

LA ADMINISTRACION PERIFERICA: ESTRUCTURA ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Por MIGUEL GARCIA ITURRIAGA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: Importancia del proceso autonómico.—II. PRESUPUESTOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL: A) Ambito provincial. B) Ambito autonómico.—III. REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: A) El Delegado general del Gobierno: 1. Carácter impreciso de su regulación: a) Denominación. b) Categoría. c) Función representativa. d) Obligación de residencia. 2. Su articulación con los Gobiernos Civiles. 3. La función de coordinación. B) Conclusiones: 1. Aspecto formal. 2. Aspecto administrativo: a) Estructura actual. b) Perspectivas.—IV. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

I. INTRODUCCION

Importancia del proceso autonómico

La Constitución española de 1978, en varios de sus preceptos y especialmente en el título VIII, contempla una radical transformación del modelo estatal en el que ha vivido hasta ahora la sociedad española, orientándose hacia el denominado Estado de las autonomías. En efecto, la situación anterior era producto del centralismo burocrático llevado a sus últimas consecuencias, que había rechazado la articulación regional y la configuración de una administración local dotada de amplias y sustantivas competencias; sin embargo, en el nuevo texto fundamental ci-

tado se reconoce, de una forma rotunda, la importancia del proceso autonómico, que supone la aparición a un primer plano de una nueva instancia territorial, las comunidades autónomas, aparición que va a exigir una remodelación profunda de los esquemas estructurales que tradicionalmente han presidido la organización territorial de la Administración Pública.

Ante esta perspectiva, el presente trabajo constituye un intento de aproximación a la problemática actual de la Administración periférica, analizando la incidencia de la nueva organización autonómica en dicha administración y las posibles consecuencias que llevará su implantación.

Tres aspectos principales pueden distinguirse en este análisis, siguiendo un orden sistemático: en primer lugar han de tenerse en cuenta las previsiones constitucionales respecto a la organización territorial del Estado, como presupuestos básicos que han de condicionar toda posible estructuración de la Administración Pública; en segundo lugar, parece conveniente examinar el articulado de los Reales Decretos referentes a la Administración periférica, con el fin de comprobar hasta qué punto el derecho positivo vigente desarrolla de una manera adecuada o no la orientación constitucional, y, por último, las conclusiones que pueden deducirse a la vista de la confrontación entre los dos primeros aspectos señalados.

II. PRESUPUESTOS BASICOS DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

Dentro de los preceptos constitucionales referidos a la organización territorial del Estado hay que destacar, por la incidencia en su nivel periférico, los relativos a la provincia y a las comunidades autónomas como ámbitos de prestación de los servicios públicos, los cuales han de coexistir simultáneamente en la nueva estructuración, aunque esta situación lleve en sí el germen de posibles conflictos y dificultades.

A) Ambito provincial

En efecto, por una parte, el artículo 137 de la Constitución establece, como principio general, el carácter necesario de la provincia en orden a la estructura territorial del Estado, reconociéndole autonomía para la gestión de sus intereses y configurándola a continuación, en el artículo 141, en su doble acepción de entidad local con personalidad jurídica propia y ámbito territorial para el cumplimiento de las actividades estatales.

Esta subsistencia de la provincia por expresa determinación constitucional, por estimarse que los sentimientos provincialistas están muy vivos en la mayor parte de la población española, implica que ha de ser considerada como una pieza básica en la nueva organización del Estado hasta el punto de que se piensa que el desconocimiento de esta realidad podría llegar a hacer inviable el intento autonómico, aunque también doctrinalmente pueden surgir dudas sobre su adecuación al sistema socioeconómico actual, ya que la provincia se encuentra desbordada por las exigencias que, en cuanto a las dimensiones óptimas de prestación de servicios, exige la vida moderna.

B) Ambito autonómico

Y por otro lado, de una manera más profusa, la Constitución regula el proceso de transformación territorial del Estado a través de las comunidades autónomas, lo que supone el surgimiento de una nueva instancia de administración periférica, de nivel regional, que se superpone al ámbito provincial.

La importancia de este fenómeno se refleja a lo largo de todo el articulado constitucional. Así, de una manera genérica, se reconoce y garantiza en el artículo 2.º dicho proceso hacia la autonomía, expresión que, posteriormente en el artículo 137, se matiza de un modo más concreto al considerar a las comunidades autónomas como elementos integrantes, junto a los municipios y las provincias, de la organización territorial estatal. Asimismo, en el artículo 103, a través de los principios inspira-

dores de la actuación administrativa, se opta por un modelo de Administración ampliamente descongestionada, y posteriormente, en los artículos 143 y siguientes, se regula de un modo detallado la organización y funcionamiento de dichas comunidades.

Del examen de estos preceptos mencionados se puede deducir, en principio, que la Constitución no se pronuncia de forma categórica sobre la configuración de la administración periférica. No obstante, la previsión, por una parte, de la figura del Delegado del Gobierno en el artículo 154 y, por otra, el reconocimiento en el artículo 149 de competencias exclusivas del Estado revelan la necesidad de mantener una organización periférica estatal que ejercite aquéllas en el marco territorial de las comunidades autónomas.

