nuevo por la necesaria adaptación de esta Administración al proceso de transferencias. Se pretende reforzar una vez más la figura del Gobernador Civil e introducir la coordinación entre las Delegaciones provinciales (art. 3, «las Direcciones provinciales de los distintos Departamentos ministeriales dependerán orgánicamente de los respectivos Gobiernos civiles y funcionalmente de cada Ministerio»).

El artículo 10 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, estableció que corresponde a los Delegados del Gobierno y a los Gobernadores civiles, en relación al personal de los servicios periféricos, el ejercicio de las competencias que la legislación vigente atribuye a los Subsecretarios y a los Directores generales.

Por último, debe mencionarse la existencia de una pluralidad de normas de reorganización de diversos Ministerios y Organismos Autónomos en los que se lleva a cabo un proceso de adecuación de la propia estructura, con especial énfasis en la estructura de la Administración periférica, a la nueva situación de reparto de competencias en las respectivas áreas de actuación.

Se llega así al momento presente en el que la necesaria reforma de la Administración periférica se convierte, como ya hemos dicho, en algo inaplazable. Si la reforma organizativa estaba vinculada a la modificación de la asignación de cometidos a los diversos niveles de Administración territorial, no cabe duda que la reforma de los Estatutos de Autonomía y el consiguiente proceso de trasposos de medios materiales y personales ha supuesto un cambio sustancial en la asignación de tareas ejecutivas.

Bien es verdad que aún puede avanzarse más en este proceso de reasignación de tareas ejecutivas, como pusimos de relieve en la primera parte de este trabajo, pero lo cierto es que se ha producido ya en los últimos tiempos un cambio sustancial en la asignación de tareas de ejecución que justifica la reforma de la estructura de la Administración periférica estatal.

La reforma, reclamada desde hace años y sólo abordada parcialmente, recibirá un impulso definitivo al introducirse dentro del Pacto Partido Popular-Convergencia i Unió. En el punto número 11.1 de este Acuerdo por la Gobernabilidad se afirma que «el PP se compromete a que se remita a las Cortes, en un plazo de tres meses, un Proyecto de ley de reforma de la Administración general del Estado, que contendrá la adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico. Dicho Proyecto recogerá los planteamientos expresados en la propuesta de Administración única para eliminar posibles dualidades... De manera especial esta simplificación de la Administración periférica del Estado ha de significar la sustitución de la figura de los gobernadores civiles que se convertirán en subdelegados provinciales del delegado general del Gobierno, bajo su inmediata dependencia, y que procederá a su nombramiento de entre funcionarios de carrera».

IV. EL PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO DEL GOBIERNO DEL PSOE (21 de octubre de 1995)

Poco antes de la disolución de las Cortes Generales en enero de 1996, tuvo entrada en el Congreso de los Diputados (BOCG de 21 de octubre de 1995) un Proyecto de ley, denominado de «Organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE)».

El objetivo del Proyecto de ley, en el punto concreto que a nosotros interesa, se define con precisión en su Exposición de Motivos. Según dicha Exposición de Motivos, «en lo que se refiere a la organización de la Administración periférica, la ley ha optado, desde una perspectiva de simplificación administrativa profunda, por promover la integración de las estructuras territoriales en torno a los Delegados del Gobierno y Gobernadores, denominación que sustituye a la anterior de Gobernadores civiles, para una mejor realización de la función constitucional de cohesión territorial diseñada desde la perspectiva estatal. Todo ello sin renunciar al marco de la flexibilidad organizativa que requiere el mantenimiento de una dinámica sectorial de gestión propia, dada la actual complejidad en las tareas administrativas». Planteamiento general que culmina con una precisión de singular interés: «el Estado mantiene así su presencia institucional en la totalidad del territorio nacional, a través de órganos generales y específicos que ponen de manifiesto a los ciudadanos la responsabilidad

política general del Gobierno, de acuerdo con el modelo de pluralismo político territorial recogido en nuestra Constitución».

El planteamiento general del Proyecto de LOFAGE podría sintetizarse en estos puntos:

- Articulación de la Administración periférica en torno a las figuras del Delegado del Gobierno y del Gobernador, como órganos de competencia genérica.

- Admisión, con carácter excepcional, por razón de su peculiaridad funcional, de servicios ministeriales directamente vinculados al órgano central competente sobre su propio sector de actividad.

- Reforzamiento de la figura del Delegado del Gobierno. Con este fin se articularía la comunicación directa del Delegado con los Ministros y Secretarios de Estado, se permite su convocatoria a los Consejos de Ministros para informar sobre cuestiones de su interés, y se somete el Gobernador a sus directrices.

- Nuevo intento de unificar toda la Administración periférica provincial, evitando su sectorialización. Desaparición de las Delegaciones Provinciales ministeriales.

