

Luis Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Castilla-La Mancha

Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las Comunidades Europeas

SUMARIO: I. EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION: ENTRE LA APARICION DE LAS AUTONOMIAS TERRITORIALES Y LA INTEGRACION EUROPEA. II. BREVES RASGOS HISTORICOS DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA ESPAÑOLA. 1. La consolidación de un modelo de presencia política: control electoral, orden público y tutela territorial. 2. La etapa franquista. 3. La etapa preconstitucional. III. LAS NOVEDADES DE LA CONSTITUCION CON RELACION A LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO. 1. La variación del modelo político. A) La judicialización de la Administración electoral. B) El nuevo concepto de orden público y del ejercicio de la potestad sancionadora. C) La desaparición de la tutela sobre los entes locales. 2. Un nuevo modelo de presencia en el territorio: las Comunidades Autónomas y la figura del delegado del Gobierno. A) Efectos sobre la aparición de las Comunidades Autónomas. a) Sobre la subsistencia del aparato periférico estatal. b) Sobre el ámbito territorial de la demarcación periférica. c) Sobre los límites competenciales y organizativos de la Administración periférica. B) La figura del delegado del Gobierno. a) La función de dirección. b) La función de coordinación. IV. LA REGULACION NORMATIVA ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA. 1. El delegado del Gobierno. A) El delegado como órgano de interlocución política del Gobierno. B) El delegado como órgano de supervisión de la Administración periférica. C) El delegado como órgano de comunicación con las autoridades autonómicas. D) El delegado como órgano de tutela extraordinaria de los entes locales. 2. El gobernador civil. A) La relación con el delegado del Gobierno. B) La relación con los servicios periféricos. C) La relación con la Administración Local. D) Las competencias propias del gobernador civil. 3. Los servicios periféricos. A) El modelo de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. B) La reordenación de los Reales Decretos 1801/1981 y 1223/1983. C) Los directores comisionados. V. LOS PROYECTOS DE REFORMA. 1. Nuevos elementos para la clarificación del marco de la reforma. 2. La propuesta de un federalismo de ejecución. 3. La propuesta de una presencia desconcentrada del Estado en el territorio. A) El mantenimiento de un aparato propio en el territorio. a) La ejecución directa reservada al Estado por el artículo 149.1 CE. b) La supervisión sobre la actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas. c) La relación de cooperación con las Comunidades Autónomas. d) La relación directa con los entes locales. e) La intermediación con las Comunidades Europeas. f) La función normativa. g) La planificación económica y de infraestructuras. B) Los mecanismos de desconcentración. C) La reordenación central y periférica de la Administración del Estado. VI. CONCLUSIONES.

I. EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACION: ENTRE LA APARICION DE LAS AUTONOMIAS TERRITORIALES Y LA INTEGRACION EUROPEA

La indeterminación del concepto de descentralización, por su profusa utilización con todo tipo de significados por los responsables políticos de los distintos niveles de poder público, hace preciso acotar el ámbito de este trabajo.

La descentralización de que tratamos es la que se refiere a la reacomodación política y administrativa del aparato de la Administración del Estado y los postulados de la Constitución de 1978 y especialmente a los que se derivan del modelo de Estado de las Autonomías y a la apertura ordinamental que, a través de la previsión del artículo 93 CE, se ha producido mediante el ingreso de España en las Comunidades Europeas.

El modelo actual coloca al Estado preconstitucional en un doble proceso de tendencias contrapuestas, el de la pluralidad interna de poderes políticos territoriales y el de la concentración de poderes en una instancia supraestatal (1). Una primera conclusión sería la de pensar que la lógica de este proceso llevaría a la disminución drástica del papel del Estado nacional y la consiguiente reducción de su aparato administrativo. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA señala: «Como las dos sustracciones coinciden en el tiempo y además ambas están dotadas de una dinámica creciente o, al menos, no estabilizada hasta el momento y mucho menos declinante, el pronóstico resultaría claro: el Estado sería cada vez una capa más delgada de funciones que arribaría necesariamente a una fractura final, sobre la cual vendría a producirse el entendimiento directo y sin intermediarios entre las entidades infra y supraestables» (2).

Nadie duda que la adopción y desarrollo del Estado de las Autonomías como modelo de organización del Estado en nuestra Constitución ha supuesto una clara opción por la descentralización política en detrimento de las proposiciones de descentralización administrativa, que no hace sino recoger los efectos de la crisis del concepto de región «política» (3). Hay aquí una variante de cambio político profun-

(1) Este proceso contemporáneo en los Estados de Europa Occidental había sido señalado por GIANINNI en los siguientes términos: «Hoy día la presencia de un ordenamiento internacional y de ordenamientos supraestatales está modificando en parte la generalidad de los ordenamientos estatales y se está repitiendo una evolución que ya antes ha ocurrido en el pasado, en la que ordenamientos históricamente soberanos pierden gradualmente su soberanía», *Diritto Amministrativo*, I, Giuffe, Milano, 1970, p. aS.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA, «La revisión del sistema de autonomías territoriales», *Cuadernos Civitas*, Madrid, 1988, pp. 88-89.

(3) Tal como destaca DE VERGOTTINI, «el modelo de la región administrativa ha entrado en crisis hace tiempo en el Estado unitario centralizado, en el que su sustitución por el modelo

do. El poder territorial en España nunca fue representativo de los intereses del territorio. De un lado, el gobernador civil que ejercía la autoridad de la sociedad está en estrecha vinculación con la élite oligárquica asentada en la capitalidad del Estado. En palabras de MORELL, «ésta es la paz del centralismo político: partidos oligárquicos con una élite centralizada, poderes políticos que son fenómenos propios de la capitalidad del Estado y caciques para el dominio real de los territorios» (4). El fruto máspreciado, pues, de la descentralización política está siendo la aparición en cada territorio autónomo de una clase política representativa de los intereses regionales o de nacionalidad. La traducción de este cambio lo deberemos analizar en términos de valoración del actual protagonismo político de los agentes territoriales del Gobierno central y en la acomodación de los intereses territoriales, a través de su clase política propia, en competencias efectivas.

Sin embargo, la implantación de la descentralización política, con la atribución de los intereses territoriales a sus clases políticas respectivas, no significa necesariamente que no haya que mantener distribuido por el territorio un aparato administrativo e incluso político para la gestión de los intereses de ámbito o responsabilidad estatal. La propia Constitución contempla expresamente en los artículos 154 y 141 la presencia del aparato administrativo estatal en todo el territorio nacional, y, al igual que los ordenamientos territoriales, el ordenamiento estatal goza de una capacidad de autoorganización de sus servicios para el cumplimiento de sus fines (5).

de región política, basado en la aplicación del principio electivo a los titulares de los órganos de gobierno, responde, entre otras cosas, a la exigencia de efectuar una reestructuración en toda la Administración del Estado», *RVAP*, núm. 14, 1986, p. 9.

(4) Más extensamente describe MORELL: «Los nuevos titulares del poder territorial tienden a situarse como sucesores del señor, asumiendo frente a la sociedad ese aire individual y autoritario que tan constantemente caracteriza a aquéllos: el desplazamiento de la nobleza por la burocracia política y administrativa no lleva consigo una alteración en los hábitos y actitudes de los titulares del poder territorial...», y más adelante, «en el plano del Gobierno territorial, en lugar del sistema de autoridades formalmente constituido aparece una red informal de agentes de autoridad social y política que “dominan” los respectivos territorios; agentes, además, depositarios de la confianza de las alturas no ya en virtud de una previa identificación ideológica, sino precisamente porque “dominan” a la población del territorio. Y las ventajas de este dominio electoral las venden, claro está, a cambio de otras ventajas que reciben». En suma, la figura del cacique viene a ahogar toda posibilidad de liderazgos locales por el camino de la representación política. «Las entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas», *REDA*, núm. 55, 1987, pp. 331 y 332.

(5) Nadie en la doctrina discute estos principios; el debate surge inevitablemente, como veremos más adelante, a la hora de su aplicación. De otro lado, la revolución en la tecnología de los transportes y las comunicaciones hace que procesos de centralización y descentralización adopten y puedan adoptar hoy día mecanismos distintos a los que se han considerado como típicos en situaciones históricas anteriores. En concreto, en la actualidad una disminución del aparato orgánico de una determinada administración implantado en el territorio no tiene por qué significar una disminución de su presencia administrativa o política.

A su vez, el proceso de integración europea no parece que haya producido el efecto de disminución de las funciones del aparato administrativo estatal. Desde una perspectiva general, para DE VERGOTTINI, «puede afirmarse que en todas partes se nota una tendencia a potenciar el papel del Estado federal, en perjuicio, a pesar de estar constitucionalmente garantizado, del de los Estados miembros. Las circunstancias que han provocado tal situación han sido: las exigencias de la política exterior y militar, las situaciones de crisis internas e internacionales y el aumento de la demanda de servicios sociales y de intervenciones en la economía, mientras que las modalidades técnicas utilizadas han consistido: a) en una revalorización de las competencias fijadas a favor de los órganos federales en la Constitución; b) en una interpretación extensiva de los mismos, especialmente a cargo de los Tribunales; c) en la instauración de costumbres y convenciones; d) en reformas formales de las Constituciones» (6.)

Desde la perspectiva europea y entre nosotros, GARCÍA DE ENTERRÍA señalaba que la integración europea «se alimenta ella misma de otras facetas del viejo aparato estatal que han acertado a prestar a éste nueva vida, aunque sea ya sobre nuevas vías no imaginadas en sus orígenes». Para este autor estas facetas consisten, de un lado, en el protagonismo de los Gobiernos nacionales en el sistema de cooperación intergubernamental que preside la cúspide de la organización política europea (7), y de otro, en el hecho de que son los propios Estados el aparato destinado a aplicar en el territorio europeo las políticas comunitarias (8). Como ya he sostenido en otro lugar, el hecho de que, por razones de reparto interno de competencias, sean las Administraciones autonómicas las que ejecuten el derecho comunitario, no va a impedir que la Administración del Estado responda a las responsabilidades que haya podido asumir al hilo de la integración europea (9).

(6) DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 17.

(7) Para GARCÍA DE ENTERRÍA: «La posición del principio de cooperación entre los Gobiernos en la cúspide del sistema institucional europeo será difícil que pueda ser excluida en mucho tiempo, y en cualquier caso, y esto es esencial para nuestro tema, la alternativa no estará nunca en una hipotética cooperación interregional», *op. cit.*, p. 91.

(8) «La segunda causa de mantenimiento de los Estados y aun de su reforma en el seno de la Comunidad Europea no es menos eficaz. La alternativa real al papel de los Estados como ejecutores de las políticas comunitarias no será nunca la encomienda total de esa ejecución a las regiones pasando por encima de los Estados respectivos, sino simplemente la organización de un sistema de delegaciones territoriales de Bruselas a todo lo largo del territorio europeo; esto es, el montaje de lo que en términos técnicos llamaríamos una Administración periférica europea.» GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 93.

(9) «En primer lugar corresponde a la Administración del Estado llevar a cabo la relación con los órganos o instituciones de las Comunidades Europeas, no sólo porque así lo dispone el propio Tratado Constitutivo de la CEE, que se relaciona siempre con el Estado miembro, sino por ser esta relación competencia exclusiva del Estado, tanto por la vía del artículo 97, que atribuye al Gobierno la dirección de la política exterior, como por vía del artículo 149.1.3, que reserva al Estado «las relaciones internacionales».

Las dos claves, pues, bajo las cuales hay que analizar la descentralización de la Administración del Estado de cara al análisis y a la formulación de propuestas de reforma de su Administración periférica estarían en:

1. Analizar si se ha procedido a la atenuación de la representación política del aparato estatal en favor de la representación política de los intereses territoriales.
2. Analizar cuál es el modelo de organización de la Administración periférica más acorde con las funciones que el ordenamiento constitucional reserva al aparato estatal.

II. BREVES RASGOS HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ESPAÑOLA

1. LA CONSOLIDACIÓN DE UN MODELO DE PRESENCIA POLÍTICA: CONTROL ELECTORAL, ORDEN PÚBLICO Y TUTELA TERRITORIAL

El modelo de Administración periférica vigente hasta la aprobación de la Constitución de 1978 tiene su origen, como es sabido, en la traslación del sistema de centralización política de los revolucionarios franceses (10).

Pese a las peculiaridades que más adelante veremos, son dos los objetivos esenciales de este nuevo sistema: una nueva división territorial

Ello significa que cualquier decisión de las autoridades comunitarias, aunque materialmente versen sobre asuntos cuya competencia de aplicación interna corresponda a una Comunidad Autónoma, ha de ser comunicada a la Administración del Estado. Y viceversa, cuando esté establecida una obligación de comunicación de informes o documentos de un Estado miembro a una institución comunitaria, esta comunicación se realiza igualmente a través de la Administración estatal. Este hecho impone a las Administraciones autonómicas la obligación de informar y comunicar a la Administración del Estado el resultado o la marcha de aquellas políticas sobre cuyo cumplimiento España, como Estado miembro, debe rendir cuentas ante los órganos comunitarios.

Un segundo nivel de intervención administrativa lo constituyen la aplicación de políticas comunitarias que tengan que ser formuladas internamente desde una visión nacional no regionalizable. Aquí la discusión se centrará en el título que, en virtud del artículo 149 de la Constitución, pueda alegar legítimamente para la justificación de su competencia de ejecución administrativa.

Pero hay un tercer ámbito de intervención que puede afectar al espacio de actuación de las Comunidades Autónomas. Este ámbito viene constituido por la actuación de las obligaciones derivadas del Tratado de Adhesión y del derecho comunitario derivado.» ORTEGA, «El artículo 93 de la Constitución como título estatal de competencia concurrente para los supuestos de incumplimientos autonómicos de las obligaciones comunitarias». *REDA*, núm. 55, 1987, pp. 362-363.

(10) Es en un Real Decreto de José Bonaparte, de 17 de abril de 1810, donde aparece la primera versión de una división provincial en 83 prefecturas a cargo de cada cual estaría un prefecto con funciones de gobernación de asuntos civiles, de vigilancia en la Administración de rentas y de la Policía General.

Después en la Constitución de Cádiz (arts. 11 y 326) se prevé la división del territorio nacional en provincias, para cuyo gobierno se establece la figura del jefe superior (art. 324) como autoridad gubernamental suprema.

—las provincias— para el desarrollo de las actividades de los servicios estatales y la implantación de una autoridad superior en dicho territorio representativa del Gobierno central (11)

Producto de las ideas del despotismo ilustrado (12), este nuevo sistema va a incurrir, desde sus orígenes, en un falseamiento de los objetivos antes señalados: el jefe político no será nunca la autoridad suprema de todo el aparato periférico de su demarcación, ni sus actividades se dirigirán al impulso de los servicios públicos estatales (13). Sin embargo, desde sus propios orígenes se pueden detectar los elementos que han impedido una evolución similar al sistema prefectoral francés.