En estas circunstancias, el hecho de que la Constitución admita la asunción por las comunidades autónomas de competencias exclusivas, conforme al artículo 148, junto con la posibilidad de transferir a aquéllas determinadas facultades de titularidad estatal según el artículo 150, 2, ello impone que la Administración estatal, a menos que se produzcan duplicidades organizativas y competenciales, ha de sufrir modificaciones, tanto más profundas cuanto mayor sea el ámbito de funciones asumido por las comunidades autónomas.

Conclusión semejante se deduce del artículo 103 ya citado, en el que la consagración de los principios de eficacia, descentralización y desconcentración, entre otros, impide el simple mantenimiento o el leve retoque no sustancial de la organización administrativa, porque, por un lado, el de eficacia como el de desconcentración, obligan a operar en el seno de la Administración una transferencia de competencias decisorias de la esfera central a la periférica, y por otro el de eficacia junto al de descentralización imponen no sólo la no interferencia en las competencias asumidas por las comunidades autónomas, sino la extensión más amplia posible de aquellas competencias estatales que sean delegadas a dichas entidades. Todo ello viene a justificar la necesidad de una reforma, no sólo de la Administración periférica, sino también de la propia Administración central.

III. REGULACION DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA

En el proceso de acomodación de los esquemas organizativos de la Administración Civil del Estado a la nueva organización territorial plasmada en la Constitución, hay que destacar tres ámbitos distintos que han sido objeto de regulación: el primero de ellos se refiere al Delegado general del Gobierno en las comunidades autónomas, previsto en el artículo 154 de la Constitución y desarrollado en el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, complementado con los Reales Decretos 3184 y 3185/1980, de 22 de diciembre, referentes a la estructura orgánica de las Delegaciones del País Vasco y Cataluña; el segundo se ocupa del Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, que supone un intento de adaptar su figura a la estructura del Estado, y el tercero aborda la ordenación de la estructura periférica de la Administración del Estado, contenida en el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio.

Constituida esta Administración, conforme al último Real Decreto, por la Delegación General del Gobierno en las comunidades autónomas y por los Gobiernos Civiles, en cuya estructura se integran las antiguas Delegaciones Provinciales ministeriales, lo que implica un cambio sustancial en lo que hasta ahora había sido la estructura normal de la Administración periférica, el presente análisis recogerá los aspectos más significativos de la figura del Delegado y su vinculación estrecha con los Gobiernos Civiles, así como las conclusiones que pueden deducirse de dicha exposición.

A) El Delegado general del Gobierno

En principio y como premisa general hay que afirmar que su figura está imperfectamente delimitada, no sólo en la Constitución, cuya referencia en el artículo 154 es excesivamente genérica, sino en la normativa posterior de desarrollo, sobre todo

en su relación con los Presidentes del Consejo de gobierno de las comunidades autónomas y con la figura del gobernador civil.

Tres temas principales pueden destacarse en este análisis de la figura del Delegado: el primero alude a la formulación poco coherente y clara de su regulación; el segundo se refiere a un dato fundamental dentro de la Administración periférica, que es su articulación con los Gobiernos Civiles, verdadero nudo gordiano de cuya resolución dependerá que esta figura pueda consolidarse en el tiempo y cumplir una misión trascendental en el proceso autonómico, y en tercer lugar, una referencia, aunque sea breve, a la función de coordinación que se le encomienda, tarea difícil y no exenta de dificultades.

1. CARÁCTER IMPRECISO DE SU REGULACIÓN

Un examen de las diversas disposiciones normativas que regulan la figura del Delegado del Gobierno nos revela la existencia de determinadas imprecisiones en su estatuto personal, entre las que destacamos las siguientes:

a) La denominación primitiva contenida en el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, fue la de «Gobernador general», análoga a la que recogía el anterior Estatuto de Gobernadores de 1958 para designar a los gobernadores civiles con jurisdicción sobre varias provincias o parte de ellas, lo que planteó el problema de su posible inconstitucionalidad. Por ello, dicha denominación fue modificada en los Reales Decretos 3184 y 3185/1980, de 22 de diciembre, sustituyéndola por la actual de «Delegado general del Gobierno».

No obstante, el problema subsiste en lo que respecta a los delegados de comunidades autónomas que no sean el País Vasco y Cataluña, ya que, en principio, no parece que puedan ser aplicables a estos supuestos los mencionados Decretos, por referirse exclusivamente a esas dos comunidades autónomas concretas. Por tanto, parece que de no disponerse otra cosa, la denominación de los delegados en otras comunidades autónomas debe ser, por aplicación del artículo 1.1 del Real Decreto 2238, la de gobernadores generales.

b) Respecto a la categoría personal del Delegado, nada se dice en el Real Decreto 2238 mencionado. Sin embargo, teniendo en cuenta que en el artículo 6.º del Real Decreto 3117 del Estatuto de Gobernadores se le atribuye categoría de Subsecretario a los de Madrid y Barcelona, parece que, como mínimo, los delegados habrían de tener una categoría no inferior a ésta, solución no enteramente satisfactoria, ya que, a tenor del artículo 6.1 del Real Decreto 2238, el Delegado ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles de las provincias integradas en la comunidad autónoma de que se trate, con lo que si se le atribuye dicha categoría de Subsecretario se daría la situación paradójica de que uno de éstos estaría administrativamente en situación de supremacía sobre otros del mismo rango.