Estas ideas generales se concretan en el contenido del texto articulado del Proyecto. De forma igualmente resumida pueden destacarse las siguientes aportaciones como novedades más significativas del mismo:

Se mantiene la estructura departamentalizada de la Administración del Estado, pero se establece que dentro de la organización territorial de la misma «son órganos superiores los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y órganos directivos los Gobernadores». A estos órganos periféricos se aplicará, por tanto, el nuevo régimen general de los órganos superiores y directivos, que se precisa en el artículo 7, apartados 7 a 9. Como nota añadida, señalaremos que la LOFAGE establece que todos los demás órganos de la Administración del Estado actuarán bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

Los Delegados del Gobierno se configuran como representantes del Gobierno en la Comunidad Autónoma, sin que el texto del Proyecto precise de qué Ministerio pasarán a depender. En cuanto a sus funciones, se mantienen las que hoy tienen reconocidas en la Ley de 1983, tratando de reforzar los poderes de dirección sobre la Administración estatal situada en su territorio (art. 28) y los mecanismos de coordinación con otras Administraciones territoriales (art. 29).

En todo caso, lo más destacable en relación a la figura del Delegado del Gobierno es la clara voluntad del Proyecto de

LOFAGE de potenciar esta figura. Con este fin, el artículo 24 regula las relaciones del Delegado con el Gobierno y los órganos superiores de la Administración central, y el artículo 28 dispone la integración de los servicios ministeriales territoriales en las Delegaciones Territoriales del Gobierno que quedan bajo la superior dirección del Delegado del Gobierno. Como corolario de esta política de reforzamiento del Delegado del Gobierno, el artículo 30 del Proyecto crea la Comisión Regional de Asistencia al Delegado del Gobierno.

El Gobernador civil pasa a denominarse, simplemente, Gobernador, y se convierte en un órgano de doble dependencia. Por un lado, se sitúa bajo la dependencia del Delegado del Gobierno, dirigiendo como órgano de carácter general la Administración estatal en la Provincia. Por otro lado, el Gobernador actuará conforme a las instrucciones del «Ministro competente», y bajo la coordinación del Delegado del Gobierno, en lo relativo a la materia de libertades y orden público. Naturaleza mixta que se refleja en el complejo procedimiento para su nombramiento, pues según el artículo 32 serán nombrados y separados, «por Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros competentes en materia de relaciones generales con los entes territoriales del Estado y de seguridad pública, oído el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma».

En lo relativo a la estructura de los servicios periféricos, lo más destacable es la distinción entre servicios integrados y no integrados. Los integrados, que en principio deberían ser la mayoría, se adscribirán, atendiendo al ámbito territorial en que deban prestarse, a la organización regional o provincial de las Delegaciones territoriales del Gobierno. Estos servicios se estructurarán por áreas funcionales, áreas que se fijarán a través de las relaciones de puestos de trabajo que se aprobarán a iniciativa del Delegado del Gobierno.

Los servicios no integrados son servicios de relación directa con el ciudadano que, en razón de su volumen de gestión y en aras a una mayor eficacia en su actuación, se mantendrán bajo la dependencia directa de los órganos centrales correspondientes. La estructura organizativa de los servicios no integrados se regula en el artículo 35 del Proyecto, estableciendo el artículo 36 lo relativo a la relación entre los servicios integrados y no integrados.

Por último, en las disposiciones adicionales se abordan las cuestiones relativas a los regímenes singulares (Comunidades Autónomas uniprovinciales, Ceuta y Melilla, Delegados insulares) y se reconoce la especificidad de ciertas áreas de actuación: defensa, Seguridad Social y hacienda.

A modo de breve conclusión puede afirmarse que el Proyecto de LOFAGE sentaba las bases para una reforma en profundidad de la Administración periférica. Para ello situaba en un lugar central la figura del Delegado del Gobierno, dotándole de mecanismos más poderosos para ejercer una efectiva dirección sobre la Administración del Estado en su territorio, lo que tenía un claro reflejo, por ejemplo, en la posición subordinada del Gobernador respecto al Delegado del Gobierno. Al mismo tiempo se apostaba decididamente por la coordinación de los servicios territoriales de los diversos Ministerios a través de la figura de las Delegaciones Territoriales del Gobierno, donde se incluían los servicios integrados.

Unidad de dirección y simplificación organizativa eran los presupuestos para avanzar en una reducción de efectivos, o, tal vez mejor, la reducción de efectivos imponían esta unidad y simplificación de estructuras.