De una parte, el jefe político aparece en la práctica bajo la conocida figura del subdelegado de Fomento. Esto es, incardinado dentro de un Ministerio concreto, con lo cual su capacidad real de mediar en la relación jerárquica de otros departamento aparecía ya seriamente

(11) La estrecha correlación de estos dos objetivos se pone de manifiesto en el primer párrafo del preámbulo del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, por el que se disponen «los subdelegados y demás empleados de Fomento que ha de haber en las provincias e instrucción que acompaña y deberán aquéllos observar»:

«La nueva división territorial, que con el objeto de facilitar la acción de la Administración he tenido a bien sancionar por mi Decreto de este día, no sería un beneficio para todos los pueblos si a la cabeza de cada una de las provincias y aun a la de algunos partidos no hubiese un jefe encargado de estudiar las necesidades locales y socorrerlas él mismo o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo.»

(12) Las funciones que se señalan a los subdelegados de Fomento en el artículo 5 del Real Decreto de 30 de noviembre de 1933 se hacen por referencia a los cometidos señalados en el Real Decreto de 9 de noviembre de 1932 como privativas del a la par creado Ministerio de Fomento, entre las que encontramos: «Fortalecer la Administración interior y el fomento general del Reino, haciendo que las disposiciones protectoras de la fortuna individual y pública produzcan el saludable efecto que se desea, sin que pugnen entre sí ni se frustren las intenciones más beneficiosas.»

GARCÍA DE ENTERRÍA ha destacado el enlace de Javier de Burgos con la Ilustración: «Javier de Burgos tuvo del subdelegado de Fomento, en definitiva, la misma idea de la que en Francia saldría la "mística prefectoral". La Administración no era para él 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", pues esto implicaría que "la sociedad se mataría a sí misma"; y más adelante, "para Burgos es axiomático" que las atribuciones del poder administrativo deben dirigirse en último término al fomento, es decir, a la prosperidad del país; promoverla es la incumbencia esencial, el objeto exclusivo de la Administración.» «Prefectos y gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», en *La Administración española*. Cito por la edición de Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 55-56.

(13) Refiriéndose a esta evolución, GARCÍA DE ENTERRÍA se expresa en los términos siguientes: «Tras ese origen elevado, en adelante no se pondría nunca en duda el carácter político de estos agentes, su condición de instrumento de la dominación del partido de turno, su función principal de muñidores electorales, como pieza esencial de la máquina caciquil y de partido. Fue siempre la clase política y no la Administrativa la titular de estos puestos, que siempre también se repartieron con arreglo a la más estricta fórmula del "spoils system": el botín pertenece a los vencedores. Las competencias abstractas de estos órganos como representantes locales del Gobierno fueron concretándose por ello en los temas políticamente relevantes, a saber, la política de la libertad (reuniones, asociaciones, imprenta, huelgas) y la tutela sobre los entes locales, fuente inagotable de favor político», *op. cit.*, pp. 56 y 57.

cuestionada (14). De otra, el Ministerio en que está ubicado va a quedarse, valga la expresión, con el contenido despótico, mientras que los contenidos ilustrados pasarán a otros departamentos.

La figura del jefe político, que pronto se asentaría bajo la denominación de gobernador civil, es, en definitiva, la denominada política interior. En el terreno puramente político comparte su esfera de poder con la autoridad militar y la autoridad judicial. En el terreno administrativo nunca se logra imponer a la Administración de Hacienda y, tras esta estela, cada departamento de servicios establecerá su propia estructura territorial, a lo que ayudó, también, en no poca medida, la lógica del sistema de cuerpos (15).

La idea de la unidad de dirección administrativa ha sido, sin embargo, una constante en la historia del pensamiento administrativo, que se ha estrellado, sin embargo, con la ausencia de la necesaria voluntad y/o fuerza política suficiente para eliminar la directa dependencia de los servicios periféricos respecto de los aparatos centrales de cada departamento (16).

Probablemente, la necesidad de una actuación unificada ha respondido más a planteamientos teóricos que a una exigencia del funcionamiento del aparato político administrativo. Dicho de otra forma, es difícil señalar a quién o quiénes hubiese beneficiado una medida de ese

(14) En este sentido SANTAMARÍA, para quien «el subdelegado de Fomento, que pretende ser la versión española del prefecto francés, es en su origen un órgano puramente departamental, el delegado del Ministerio de Fomento; sólo a partir de 1845 se le pretende conferir inútilmente una posición hegemónica, sin dejar de ser en la práctica un delegado ministerial (y sobre todo, sin tener en cuenta el hecho elemental de que una hegemonía en el nivel provincial sólo es viable si hubiera respondido a una paralela en el nivel central; y que, de hecho, el poder fáctico en la estructura ministerial nunca ha pertenecido al Ministerio de Fomento/Gobernación/Interior, sino a otros bien conocidos)». *Fundamentos del Derecho Administrativo*, I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1046-1047.

(15) En este sentido, SANTAMARÍA, *op. cit.*, pp. 1033 y 1047.

(16) Son significativos, al respecto, las reflexiones de POSADA: «La existencia de muchos jefes ejerciendo a la vez diferentes atribuciones independientes entre sí, sin más punto de enlace que el poder central, provoca competencias, paraliza la marcha de los negocios, embaraza el ejercicio de sus facultades, detiene resoluciones provechosas al bien de los pueblos y establece el desorden y la confusión en la administración de las provincias... La reunión, pues, de los intendentes y jefes políticos deberá hacerse suprimiendo los intendentes, porque sus atribuciones son de menos valía que las de los jefes políticos. La reunión de estas dos autoridades producirá ventajas para el Gobierno, que en vez de entenderse con muchos agentes tendría que hacerlo con uno solo y, en fin, las produciría para los pueblos, que no se verían mandados por dos autoridades cuyas órdenes están muchas veces en contradicción y que no pueden obedecer.» *Lecciones de Administración*, INAP, Madrid, 1978, tomo I, pp. 156-157.

Es cierto que el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 unificó bajo una única autoridad civil suprema, denominada gobernadores de provincia, a los jefes políticos y a los intendentes de Hacienda. Ello duró hasta 1881, en que la Ley de 9 de diciembre vuelve a crear los delegados de Hacienda como «autoridad económica superior en las provincias». Sin embargo, el mecanismo del Real Decreto de 1849, mantuvo las facultades de los suprimidos intendentes en la propia organización de Hacienda a través de sus jefes y administradores periféricos. En este sentido, ver PARADA, *Derecho Administrativo, organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 1988, 2.ª ed., p. 70.

tipo. Ello implicaba crear un centro de referencia en el nivel central de carácter unificador de las políticas sectoriales para la aplicación de un programa articulado de gobierno. Ni la estructura de los partidos políticos de la época, ni la concepción del poder político más que como botín, consentían la creación de dicho aparato centralizado. Igualmente, como en el caso francés, hubiese supuesto la creación de un nuevo cuerpo de altos funcionarios, lo que estaba objetivamente en contra de los cuerpos ya creados.

De otro lado, las propias características de nuestra historia socio-política del siglo XIX y principios del XX hacen plenamente coherente a los intereses de la clase política la máxima funcionalización del gobernador civil como agente de control del sistema (17) a través del control de los procesos electorales, de la tutela del régimen local y del mantenimiento del orden público.

2. LA ETAPA FRANQUISTA

Estos rasgos, salvo el innecesario control de los resultados electorales, sobreviven en la etapa franquista (18), a la que aún pueden añadirse dos características que actuaban en mayor detrimento de una hipotética dirección unificada de los servicios administrativos. De una parte, se produce una mayor dispersión de los representantes periféricos de cada departamento ministerial (19). De otra, la progresiva centralización de funciones que se opera en detrimento de los entes locales tienen, en muchos casos, como destinatario los propios servicios centrales del departamento (20).

(17) En este sentido, SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1028.

(18) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA señala que «ese signo evolutivo no desapareció con el nuevo carácter que la política española adquirió desde 1936; el gobernador... se afirmó en su condición política al verse investido de la Jefatura Provincial de FET y de la JONS y reservar, en consecuencia, a estas funciones una parte esencial de su labor y, a la vez, al tener que atender preferentemente a las situaciones excepcionales creadas por nuestra guerra y a la inmediata mundial, y, en fin, por haber readquirido una función tuitiva directa sobre la política municipal de la provincia en la forma dispuesta por la Ley de Régimen Local», *op. cit.*, p. 57. En el mismo sentido, SALAS, «Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado», *DA*, núm. 182, 1979, p. 224.

(19) En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 58, y esencialmente la nota 14, de referencia en dicho texto; MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas, I*, Civitas, Madrid, 1982, p. 45.

(20) Así, SANTAMARÍA señala: «La tendencia mantenida durante todo el siglo XX ha sido la de llevar a cabo una creciente absorción por parte de los servicios centrales de los Ministerios de competencias gestoras que habían correspondido (o habían debido ser atribuidas) a sus respectivos servicios periféricos», *op. cit.*, p. 1043. La progresiva ausencia de funciones locales por la Administración central, debido a la ausencia de garantías sobre el ejercicio de las competencias locales, puede verse en SALAS, «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa y organización política*, tomo II, *La centralización es-*

Sin embargo, en dicha etapa también se van a producir una serie de intentos de dotar a la figura del gobernador civil de un complemento de actividad administrativa y de un poder de dirección sobre el resto de los servicios periféricos, en una línea que fue tachada de anacrónica por la doctrina de la época (21).

Como traslación a nuestro país de una serie de reformas producidas en Francia en los años cincuenta (22) en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, se encomienda a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la formación de planes provinciales de obras y servicios. En esta Ley se produce ya la variación de la naturaleza de dicho órgano que habiendo sido concebido inicialmente como órgano de la Diputación Provincial (23) será, a partir de ahora, un órgano del Estado. Dicha Comisión Provincial (compuesta por todos los órganos periféricos de los distintos departamentos ministeriales y de representaciones sociales de la provincia) aparecerá en el Estatuto de gobernadores civiles de 1958 como órgano asesor bajo la dependencia directa del gobernador civil (24). Esta función de coordinación bajo la dirección del gobernador intentará realzar la posición de éste en el seno del aparato administrativo periférico, en coherencia con el artículo 1 del Estatuto, que lo califica como delegado permanente del Gobierno en la provincia, dotándole además de una serie de instrumentos como la facultad de suspensión de los actos administrativos emanados por los demás órganos periféricos (25).

Sin embargo, como señala PARADA, «lo cierto es que por esa vía no se llegó a soluciones definitivas en orden a una real subordinación de los órganos estatales periféricos» (26). Una vez más, el tener que de-

pañola vigente, Madrid, Alfaguara, 1973, pp. 158 y ss. Ver también sobre este período: DE LA VALLINA VELARDE, «Problemática actual de la Administración periférica», *DA*, núm. 100, 1966, pp. 327 y ss.; PALLARÉS MORENO, *La coordinación de la Administración periférica en España*, Madrid, 1968.

(21) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA: «Lo que me parece equivocado es esa tendencia al modelo prefectoral de estricta observancia, intentando llenar a nuestros Gobiernos Civiles de un contenido administrativo que desde hace mucho tiempo no tienen», *op. cit.*, pp. 60 y 61. El mencionado autor, como veremos más adelante al tratar la fórmula del federalismo de ejecución, se manifestaba a favor de «una descentralización territorial en favor de las instituciones locales provinciales».

(22) Ver en este sentido CHAPMAN, *Los prefectos y la Francia provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1989. La relación entre la reforma francesa y española ha sido destacada por GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 60, y PARADA, *op. cit.*, pp. 70-71.

(23) Base 40 de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de febrero de 1945 y artículos 237 y 272 a 279 de la LRL de 1955.

(24) Decreto de 10 de octubre de 1958, artículo 52: «Como órgano deliberante de colaboración inmediata con el gobernador civil. La Comisión Provincial de Servicios Técnicos de la Diputación tendrá la finalidad de coordinar la actividad desconcentrada que dentro de la provincia realice la Administración central».

(25) Artículo 13 del Estatuto. Sobre esta facultad, ver GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1986, 1.ª ed., pp. 549 y 550. También, ALVAREZ GENDÍN, «El derecho regulador de las atribuciones y deberes de los gobernadores civiles», *RAP*, núm. 27, 1958, pp. 165 y ss.

(26) PARADA, *op. cit.*, p. 71.

pender de otros departamentos para hacer efectiva la reforma en cuanto a dotación de medios, dejaba en el terreno formal las nuevas potestades directivas del gobernador civil (27). Posiblemente, la reforma de 1958 contribuyó fundamentalmente a aumentar el peso político del gobernador con relación a los municipios a los que podía favorecer mediante los beneficios derivados del plan provincial de obras y servicios.

Un segundo intento de reordenación lo constituyen los Decretos de 19 de agosto y 27 de noviembre de 1967 mediante los cuales se ordena la supresión e integración de organismos autónomos en la Administración del Estado y la reunificación de los servicios periféricos de cada departamento en una única delegación provincial. Del poco éxito de estas medidas es prueba fehaciente el hecho de que quince años más tarde siga reiterándose la misma orden (28).

3. LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL

Al hilo de una medida política de saneamiento de las Haciendas locales, se toman una serie de medidas encaminadas a realizar la última reforma de la Administración periférica antes de la aprobación de la Constitución de 1978 (29).

El resultado de este conjunto de medidas fue la desaparición de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y su sustitución por dos nuevas comisiones, la de Gobierno y la de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, ambas presididas por el gobernador civil (30). La primera Comisión tiene como objeto el constituirse en un

(27) Así, GARCÍA DE ENTERRÍA señala que «en la práctica no se han cumplido las esperanzas que los redactores del Decreto pusieron en él, aun sin ser éstas tampoco demasiado ambiciosas, entre otras cosas porque los Gobiernos Civiles, por diferencia de las Prefecturas francesas, carecen del aparato burocrático que en volumen y en cualificación se requiere para intervenir directamente en la gestión de los servicios técnicos delegados, estando orientado y capacitado el que dispone sólo para el cumplimiento estricto de sus funciones tradicionales», *Prefectos y gobernadores civiles*, *op. cit.*, p. 60.

(28) Ver Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio. Sobre la reforma de 1967, ver T. R. FERNÁNDEZ, «La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967», *RAP*, núm. 54, pp. 445 y ss.

(29) Real Decreto-ley 54/1977, de 2 de junio, por el que se crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal y se arbitran medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las Corporaciones Locales; Real Decreto 2668/1977, de 17 de junio, sobre la Comisión nacional y Comisiones provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales; Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre por el que se regula la estructura orgánica de los Gobiernos Civiles.