Por otra parte, los Reales Decretos 3184 y 3185, relativos a la estructura orgánica de las Delegaciones del Gobierno en el País Vasco y Cataluña, parecen dar a entender que el Delegado tiene cierto carácter ministerial, ya que en su artículo 6.º le conceden determinadas facultades que la Ley de Régimen Jurídico reserva a los ministros, solución que encuentra un argumento análogo en el artículo 10.2 del Real Decreto 2238, que permite que puedan asistir al Consejo de Ministros cuando sean convocados.

Sin embargo, esta postura queda luego desmentida si se analizan los Decretos de nombramiento: mientras en el Real Decreto 2042/1980, de 10 de octubre, el nombramiento de Delegado para el País Vasco se efectúa por Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno, utilizando el mismo procedimiento que para la elección de los ministros, según señala el artículo 100 de la Constitución, en cambio el Real Decreto 2213/1980, de 17 de octubre, sobre nombramiento del Delegado para Cataluña, se realiza conforme a lo establecido en el artículo 2.º de la normativa reguladora de los delegados, es decir, por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

c) En cuanto a las funciones representativas, el artículo 5.1 del Real Decreto 2238 afirma que el Delegado ostentará la más alta representación del Gobierno, precepto que puede plantear problemas de interpretación, ya que en el artículo 152.1 de la

Constitución se atribuye al Presidente del Consejo de Gobierno de las comunidades autónomas la representación ordinaria del Estado, y lo mismo se dice en los artículos 33.2, 36.2 y 15.1 de los Estatutos de autonomía vasco, catalán y gallego, respectivamente.

La solución más adecuada al posible conflicto entre ambas autoridades estriba en considerar no equivalentes los términos «Gobierno» y «Estado», siendo este último más amplio y comprensivo que aquél, lo que implicaría que ambas figuras se mueven en planos distintos: al Delegado le corresponderá la representación en el campo puramente administrativo, y al Presidente de la comunidad autónoma en el ámbito político.

Vinculado a esta cuestión también está el tema de la presidencia en los actos oficiales que se reconoce al Delegado en el artículo 5.º del Real Decreto 2238, salvo que asista a ellos el mencionado presidente; pero al no contemplarse en ese artículo el posible conflicto con las restantes autoridades del territorio, en concreto con el presidente del Parlamento autónomo, esto ha motivado que dicho precepto haya sido modificado en la práctica por la vía de hecho en Cataluña.

Asimismo y en relación con el gobernador civil, aunque el artículo 5.º de su Estatuto le concede la presidencia de toda recepción pública, hay que entender que ello será así cuando no coincida con la figura del Delegado del Gobierno, matización que igualmente debería haberse recogido en la normativa mencionada.

d) Por último, respecto a la obligación de residencia, aunque el artículo 154 de la Constitución no lo recoja expresamente como se decía en el anteproyecto elaborado por la ponencia constitucional, sin embargo, conforme al artículo 77.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, hay que entender que dicha obligación debía haberse expresado en el Decreto regulador de su figura.

Del mismo modo, tampoco parece muy acertada la modificación del artículo 3.º del Real Decreto 2238 realizada por el Real Decreto 739/1981, de 24 de abril, que establece un régimen de incompatibilidad absoluta para el Delegado dentro del territorio de la correspondiente comunidad autónoma, ya que, en

base a la mencionada obligación de residencia y por su categoría de alto cargo al que va implícita la dedicación exclusiva a la Administración, no parece, por tanto, muy justificada la compatibilidad que se le reconoce fuera del ámbito territorial de la comunidad autónoma.

2. SU ARTICULACIÓN CON LOS GOBIERNOS CIVILES

En este recorrido sobre la diferente normativa reguladora de la organización territorial del Estado, el problema más crucial que se plantea es el relativo a la coexistencia y mutua relación entre las figuras del Delegado del Gobierno y del gobernador civil, por cuanto el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, se limita a señalar la estructura de ambos sin determinar el ámbito relacional entre los órganos de uno y otro nivel ni establecer criterio alguno que pueda servir de guía para su perfecta delimitación.

La razón de esta coexistencia conflictiva radica en el hecho de que la legislación vigente ha ido sutilmente reforzando la postura de los Gobiernos Civiles, a través de diversos mecanismos, situación que no concuerda, por una parte, con la orientación constitucional relativa al proceso autonómico, al que se quiere dar cada vez mayor importancia a través de las instancias de ámbito regional, y por otra, con la figura del Delegado del Gobierno colocado en el vértice de la organización territorial y al que se reconoce una clara supremacía respecto del gobernador civil.