No obstante, y al margen de cuál sea la realidad inmediata en relación a la reducción de la Administración periférica del Estado, debe hacerse expresa una relativa reserva ante este tipo de reformas organizativas, reserva que se fundamenta en la resistencia tradicional ante las mismas. Así, cabe preguntarse: ¿Cómo funcionará en la práctica la relación Delegado de Gobierno-Gobernador civil? ¿Conseguirá el Delegado de Gobierno asumir un verdadero protagonismo dentro de la Comunidad Autónoma, o continuará la relación de la Administración autonómica con la Administración central a través de canales que ignoran al Delegado en la Comunidad? ¿Cuál será el volumen e importancia de los servicios no integrados?

Y, por último, una cuestión que hasta ahora no ha sido abordada frontalmente pero que no puede obviarse. ¿Estamos ante una reforma que puede plantearse exclusivamente desde parámetros de racionalidad administrativa? Surge aquí toda otra línea de reflexión que va más allá de la mera consideración relativa a una gestión eficaz y simplificada de competencias ejecutivas, en la que entrará en juego la reflexión sobre el papel que debe desempeñar la presencia del Estado sobre el territorio. El Estado central, ¿requiere una presencia política fuerte en todo el territorio? ¿Qué relación existirá entre la representación del Estado encomendada a los Presidentes de la Comunidad Autónoma y la representación del Gobierno, de la Administración actuante, a través de sus representantes políticos en este mismo territorio? ¿Puede sustituirse la figura política del Gobernador civil por un funcionario y, en su caso, qué consecuencias puede deparar esta sustitución? ¿Puede resentirse la función de la

Administración central de planificación, coordinación y dirección de las tareas administrativas si los órganos centrales carecen de antenas, situadas sobre todo el territorio, que le faciliten la información necesaria para adoptar sus decisiones políticas?

En definitiva, se abre otro tipo de discurso que no puede olvidarse en el momento de adoptar decisiones sobre esta temática.

V. LA LEY 6/1997, DE 14 DE ABRIL, DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En cumplimiento del Pacto de Gobernabilidad PP-CIU al que antes nos hemos referido, en junio de 1996 se presentó un Proyecto de ley de Organización y funcionamiento de la Administración general del Estado que se convirtió, tras una rápida tramitación, en la Ley 6/1997, de 14 de abril (en adelante LOFAGE). Texto legal cuya redacción guarda estrecha identidad con el Proyecto de LOFAGE presentado en el Congreso por el PSOE.

La Exposición de Motivos de la Ley 6/1997 tiene especial interés en poner de manifiesto cuáles son los fines que persigue el legislador con su reforma organizativa. En este sentido, se señala (apartado V) que la reordenación organizativa tiene como razón de ser la racionalidad y la necesidad de evitar duplicidades en la gestión, de acuerdo con el mandato del artículo 31.2 de la Constitución. A continuación, se indica que este objetivo general es especialmente necesario si se atiende a la realidad del Estado autonómico, pues «tras diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico». Reforma que toma expresamente el modelo de la Administración única, para cuyo logro se acudirá primordialmente al artículo 150.2 de la Constitución, como principal herramienta para racionalizar la asignación de competencias. El objetivo de la Administración única, como principio organizativo de carácter tendencial, queda así recogido en la Exposición de Motivos del nuevo texto legal, lo que supone una declaración política de indudable importancia. Si la LOFAGE consolida el proceso de reforma de la Administración estatal en sus estructuras periféricas, dando nueva forma jurídica a la situación presente, la Ley impone que el movimiento no se detenga, y que se continúe en el proceso de descentralización al amparo básicamente del instrumento constitucional del artículo 150.2 CE.

La novedad organizativa más llamativa es, sin duda, la supresión de la figura del Gobernador Civil. La Exposición de Motivos trata de cubrir esta decisión desde la óptica de la racionalidad administrativa. Así, se dice que la adaptación de la Administración periférica al Estado autonómico, suprimiendo duplicidades, permitirá una mejor prestación de los servicios. En este marco, se añade, «de manera especial, y para hacer más efectiva esta simplificación de la Administración periférica del Estado, no se considera adecuada la actual existencia de la figura de los Gobernadores civiles», razón por la cual la Ley los suprime y los sustituye por los Subdelegados del Gobierno, recuperándose así la vieja denominación de Subdelegado de Gobierno que introdujo Javier de Burgos en 1833.

Por último, la Exposición de Motivos hace expresa referencia a la voluntad decidida de integración de toda la estructura periférica del Estado en las Delegaciones del Gobierno (apartado IX de la Exposición de Motivos).

Entrando en el articulado del Proyecto, dividiremos su análisis en tres grandes apartados, dedicados a las figuras del Delegado del Gobierno, Subdelegados y Directores Insulares, y por último a las previsiones sobre la estructura de los servicios periféricos.