(30) Un análisis de estas medidas puede verse en SALAS, «Hacia una reestructuración...», *op. cit.*, pp. 225 y ss; MUÑOZ MACHADO, «Derecho público...», *op. cit.*, pp. 47 y ss.; del mismo autor, «Administración periférica: observaciones sobre su reforma», en el volumen conmemorativo del CXXV aniversario de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 1977, pp. 217 y ss., PINAR MAÑAS, «La Administración periférica civil del Estado», *RAP*, núm. 100-102, 1983, pp. 1903 y ss.

órgano de coordinación, de carácter exclusivo, con relación a los servicios periféricos de la Administración del Estado. La segunda se contempla como un órgano de composición mixta de autoridades locales y periféricas, en orden a la cooperación entre ambas instancias administrativas. Por su parte, el gobernador civil intenta consolidar su función de dirección administrativa, dotándose de una mayor estructura orgánica que le permita un desempeño real de sus «nuevas» funciones.

El análisis de esta reforma no puede separarse del momento pre-democrático en que tiene lugar, donde se atisba ya la necesidad de variar sustancialmente las relaciones del Estado con las de entes locales y la reconducción al Estado de Derecho de la política de orden público. Desde esta perspectiva era lógico diseñar una reforma que salvase la presencia política del gobernador civil, dotándole de nuevas funciones, en previsión de la desaparición de parte de sus cometidos tradicionales.

Se trata, pues, de una reforma más política que administrativa, como lo pone de manifiesto SALAS cuando señala que «lo que sí conviene destacar es que las competencias y funciones que se ponen al servicio de tales objetivos de coordinación o cooperación, según los casos, no pasan de ser mayoritariamente instrumentales, de informe, estudio, asesoramiento, propuesta, y no sustantivas y decisorias, con lo que el nivel de descentralización conseguido es poco menos que nulo» (31). También MUÑOZ MACHADO ve en esta reforma una clara intención de reafirmar el modelo de descentralización administrativa en los momentos iniciales de una nueva concepción del régimen local, que evitase una suerte de lógica natural en la descentralización territorial (32).

III. LAS NOVEDADES DE LA CONSTITUCION CON RELACION A LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO

1. LA VARIACION DEL MODELO POLITICO

Junto a las específicas menciones que la Constitución Española de 1978 hace con relación a la Administración periférica del Estado, hemos de señalar las consecuencias que sobre esta organización ha tenido la variación del modelo político del Estado español.

En primer lugar, hay que constatar que la implantación de un Estado democrático y de derecho y el reconocimiento del pluralismo de

(31) SALAS, *op. cit.*, p. 227.

(32) MUÑOZ MACHADO, «Administración periférica...», *op. cit.*, pp. 227 y ss.

los ordenamientos territoriales ha hecho que se modifiquen profundamente las funciones típicas del gobernador civil como representante del aparato político del Estado. Así, frente a su papel de agente de control de los procesos electorales se ha optado, en el desarrollo del régimen electoral general, por una Administración electoral judicializada. Frente a su papel como órgano represivo de las libertades ciudadanas, a través del ejercicio de la potestad sancionadora del orden público, se alzan el valor de las libertades públicas como «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10 CE) y la aplicación de los principios garantizadores del orden penal al derecho sancionador. Por último, su función de tutela de los entes locales a través de las designaciones de alcaldes y del control de los actos de dichas corporaciones se ha sustituido por el principio de la representatividad política y la judicialización de los conflictos en las relaciones interadministrativas.

Sin entrar a profundizar en las variaciones antes señaladas podemos, sin embargo, apuntar a alguno de los rasgos característicos de la nueva situación.

A) *La judicialización de la Administración electoral*

La Ley del Régimen Electoral General contempla, en primer lugar, una clara limitación de la influencia política que la Administración periférica puede ajercitar en el territorio donde actúa. El artículo 6.1.K) señala como causa de inelegibilidad para cualquier circunscripción del territorio nacional, por ostentación de cargo público a «los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los gobernadores y subgobernadores civiles y las autoridades similares con distinta competencia territorial».

Asimismo, y con relación a las circunscripciones electorales comprendidas, en todo o en parte, en el ámbito de su jurisdicción, son inelegibles por razón de su cargo (art. 6.3):

a) Quien ejerza la función de mayor nivel de cada ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal.

b) Los presidentes, directores y cargos asimilados de entidades autónomas de competencia territorial limitada, así como delegados del Gobierno en las mismas.

c) Los delegados territoriales de RTVE y los directores de las entidades de radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas.

d) Los presidentes y directores de los órganos periféricos de las entidades gestoras de la Seguridad Social.

- e) Los secretarios generales de las delegaciones del Gobierno y de los Gobiernos civiles.
- f) Los delegados provinciales de la Oficina del Censo Electoral.

Asimismo, la LREG ha procedido a la judicialización de la Administración electoral por una doble vía: la presencia mayoritaria de miembros de la carrera judicial en las Juntas electorales, entre los cuales ellos mismos eligen al presidente (33), y la articulación de un sistema urgente de recursos judiciales, respecto de la condición de elector y de candidato, que permite obtener una sentencia en amparo del Tribunal Constitucional antes de que transcurra el plazo efectivo respectivo para el ejercicio de cada derecho dentro del procedimiento electoral (34).

Las únicas funciones administrativas que se atribuyen por la LRGE a los Gobiernos civiles son las relativas al aseguramiento de la entrega de papeletas electorales y sobres «en número suficiente a cada una de las mesas electorales, al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación» (art. 71.4) y las derivadas de la colaboración de las Fuerzas de Seguridad, mediante el mantenimiento del orden público en los actos de campaña electoral (art. 54.2), el auxilio a los presidentes de mesa para la protección de los locales de las secciones, dentro y fuera de las mismas (art. 92) y la protección y, en su caso, ayuda para el desplazamiento del presidente, vocales e interventores con el fin de hacer entrega de la documentación electoral en el Juzgado de Primera Instancia o de paz de la demarcación correspondiente (art. 101.1).

B) *El nuevo concepto de orden público y del ejercicio de la potestad sancionadora*

La variación del concepto de orden público tras la Constitución se concreta por GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ en que «el “halo” del concepto está aquí estrictamente delimitado por otros principios

(33) Recientemente, sobre este tema, ver CANO MATA, «La Administración electoral española» REDA, núm. 59, 1988, pp. 393 y ss., que refiriéndose a este tema señala: «De entre los posibles caminos que hubiesen podido seguirse para configurar los órganos que ejecuten esta participación, la Ley electoral sigue un sistema de control judicial, resultando decisiva la presencia de miembros de este poder en la composición de las Juntas Electorales.

Una de las características de esta Administración es la búsqueda de una situación de independencia que le permita cumplir mejor con los fines que tiene encomendados.

Esto lo ha logrado la Ley forzando la Ley forzando la Ley forzando la Junta Electoral Central —máximo órgano electoral— no a través de vinculaciones administrativas, sino consiguiendo un enlace con el Poder Legislativo», pp. 393-394.

(34) Una visión crítica de este sistema, en BASTIDA FREIJEDO, «Ley electoral y garantías judiciales», *Poder Judicial*, 2.ª época, núm. 1, 1986, pp. 23 y ss.

de rango preferente, los principios que se expresan en los derechos fundamentales constitucionalmente declarados»; por ello, «quiere decirse que se ha acabado definitivamente el juego abierto y virtualmente ilimitado de la cláusula general de orden público, que ha constituido una tradición nada desdeñable de nuestro Derecho público vivido durante la mayor parte de nuestra época contemporánea» (35).

A su vez, los preceptos constitucionales han introducido un giro fundamental al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Del artículo 25 CE se extraen el principio de legalidad y tipicidad de las sanciones administrativas (36), del que el TC ha derivado la vigencia del principio *non bis in ídem* (37) y la prohibición del establecimiento de sanciones privativas de libertad (38).

Más importancia ha tenido, sin embargo, la aplicación por el TC de los principios del orden penal contenidos en el artículo 24 CE al derecho administrativo sancionador (39), que ha dado lugar a la prohibición de las sanciones de plano (40), de la *reformatio in peius* (41) y a la afirmación del principio de presunción de inocencia (42) y de necesidad de motivación en la imposición de sanciones (43).

C) *La desaparición de la tutela sobre los entes locales*

La tradicional posición de los entes locales en nuestro país ha sido también objeto de una profunda transformación en los artículos 140, 141 y 137 de la Constitución de 1978. En ellos se procede a la garantía del principio de autonomía, del de autogobierno y del establecimiento del sufragio universal para la elección de representantes de la Corporación (44). La nueva posición constitucional de los entes loca-

(35) GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo, II*, Civitas, Madrid, 1984, p. 160. Recientemente, sobre el concepto de orden público, IZU BELLOSO, «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978», *REDA*, núm. 58, 1988, pp. 233 y ss.

(36) Doctrina aplicada por el STC en las sic 62/1982, de 15 de octubre, y STC 77/1983, de 3 de octubre.

(37) STC 77/1983, de 3 de octubre, y STC 15/1985, de 27 de noviembre.

(38) STC 19/1981, de 8 de junio.

(39) Vía jurisprudencial iniciada por las sentencias de 3 de enero de 1981 y 8 de junio de 1981, que fue destacada por GARCÍA DE ENTERRÍA: «La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración», *REDA*, núm. 29, 1981, pp. 35 y ss. Posteriormente, y en el sentido de propugnar una regulación legal expresa de la potestad sancionadora, SUAY RINCÓN, «El Derecho Administrativo sancionador: perspectivas de reforma», *RAP*, núm. 109, 1986, pp. 185 y ss.

(40) STC 18/1981, de 8 de junio. Ver sobre este tema SORIANO GARCÍA, «Sanciones de plano: su vigencia», *REDA*, núm. 26, 1980, pp. 489 y ss.

(41) STC 54/1985, de 18 de abril, y STC 84/1985, de 8 de julio.

(42) STC 13/1982, de 1 de abril, y STC 73/1985, de 14 de junio.

(43) STC 41/1984, de 21 de marzo.

(44) Dentro de la abundante bibliografía sobre estos temas basta señalar: MARTÍN MATEO, «La garantía constitucional de las autonomías locales», *REVL*, núm. 208, 1980, p. 610; EMBID,

les ha hecho variar radicalmente la relación de tutela ejercida desde el Estado (45), lo que se refleja en una distinta concepción legal de las relaciones interadministrativas (46) hasta llegar a la actual Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, cuyo capítulo III del título V (arts. 63 a 68) establece la judicialización de todas las relaciones interadministrativas de control, salvo el supuesto especialísimo de los «actos o acuerdos que atentasen gravemente al interés general de España», donde se faculta al delegado del Gobierno para suspenderlos, previos al ejercicio de la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 67) (47).

No cabe duda, a mi juicio, pues, que el nuevo modelo constitucional ha influido de una forma poderosa en el papel tradicional que ejerce el gobernador civil como agente político del Gobierno (48). Discrepo, así, de la posición de MORELL cuando señala que «queda, pues, por el momento intacta la clave política, el mecanismo a través del cual el poder central se hace presente en la sociedad periférica» (49). El hecho que permanezca una organización periférica de la Administración central presidida por el gobernador civil no significa que no se hayan trasladado a ésta las propias variaciones del modelo. En concreto, frente a la fórmula del autoritarismo, el «mecanismo a través del cual el poder central se hace presente en la sociedad periférica» va a ser esencialmente la planificación económica (50). La utilidad de un aparato propio del poder central en el territorio será algo que analizaremos más adelante, pero no se puede negar que se han transformado los cometidos políticos de tal aparato (51).

«Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», REDA, núm. 30, 1981, pp. 441 y ss.; PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981. También, recientemente, MORELL, *El régimen local español*, I, Civitas, Madrid, 1988.

(45) La variación del sistema de tutelas tras la Constitución fue general en la doctrina; basta por todos BASSOLS, «La proclamación constitucional de la ordenación del régimen local bajo el principio de autonomía debe comportar la eliminación de la tutela administrativa del Estado que tradicionalmente ha ejercido sobre estas entidades.» «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», RAP, núm. 89, 1979, p. 70.

(46) En este sentido: BOCANEGRA, «Nueva configuración de la tutela sobre Corporaciones locales», DA, núm. 182, 1979; LEGUINA Y ORTEGA, *Las relaciones de los municipios con otros entes públicos*, en Congreso de Municipios de Euskadi, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, 1983; MORELL, *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984.

(47) Más extensamente sobre este punto: ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988, pp. 119-127.

(48) En el mismo sentido, PARADA, *op. cit.*, p. 72, y PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1926; SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1042.

(49) MORELL, *El régimen local...*, *op. cit.*, p. 109.

(50) Ver en este sentido BASSOLS, quien destaca el papel de la Administración periférica del Estado como instrumento de coordinación para la articulación de un sistema de planificación estatal, *op. cit.*, pp. de 72 a 76.

(51) ASÍ ENTRENA, al hablar de las atribuciones actuales de los gobernadores civiles, señala: «Es en este punto donde mayor relevancia ha tenido la nueva configuración del Estado español que establece la Constitución.» *Curso de Derecho Administrativo*. I.2. *Organización Administrativa*, Tecnos, Madrid, 1988, 9.ª ed., p. 137.

2. UN NUEVO MODELO DE PRESENCIA EN EL TERRITORIO:
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA FIGURA DEL DELEGADO
DEL GOBIERNO

A) *Efectos de la aparición de las Comunidades Autónomas*

a) *Sobre la subsistencia del aparato periférico estatal*

La nueva organización territorial del Estado contenida en el artículo 137 contempla la aparición de una nueva entidad, la Comunidad Autónoma, sobre la cual se hace girar un profundo proceso de descentralización política, mediante la atribución de un importante volumen competencial (arts. 148 y 149 CE) —especialmente significativo en cuanto a la ejecución administrativa— que podrá ser ulteriormente ampliado mediante transferencias o delegaciones (art. 150.1 y 2 CE).

Unida esta situación al principio general de descentralización, como principio de actuación de la Administración Pública (art. 103 CE), podía pensarse que el modelo constitucional aboga por la eliminación del aparato periférico del Estado y la asunción de sus funciones por la nueva administración territorial surgida de la implantación de las Comunidades Autónomas. Se trataría, pues, de aprovechar el modelo de descentralización política como el marco adecuado para la descentralización de los servicios, en la línea propugnada en su día por GARCÍA DE ENTERRÍA con relación a la Administración provincial (52).

Frente a esta visión, la constatación de que el texto constitucional prevé el mantenimiento de una Administración periférica del Estado (arts. 141 y 154), unido a la aplicación del principio de descentralización (53), también recogido en el mencionado (art. 103 CE), podría significar el fortalecimiento de los servicios periféricos de la Administración central (54), ante lo cual se alzaría, sin duda, la denuncia de un

(52) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Prefectos y gobernadores civiles*, op. cit., p. 63.