En efecto, es una realidad evidente el proceso de potenciación de los Gobiernos Civiles realizado por la normativa más reciente. Como ejemplos de esta postura podemos citar, entre otros, los siguientes: la reforma llevada a cabo por el Real Decreto 2669/1977, de 15 de octubre, dotó a los Gobiernos Civiles de una ambiciosa estructura burocrática; asimismo, los Reales Decretos 3411/1978, de 15 de diciembre; 1775/1981, de 24 de julio, y la Orden de 18 de abril de 1979 representaron un refuerzo notable de las competencias atribuidas a los mismos, y por último, conforme al Real Decreto citado 1801, dichos organismos se con-

figuran como un elemento fundamental de la administración periférica, en el que se integran las tradicionales Delegaciones Provinciales de los diversos Ministerios, que quedan relegadas a un ámbito estrictamente técnico, que acentúa la supremacía y dirección política del gobernador civil en cuanto responsable y ejecutor de la política del Gobierno.

Esta importante atribución de competencias a los gobernadores civiles plantea diversos problemas cuando su figura se pone en relación con la del Delegado del Gobierno.

En primer lugar, un examen comparativo de los Decretos reguladores de estas dos autoridades pone de manifiesto la atribución a ambos de unas facultades análogas, con la única diferencia de que el Delegado actúa en el ámbito de la comunidad autónoma respectiva y el gobernador civil en el provincial. Sin embargo, parece que el legislador ha olvidado que la provincia en sí no existe como ente aislado, sino que siempre o forma una comunidad autónoma singular o, junto con otras provincias, se integra en una comunidad pluriprovincial, situación que inevitablemente tiene que producir duplicidad de actuaciones y colisiones, por haberse previsto facultades idénticas para dos órganos unipersonales sobre las mismas materias.

Ante este problema hubiera sido conveniente la fijación de unos criterios para deslindar ambas figuras, dados sus cometidos comunes en muchos aspectos. Es evidente que el Delegado asume la coordinación y supervisión de los Gobiernos Civiles de su territorio, con lo que en principio no parece factible la desaparición del cargo de gobernador civil en el momento actual, en el que más que nunca va a hacer falta una coordinación y dirección inmediata de los servicios periféricos del Estado a nivel provincial, aparte de que basta pensar en aquellas provincias que no accedan a un sistema de autogobierno, que tiene carácter voluntario conforme al artículo 137 de la Constitución, para seguir postulando su supervivencia.

El interrogante principal se plantea en relación a las comunidades autónomas uniprovinciales, por cuanto sólo al Delegado le corresponde la superior dirección de la Administración del Estado en ese territorio. Asimismo, en estas comunidades no puede aplicarse lo establecido en el artículo 4.2 del Real Decre-

to 2238 sobre sustitución del Delegado en casos de ausencia, vacante o enfermedad por el gobernador civil de la provincia donde aquél tenga su sede, ya que, conforme al artículo 12 del mismo Real Decreto, en ese supuesto asumirá las competencias propias del gobernador civil, lo que parece necesariamente implicar la supresión del cargo de gobernador civil, supresión que, desde un punto de vista lógico, tendría sentido por elementales razones de economía y eficacia e incluso también sería conveniente en la sede donde resida el Delegado en las comunidades autónomas pluriprovinciales, ya que esta superposición de órganos de la Administración civil va a coincidir con una considerable disminución de competencias estatales en el ámbito periférico, debido a la transferencia de funciones y servicios a las comunidades autónomas y a las posibles competencias estatales que sean delegadas a las mismas.

En segundo lugar se plantea, asimismo, un problema respecto a la atribución de competencias al Delegado del Gobierno, ya que, junto a las que se le conceden en el Real Decreto 2238, que son análogas a las que el Estatuto de Gobernadores atribuye a éstos, no obstante, nada se dice respecto de otras facultades que constan en el mencionado Estatuto y que no se atribuyen al Delegado, tales como la potestad expropiatoria, la facultad y concionadora, el poder promover cuestiones de competencias y conflictos de atribuciones y la posibilidad de poder suspender los acuerdos de los delegados provinciales.

Respecto de estas facultades, dado que en el supuesto de una comunidad uniprovincial deben atribuirse al Delegado, por asumir éste las competencias del gobernador civil conforme al artículo 12 del citado Real Decreto, parece conveniente que análoga solución debe admitirse respecto de las comunidades pluriprovinciales aunque no se recoja dicha previsión en la citada disposición.

La solución más coherente a toda esta problemática sería la de mantener el cargo de gobernador civil como órgano superior de la Administración estatal en la provincia, pero tendiendo a una progresiva profesionalización del mismo, de modo que las funciones de contenido más político pasen al Delegado, y en los supuestos ya señalados de comunidades uniprovinciales y en

la provincia que sea la sede del delegado en las pluriprovinciales podrían evitarse los despilfarros organizativos y los posibles conflictos competenciales, convirtiendo al gobernador civil en subdelegado de aquél, encargado de dirigir e impulsar los servicios periféricos de carácter estrictamente provincial, funciones que se repartirían de modo análogo a como se previene en el artículo 18 del Real Decreto 3117 entre gobernador civil y subgobernador.

3. LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN

El tercer aspecto en el que la regulación de la figura del Delegado del Gobierno se muestra insuficiente es el relativo a la función de coordinación que se le atribuye, dada la vaguedad y las limitaciones con que se presenta la misma para su ejercicio efectivo.

En efecto, el Real Decreto 2238 regula de una manera fragmentaria dicha función, limitándose en el artículo 1.2 a repetir la previsión constitucional del artículo 154, en virtud del cual coordinará, cuando proceda, la Administración del Estado con la propia de la comunidad autónoma, y a introducir leves matizaciones en el artículo 7.º. En su párrafo primero se condiciona la forma de ejercer esta función a lo que establezcan la Constitución y los Estatutos de Autonomía, expresión que no contribuye a clarificar el contenido de la coordinación, ya que el Estatuto vasco, en su artículo 23, vuelve a repetir la misma expresión del artículo 154 de la Constitución, y únicamente en el artículo 17, como un aspecto concreto de esa coordinación, prevé la posibilidad de una junta de seguridad, de carácter paritario, para llevar a cabo la coordinación entre la Policía autónoma y los Cuerpos de Seguridad del Estado, previsión que también se recoge en el artículo 13 del Estatuto catalán, no existiendo, en cambio, ninguna referencia a este tema en el Estatuto gallego.

Y en el párrafo 2, e), del mencionado artículo 7.º se reconoce la necesidad de mantener relaciones de cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades autónomas,

especialmente en los supuestos de competencias compartidas y en la ordenación general de la economía.

Pero en esta regulación falta un dato esencial para que la coordinación pueda ejercerse de una manera realmente efectiva, y es el dato jerárquico. En efecto, el Delegado del Gobierno no goza de un verdadero poder de coordinación, pues éste es inherente a la potestad jerárquica, y si bien goza de esta potestad respecto de los órganos de la administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma, carece de ella respecto de esta administración. Únicamente se le atribuye el Delegado, en los apartados *a)*, *b)* y *c)* del citado artículo 7.2, una mera función de vigilancia de las posibles infracciones legales que puedan cometer las comunidades autónomas, siendo en definitiva los tribunales, ya sea el constitucional o los tribunales ordinarios o contenciosos, quienes controlarán la actividad de éstas.

Asimismo tampoco se le atribuye una función efectiva de control en el supuesto del ejercicio por las comunidades autónomas de funciones delegadas por el Estado, previsto en el apartado *e)* del mismo artículo, ya que el Gobierno se reserva dicha función, limitándose el Delegado a instar su ejercicio, no estando, por otra parte, legitimado tampoco para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades autónomas, prevista en el artículo 148 de la Constitución, en cierto modo contradice la función de coordinación que señala el artículo 154, ya que, para poder coordinar dos administraciones, parece en principio necesario tener un poder superior a ambas, situación que no se da en relación con la figura del Delegado del Gobierno.

Por otra parte, el Real Decreto 2238 podía haber intentado una coordinación realizada a través de una comisión mixta, integrada por representantes de la administración estatal y de la regional, de modo semejante a como la II República reguló la Junta de seguridad de Cataluña, con participación de representantes del Gobierno y de la Generalidad, y como se prevé asimismo en los Estatutos vasco y catalán vigentes para la Junta de seguridad encargada de coordinar la actuación de la policía autónoma con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Sin embargo, el Decreto regulador del Delegado no ha seguido este sistema, ya que, aunque su artículo 9.º crea una comisión de coordinación, está integrada exclusivamente por representantes de la Administración estatal.

Esto hace que existan ciertas reservas sobre la posibilidad de que la coordinación pueda llevarse a cabo por un órgano unipersonal, ya que tanto las características de la tarea a realizar como el criterio mantenido en la normativa vigente sobre traspaso de competencias a los entes preautonómicos y en los Estatutos vasco, catalán y gallego son coincidentes en utilizar órganos colegiados.

Parece evidente, por tanto, que una correcta interpretación del concepto de «coordinación» atribuida al Delegado no debe concretarse en técnicas de vigilancia y control, sino más bien alude a la posibilidad de crear en cada comunidad autónoma un órgano colegiado, en el que estén suficientemente representadas las administraciones que se quiere coordinar. Igualmente se puede deducir que dicha función debe ser compatible con la idea de autonomía y debe discurrir por la vía de la colaboración y, en ningún caso, por la de la imposición o la interferencia en los cometidos. Esta coordinación de base cooperadora puede revestir diversas modalidades, tales como orientación, asistencia técnica, convenios para actuaciones conjuntas, utilización de servicios estatales para fines autonómicos, etc.