A) EL DELEGADO DEL GOBIERNO

El Delegado del Gobierno, como figura prevista constitucionalmente y adecuada a la nueva realidad del Estado autonómico, pasa a ser el eje de la nueva Administración periférica del Estado. Esta posición central se manifiesta en el rango que se le da, en su poder jerárquico sobre el conjunto de la Administración periférica integrada, y en las facultades que se le atribuyen para poder llevar a cabo los cometidos que se le asignan. Veamos cada uno de estos elementos.

a) *Rango jerárquico y dependencia*

- El artículo 6 califica el Delegado del Gobierno como órgano directivo (en el anterior Proyecto era órgano superior) con rango de subsecretario, mientras que el Gobernador civil, ahora subdelegado del Gobierno, se «degrada» a órgano directivo con rango de subdirector general, con lo cual pierde la condición de alto cargo.

- El Delegado del Gobierno representa al Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Presidentes. El artículo 22.1 plasma

con esta afirmación la distinción entre Estado y Gobierno, vinculando al Delegado con el Gobierno, y dejando al Presidente de la Comunidad la representación del Estado. Representación esta última que visualiza la integración de la Comunidad Autónoma en la estructura del Estado.

- El nombramiento y cese del Delegado del Gobierno corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 22.3).

- En cuanto a la dependencia del Delegado del Gobierno, el artículo 22.1 de la Ley resuelve el tema de una forma que hace patente la tradicional complejidad de esta cuestión.

Por un lado, se afirma de forma precisa que el Delegado del Gobierno depende de la Presidencia del Gobierno. Pero esta dependencia administrativa se reconoce compatible con una pluralidad de vinculaciones funcionales con diversos Departamentos administrativos. Así, la tradicional tensión entre órgano general de gobierno de la Administración periférica unificada, y órgano de coordinación de una pluralidad de niveles administrativos en el territorio periférico, vuelve a estar presente. El Delegado del Gobierno queda sometido a las directrices del Ministro de Administraciones Públicas con el fin de coordinar la Administración General del Estado en el territorio, pero a su vez está sometido a las directrices sectoriales del Ministro del Interior y, en su caso, a las directrices también sectoriales de los demás Ministerios en lo relativo a sus respectivas áreas de responsabilidad (art. 22.1).

Se reconoce así una doble vinculación prevalente, con el MAP en lo relativo a los servicios integrados o restos de Administración general, y con el Ministerio del Interior en relación a lo que podemos definir genéricamente como funciones de orden público. Pero no se olvida la existencia de servicios no integrados, vinculados directamente a su Ministerio, y que justificarán la relación directa entre la Administración central sectorial y el Delegado del Gobierno.

b) *Órgano jerárquicamente superior*

- El artículo 23.1 de la LOFAGE ha reforzado la posición del Delegado del Gobierno al atribuirle la competencia para nombrar a los Subdelegados del Gobierno en las Provincias, dirigiendo y coordinando su actividad como superior jerárquico de los mismos. Mientras que en el Proyecto de la ley actual se decía que este nombramiento se realizaría previa aprobación de

los Ministerios de Administraciones Públicas y del Interior, la Ley ha suprimido este condicionante, con lo que se refuerza la posición del Delegado del Gobierno.

Esta posición central dentro de la Administración periférica estatal se reafirma en el artículo 22.1 cuando se dice que los Delegados del Gobierno «ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos situados en su territorio». Idea que se repite en el artículo 26, relativo a la dirección de los servicios territoriales integrados.

- La posición superior del Delegado del Gobierno se manifiesta también en la facultad de suspensión de los actos dictados por la Administración periférica estatal de su territorio en los términos del artículo 24.5 de la LOFAGE.

c) *Competencias*

La potenciación de la figura del Delegado del Gobierno se trasluce también en la regulación de su ámbito material de competencias.

Sin duda, son tres los ejes centrales de su actividad. Por un lado, coordinar la actuación de la Administración General del Estado con la de la Comunidad Autónoma (art. 22.2.a). Por otro, dirigir e impulsar la actividad de la Administración periférica en su conjunto (art. 23.1). Por último, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno (art. 23.3).

Para el cumplimiento de la primera de las tareas que acaban de enunciarse, la coordinación con la Administración autonómica, el artículo 27 prevé la celebración de convenios u otros mecanismos de cooperación (convenios extensibles a la relación con las entidades locales, art. 27.2), al tiempo que el mismo precepto prevé la participación del Delegado del Gobierno en las Comisiones mixtas de transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación.

En cuanto a la función directiva y coordinadora de la propia Administración General del Estado en el territorio, el artículo 28 crea en cada una de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales una Comisión territorial.

Junto a estos tres bloques competenciales esenciales, el Delegado del Gobierno ejercerá otras funciones igualmente importantes.