(53) Una opinión sobre el carácter contradictorio del artículo 103 CE, en NIETO, *La Administración pública en la Constitución española de 1978*, Instituto Jurídico Español, UIMP, Roma, 1982, pp. 89-90. Figura también como suplemento número 7 de la *Revista de Política Comparada*.

(54) Así S. MARTÍN RETORTILLO, el cual entiende que «la existencia de las Comunidades Autónomas obliga a que las competencias del Estado —en el ámbito concreto en que realizadas las transferencias queden definidas— se articulen de forma que realmente se ejerzan “sobre el terreno”. Y no se ejercen de verdad si los órganos periféricos de la Administración del Estado carecen de facultades decisorias. Sólo por esta vía —y ello con la amplitud que se determine— se mantendrá efectivamente la presencia operativa del Estado en todo el territorio nacional». *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983, p. 37. Igualmente SALAS: «Tanto el principio de eficacia como el de desconcentración obligan a operar en el seno mismo de la Administración del Estado una transferencia de competencias —decisorias y no sólo como hasta ahora instrumentales— de la esfera central a la periférica que se mantenga como tal», op. cit., p. 242.

nuevo centralismo por parte de las posiciones nacionalistas y regionalistas que no quieren presencia alguna del Estado en el territorio y mucho menos una presencia que, en la dimensión que sea, actúe con eficacia y coherencia y constituya un referente de competencia político-institucional.

La suerte que pudiera correr la aplicación prevalente de uno de estos principios determinaría, a su vez, la suerte de la Administración periférica, pero cualquiera que fuere la solución, la Constitución imponía un cambio a la situación anteriormente existente (55).

MUÑOZ MACHADO sintetizó con el general reconocimiento de la doctrina (56) las tres posibles opciones con relación a la Administración periférica (57):

- Su total supresión.
- Su mantenimiento en el ámbito de las competencias estatales.
- El mantenimiento únicamente de una función de inspección, sobre las competencias delegadas o ejecutadas por las Comunidades Autónomas, mediante delegados especiales.

El hecho de que el artículo 141 contemple la territorialización de la actividad del Estado en el marco de la provincia y, sobre todo, la previsión que el artículo 154 hace de la presencia de la Administración del Estado «en el territorio de la Comunidad Autónoma» hizo concluir que el respeto a la Constitución implicaba acoger la segunda opción (58).

b) *Sobre el ámbito territorial de la demarcación periférica*

El debate posterior se trasladó al análisis de la necesidad de un doble escalón territorial de actuación periférica —la Comunidad Autónoma y/o la provincia— y el señalamiento de sus límites.

Antes de repasar las críticas a la implantación de un doble escalón territorial, conviene recordar que existe una indudable lógica en el constituyente al regular un modelo de Administración del Estado coherente con el artículo 137 CE en el cual la provincia es un ente terri-

(55) SALAS manifestaba en este sentido: «La Constitución excluye una de las posibles alternativas organizativas: el mantenimiento puro y simple de la situación actual», *op. cit.*, p. 243.

(56) Así, SALAS, *op. cit.*, p. 243; GONZÁLEZ HERNANDO, *El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, Ministerio del Interior, Madrid, 1980, pp. 19-20; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1905.

(57) MUÑOZ MACHADO, *Administración periférica*, *op. cit.*, p. 403.

(58) SALAS, *op. cit.*, p. 243; BAENA, «La Administración central y periférica», en *La Administración en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980, p. 84; BASSOLS, *op. cit.*, p. 69; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1905; GUAITA, «La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas», *RAP*, 100/102, vol. III, pp. 2026-2028.

torial cierto y la Comunidad Autónoma un ente territorial posible. Dentro del título VIII —que no crea de por sí tales entidades político-territoriales y ni siquiera dibuja el mapa de delimitación de dichos territorios— cabía un modelo mixto, con parte del territorio constituido en Comunidades Autónomas y otra parte con la mera presencia de entidades locales (59).

Para MORELL, la atribución al delegado del Gobierno de la competencia de dirigir la Administración periférica implica «que los territorios de las Comunidades Autónomas constituyen, a la vez, las circunscripciones sobre las que ha de producirse el asentamiento de los servicios administrativos estatales» (60), entendiendo con relación al ámbito provincial que es un «escalón» que la Constitución no prevé ni permite (61). SALAS, por su parte, aun opinando que lo más ordenado sería hacer coincidir «las demarcaciones periféricas generales y ordinarias» con las de «cada una de las Comunidades Autónomas», entiende que «en la medida que se ha establecido el carácter necesario de la provincia como ente local será difícil superar este ámbito a efectos de generalizar la demarcación regional como básica u ordinaria» (62). BASSOLS descarta una «lectura simplificadora» del artículo 154 que pudiera conducir a una «estructuración típicamente regionalizada» de la Administración periférica «apta para coordinarse con la Administración autónoma» (63). Los factores que, para BASSOLS, modifican dichas lectura son: la existencia de áreas de competencia privativa del Estado, la posible opción que permite el artículo 103 CE de una desconcentración de base provincial, el mantenimiento de un ámbito de relaciones entre el Estado y los entes locales y las necesidades organizativas peculiares de la planificación económica. En una oposi-

(59) Recuérdese la definición comúnmente aceptada en su día del modelo del Título VIII como el de un Estado unitario regionalizable. Ver en este sentido LEGUINA, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 23 y ss. Por lo demás, este fenómeno de tener en cuenta el dato provincial como ente territorial cierto es común a otras instituciones constitucionales, como es la configuración de la representación territorial en el Senado.

(60) MORELL, *El régimen local*, op. cit., p. 105.

(61) Para MORELL, «el artículo 154 se refiere tan sólo a uno, el correspondiente a los territorios sobre los que se organizan las Comunidades Autónomas, que son las destinadas a adquirir la condición de circunscripciones para la Administración periférica del Estado. Lo que no obsta para que ciertos servicios de éstas se sitúen en las provincias o incluso en espacios menores, pero encontrando todo su punto de referencia en la capitalidad regional y en el delegado del Gobierno. Pero es la provincia el "escalón" a suprimir, el territorio que debía haber perdido su condición jurídica de circunscripción administrativa general del Estado», op. cit., p. 107. En la misma posición se sitúa BAENA, para el cual, «una vez existiendo el escalón regional, no sólo porque actúan en él las Comunidades, sino además porque con él se corresponde la competencia del delegado, lo más lógico sería que la red periférica del Estado-organización actuase en este espacio territorial». *Organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 121 y 122.

(62) SALAS, op. cit., pp. 246 y 247, el cual entiende, en todo caso, que la demarcación regional debería generalizarse para las funciones de planificación y coordinación de los servicios prestados por la Administración estatal.

(63) BASSOLS, op. cit., pp. 63 a 65.

ción opuesta a la de MORELL se sitúa PIÑAR MAÑAS, para el cual «la Administración periférica del Estado debe basarse, en principio, en la división territorial en provincias, salvo cuando la actividad estatal de que se trate exija otra cosa, su organización no central debe llevarse a cabo tomando la provincia y no otro ámbito español como punto de partida» (64).

A mi juicio, es MUÑOZ MACHADO quien da la solución más acertada a esta cuestión, pues la disyuntiva entre los diferentes escalones territoriales no deja de ser una falsa disyuntiva. Para el mencionado autor, «la regla general a aplicar en el sistema de autonomía es, desde luego, según me parece claro, que los servicios estatales deben distribuirse geográficamente como mejor convenga a la prestación del servicio y no de acuerdo con una regla organizativa abstracta que, a despecho de aquellas necesidades, pretendiera buscar una misma necesaria sede para toda la organización periférica que el Estado pueda sostener» (65). Esta posición concuerda con el propio principio de eficacia del artículo 103. Por ello, en palabras de MUÑOZ MACHADO, «cuando por sus peculiaridades los servicios deben operar en demarcaciones territoriales diferentes de la provincial o regional, parece organizativamente absurdo que se siga una solución diferente. De los artículos 141 y 154 no puede deducirse tampoco que sean los territorios provincial o regional las demarcaciones obligatorias» (66). En efecto, la autonomía ordinamental del Estado hace que deba mantener al máximo su libertad de configuración interna. La constitucionalización de la figura del delegado del Gobierno hay que entenderla, a tal efecto, dirigida a articular la relación interadministrativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de una unidad de interlocución. Salvo esta precisión constitucional, la prestación de los servicios dentro del ámbito del propio ordenamiento estatal queda a la libre disponibilidad del legislador ordinario.

c) *Sobre los límites competenciales y organizativos de la Administración periférica*

Debemos comentar ahora la tesis sostenida por MUÑOZ MACHADO (67) según la cual «los supuestos en que es posible una desconcentración y expansión territorial de los servicios dependientes del Esta-

(64) PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1824.

(65) MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, p. 170.

(66) *Ibid.*

(67) Inicialmente en «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas», *RAP*, núm. 100/102, vol. III, 1983, pp. 1839 y ss., posteriormente recogido en *Derecho público...*, *op. cit.*, por el cual citamos.

do, es decir, aquellos en que se pueden construir ramas periféricas de la Administración estatal, son precisamente aquellos en que tales servicios se ocupan de las materias cuya competencia ejecutiva aparece directamente reservada al Estado por el artículo 149.1» (68).

Esta tesis se basa, como es sabido, en un análisis competencial del artículo 149.1 en razón al cual sería posible concluir que en nuestro ordenamiento constitucional rigen dos reglas presentes en los sistemas austriaco y germano occidental: la atribución de la ejecución administrativa al nivel territorial y la reserva de determinadas materias en los que la ejecución correspondía a la instancia estatal. Además, las materias previstas en tales reservas hacen referencia al valor de la soberanía y unidad de la nación. Por ello, al existir, en el resto de las materias, una presunción ejecutiva en favor de las Comunidades Autónomas, la Administración periférica no se puede corresponder con el ámbito general competencial atribuido a los órganos centrales esencialmente de carácter normativo. Así, por regla general, «son, pues, servicios específicos los que pueden establecerse y no órganos con competencias generales sobre un sector» (69). De aquí que el mencionado autor critique también la fórmula constitucional de los delegados del Gobierno como «delegados generales» o «agentes gubernativos generales», ya que «ésta es una solución que procede de la centralización y que no se corresponde con la esencia de los sistemas descentralizados» (70).

Sí admite MUÑOZ MACHADO que las funciones que surgen de las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas —los poderes de vigilancia sobre la ejecución autonómica de la legislación estatal y las derivadas de las relaciones de cooperación— pueden dar lugar a la aparición de un nuevo aparato organizativo, si bien admite que si el Estado «mantuviera un extenso número de servicios propios desplazados territorialmente, una Administración periférica poderosa, la organización entera se resentiría y se concluiría en la paradoja final de que el sistema autonómico español habría multiplicado por muchos enteros su aparato democrático que heredó de la centralización, lo que, sobre advertirlo, es contrario a sus principios y fines más elementales e irrenunciables» (71).

Nadie pone en cuestión hoy día que la Administración periférica estatal debía sufrir y, como veremos, ha sufrido una importante reducción funcional. Pero a partir de este dato no es posible seguir, en mi opinión, la tesis de MUÑOZ MACHADO. En el análisis hay que distinguir cuatro elementos: la función política, la función normativa, la fun-

(68) MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, p. 156.

(69) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 157.

(70) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 166.

(71) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 162.

ción de ejecución administrativa y, por último, la dimensión burocrática que acompañe el desarrollo de dichas funciones.

Para despejar esta última variable hay que decir que es una cuestión sobre la cual sólo puede predicarse el principio administrativo de racionalidad, al cual, si se quiere, se puede añadir el principio político de ahorro del gasto público. En ocasiones, la misma función ejecutiva, puede ser desarrollada con mayor o menor dimensión burocrática, medida como relación entre número de funcionarios por número de habitantes, pero un aumento en la plantilla de los servicios periféricos puede perfectamente corresponderse con una mejora en la prestación de un servicio que pudiera estar deficientemente dotado con anterioridad.

En lo que se refiere a la función ejecutiva, el principio de desconcentración pudiera provocar que, dentro de su ámbito propio de competencias, la Administración periférica viera aumentados sus cometidos específicos con el consiguiente aumento de su volumen, a lo cual había que añadir no sólo la posibilidad de localizar en la propia periferia la gestión de los acuerdos de cooperación, sino funciones ejecutivas derivadas de los principios básicos que requieren una unidad de gestión (72) y las eventuales tareas de sustitución en ejercicio de la competencia derivada de la respuesta a determinadas obligaciones internacionales o supranacionales (73).

Tanto las funciones de vigilancia de la ejecución de la legislación estatal, como la función de aparato gubernativo de apoyo a la tarea normativa de los órganos centrales, puede y, probablemente, debe ser desarrollada por la Administración periférica puesto que la evaluación de una política difícilmente puede ser trasladada a los órganos de otra administración. Además, el objeto de examen no sólo es la Administración autonómica, sino también la Administración local, la cual, a su nivel, actúa sobre el mismo abanico de materias que, al menos, las Comunidades Autónomas del artículo 143 (74). Por ello, no es anacrónico que la atención de los órganos periféricos debe estar dirigida a la generalidad de las políticas que concurren en un sector, ya sean ejecutadas estas políticas por el Estado, por las Comunidades Autónomas o por los entes locales.

Finalmente, si bien la vuelta al sistema democrático y la aparición de las Comunidades Autónomas ha hecho surgir una nueva clase política territorial, nuestro modelo no se basa en la desaparición de la presencia política del Estado en el territorio. A este efecto, la generalidad

(72) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 199 y ss.

(73) ORTEGA, *op. cit.*, p. 362-363.

(74) Compárese en este sentido el artículo 148 de la Constitución con el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local.

de la misión del delegado del Gobierno es acorde con la pluralidad de intereses de ambos niveles de gobierno.

El problema del título VIII no estriba en lograr que detrás de cada competencia haya una ordenada administración, como si ello fuera una instancia neutral, sino en resolver un problema de reparto de poder político. El nuevo reparto competencial de los artículos 148 y 149 entre Estado y Comunidades Autónomas supone efectivamente una disminución de la función estrictamente ejecutiva de la administración periférica. Sin embargo, obedece ya a criterios políticos el arbitrar la fórmula a través de la cual el Estado sigue ejerciendo su función de gobierno y en qué medida ocupa un papel relevante su propio aparato periférico.

B) *La figura del delegado del Gobierno*

Como ya se ha aludido, la más precisa confirmación en el texto constitucional de la pervivencia de una Administración periférica estatal se encuentra en el artículo 154 CE, en el cual se define la figura del delegado del Gobierno con funciones de dirección sobre la Administración del Estado en el territorio de cada Comunidad Autónoma y de coordinar esta Administración, cuando proceda, con la Administración autonómica (75). No nos vamos a referir en este trabajo a los antecedentes de esta figura, tanto en nuestro Derecho histórico como en el Derecho constitucional comparado (76), al coincidir con SANTAMARÍA en que «se trata de un figura de nuevo cuño en el sistema administrativo español» (77), sobre todo si tenemos en cuenta también la novedad del modelo constitucional en que tal figura debe operar.