Por último, la matización que introduce el texto constitucional al señalar que la coordinación se dará «cuando proceda» está indicando que ésta no siempre será precisa, e incluso en algunos casos la pretensión de ejercerla pueda ser inconstitucional, por lo que se impone la necesidad de determinar el ámbito material de la coordinación. En una primera aproximación puede afirmarse que la coordinación de distintas competencias correspondientes a la Administración del Estado y a la de la Comunidad autónoma será precisa cuando concurren sobre una misma materia. Sin embargo, en la práctica del proceso autonómico no resulta fácil la aplicación de esta regla contenida en el ya citado artículo 7.2 e), ya que, *a priori*, no puede decidirse sobre qué materias se va a producir la concurrencia al no ser posible, con anterioridad a la aprobación de los Estatutos de

autonomía, precisar cuáles son las competencias que van a asumir dichas Comunidades.

En consecuencia, esta imprecisión, junto con la no regulación expresa de un órgano colegiado de carácter mixto, así como por la escasa relevancia política del Delegado respecto a la actividad de las Comunidades autónomas, hacen que la opinión de la doctrina sea mayoritariamente escéptica sobre las posibilidades reales de esta función de coordinación.

B) Conclusiones

Examinada la problemática actual que presenta la administración periférica y las posibles deficiencias observadas en su regulación, a continuación se exponen diversas sugerencias, a modo de conclusiones que se deducen de dicho análisis y que afectan a dos aspectos de aquella administración.

1. ASPECTO FORMAL

Desde un punto de vista de lógica jurídica, no parece correcta la técnica utilizada para llevar a cabo la reorganización de la administración periférica a través de los diversos Reales Decretos examinados, ya que a tenor de lo establecido en el artículo 103.2 de la Constitución, es el poder legislativo el que ha de fijar los límites de la competencia de la Administración en relación con los diversos niveles jerárquicos, estando justificada dicha interpretación en este tema concreto, porque la figura del Delegado del Gobierno incide sobre una serie de normas con rango formal de ley, tales como la Ley de Régimen Jurídico, de Procedimiento Administrativo, legislación de funcionarios, etc., y porque la necesaria estructuración periférica del Estado, como consecuencia del proceso autonómico, va a suponer una reforma sustancial que, por tanto, debería ser aprobada por ley, al menos en sus líneas básicas, sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario.

2. ASPECTO ADMINISTRATIVO

Desde el punto de vista administrativo, es evidente la discrepancia que existe entre la realidad actual organizativa de la administración periférica y las perspectivas que propugna una interpretación progresiva del fenómeno autonómico para desarrollar en toda su integridad el principio de descentralización consagrado en la Constitución.

a) *Estructura actual*

En ella se observan determinadas deficiencias que revelan una organización poco coherente, entre las que destacamos las siguientes:

En primer lugar, la pretendida reforma de la administración territorial estatal realizada a través de los tres Reales Decretos básicos sobre delegados del Gobierno, gobernadores civiles y administración periférica no tiene un carácter global, ya que una parte sustancial de aquélla, constituida por la Hacienda Pública, ha quedado fuera de la reestructuración impuesta a impulsos del desarrollo autonómico.

En efecto, tanto el Real Decreto 3117, en su disposición derogatoria, como el 1801, en su disposición final segunda, declaran vigente la organización territorial de las delegaciones provinciales y especiales de Hacienda, establecida por el Real Decreto 489/1979, de 20 de febrero, complementado por la Orden de 27 de abril de 1979, que fija el ámbito y la sede de aquéllas, situación que representa una incongruencia respecto a los criterios sobre organización territorial, ya que la distribución de Delegaciones que la Orden ministerial establece no coincide con el mapa de los actuales entes preautonómicos y Comunidades autónomas, lo que supone establecer dos formas de articulación territorial ajenas entre sí, aparte de que, conforme al artículo 12.1 del citado Real Decreto 489, el delegado de Hacienda aparece como un delegado del Gobierno para la administración financiera, totalmente independiente del delegado del Gobierno para las Comunidades autónomas, que en este supuesto no podrá, por consiguiente, ejercer plenamente la facultad que le concede el artícu-

lo 6.2 b) del Real Decreto 2238, de supervisar todos los servicios públicos de la Administración estatal en el territorio de la Comunidad autónoma y, por tanto, también las Delegaciones de Hacienda, e incluso, en el supuesto de Delegaciones Provinciales, tampoco podrá el gobernador civil, conforme al artículo 11 d) de su Estatuto, ejercer análoga facultad sobre los servicios públicos de su provincia.

Por otra parte, al estar previsto en el artículo 147.2 d) de la Constitución que los Estatutos de autonomía contendrán las competencias asumidas, lo que implica que los traspasos han de tener un ritmo distinto según vaya surgiendo cada Comunidad autónoma, esto determina que durante largo tiempo existirán importantes diferencias en la organización de la administración periférica en unas y otras Comunidades, por lo que su estructuración definitiva queda a merced de las contingencias históricas y políticas.

Otro rasgo que merece destacarse de este aspecto administrativo es la ausencia de un criterio unificador de todos los órganos que componen la administración periférica, con el riesgo evidente de provocar disfunciones en su funcionamiento y faltas de coordinación entre los mismos. Como ejemplos de esta deficiencia pueden citarse, por una parte, la variedad de autoridades responsables respecto al ámbito periférico, y por otra, lo que podríamos denominar inflación organizativa del mismo.