Entre estas otras competencias cabe destacar el ejercicio de las potestades sancionadoras y expropiatorias (art. 23.7), la información a los ciudadanos (art. 24) y el impulso de la simplificación administrativa (art. 25).

B) LOS SUBDELEGADOS Y DIRECTORES INSULARES

La supresión de la figura de los Gobernadores civiles, y su sustitución por los Subdelegados del Gobierno, es sin duda la medida más llamativa de las que introduce la LOFAGE en relación a la Administración periférica.

Esta medida responde a razones de coherencia con la nueva estructura de la distribución de competencias ejecutivas a nivel de todo el Estado, pero también es la respuesta a una vieja reivindicación de CIU. Esta reivindicación está dominada por los recelos históricos del nacionalismo catalán hacia una figura que se ha identificado tradicionalmente con el centralismo represor.

No pretendo entrar a valorar esta última afirmación, pero en todo caso sí que es evidente que la supresión de la figura del Gobernador civil se convirtió en piedra de toque de la voluntad del Gobierno central por adecuar la Administración General del Estado a la nueva realidad del Estado autonómico. La supresión de la figura del Gobernador civil puede decirse, por tanto, que encierra en sí misma dos cuestiones diversas. Por un lado, la adecuación de la estructura administrativa a las nuevas funciones ejecutivas de la Administración estatal y, por otro, la desaparición de la presencia política del Gobierno a través de su representante provincial en todo el territorio del Estado.

A partir de estas consideraciones generales, veamos a continuación cuáles son las notas más destacadas de la nueva regulación de la Administración periférica estatal de ámbito provincial o insular.

a) *Los Subdelegados del Gobierno*

a.1) Nomenclatura y rango administrativo

La conversión de la figura del Gobernador civil en la del Subdelegado del Gobierno no es un mero cambio de nombre. La nueva figura se debilita en cuanto a su rango administrativo y en cuanto a las funciones que tiene asignadas.

La pérdida de peso político se impone al convertir al nuevo Subdelegado en un cargo meramente administrativo, pues la

LOFAGE le atribuye la categoría de subdirector general (art. 6.3 de la LOFAGE). El artículo 29.1 de la misma Ley establece que «en cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma existirá un Subdelegado del Gobierno que será nombrado por aquél por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de Doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente» (con idéntico contenido el art. 2 del RD 617/1997, de 25 de abril).

Por si quedara alguna duda sobre la voluntad del legislador al redefinir la figura del Subdelegado, negándole todo contenido político, la Exposición de Motivos del RD 617/1997 nos dice que «la Ley concibe a los Subdelegados con un carácter netamente funcional, subordinados a la autoridad y dirección de los Delegados del Gobierno, a quienes corresponde su nombramiento entre funcionarios de carrera. En suma, los Subdelegados del Gobierno en las provincias se constituyen en colaboradores del Delegado del Gobierno con el fin de que éstos puedan ejercer las competencias relativas a los servicios de la Administración General del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma que la ley les atribuye».

Nombrado y cesado por el Delegado del Gobierno, el Subdelegado es cargo de libre designación entre funcionarios del nivel A. En cuanto a su régimen administrativo y retributivo se les equipara a los funcionarios del nivel A (art. 3 del RD 617/1997).

Debe señalarse, por último, que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales no existirá Subdelegado del Gobierno, asumiendo sus competencias el Delegado del Gobierno (art. 29.1 de la LOFAGE y art. 1.1 del RD 617/1997).

a.2) Competencias

Las competencias del Subdelegado se enumeran en el artículo 29.2 de la LOFAGE, pudiendo agruparse en cuatro grandes grupos. Por un lado, ejercerá competencias sobre los servicios radicados en la provincia, dirigiendo los integrados de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno, e impulsando, supervisando e inspeccionando los servicios no integrados. Por otro lado, mantendrá relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con las Administraciones autonómica y local y, en tercer lugar, ejercerá las funciones sancionadoras que le atribuya la legislación (art. 29.2.e y disposición adicional 4 de la LOFAGE).

Mención aparte merece la asignación de las competencias en materia de protección de la seguridad ciudadana y de dirección y coordinación de la protección civil. Estas competencias no se ejercerán por todos los Subdelegados del Gobierno, pues, como dispone el artículo 29.3 de la LOFAGE, estas competencias serán asumidas por el Delegado del Gobierno con relación al territorio donde radique su sede. Pero además, la disposición adicional quinta dispone que «en las Comunidades Autónomas que de acuerdo con su Estatuto de Autonomía hayan creado Cuerpos de Policía propios, las competencias estatales en materia de seguridad pública se ejercerán directamente por los Delegados del Gobierno, sin perjuicio de las funciones que puedan desconcentrarse o delegarse en los Subdelegados del Gobierno». Referencia, como vemos, a las competencias del artículo 29.3.a, esto es, seguridad ciudadana, y no de Protección civil, que sí parece deberán ejercer los Subdelegados.