Analizaremos ahora cuál fue la interpretación constitucional de este nuevo órgano periférico, para contrastarlo más adelante con la regulación legal que tuvo lugar posteriormente.

(75) Artículo 154 CE: «Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinación, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad».

(76) Para un estudio de los antecedentes de esta figura, ver DÍAZ DE LIAÑO Y VALLES COPEIRO, «Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», *DA*, núm. 187, 1980, pp. 45 y ss.; LINDE, «El delegado del Gobierno», *DA*, núm. 182, 1979, pp. 256 y ss.; también en *La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución española de 1978*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1981, pp. 63 y ss.; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, pp. 1908 y ss.; URETA DOMINGO, «El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», *RVAP*, núm. 5, 1983, pp. 104 y ss.; MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, pp. 131 y ss.

(77) SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1036.

a) La función de dirección

El primer punto objeto de este análisis es, sin duda, la función de dirección sobre la Administración estatal presente en el territorio autonómico.

A mi juicio, gran parte del debate sobre la figura del delegado estriba en la contradicción existente entre la función de dirección, tal como está contemplada en el texto constitucional, y la realidad de la organización administrativa en que dicha función tiene que encajar.

En efecto, el texto constitucional habla claramente de una dirección orgánica, mientras que el encaje de la figura en la realidad administrativa tiende a una dirección funcional. Esta alternativa había sido ya discutida en el proceso de elaboración del precepto constitucional (78).

La lógica de la dirección implica, como ha señalado abundantemente la doctrina, la constitución de un escalón jerárquico de la delegación sobre todos los órganos periféricos de la Administración estatal, con todas las facultades que ello conlleva (79).

Sin embargo, una operación de este tipo llevaría aparejada una profunda reforma en el propio seno de la Administración central y en los propios aparatos del Gobierno, además de levantar, probablemente, los recelos de los poderes autonómicos frente a una figura tan poderosa en la misma capital de la Comunidad Autónoma (80).

En efecto, una concentración de todas las actividades administrativas periféricas en el escalón regional implica que dicho órgano debe cumplir una función de dirección unitaria de todos los servicios (81), lo cual debe tener su correspondencia en un órgano central, que no podría ser otro que la Presidencia del Gobierno o una vicepresidencia *ad hoc*. Se debería producir así una primera coordinación horizontal en el seno de la propia Administración central mediante la creación de un aparato que, si bien adquiriría un poder público indudable al ser un interlocutor necesario de todas las políticas departamentales, debería configurarse de forma tal que su actividad no fuese en menoscabo

(78) Ver esta discusión en LINDE, «El delegado», *op. cit.*, pp. 270 y ss.

(79) En este sentido, LINDE, «El delegado», *op. cit.*, p. 274; BAENA, *op. cit.*, p. 123, y PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1913; ARIÑO, «El Estado de las Autonomías: realidad política, interpretación jurídica», en la obra colectiva *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, p. 63.

(80) En este sentido, LINDE, «El delegado», *op. cit.*, p. 277.

(81) Téngase en cuenta que una lógica total de precepto constitucional, en su sentido literal, situaría bajo la dependencia jerárquica del delegado del Gobierno también la actividad de los Ministerios de Hacienda, Justicia y Defensa. Con una medida de este tipo, para DÍAZ DE LIAÑO y VALLES COPEIRO, «el riesgo es de colapso administrativo como consecuencia de la excesiva concentración de competencias en este nivel regional», *op. cit.*, p. 75.

de la eficacia de la gestión de los asuntos ordinarios. Existe, pues, una dificultad inicial tanto en el diseño de este órgano como en la decisión política de crear tal concentración de poder frente a los Ministerios, y estas dificultades son, en el plano del funcionamiento real de las instituciones, más poderosas que la coherencia teórica de la implantación de un modelo.

Paralelamente, esta opción, llevada a cabo consecuentemente, significa el fortalecimiento de la presencia política del delegado como interlocutor ante el poder político autonómico, lo cual implica otro frente de negociación de la reforma. Únicamente, mediante una radical desconcentración en favor del delegado de toda la actividad periférica del Estado, cuya intervención agotase la vía administrativa, podría añadirse un elemento de mayor eficacia a la reforma. Del mismo modo, el Gobierno de la nación podría tener puntualmente una evaluación territorializada de sus políticas.

Desde otra perspectiva, la lógica de la dirección orgánica ha llevado a parte de la doctrina a señalar la necesidad de suprimir como escalón orgánico la figura del gobernador civil (82). Esta propuesta de supresión se modula mediante su reconversión en una suerte de subdelegado del delegado (83) o la profesionalización de esta figura, constituyéndola en primer y único escalón periférico de la Administración estatal (84). Sin embargo, tal como veremos más adelante, la reforma de la propia organización interna en la Administración periférica está en función de una reforma del funcionamiento conjunto de las Administraciones públicas, aún no efectuada.

Finalmente, cabe señalar que la función de dirección del delegado del Gobierno se ha visto necesitada de estar amparada en un órgano colegiado de coordinación interna en el que estuviesen presentes los distintos órganos de la Administración del Estado que actúan en el territorio autonómico (85).

b) *La función de coordinación*

La interpretación del artículo 154 CE, relativa a las materias a que debía referirse la función de coordinación, deriva de la expresión «cuando proceda» contenida en el texto constitucional. Las primeras

(82) MORELL, *op. cit.*, p. 107; SALAS, *op. cit.*, p. 253; LINDE, «El delegado», *op. cit.*, p. 276; BASSOLS, *op. cit.*, p. 77.

(83) LINDE, *Ibid.*; BASSOLS, *Ibid.*

(84) T. R. FERNÁNDEZ, «La figura del delegado de Hacienda en la Administración española», *Hacienda Pública Española*, núm. 75, pp. 380 y ss.; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1927; DÍAZ DE LIAÑO y VALLES COPEIRO, *op. cit.*, p. 77.

(85) MORELL, *op. cit.*, p. 107; SALAS, *op. cit.*, p. 252; LINDE, *op. cit.*, p. 276; DÍAZ DE LIAÑO y VALLES COPEIRO, *op. cit.*, p. 78.

posiciones doctrinales coincidirán en que la coordinación encomendada al delegado del Gobierno debía limitarse al ámbito de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (86) y al de las competencias autonómicas que hubiesen sido delegadas o transferidas por el Estado en virtud del artículo 150.2 CE. Ciertamente es que, con relación a estas últimas, la coordinación se contempla como una de las posibles técnicas en que se puede concretar el control previsto en el propio artículo 150.2 y el artículo 153.b). Sin embargo, desde el momento en que se ha ido diluyendo el concepto inicial de competencia exclusiva, entendida ahora como competencia no excluyente según la doctrina del Tribunal Constitucional (87), la función de coordinación hay que entenderla referida como apta para ser aplicada a la globalidad de la actividad de las Comunidades Autónomas, si bien, en relación a cada materia, varía la técnica en que se concrete esta función (88).

Sin embargo, lo que pone de manifiesto el modelo de relación interadministrativa previsto en la Constitución, con relación a las Comunidades Autónomas, es la imposibilidad de realizar la función de coordinación desde una posición de jerarquía y ni siquiera de supremacía administrativa sobre los órganos de las Comunidades Autónomas (89). Se ha señalado, en este sentido, la inadecuación de atribuir a un órgano unipersonal cualquier función de coordinación, proponiéndose la creación de órganos colegiados con presencia paritaria de ambas administraciones (90).

(86) BASSOLS, *op. cit.*, p. 67; SOSA, «El control de las Comunidades Autónomas en la Constitución española», *DA*, núm. 182, 1978, pp. 149 y ss.; LINDE, *op. cit.*, p. 281; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1970.

(87) STC 16 de noviembre de 1981; STC 28 de enero de 1982; STC 28 de febrero de 1982; ver en este sentido MUÑOZ MACHADO, «Derecho público...», *op. cit.*, vol. I, pp. 357 y ss.

(88) En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estudio preliminar», en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparativo y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980, pp. 26 y ss. De otro lado, la STC de 5 de agosto de 1983, sobre la LOAPA, señalaba: «Entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia», *FJ*, núm. 13.

(89) BAENA, *op. cit.*, p. 125; LINDE, *op. cit.*, p. 278; GARCÍA ITURRIAGA, «La Administración periférica», *DA*, núm. 193, 1982, p. 130; DÍAZ DE LIAÑO y VALLES COPEIRO, *op. cit.*, p. 71. Recuérdese a este respecto la STC de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA que, al analizar su artículo 8.º, donde se contemplaban las Conferencias sectoriales, manifiesta: «El legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de los mismos, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas Conferencias no pueden sustituir a los órganos propios de las Comunidades ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de las mismas; las Conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción», *FJ*, núm. 13.

(90) LINDE, *op. cit.*, p. 278; GARCÍA ITURRIAGA, *op. cit.*, p. 132; DÍAZ DE LIAÑO y VALLES COPEIRO, *op. cit.*, p. 71.

Al margen, pues, de las técnicas concretas de control que pudieran derivarse del artículo 153.b), los instrumentos con que cuenta el delegado del Gobierno para coordinar la actividad administrativa de la Administración periférica estatal con la Administración autonómica no pueden ir más allá de la mera interlocución, mediación, colaboración o información (91). Cobra así gran importancia la función de coordinación interna, pues es evidente que para evitar descoordinaciones entre ambas administraciones el delegado debe poder intervenir directamente en la actividad de la propia Administración estatal, lo que nos remite a los problemas acerca de la efectividad de la función de dirección que ya hemos visto.

Todo lo anterior parece configurar principalmente en torno al delegado una actividad esencialmente política de relación institucional con los Gobiernos autonómicos (92).

Hay, no obstante, un amplio capítulo de posibilidades de actuación del delegado del Gobierno, como instrumento para la vigilancia y colaboración, en el ámbito de la coordinación entre el ordenamiento estatal y el ordenamiento autonómico (93). Sin embargo, una vez más, estas posibilidades están en función de la desconcentración que se efectúe desde los órganos centrales, en el aparato de la dependencia inmediata del delegado del Gobierno.

IV. LA REGULACION NORMATIVA ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA

1. EL DELEGADO DEL GOBIERNO

La característica más señalada de la regulación normativa del delegado del Gobierno es su provisionalidad. En efecto, esta normativa se caracteriza por la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, carente de un

(91) En el mismo sentido DÍAZ DE LIAÑO Y VALLES COPEIRO, *op. cit.*, p. 72; ALVAREZ RICO, «Coordinación y Autonomías», *DA*, núm. 196, 1982, p. 43.

(92) Sobre esta actividad, en lo que se refiere a la relación con el presidente de la Comunidad Autónoma, ver: BASSOLS, *op. cit.*, p. 66; BAENA, *op. cit.*, p. 125; LINDE, *op. cit.*, pp. 284 y ss.; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1923.

(93) Una descripción de estas funciones en DÍAZ DE LIAÑO Y VALLES COPEIRO, *op. cit.*, pp. 82 y ss. Sobre la actividad de supervisión del Estado con relación a las Comunidades Autónomas, ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cívitas, Madrid, 1983, pp. 117 y ss. Sobre las distintas concepciones de la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ver: GARCÍA DE ENTERRÍA, «La coordinación entre dos órdenes», en *Estudios sobre autonomías territoriales*, *op. cit.*, p. 345; MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público*, *op. cit.*, vol. I, p. 573; ALBERTI ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Auxilio y coordinación», en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 401; ORTEGA, *El régimen constitucional*, *op. cit.*, pp. 102 a 111.

contenido preciso, más allá de la regulación del estatuto personal del delegado (94), y por dos decretos anteriores a la ley —Real Decreto 1801/1981, de 2 de julio, y Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo—, que se refieren, en parte, a la organización interna de la delegación (95).

La propia exposición de motivos explica que se ha pretendido «configurar esta institución, por un lado, con estabilidad, y por otro, con flexibilidad. A la estabilidad contribuye el rango de la norma (96) y a la flexibilidad el contenido o los principios inspiradores de la misma». Esta provisionalidad o «flexibilidad» puede ser comprensible por varios motivos. En primer lugar, por su origen político, producto de una proposición de ley de la Minoría Catalana que, conforme a su visión institucional de esta figura, tendía a una regulación de mínimos competenciales (97). En segundo término, en el momento de su aprobación está presente la indefinición del modelo autonómico, con dos niveles de techos competenciales y el reciente cierre del proceso estatutario que acababa de completarse hacía poco más de seis meses. Por ello, se era consciente que no tenía sentido la profundización de una figura cuyos rasgos no debían delimitar un determinado modelo de desarrollo autonómico (98). La Ley 17/1983 supuso, pues, un retroceso en cuanto a su contenido normativo con relación al Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre.

A) *El delegado como órgano de interlocución política del Gobierno*

Sin duda, la función del delegado como órgano de interlocución es el aspecto que regula con más claridad la ley.

En efecto, su nombramiento supone la confianza directa del Presidente del Gobierno, que es quien hace su propuesta ante el Consejo de Ministros (art. 2), a través de cuyo aparato recibe las instrucciones para el desarrollo de su actividad (art. 10.2) y representa al Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 5). Asimismo, es el órgano de comunicación permanente con relación a las autoridades au-

(94) Para SANTAMARÍA, dicha Ley «posee un contenido casi tan ambiguo como el precepto que desarrolla», *op. cit.*, p. 1037; MUÑOZ MACHADO, por su parte, señala que «lo que la Ley contiene es el estatuto personal del delegado y la descripción de sus funciones principales», *op. cit.*, II, p. 177.

(95) Más adelante veremos otra legislación sectorial que atribuye alguna nueva función al delegado del Gobierno. Sobre su estructura orgánica véase también el Real Decreto 1474/1986, de 9 de mayo.

(96) Anteriormente la doctrina había criticado la falta de rango normativo en la regulación contenida en el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre. Ver, en este sentido, SALAS, *op. cit.*, p. 245; PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, p. 1907.

(97) BOCG de 15 de diciembre de 1982.

(98) Recuérdese que pocos meses antes había sido declarado inconstitucional el modelo compartido por la UCD y el PSOE en la STC de 5 de agosto de 1983 sobre la LOAPA.

tonómicas (art. 8) y anualmente eleva un informe al Gobierno sobre el funcionamiento de los servicios periféricos estatales (art. 9). Sin embargo, un rasgo más de su regulación provisional estriba en que a nivel central no existe ningún órgano específico del aparato de la Presidencia del Gobierno que tenga atribuida expresamente la canalización del flujo político hacia y desde las delegaciones del Gobierno.