En cuanto al primer ejemplo, basta una simple ojeada a los Reales Decretos básicos de la citada administración para darse cuenta de los problemas que pueden presentarse en su funcionamiento, dada la diversidad de Ministerios intervinientes: los gobernadores civiles dependen orgánica y funcionalmente de Interior, lo que, en cierto modo, garantiza la unificación de criterios, aunque su nombramiento introduce ya un elemento de distorsión al ser realizado por Presidencia; en cambio, los delegados del Gobierno dependen, en cuanto a su funcionamiento, de Presidencia, y orgánicamente, de Interior, no teniendo sentido, por tanto, que si se proclama esta última dependencia, su estructura precisamente orgánica establecida en los Reales Decretos 3184 y 3185 sea realizada por Presidencia; por otra parte, las Direcciones Provinciales departamentales, que son las tradi-

cionales Delegaciones Provinciales ministeriales, dependen orgánica y funcionalmente de cada Ministerio respectivo, aunque están integradas en el Gobierno Civil, expresión que queda sin sentido en cuanto a su trascendencia organizativa, ya que si la integración implica que la autoridad máxima, a nivel provincial, sea el gobernador civil, a efectos de planificar la acción del Gobierno, esta intención puede quedar en letra muerta al mantenerse la dependencia orgánica y funcional del respectivo Ministerio.

Igualmente se manifiesta esta disfunción organizativa en relación con los asesores jurídico y económico del Delegado del Gobierno, previstos en los citados Reales Decretos 3184 y 3185, los cuales dependerán orgánicamente de Interior y funcionalmente de Hacienda y Presidencia, respectivamente, y por último, también hay que destacar la existencia de dos Direcciones Generales ubicadas en dos Ministerios distintos, Presidencia y Administración Territorial, cuyas competencias tratan de temas íntimamente ligados y en muchos aspectos coincidentes, como son las Direcciones Generales de coordinación de la administración periférica y de cooperación con los regímenes autonómicos, creadas por los Reales Decretos 1015 y 999, ambos de 27 de abril de 1979, Direcciones que, en buena técnica jurídica, deberían, o unificarse en un solo organismo o, como mínimo, estar integradas en el mismo Departamento ministerial para garantizar una unidad de criterios, ya que en el momento actual la administración periférica y la autonómica deben caminar por la vía de una auténtica coordinación.

Y respecto al segundo ejemplo de organización deficiente, un dato que merece destacarse es el de la estructura orgánica de la Delegación del Gobierno en las Comunidades autónomas, establecida por los citados Reales Decretos 3184 y 3185 y Ordenes de 20 de junio de 1981, respectivamente, para el País Vasco y Cataluña, estructura que aparece excesivamente compleja, compuesta por el Delegado, secretario general, Gabinete Técnico con categoría de Subdirección General, asesores jurídico y económico, cinco vocales asesores, como máximo, bajo la dirección del secretario, consejeros técnicos, directores de programas y asesores técnicos que se determinen en las plantillas orgánicas, un

servicio de régimen interior y asuntos generales con dos secciones y cuatro negociados, asesores en número no superior a tres, salvo en las comunidades uniprovinciales, funcionarios que por su especialización y experiencia se consideren necesarios, y otros que, prestando servicio en los Gobiernos Civiles o Delegaciones periféricas, sean destinados a la Delegación General del Gobierno a propuesta del Delegado y con la aprobación de Presidencia, y por último, la Comisión de coordinación prevista en el artículo 9 del Real Decreto 2238.

Como se observa, esta estructura compleja tiene escasa justificación, ya que, por una parte, toda la ambiciosa estructura burocrática implantada por el Real Decreto 2669/1977, de 15 de octubre, y por la Orden de 13 de diciembre de 1977, no ha supuesto absorción alguna de la competencia propia de las Delegaciones Provinciales cuyas funciones quedaron intocadas, y por otra, la administración periférica verá reducido su ámbito de competencias a medida que éstas vayan siendo transferidas a las Comunidades autónomas, dándose la incongruencia de que no sólo se mantiene la misma organización, sino que se superpone una nueva estructura orgánica, lo que implica una duplicación burocrática contraria a los principios de economía de medios y de eficacia, tan enfáticamente proclamados en los artículos 3 y 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, como escasamente aplicados en la práctica.

b) *Perspectivas*

Ante esta realidad actual hay que reconocer que no se ha querido aprovechar la ocasión que suponía la elaboración de un texto constitucional nuevo para cambiar los viejos principios inspiradores de la organización territorial. No tiene sentido fortalecer la posición de los Gobiernos Civiles y de los delegados del Gobierno ante un proceso de reforma del régimen local y la introducción del nivel regional, ya que ello supone un atentado a las posibilidades de robustecimiento de las entidades locales y a la consolidación de un sistema de autonomías regionales efectivas. Es precisamente la administración periférica la que habría que suprimir o, al menos, reducir al máximo posible.