En definitiva, desde la perspectiva competencial la figura del Subdelegado se nos aparece como plural, pues el ejercicio de una competencia tan importante como la de seguridad ciudadana no está atribuida de forma uniforme. Por otro lado, la importante función de dirigir los servicios de la Administración General del Estado queda condicionada, en cuanto a su extensión, a los servicios integrados. Quiere esto decir que la verdadera importancia de la actividad del Subdelegado se remite, en este punto, al Real Decreto que nos define qué servicios son integrados y cuáles no.

Por último, el RD 617/1997 establece en su artículo 5.3 que «en las provincias donde esté situada la sede del Delegado del Gobierno, los Subdelegados podrán desempeñar, en su caso, las funciones del Secretario general de la Delegación, cuando se acuerde por el órgano competente para el nombramiento de este último». Curiosamente la disposición adicional primera de la misma norma reglamentaria nos dice ya en qué casos tal posibilidad no podrá llevarse a efecto, al atribuir estas funciones al Secretario general de la correspondiente Delegación del Gobierno.

b) *Los Directores insulares*

La LOFAGE incorpora la regulación de esta figura, que no aparecía en los Proyectos de ley anteriores ni en el mismo proyecto que sirvió de base a la redacción del texto hoy vigente.

El artículo 30 de la LOFAGE prevé la creación de esta figura en las islas que se determine reglamentariamente. La nueva figura

se concibe como un funcionario de carrera del nivel A, nombrado y cesado libremente por el Delegado del Gobierno (a propuesta del Subdelegado del Gobierno en la provincia cuando este cargo exista, art. 7.2 RD 617/1997) del que depende jerárquicamente (sin perjuicio de la dependencia jerárquica del Subdelegado en la provincia cuando este cargo existe, art. 6.2 RD 617/1997), y al que se asignan las competencias que la LOFAGE atribuye a los Subdelegados del Gobierno, sin perjuicio de las que les puedan ser delegadas o desconcentradas.

El RD 617/1997 ha precisado en qué islas existirá esta figura (Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, El Hierro y La Gomera, art. 6.1), pero ha dejado sin resolver el nivel administrativo que se asigna a estos nuevos cargos, pues el artículo ya citado 6,1 sólo nos dice que su nivel se determinará en cada caso en la relación de puestos de trabajo.

C) LA ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS

El objetivo de la Administración única o común al que se alude en la Exposición de Motivos de la LOFAGE tiene su concreción en el artículo 31 del texto articulado de la citada Ley. Aquí, y bajo la expresión de simplificación administrativa, se reitera el objetivo (estamos ante un principio organizativo tendencial) de suprimir, refundir o reestructurar los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas al nivel autonómico o local. Objetivo, por cierto, ya señalado en el artículo 22 de la Ley del Proceso Autonómico.

Como principio tendencial se marca con el mismo un camino a seguir, pero no se nos dice nada sobre la estructuración de los servicios existentes. A esta cuestión se refieren los artículos siguientes de la LOFAGE.

Entrando, pues, en el examen de la estructura que nos diseña la LOFAGE, el artículo 32 comienza por indicar que las Delegaciones del Gobierno se adscriben orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas, mientras que las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias se constituyen en órganos de las propias Delegaciones. Las consecuencias organizativas de las nuevas adscripciones orgánicas a los Ministerios del Interior y de Administraciones Públicas se han regulado en el RD 1329/1997, de 1 de agosto.

Con respecto a las Delegaciones se diseña un modelo organizativo basado en la dirección común de los servicios territoriales

que, en principio, se pretende sea el general (basta recordar en este sentido la afirmación que se contiene en el punto IX de la Exposición de Motivos de la propia LOFAGE). Este modelo se caracteriza por imponer una dirección unitaria a través de los llamados servicios integrados, esto es, los servicios territoriales de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos que se vinculan directamente a la dirección de la Delegación del Gobierno. Se trata de conseguir a través de este esquema organizativo la necesaria coordinación a nivel territorial de la Administración estatal.

Este modelo contempla también la organización de las Delegaciones en áreas funcionales en las que se agruparán los sectores funcionalmente homogéneos. La exacta delimitación de estas áreas no se establece en la LOFAGE, remitiéndose esta concreción al futuro. El artículo 32.2 se limita a fijar unos criterios rectores. Señalaremos por último que para la gestión de los servicios comunes se prevé la creación de un órgano específico.