B) *El delegado como órgano de supervisión de la Administración periférica*

Pese a repetidas referencias a la función de dirección del delegado: «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» (art. 5) y le corresponde «dirigir y coordinar la Administración civil del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma e impartir, conforme a las directrices del Gobierno, las instrucciones necesarias para ordenar la actividad de sus servicios», no hay una traducción de técnicas jurídicas que lo posibiliten (99). Veámoslo más detenidamente.

Es cierto que, con relación al Real Decreto 2238/1980, la «superior autoridad» del delegado se ejerce directamente sobre los servicios periféricos y no «a través» de los gobernadores civiles. Pero los instrumentos puestos a su servicio son sólo dos: impartir instrucciones y convocar la Comisión a que hace referencia el artículo 7 de la Ley 17/1983, a la que pueden asistir no sólo los gobernadores civiles de

(99) El Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, tampoco posibilitaba estas técnicas, pero en cualquier caso era más explícito. Así, según el apartado 2 de su artículo 6.º, le correspondía al delegado:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y de las normas reglamentarias del Estado, así como por el de los acuerdos y resoluciones del Gobierno y de los órganos de la Administración civil del Estado que sean de aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma.

b) Dirigir, impulsar, coordinar e inspeccionar los servicios y organismos de la Administración civil del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma e impartirles, de acuerdo con las directrices del Gobierno, las instrucciones necesarias para su actividad.

c) Dirigir y coordinar, en los términos previstos en las Leyes y a través de los gobernadores civiles, la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado.

d) Conocer e informar las propuestas de nombramiento y cese de los gobernadores y de los titulares de los órganos y servicios de la Administración periférica civil del Estado, correspondiente al ámbito de su jurisdicción.

e) Informar, con carácter previo a su aprobación, los planes y programas de inversiones públicas del Estado en el territorio de la Comunidad, así como impulsar, coordinar y vigilar su ejecución.

f) Ejercer las competencias que puedan ser desconcentradas o delegadas por el Gobierno o por alguno de sus miembros, de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

g) Ejercer cuantas otras atribuciones le confiera el ordenamiento jurídico estatal.

las provincias del territorio autonómico, sino también cualquier titular de un órgano o servicio periférico (100).

Además, no han sido desarrollados otros instrumentos previstos en la legislación sectorial. Así, en lo que se refiere a la facultad de inspección (101), contemplada en el apartado segundo de la disposición adicional sexta de la Ley 30/1984 de 2 de agosto (102), está pendiente de su regulación reglamentaria. Por su parte, el artículo 10 de la misma Ley 30/1984, atribuye al delegado «el ejercicio de las competencias que la legislación vigente atribuye a los subsecretarios y a los directores generales en relación al personal de los servicios periféricos de la Administración del Estado, sus organismos autónomos y de la Seguridad Social». Sin embargo, esta competencia está limitada, de un lado, sólo a los servicios periféricos de ámbito regional, ya que paralelamente se atribuyen similares competencias a los gobernadores civiles con relación a los servicios periféricos provinciales; de otro, tal competencia ha de entenderse «sin perjuicio de la superior dirección que corresponde a los departamentos ministeriales». Precisamente a través de esta última vía, el Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, se ha vaciado la competencia del delegado y también de los gobernadores civiles en su ámbito, reduciéndolas a una función de certificación de situaciones legales (tomas de posesión, jubilaciones forzosas, reconocimiento de trienios, excedencias voluntarias), informes (sobre autorización de compatibilidades), situaciones provisionales (comisiones de servicios por menos de seis meses sin cambio de Ministerio ni localidad) o cuestiones menores (permisos o licencias), siendo estas funciones tasadas y operando en favor de cada subsecretario la cláusula residual (103).

(100) No comparto, pues, la posición de PIÑAR MAÑAS, para el cual, tras la legislación descrita, manifiesta que: «No obstante, debe entenderse que éste puede y debe dirigir jerárquicamente la Administración periférica, pues ése y no otro es el principio recogido en el artículo 154 de la Constitución. Y por ello es incontestable que el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas debe entenderse investido de todas aquellas competencias que, reconocidas o no expresamente en la Ley reguladora, se otorguen con carácter general por el ordenamiento a quien ejerce una superior dirección sobre organismos jerárquicamente inferiores», *op. cit.*, p. 1916.

(101) La facultad de inspección, prevista en el Real Decreto 2238/1980, desaparece de la dicción de la Ley 17/1983.

(102) Disposición adicional 6.2 Ley 30/1983: «El Gobierno, en el plazo de seis meses, determinará mediante Real Decreto la superior función de inspección de servicios a que se refiere el apartado anterior y regulará las competencias en la materia de los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.»

(103) Real Decreto 2169/1984 de 28 de noviembre de atribución de competencias en materias de personal:

«Artículo 10. Los subsecretarios de los Ministerios, en el ejercicio de la superior dirección que les corresponde con relación a todas las funciones destinadas en los mismos, tendrán atribuidas las siguientes competencias:

1. Ejercer la jefatura y asumir la inspección de personal.
2. Reconocer la adquisición y cambio de grados personales.
3. La declaración de las situaciones de servicios especiales y de servicio en Comunidades Autónomas.

Similar tipo de limitaciones se produce en relación al ejercicio de la potestad disciplinaria. Esta se comparte con el gobernador civil (104) y se limita a la imposición de sanciones menores, quedando las de mayor importancia en manos de las autoridades superiores del respectivo Ministerio (105).

Tampoco la legislación sectorial ha sido muy generosa con la figura del delegado. Sólo dos leyes sectoriales, en lo que se me alcanza, le han atribuido alguna función concreta en la actividad de un Ministerio, por lo demás de carácter menor (106). El Ministerio del Interior,

4. La descripción provisional, en comisión de servicios, a puestos de trabajo que supongan cambio de localidad.

5. Autorizar la asistencia a cursos de selección, formulación y perfeccionamiento.

6. Todos aquellos actos de administración y gestión ordinaria del personal que no figuran atribuidos a otros órganos en este Real Decreto.

Artículo 11: Corresponde a las Subsecretarías de los Ministerios respecto de los funcionarios destinados en los Servicios Centrales de las mismas y de sus Organismos Autónomos y demás entidades dependientes de las mismas, y a los delegados del Gobierno y gobernadores civiles en relación a los funcionarios destinados en servicios periféricos de ámbito regional y provincial, respectivamente, las siguientes competencias:

1. La adscripción provisional, en comisión de servicios, a puestos de trabajo por tiempo inferior a seis meses y que no suponga cambio de Ministerio o localidad.

2. Dar posesión y cese a los funcionarios en los puestos de trabajo en que están destinados.

3. Declarar la jubilación forzosa y por incapacidad física.

4. La propuesta e informe sobre autorizaciones o reconocimientos de compatibilidad.

5. La concesión de permisos o licencias.

6. El reconocimiento de trienios.

7. La concesión de excedencias voluntarias cuando no sea por interés particular.

8. Atribuir el desempeño provisional de puestos de trabajo en los casos previstos en el artículo 21.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Esta competencia será ejercida por los directores de los Organismos Autónomos en relación con el personal funcionario destinado en sus Servicios Centrales.»

(104) Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de las Funciones de la Administración del Estado:

«Artículo 29.1. Será competente para ordenar la iniciación de expediente disciplinario el subsecretario del departamento en que está destinado el funcionario, en todo caso. Asimismo podrán acordar dicha incoación los directores generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los delegados del Gobierno o gobernadores civiles, respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial.»

(105) Real Decreto 33/1986, de 10 de enero:

«Artículo 47. Serán órganos competentes para la imposición de sanciones disciplinarias:

3. El subsecretario del Departamento en todo caso, los directores generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los delegados del Gobierno y los gobernadores civiles respecto a los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial, para la imposición de las sanciones de los apartados *d)* y *e)* del artículo 14.»

Dichos apartados *d)* y *e)* del artículo 14 se refieren a las sanciones siguientes:

d) Deducción proporcional de retribuciones.

e) Apercibimiento.

(106) Estas Leyes son:

— Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en cuyo artículo 99 le atribuye, compartiéndola con los delegados insulares y gobernadores civiles, la imposición de multas de hasta 5.000.000 de pesetas.

— Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, cuyo artículo 13.*b)* le faculta, también junto con el gobernador civil, para instar al ministro de Interior la aplicación de un plan de protección civil en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

por su parte, ha efectuado determinadas desconcentraciones de operaciones de gestión (107).

De todo lo anterior se desprenden dos conclusiones: *a)* la primera, que el delegado no tiene la menor posibilidad de decidir cuestión alguna que afecte a un departamento ministerial, por lo que su relación con éstos se limita estrictamente a lo dispuesto en el artículo 10.*b)* de la Ley 17/1983, según la cual los delegados «mantendrán la comunicación necesaria con los distintos departamentos ministeriales, a los que podrán elevar informe sobre las cuestiones o asuntos de la específica competencia de aquéllos»; *b)* la segunda conclusión es que con relación a los servicios periféricos, la barrera competencial del gobernador civil le impide relación alguna con los servicios provinciales, salvo que pueda convocarlos a la Comisión de coordinación.

Como ha señalado MUÑOZ MACHADO, el delegado del Gobierno «es un órgano que se superpone a todos los demás existentes como máxima instancia política, que no ejerce, por ella misma, funciones administrativas relativas a la gestión ordinaria de los servicios» (108). Su misión en este terreno es la de supervisión de los problemas existentes en el funcionamiento de los servicios periféricos.

La propia exposición de motivos reconoce expresamente la ausencia de esta función de dirección sobre el aparato periférico del Estado: «La Ley está inspirada en el criterio de no crear un nuevo escalón en la pirámide organizativa de la Administración del Estado, eludiendo, por tanto, cualquier regulación que, pormenorizada, pudiera ir en detrimento de la necesaria agilidad y eficacia en la tarea de coordinación en la que en definitiva se concreta la función del delegado.»

C) *El delegado como órgano de comunicación con las autoridades autonómicas*

De las distintas funciones que el delegado del Gobierno podía haber desarrollado con relación a las Comunidades Autónomas, la Ley 17/1983 y la posterior legislación sectorial han optado por configurarlo como un mero órgano de comunicación con las autoridades autonómicas.

(107) Real Decreto 229/1985, de 6 de febrero (BOE 10 de marzo de 1985), por el que se desconcentra, en favor de los delegados del Gobierno, gobernadores civiles y Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla, la contratación de inversiones para adquisición, construcción, aplicación y mejora de edificios y solares; y la contratación y aprobación del gasto correspondiente en los expedientes de gestión de bienes corrientes y de servicios.

— Resolución de 8 de febrero de 1986 (BOE 2 febrero de 1986) por la que se delegan en los delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla la designación de comisiones de servicio con derecho a indemnización.

(108) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, p. 173.

De una parte, las funciones de supervisión de la actividad autonómica en el Real Decreto 2238/1980 (109) han sido suprimidas en la Ley 17/1983. Es cierto que estas funciones las puede seguir ejerciendo de hecho, pues pueden entenderse incluidas dentro de su función de interlocución política con el Gobierno. No obstante, la supervisión de la legalidad autonómica y el respeto de su marco competencial pueden realizarse de forma centralizada y nada obliga a dicho aparato central a recabar la opinión política del delegado, ni a que sus observaciones se incluyan en el expediente previo a la formulación de un eventual conflicto de competencias o de un recurso de inconstitucionalidad (110).

En lo que se refiere a la función de coordinación de la actividad del Estado con la propia de la Administración autonómica, ésta ha sufrido una absoluta concentración a nivel de la Administración central. Así se ha producido en materias tales como la sanidad, protección civil, transportes terrestres, telecomunicaciones, educación, patrimonio histórico, seguridad pública y costas, donde la coordinación se articula a través de consejos nacionales donde están presentes los representantes de los gobiernos autonómicos (111).

(109) Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre: «Artículo 7.2: Incumbe, asimismo, al gobernador general:

a) Promover, si procede, el ejercicio de las acciones legales que puedan corresponder a la Administración del Estado para impugnar ante los Tribunales ordinarios y contencioso-administrativos los acuerdos y disposiciones normativas de rango inferior a las Leyes emanadas por los órganos de la Comunidades Autónomas.

b) Informar al Gobierno en cuanto al ejercicio por éste de la facultad establecida en el artículo 155.1 de la Constitución.

c) Proponer o informar al Gobierno respecto a la acción de impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución.

d) Instar al Gobierno para el ejercicio de la función prevista en el artículo 153.b), en relación con el artículo 150.2 de la Constitución, sobre el ejercicio de las funciones por el Gobierno y la Comunidad Autónoma.

e) Mantener las necesarias relaciones de cooperación entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma, especialmente en los supuestos de competencias conjuntas o compartidas y, en particular, en las que atañen a la ordenación general de la economía.

f) Asesorar al Gobierno sobre la transferencia o delegación de funciones y servicios estatales a favor de la Comunidad.

g) Informar regularmente al Gobierno sobre el ejercicio de sus funciones.

b) Cualesquiera otras competencias que se le atribuyan por norma legal o reglamentaria.»

(110) Hay que señalar, sin embargo, que en la práctica este flujo de comunicación política sí se produce, centralizado ahora hacia el Ministerio para las Administraciones Públicas, y asiste a las diferentes comisiones de colaboración que se han ido creando con diversas Comunidades Autónomas con el fin de negociar la eliminación y superación de las discrepancias que surgen en la interpretación de los respectivos ámbitos competenciales.

(111) Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art. 47); Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 117); Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (art. 17); Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 48); Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (art. 9); Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (art. 26); Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (art. 428); Ley 16/1985, de 25 de julio, del Patrimonio Histórico Español (art. 3).

Quizá el caso más paradigmático de esta centralización de la coordinación se observa en el área de sanidad, donde la función de alta inspección se realiza directamente por la Administración sanitaria del Estado en comunicación directa con los órganos de las Comunidades Autónomas para recabar cuanta colaboración precisen (112). El delegado del Gobierno, en cambio, sólo se contempla como órgano de tramitación, ante las autoridades autonómicas, de los incumplimientos detectados por los agentes que realicen la alta inspección (113).

En materia de seguridad pública está prevista la creación de Juntas de Seguridad en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía y propios «con la misión de coordinar la actuación de fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma». Sin embargo, aunque de hecho sea así, la ley no indica que el delegado del Gobierno deba formar parte de la representación del Estado en la Junta, ni que encabece dicha representación (114). A ello hay que añadir que, a diferencia de los gobernadores civiles, los delegados no forman parte de la cadena de mando de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (115).