Por ello, ante el proceso de asunción de competencias exclusivas por las Comunidades autónomas, junto con las delegaciones de funciones que el Estado realice en su favor, que supondrán la desaparición de numerosas Delegaciones ministeriales en bloque o, cuando menos, una reducción notable de sus competencias, parece necesaria una nueva articulación de la organización territorial del Estado.

La solución idónea hubiera sido la de adaptar el ámbito de prestación de servicios estatales de carácter periférico al marco regional, encargando la gestión de todas las competencias del Estado a las propias Comunidades autónomas. Pese a que la provincia continúa constituyendo el marco de la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, nada se opone a que donde exista una Comunidad autónoma se produzca una regionalización de la Administración estatal, lo que sería aconsejable desde el punto de vista de la eficacia administrativa y vendría, en cierto modo, impuesto por este principio y el de coordinación proclamados en el artículo 103 de la Constitución, aparte de que el ámbito provincial se ha quedado pequeño para el planteamiento y coordinación de bastantes servicios que reclaman el área regional, por ser ésta más racional y operativa y menos costosa, y porque es esta consideración regional la que tiene en cuenta el texto constitucional al crear la figura del Delegado del Gobierno. Lo que ocurre es que al establecerse el carácter necesario de la provincia, es difícil superar este ámbito a efectos de generalizar como ordinaria la demarcación regional.

De este modo se da una cierta contradicción entre los artículos 154 y 141 de la Constitución, ya que la planificación y coordinación de los servicios conforme al primer artículo citado se va a realizar a nivel regional, lo que puede dar lugar a graves disfunciones y a la ineficacia de la labor del Delegado si no se corrige la precisión constitucional, que exige una prestación de servicios de carácter provincial e incluso, a veces, comarcal, mientras la planificación y coordinación es regional.

En el terreno de los principios esta solución sería la más fiel al espíritu de la Constitución, por cuanto ésta no se limita a reconocer a las Comunidades autónomas como expresión de un

fenómeno de simple descentralización, sino como una estructuración profunda de la vida política que afecta a la misma naturaleza del Estado.

Una vez admitida esta solución, ello implicaría la eliminación del escalón periférico en los casos en que las Comunidades autónomas asumieran las competencias antes ejercidas por éste, con lo que la representación del Estado sería asumida en exclusiva por el presidente de la Comunidad respectiva, mientras que el ejercicio de las escasas competencias estatales no delegables podría atribuirse a delegados especiales de carácter sectorial, encargados de la inspección y funcionamiento de unos servicios concretos, solución que supondría una mayor eficacia administrativa posibilitada por la simplificación burocrática, la cual, sin embargo, no ha sido recogida en los textos legales examinados, que han optado más bien por superponer una nueva estructura burocrática a la ya existente y confiar la articulación de las mismas a un órgano unipersonal, el Delegado del Gobierno, designado por el poder central.

Dicha solución propugnada exigiría además, para su viabilidad, la creación a nivel regional de un órgano colegiado destinado a coordinar la actuación de las distintas administraciones públicas internamente y entre sí, ya que en la legislación anterior la dimensión regional no tenía virtualidad jurídica como demarcación territorial de la Administración del Estado, salvo en supuestos muy concretos, como regiones militares, distritos universitarios, etc. Pero es en este nivel territorial en el que hoy se plantean las necesidades de coordinación como consecuencia de la creación de la figura del Delegado del Gobierno. Dicha comisión estaría integrada por esta figura, los gobernadores civiles, en su caso, y los representantes de las distintas Delegaciones ministeriales que subsistieran, comisión que refundiría en sí las diversas Comisiones provinciales existentes y que llevaría aneja la desaparición de las Comisiones de colaboración con las Corporaciones locales, por ser muy reducidas o casi nulas las competencias que al Estado le quedarán en materia local una vez ultimado el proceso autonómico.

IV. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AQUILINO GONZÁLEZ HERNANDO: «El Delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas». *Colección Panorama 80*. Serie Estudios. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. Madrid, 1980.
- F. DÍAZ DE LIAÑO y A. VALLÉS COPEIRO DEL VILLAR: «Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas». *Documentación Administrativa* núm. 187, julio-septiembre 1980, página 45.
- La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución*, tomo I. Lecturas sobre la Constitución Española. UNED, 1978.
- JAVIER SALAS: «Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado». *Documentación Administrativa* núm. 182, abril-junio 1979, p. 221.
- E. LINDE PANIAGUA: «El Delegado del Gobierno». *Documentación Administrativa* núm. 182, abril-junio 1979, p. 255.
- GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas. Madrid, 1980.
- DIEGO CÁMARA DEL PORTILLO: «La figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas». *REVL* núm. 210, abril-junio 1981, página 247.
- «Informe de la Comisión de Expertos sobre el proceso autonómico». *Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, 1981.
- E. LINDE PANIAGUA: «La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución española de 1978». *Colección Temas Constitucionales*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia. Madrid, 1981.