La determinación de la estructura de las Delegaciones del Gobierno y Subdelegaciones se remite a un posterior Real Decreto (art. 32.3 de la LOFAGE), disponiendo a su vez el artículo 33.3 de la LOFAGE que los servicios integrados se adscribirán a la Delegación del Gobierno o a la Subdelegación en razón del ámbito territorial en el que deban llevar a cabo su actuación.

La disposición final segunda, por su parte, estableció que «en el plazo de seis meses, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con los Ministros interesados, fijará, mediante Real Decreto, la estructura de las Delegaciones de Gobierno, que incluirá los servicios que deban integrarse y su distribución en el ámbito autonómico y provincial, de acuerdo con lo previsto en los artículos 33 y 34 de esta ley».

En cumplimiento del mandato legal se aprobó el RD 1330/1997, de 1 de agosto, al que pasamos a referirnos a continuación, destacando sus principales aportaciones.

a) *Integración de servicios periféricos en las Delegaciones del Gobierno*

Una de las novedades más importantes que incorporó el texto de la LOFAGE fue la figura de los servicios integrados. La tradicional descoordinación de servicios a nivel territorial, y la falta de poderes de los Gobernadores civiles para imponer tal coordinación, se trataba de subsanar con el recurso a la integra-

ción de servicios tanto a nivel regional como provincial. La ley fijó los criterios para llevar a cabo la integración (art. 33), pero remitió su concreción a la norma de desarrollo reglamentario.

El artículo primero del RD 1330/1997 da cumplimiento al mandato de la disposición final antes citada y establece los servicios que se integran a nivel de Delegación de Gobierno, servicios que se corresponden con servicios de diferente naturaleza de los Ministerios de Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo. La disposición final primera determina que la integración de los servicios de las Direcciones provinciales de Trabajo, Seguridad y Asuntos sociales se integrarán durante el año 1988, y remite también al futuro la creación de áreas funcionales de Alta inspección educativa para aquellas Comunidades Autónomas del artículo 143 que aún no han recibido los servicios (disposición final segunda). Además, según dispone el artículo 2.5, también tienen la consideración de servicios integrados los servicios comunes y los órganos de las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones insulares, así como los servicios que ejercen competencias sobre derechos ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo.

La traducción de esta integración de servicios en relación a las competencias y funciones de los Delegados y Subdelegados del Gobierno se establece en los artículos 5 y 7. En el artículo 5 se concretan las competencias de los Delegados en relación a cada uno de los sectores materiales de los servicios integrados. Así, por ejemplo, se nos dice que «en relación con los servicios integrados del Ministerio de Industria y Energía, corresponderán a los Delegados del Gobierno las competencias siguientes: a) las facultades precisas para el ejercicio de la potestad expropiatoria en relación con las instalaciones eléctricas, b) el impulso y difusión de los planes y programas ministeriales en materia de promoción, modernización y competitividad industriales, en el marco de la política industrial del Gobierno y c) las competencias de autorización en materias de armas y explosivos que la normativa anterior al presente Real Decreto atribuye a los Directores provinciales».

La integración de servicios no es, sin embargo, una novedad tan radical, ni medida organizativa que imponga la coordinación de servicios a nivel territorial. El tradicional problema de la vinculación del servicio con la rama sectorial del Ministerio se mantiene, y el órgano territorial sigue siendo algo que se interpone

con fines de la pretendida coordinación dentro de lo que resulta ser la relación lógica, Ministro-órgano territorial del Ministerio.

Esta realidad se constata al comprobar el contenido de los artículos 2.3 y 6. En el artículo 2.3 se nos dice que «en las Delegaciones del Gobierno existirán las áreas funcionales que se determinan en el artículo siguiente para la gestión de los servicios integrados. Las áreas dependerán funcionalmente de los Ministerios respectivos». Por su parte, el artículo 6 establece las funciones que corresponden a los órganos del Ministerio para hacer efectiva la dependencia funcional de los servicios integrados. La prevalencia de esta relación sectorial y vertical sobre la horizontal queda patente en la redacción del número 2 del artículo 6: «asimismo, los Ministerios podrán mantener relaciones directas con los servicios integrados, en el marco de la gestión ordinaria, directamente a través del Director del área funcional, informando al Delegado del Gobierno y, en su caso, al Subdelegado».

Si a estas consideraciones añadimos que los servicios territoriales más importantes cuantitativa y cualitativamente no se integran (hacienda, correos), puede cuestionarse la importancia de la integración. En todo caso, se ha simplificado la Administración periférica, se podrán detectar las unidades innecesarias y se suprimen Direcciones provinciales.

Por último, en relación a la integración de servicios, los artículos 13 y 16 se ocupan de prever las cuestiones relativas a personal y medios materiales.

b) *Estructura de las Delegaciones del Gobierno*

El artículo tercero del RD 1330/1997 desarrolla la previsión del artículo 32.2 de la LOFAGE y establece la estructura de las Delegaciones del Gobierno.