A esta situación se suma la creación de la figura de los directores comisionados de los distintos departamentos ministeriales (116), los cuales ostentan la representación del departamento respectivo en el territorio donde actúan. Dicho ámbito territorial quedará determinado, en cada caso, en función de su mejor adecuación a la naturaleza de las funciones que haya de desempeñar y operará utilizando los servicios periféricos de su departamento ya existentes. Lo peculiar, a efectos de la teórica función de coordinación del delegado del Gobierno (117), es que, pese a estar bajo la autoridad de éste, los directores comisionados «actuarán como órganos de comunicación y coordinación con los servicios administrativos propios de las Comunidades Au-

(112) Ley 14/1986, General de Sanidad.

«Artículo 43.3. Las funciones de alta inspección se ejercerán por los órganos del Estado competentes en materia de sanidad. Los funcionarios de la Administración del Estado que ejerzan la alta inspección gozarán de la consideración de autoridad pública a todos los efectos, y en sus actuaciones podrán recabar de las autoridades del Estado y de los órganos de la Comunidad Autónoma y demás Administraciones Públicas la colaboración necesaria para el cumplimiento de las funciones que les están legalmente encomendadas.»

(113) Ley 14/1986, General de Sanidad.

«Artículo 43.4. Cuando como consecuencia del ejercicio de las funciones de alta inspección se comprueben incumplimientos por parte de la Comunidad Autónoma, las autoridades sanitarias del Estado advertirán de esta circunstancia a la misma a través del delegado del Gobierno.»

(114) Artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(115) Artículo 10 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(116) Artículos 4.º, 5.º, 6.º, 7.º del Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo.

(117) Más adelante volveremos sobre la figura de los directores comisionados a efectos de la organización de los servicios periféricos.

tónomas en relación con las actividades que específicamente se les encomienden».

A la vista de cuanto se ha descrito, se puede concluir con SANTA-MARÍA en que «tendencialmente la función coordinadora del delegado del Gobierno en poco más puede consistir que en una política de buenos oficios, de persuasión y de relaciones públicas» (118).

D) *El delegado como órgano de tutela extraordinaria de los entes locales*

Sin ser una de las funciones expresamente previstas en el artículo 154 CE, la Ley de Bases de Régimen Local ha venido a atribuir al delegado del Gobierno la única competencia que puede merecer propiamente tal denominación en la técnica jurídica. En efecto, el artículo 67 de dicha Ley le otorga la potestad de suspensión de los actos y acuerdos adoptados por una entidad local «que atentasen gravemente el interés general de España», así como la de adoptar «las medidas pertinentes a la protección de dicho interés». Esta función de tutela extraordinaria confirma la concepción del delegado como la máxima representación del Gobierno —intérprete de interés general de la nación— en el territorio (119).

2. EL GOBERNADOR CIVIL

Ya hemos visto anteriormente la evolución histórica de los rasgos fundamentales de la figura del gobernador civil y cómo éstos han variado en función del nuevo modelo político establecido por la Constitución de 1978.

Nos queda ahora analizar cómo se ordena la figura del gobernador civil en el nuevo esquema de la Administración periférica presidida por el delegado del Gobierno.

A) *La relación con el delegado del Gobierno*

La característica esencialmente política que han tenido hasta ahora las funciones del gobernador civil hace que su figura se solape con la del delegado del Gobierno. De hecho, tanto en las Comunidades Au-

(118) SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1040.

(119) Sobre este tema ver MORELL, *La administración local, op. cit.*, p. 167; ORTEGA, *El régimen constitucional, op. cit.*, p. 120.

tónomas uniprovinciales como en la mayor parte de las provincias donde tiene la sede el delegado, éste ha asumido al mismo tiempo las funciones del gobernador.

Ambos ostentan la representación del Gobierno y compiten en su calidad de primera autoridad de la Administración civil del Estado.

En el territorio provincial (120) es evidente que pese a la «superior autoridad» del delegado, éste no constituye un escalón jerárquico en el seno de la Administración periférica. Hemos visto anteriormente que toda la legislación se ha preocupado de dar a cada uno su propio nivel competencial con relación a los servicios regionales o provinciales, respectivamente.

Otro elemento de confusión lo constituye la distinta ubicación departamental del gobernador civil con relación al delegado. Este veíamos que dependía de Presidencia, aquél depende orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior. A ello se le añade que el delegado no interviene en el proceso de designación de gobernadores. Por lo tanto no puede decirse que el delegado y los gobernadores de su circunscripción conformen necesariamente un equipo político homogéneo. Piénsese, a tal efecto, las consecuencias que ello puede tener en Gobiernos de coalición.

Por último, cabe señalar que no hay una especial fórmula de relación del delegado con los gobernadores distinta del resto de los órganos periféricos, esto es, comunicación de instrucciones y convocatoria a la Comisión de coordinación del artículo 7 de la Ley 17/1983.

B) *La relación con los servicios periféricos*

La primera cuestión que conviene recordar es que el gobernador civil mantiene, respecto a los servicios provinciales, una relación directa y plena sin interferencias por parte del delegado del Gobierno, salvo la posible convocatoria a los titulares de tales servicios la Comisión de coordinación.

Ahora bien, esta relación está matizada por el hecho de que los servicios periféricos siguen dependiendo funcionalmente del respectivo departamento ministerial (121).

La amplia descripción de competencias respecto del personal de los mismos que hace el artículo 11 de su Estatuto se encuentran en la

(120) Artículo 1.º Real Decreto 3137/1980, de 22 de diciembre. También con relación a los entes locales hay que tener en cuenta que, como relación de colaboración, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local prevé la posible creación en cada Comunidad Autónoma de Comisiones Territoriales de Administración Local. Lógicamente será el delegado del Gobierno quien encabece la representación del Estado en dicha Comisión.

(121) Artículo 3.º Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo.

práctica recortadas por la propia legislación de funcionarios que, como vimos al tratar la figura del delegado del Gobierno, atribuye al subsecretario de cada departamento las principales competencias en materia personal: inspección, situaciones y régimen disciplinario (122).

Es cierto que cuenta con la potestad de suspensión, por razones de interés general, de los actos administrativos emanados por cualquier servicio provincial (123), pero hay que dudar de su operatividad por cuanto ya estaba presente en el Estatuto de 1958 (art. 13) y nunca se ha ejercitado (124).

Como instrumento de coordinación, cuenta el gobernador con una Comisión provincial de gobierno a la que pueden ser convocados todos los titulares de servicios provinciales (125).

Si bien el gobernador informa los nombramientos de los directores provinciales (126), no puede decirse que éstos formen tampoco un equipo homogéneo con el gobernador civil.

C) *La relación con la Administración Local*

La Ley de Bases de Régimen Local ha suprimido la anterior relación de tutela ejercida por el gobernador civil respecto de los entes locales. Hoy día el marco de relaciones interadministrativas se concreta en controles de legalidad plenamente judicializados (arts. 63 a 66 LRBRL), a cuyo efecto los gobernadores reciben, en un plazo de seis días, copia o extracto comprensivo de las resoluciones y acuerdos de dichos entes (127).

Junto a esta relación de control existe un amplio campo de comunicación entre los gobernadores civiles y los entes locales a través de las competencias de los primeros con relación al orden público, la seguridad ciudadana y la protección civil, que analizaremos a continuación.

(122) Artículos 10 y 11 Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, reproducidos en la nota núm. 103, y artículos 29.1 y 47.3 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, reproducidos en las notas núms. 104 y 105, respectivamente.

(123) Artículo 2.e) Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre.

(124) En el mismo sentido, SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 1044.

(125) Artículo 2.f) Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre.

(126) Artículo 5.4 Real Decreto 1801/1981, de 2 de julio. También informa respecto de los nombramientos de los directores territoriales, lo cual no deja de ser una incongruencia al estar éstos bajo la autoridad del delegado del Gobierno (art. 5.2 del mismo Real Decreto).

(127) Artículo 56 LRBAL y artículo 196 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre).

D) *Las competencias propias del gobernador civil*

El Estatuto de 1980 atribuye al gobernador civil tres potestades genéricas de intervención: la potestad expropiatoria (art. 14), la potestad sancionadora (art. 15) y la facultad de promover cuestiones de competencia y suscitar conflictos de atribuciones (art. 16).

Sin embargo, lo que en realidad da relieve en la actualidad al gobernador civil es el ejercicio de las competencias propias del Ministerio del Interior, del que actúa como verdadero delegado provincial.

Así, en materia de seguridad, el gobernador ejerce el mando directo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (128) e informa a la Junta de Seguridad autonómica, allí donde exista, sobre las deficiencias observadas en cuanto a la coordinación, mutuo auxilio e información entre ambos cuerpos de policía (129).

Sigue ejerciendo las tradicionales competencias derivadas de la Ley de Orden Público de 1959 (art. 6), si bien, como ya se ha indicado, matizadas por la nueva concepción del orden público en el marco del ejercicio de los derechos fundamentales (art. 10 CE) y de la aplicación de los principios constitucionales del Estado de Derecho a la potestad sancionadora de la Administración (arts. 9.3, 24 y 25 CE).

La Ley de Protección Civil, por su parte, junto a la actividad que desarrolle en el seno de las competencias del Ministerio del Interior, atribuye al gobernador la potestad de aplicar el Plan provincial de protección y la movilización de los servicios y medidas necesarias ante situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública producida en uno o más municipios de su provincia [art. 13.a)].

Asimismo, como órgano del referido Ministerio, se han desconcentrado en favor de los gobernadores civiles competencias en materia de juegos de azar y seguridad de bancos, cajas de ahorro, entidades de crédito (130) y, en relación con algunos gobiernos civiles, determinadas facultades en materia de expulsión de extranjeros (131).

(128) Artículo 10.3 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Téngase en cuenta, no obstante, que según el artículo 242 del Real Decreto 1346/1984, de 11 de julio, sobre Régimen Disciplinario del Cuerpo Superior de Policía, el gobernador no ostenta el ejercicio de la potestad disciplinaria.

(129) Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

(130) Real Decreto 1775/1981, de 2 de julio.

(131) Gobernador civil de Las Palmas, resolución de 29 de octubre de 1984; gobernador civil de Barcelona, resolución de 26 de enero de 1986; gobernador civil de Gerona, resolución de 4 de abril de 1986; gobernador civil de Valencia, resolución de 20 de mayo de 1986; gobernador civil de Orense, resolución de 20 de mayo de 1986.

3. LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS

A) *El modelo de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*

Tras la reforma de 1977 (132), la necesidad de una reordenación de la Administración periférica vuelve a surgir en el seno de los trabajos de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. En su conocido informe (133), la Comisión plantea seis puntos básicos de reforma:

1. Potenciación de los servicios periféricos ampliando la esfera de competencias resolutorias y dotándoles de unos amplios medios, para constituir servicios operativos y en pleno rendimiento de cara a su eventual transferencia a las Comunidades Autónomas.

2. Supresión masiva de los servicios periféricos en la medida que se hagan efectivas las transferencias a las Comunidades Autónomas.

3. Pérdida de la relación funcional de los servicios subsistentes con sus órganos centrales y reagrupación orgánica en torno a la figura del gobernador civil.

4. Conversión del gobernador civil en único delegado de la Administración del Estado en la provincia.

5. Organización interna del gobierno civil en base a dos grandes áreas homogéneas de servicios a cuya cabeza estarían unos delegados sin vinculación directa con la Administración central.

6. Reordenación de los servicios regionales, conforme a los criterios anteriores en torno a la figura del delegado del Gobierno.

Estos principios, con la salvedad de mantenerse la autonomía de los delegados de Hacienda, se traducirían normativamente, tras los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, en los artículos 29 y 30 del anteproyecto de la conocida LOAPA, la cual, tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, aparecería definitivamente publicada como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

La mención de este *iter* legislativo es importante a la hora de analizar las normas reglamentarias que en ese mismo período aparecieron regulando la reforma de la Administración periférica, las cuales sólo en parte recogieron la opción política contenida en tales acuerdos.

(132) Ver nota número 29.

(133) *Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías*, CEC, mayo de 1981. Servicio de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, pp. 81, 91 y 92.

B) *La reordenación de los Reales Decretos 1801/1981 y 1223/1983*

Por virtud del Real Decreto 1801/1981, de 2 de julio, se ordena la agrupación de todos los servicios periféricos de ámbito provincial de cada uno de los diferentes Ministerios y de sus organismos autónomos en una única dirección provincial departamental (art. 5).

Dichas direcciones provinciales se sitúan bajo la autoridad del gobernador civil, manteniendo su dependencia orgánica y funcional de los respectivos Ministerios (art. 3.2).

Igual operación se ordena con relación a los servicios de ámbito superior al de la provincia, constituyéndose una única dirección territorial regional, bajo la autoridad del delegado del Gobierno (art. 5.2) (134).

A su vez, el Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo, ordena, de un lado, la supresión de direcciones provinciales «atendiendo al volumen de las funciones y servicios propios de aquellos que hayan sido transferidos a las correspondientes Comunidades Autónomas» (art. 3).

Al mismo tiempo, las unidades de cada dirección provincial suprimidas, cuyas funciones y servicios no estuvieran afectados por las transferencias, se adscriben orgánicamente a los respectivos gobiernos civiles, manteniendo la dependencia funcional del respectivo Ministerio (135).

C) *Los directores comisionados*

Finalmente, se procede a la creación de la figura de los directores generales comisionados (arts. 4 al 7), a los que ya hemos hecho referencia, los cuales actúan, bajo la autoridad del delegado del Gobierno, en el área geográfica más conveniente a su misión, aunque con dependencia funcional del Ministerio y con el apoyo orgánico de los servicios periféricos del departamento. Esta figura, de cuyo potencial peligro como fórmula de reinención de las extinguidas direcciones provinciales ya ha advertido la doctrina (136), merece alguna reflexión.

(134) Dicha operación se traduciría en una larga lista de Reales Decretos, del 3315 al 3323, todos ellos de 29 de diciembre de 1981.

(135) A esta operación corresponden en Educación y Ciencia: Reales Decretos 2691 y 1692/1983, de 15 de junio, y Reales Decretos 2693 y 2694/1983, de 5 de octubre; Cultura: Reales Decretos 1686/1984, de 4 de julio; Real Decreto 2331/1985, de 20 de noviembre, y Real Decreto 815/1986, de 11 de abril; Sanidad y Consumo: Real Decreto 2825/1983, de 19 de octubre, y Real Decreto 1412/1984, de 4 de julio; Administraciones Públicas: Real Decreto 490/1986, de 21 de febrero; Obras Públicas y Urbanismo: Real Decreto 2600/1985, de 9 de octubre.

(136) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, II, p. 177.