Con este fin se fijan las áreas funcionales en que se estructura la Delegación, las cuales se corresponden con los servicios integrados. Como singularidad se determina que en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra, existirá un área funcional de Alta Inspección de Educación.

Al frente de cada Área funcional se coloca un Director de Área funcional que «actuará directamente sobre la totalidad del territorio de la Delegación o a través de órganos de ámbito territorial inferior» (art. 3.4), concretándose sus competencias en el artículo 9.

También se prevé la existencia en toda Delegación de Gobierno de un Secretario General que ejercerá la dirección y coordinación de los servicios comunes (art. 8.1).

c) *Estructura de las Subdelegaciones del Gobierno y de las Direcciones Insulares*

El artículo cuarto del RD 1330/1997 establece que «las Subdelegaciones del Gobierno y las Direcciones Insulares estarán integradas por los siguientes órganos: a) La Secretaría General, en la que se encuadrarán los órganos de las Subdelegaciones del Gobierno y de las Direcciones insulares que ejercen las competencias previstas en el apartado 5 del artículo 2, y b) Los órganos de las áreas funcionales de las Delegaciones del Gobierno que, en su caso, se determinen en las normas de desarrollo de este Real Decreto» (en las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias sede de la Delegación del Gobierno no existirá Secretaría General, ejerciendo sus funciones la Secretaría General de la correspondiente Delegación del Gobierno, art. 4.2).

En consecuencia, el RD 1330/1997 tan sólo establece la existencia de una Secretaría General, y no en todas las Subdelegaciones, remitiendo la configuración de la estructura organizativa de las Subdelegaciones y Direcciones insulares a normas de desarrollo del propio Real Decreto.

d) *Régimen de recursos*

La tradicional complejidad entre las relaciones horizontales a nivel territorial y las verticales, con el respectivo Ministerio, se hace patente en el sistema de recursos administrativos. Así, se dice en el artículo 14.1, que el Delegado del Gobierno será competente para resolver los recursos ordinarios interpuestos contra las resoluciones y actos dictados por los órganos de la Delegación. Actúa así en los servicios integrados como superior jerárquico. Pero de inmediato se añade que en todo caso la resolución del recurso deberá contar con un informe del Ministerio competente por razón de la materia. Intervención del Ministerio competente que entendemos deberá constar en todo procedimiento de resolución de conflictos (art. 107.2 de la Ley 30/1992), aunque el RD 1330/1997 no lo diga expresamente.

La vinculación del Delegado del Gobierno, como vimos, es también un tema complejo, dada su diversa relación con los Ministerios de Administraciones Públicas, Interior y también

sectoriales. Esta pluralidad de vinculaciones determina la singular redacción el artículo 14.2 que nos dice (?) ante qué órgano deben interponerse los recursos frente a resoluciones del Delegado del Gobierno: «frente a las resoluciones y actos del Delegado del Gobierno susceptibles de recurso ordinario serán competentes para resolver los órganos correspondientes del Ministerio competente por razón de la materia».

Un trato especial merecen los recursos frente a los actos en materia de sanidad exterior. Según el artículo 14.3 «los actos y resoluciones dictados por personal de los servicios integrados, designado como autoridad oficial en materia de control sanitario exterior, serán recurridos ante la autoridad competente responsable de tal designación».

Volviendo al texto de la LOFAGE, en cuanto a los servicios no integrados, la misma reconoce su especificidad en el hecho de quedar vinculados al órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen. Si los servicios integrados se someten a la dirección de los Delegados y Subdelegados del Gobierno, con las precisiones antes expuestas sobre la vinculación al Ministerio competente, los servicios no integrados actuarán de acuerdo con las directrices y bajo el control del órgano sectorial de la Administración central (art. 35).

Por lo que hace referencia a la organización de estos servicios no integrados, la LOFAGE reconoce también su singularidad, remitiendo su estructura a lo que disponga el Real Decreto u Orden de su creación (art. 34).

No obstante, el RD 1330/1997 nada dice al respecto. Únicamente el artículo 10 establece que «además de las competencias atribuidas por este Real Decreto, los Delegados del Gobierno, los Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares ejercerán respecto de los servicios no integrados las competencias que les confiere la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado».

Por último, mencionar únicamente la previsión de regímenes singulares para la Administración militar (disposición adicional primera), Ceuta y Melilla (se aplica lo dispuesto para los Delegados del Gobierno a los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, según la disposición adicional segunda de la LOFAGE y el artículo 11 del RD 1330/1997), Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (disposición adicional sexta), Agencia Estatal Tributaria (disposición adicional décima) y Correos y Telégrafos (disposición adicional undécima).