Hay que destacar, en primer lugar, que se trata de Delegaciones permanentes, con relación directa tanto con sus órganos centrales como con la Administración autonómica. En segundo término, el hecho de no requerir una estructura orgánica nueva y apoyarse en la ya existente, no tiene por qué resultar en un vínculo de relación con los gobiernos civiles o delegaciones del Gobierno donde están enclavadas, sino, antes bien, pueden ser un polo de la autonomía funcional que distorsiona la unidad orgánica que se haya podido configurar. Por último, cabe señalar que, así como el proceso de unificación periférica en delegaciones provinciales únicas y la posterior supresión de las que no ejerciesen, tras transferencias, un importante volumen de competencias, están en la línea indicada por lo establecido en el actual artículo 23 de la LPA, de constituir una única delegación provincial de la Administración del Estado en torno al gobernador civil, la figura de director comisionado está en contra de esta lógica y, en términos formales, habría que entenderla derogada por la posterior publicación de la Ley del Proceso Autonómico.

Es cierto que parece haberse redactado de forma que quepan interpretaciones que salven esta contradicción de jerarquía normativa en base a la indeterminación del ámbito territorial en que el delegado comisionado cumple sus funciones. Este ámbito, sin embargo, será infra-provincial, provincial, supraprovincial o autonómico, pues su función de coordinación y comunicación con la Administración autonómica, no hace pensable una funcionalidad territorial supra autonómica. Por ello, es una figura contraria al mandato legal de suprimir bien las delegaciones provinciales (art. 23 LPA), bien los servicios regionales o infra-provinciales (art. 23 LPA) (137).

No se me escapa el actual arrinconamiento político de la Ley del Proceso Autonómico. Sin embargo, cualquier proyecto futuro de reforma tendrá que tener en cuenta su rango normativo a la hora de proceder a su eventual regulación.

(137) En lo que se me alcanza se ha procedido, no obstante, a la creación del director comisionado del Ministerio de Sanidad y Consumo en la Comunidad Valenciana por Real Decreto 170/1988, de 26 de febrero (BOE núm. 53, de 2 de marzo).

V. LOS PROYECTOS DE REFORMA

1. NUEVOS ELEMENTOS PARA LA CLARIFICACIÓN DEL MARCO DE LA REFORMA

De todo lo analizado hasta ahora se desprende que la Administración periférica ha sido objeto de una regulación dispersa y, de alguna forma, el mantenimiento de esta situación ha estado justificado por la fluidez del proceso de implantación del Estado autonómico con distintos niveles competenciales. Hace ya casi un año que ha transcurrido el plazo de cinco años establecido en el artículo 148.2 CE para que todas las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE puedan igualar sus techos competenciales al de las Comunidades que acudieran por la vía del artículo 151 CE. Sea cual sea la vía por la que se produzcan esta ampliación de competencias —reforma de los Estatutos, artículo 1 CE o leyes de transferencias o delegación (art. 150.2 CE) (138)— va a suponer una nueva reducción del actual ámbito competencial de la Administración periférica y el final de la delimitación teórica de las esferas de actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Estaríamos ante un período que, con relación a 1983, tiene tres elementos nuevos que clarifican el marco donde tendría que diseñarse un nuevo modelo de Administración periférica. Estos elementos son: *a)* la adhesión de España a las Comunidades Europeas; *b)* la regulación de la autonomía local en el juego de los poderes políticos territoriales, y *c)* la equiparación de techos autonómicos, como principio de inexcusable referencia.

Es evidente que cada uno de estos elementos puede ser objeto de interpretaciones maximalistas o minimizadoras con relación al espacio de actuación que corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas. Una posición extrema en favor del máximo espacio autonómico se basaría en entender: *a)* que el protagonismo del Gobierno de la nación como interlocutor del Estado ante los órganos comunitarios en nada afecta a la situación anterior del Tratado de Adhesión; *b)* que son las Comunidades Autónomas el interlocutor privilegiado de los entes locales, y *c)* que la nueva ampliación de los techos autonómicos obliga a una definitiva reforma de la Administración del Estado, reduciendo su volumen y transformando la naturaleza de su actividad. La posición del extremo contrario podría plantear: *a)* el monopolio de las relaciones supraestatales en favor del Gobierno implica una necesaria

(138) Sobre este tema ver GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema...*, op. cit., pp. 44 y ss.; TORNOS y otros, *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988.

intermediación administrativa entre las Comunidades Autónomas y las Comunidades Europeas; *b*) el modelo constitucional aboga por una relación bifrente del poder local con el Estado y las Comunidades Europeas, pudiendo producirse mecanismos de descentralización directa del Estado en los entes locales; *c*) la creciente complejidad de la dirección política y su formulación técnica hacen necesaria una reforma de la Administración del Estado que no tiene que implicar necesariamente ni la reducción de su volumen ni su reclusión a un único aparato central.

Ambas perspectivas, como resaltábamos antes, tendrían su reflejo en distintas propuestas de reforma de Administración periférica, basados ambos en dos principios incluidos en el mismo precepto constitucional: el de descentralización y el de desconcentración.

2. LA PROPUESTA DE UN FEDERALISMO DE EJECUCIÓN

Esta propuesta parte de lo que se ha dado en denominar una «lectura federalista» del título VIII de la Constitución, que tiene en la actualidad sus principales valedores en un conjunto de constitucionalistas y administrativistas catalanes (139).

En lo que se refiere al tema que nos afecta, esta lectura exigiría, en palabras de SOLÉ TURA, las siguientes medidas: «1. Impulsar la desaparición de la Administración periférica del Estado, partiendo de la base de que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han de ser consideradas como la representación normal del Estado. 2. Fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación estables entre las autonomías y el poder central, no solamente a nivel administrativo, sino también a nivel legislativo y ejecutivo» (140).

En la misma línea AJA propone «aumentar los traspasos de servicios y funcionarios —especialmente dentro del proceso de igualación competencial— y donde sea posible acudir a la técnica de la delegación intersubjetiva, de forma que la Administración central mantenga las facultades de vigilancia, revocación y avocación, pero traspase los medios a las Comunidades Autónomas siempre con la aceptación de éstas».

Como confiesan, en fin, otros autores, la propuesta «se orienta claramente a favor de la implantación de un modelo basado en el federalismo de ejecución» (141).

(139) AA. VV., *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Editorial Planeta, col. Documentos, Barcelona, 1988; TORNOS y otros, *Informe...*, *op. cit.*

(140) SOLÉ TURA, «Una lectura autonómica y federal del modelo de Estado constitucional», en *El federalismo y Estado de las Autonomías*, *op. cit.*, p. 127.

(141) TORNOS y otros, *op. cit.*, p. 128.

Esta propuesta de acudir a la vía de la delegación de las competencias estatales en entes territoriales no es nueva en nuestra doctrina. Un antecedente lo encontramos en uno de los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA de finales de los años cincuenta (142). En este trabajo se reflexiona en torno a una afirmación de PREUSS realizada dentro del debate en torno a la reforma bismarkiana: «Ni conceptual ni prácticamente hay otro camino para una efectiva descentralización (y desconcentración) de la administración que el camino de la administración local», y se propone para el caso español de la época una fórmula de colaboración entre el Estado y los entes locales mediante la técnica de la delegación del ejercicio de las competencias de la administración periférica estatal en la provincia. Rechaza así dicho autor la línea de reforma de los años 57 y 58, entendiéndolo equivocado el intento de «llenar a nuestros Gobiernos Civiles de un contenido administrativo que desde hace mucho tiempo ya no tiene» (143). A su juicio, «la verdadera alternativa está en la extensión sistemática de este tipo de fórmulas colaborativas, mediante las cuales el Estado sitúa localmente sus propios servicios a través de los entes locales, precisamente» (144).

La opción de GARCÍA DE ENTERRÍA hacia la fórmula de la descentralización territorial antes que al reforzamiento de los gobiernos civiles, mediante una amplia operación de descentralización administrativa, referida en su momento a las diputaciones provinciales, hay que ponerla hoy en conexión con otros trabajos posteriores. Así, tras la Constitución de 1978 entiende que «el eje básico de la descentralización está en las Comunidades Autónomas y sobre ellas pivota el sistema entero de las colectividades locales» (145), puesto que, en definitiva, «la salvación del principio autonómico de autogobierno sólo en el nivel regional puede ya encontrarse y este nivel no es ya un puro nivel de gestión, sino un sistema político sostenido y animado con poderes políticos que pueden dar a ese autogobierno un respaldo efectivo, lo cual es, además, clave, como ya he notado, para que la descentralización resulte efectiva» (146). Veremos más adelante, no obstante, que para GARCÍA DE ENTERRÍA, la descentralización territorial no implica el desmantelamiento total de la Administración periférica estatal (147).

Una parte importante de la doctrina española va a apoyar la vía de la descentralización territorial. Así, en uno de los primeros trabajos que aparecen sobre este tema, tras la aprobación de la Constitución,

(142) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Prefectos y gobernadores civiles*, op. cit.

(143) GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., p. 61.

(144) GARCÍA DE ENTERRÍA, op. cit., p. 63.

(145) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Prólogo a la 2.ª ed. de Problemas actuales de régimen local*, IGO, Sevilla, 1986, p. 11.

(146) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Prólogo*, op. cit., p. 14.

(147) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudio sobre autonomías territoriales*, op. cit.

BASSOLS sostendría que «en el terreno de los principios, la vía más fiel al espíritu constitucional sería que el Estado ejerciera sus competencias en el territorio a través de las Comunidades Autónomas, por cuanto la Constitución no se limita a reconocer a dichas Comunidades como un fenómeno de simple descentralización, sino una estructuración de la vida política mucho más profunda que afecta a la misma forma del Estado: como Estado regional» (148).

También la idea de la descentralización territorial preside la obra autonómica de MUÑOZ MACHADO. Tanto en el volumen I de su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (149), como en el volumen II (150), MUÑOZ MACHADO opta por profundizar al máximo la idea del ejercicio de las competencias ejecutivas estatales por los servicios administrativos de las Comunidades Autónomas: «La misma existencia de una administración periférica tan extensa como la que existió entre nosotros en la etapa de centralización era una alternativa a la Administración a través de las entidades territoriales. Alternativa que ahora se presenta de manera mucho más viva y radical en cuanto que son las Comunidades Autónomas las que han recibido la mayor parte de las competencias ejecutivas, bien sea en relación a su propia legislación, bien en la relación con la legislación estatal» (151). El hecho de que, dentro de los posibles modelos previstos en los sistemas federales o regionales, la Constitución Española no haya recogido la regla del federalismo norteamericano según la cual la federación ejecuta la legislación aprobada por las Cámaras de Washington, hace que MUÑOZ MACHADO entienda que «el régimen del reparto de competencias ejecutivas se apoya entre nosotros, como los sistemas alemán y austriaco, en dos ideas teóricas: primera, una cláusula general que beneficia a las Comunidades Autónomas; segunda, reservas puntuales de competencias de ejecución en favor del Estado en los concretos casos en que la Constitución establece» (152). La base constitucional de tales sistemas centroeuropeos estaba en una cláusula general de atribución ejecutiva a los entes territoriales y una reserva federal de ejecución vinculada al concepto de soberanía y de unidad nacional. Por ello, para MUÑOZ MACHADO la presencia del Estado en el territorio debe ser excepcional y deben utilizarse fórmulas de delegación del ejercicio de la competencia siempre que la naturaleza de la misma sociedad lo permita (153). La delimitación de las competencias que goza de esta naturaleza la sos-

(148) BASSOLS, *op. cit.*, p. 69.

(149) MUÑOZ MACHADO, *Las competencias ejecutivas*, apartado X del capítulo V del vol. I.

(150) MUÑOZ MACHADO, *La articulación de las relaciones entre las Administraciones territoriales*, capítulo VIII del vol. II.

(151) MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, vol. I, p. 442.

(152) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. II, p. 155.

(153) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. I, p. 447.

tiene el mencionado autor distinguiendo, de entre el listado del artículo 149.1, las materias donde la Constitución no admite una participación competencial de las Comunidades Autónomas —nacionalidad, relaciones internacionales, defensa, hacienda, etc.— de aquellas otras donde las Comunidades Autónomas puedan actuar bien en un plano meramente ejecutivo e incluso compartiendo la disciplina legislativa de una materia (154).

GARCÍA DE ENTERRÍA, si bien entiende también que el artículo 150.2 hace referencia al concepto de soberanía, en ningún caso la transferencia o delegación puede abarcar la totalidad de la competencia, sino sólo a determinadas facultades, permaneciendo en mano estatal la titularidad de la misma y la potestad de retorno de las facultades transferidas (155).

La traducción de la doctrina de las competencias estatales de soberanía a la Administración periférica significaría que ésta quedaría reducida a los servicios de Hacienda y Seguridad Social, además de los de la Administración Militar y de Justicia (156).

En aplicación de todo lo anterior, TORNOS, AJA, FONT, PERULLES y ALBERTI, en su *Informe sobre las Autonomías*, plantean una propuesta articulada de reforma de la Administración periférica basada en el federalismo de ejecución (157). Esta propuesta consiste en una potenciación de la figura del delegado del Gobierno y la supresión del gobernador civil, que sería sustituido por tres delegados provinciales: los delegados de Hacienda e Interior, que mantendrían una relación directa con sus respectivos Ministerios, y un delegado de Presidencia (158), nombrado a propuesta del delegado del Gobierno, al que se vincularían orgánica y funcionalmente las unidades periféricas que subsistiesen tras un amplio proceso de transferencias o delegaciones en las Comunidades Autónomas.

(154) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. I, pp. 467 y 468. Ver también, sobre este tema, BASOLS Y SERRANO, «El artículo 149 de la Constitución en relación al artículo 150.2: Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas», *RAP*, núm. 197, 1982, pp. 60 y ss. Una posición maximalista, que incluye la materia de Hacienda General entre las que es posible delegar, en LOZANO ROMERAL, «Hacia un federalismo de ejecución», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, IEF, Madrid, 1988, vol. I, pp. 921 y ss.

(155) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías, op. cit.*, pp. 153-155.

(156) Real Decreto 123/1988, de 12 de febrero, por el que se crean las gerencias provinciales del Ministerio de Justicia como órganos desconcentrados del mismo para la gestión de las medidas relativas a la Administración de Justicia.

(157) TORNOS y otros: *Informe...*, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

(158) En su propuesta los autores se refieren al desaparecido Ministerio de Presidencia. No sabemos, por tanto, si su intención es hacerlo depender, al igual que el delegado del Gobierno, de Presidencia de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno en el seno del Ministerio de Relaciones con las Cortes, o del Ministerio para las Administraciones Públicas.

Esta propuesta aporta algunas soluciones, pero más en relación al ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas que a los problemas propios de la Administración periférica estatal.

Se resuelve así únicamente el problema de la anterior diversidad de origen departamental entre delegado y gobernador, y apuesta por la dependencia funcional de las unidades periféricas específicas en torno al delegado provincial de Presidencia.

Quedan, por contra, otros importantes problemas por resolver. En primer lugar, nada se dice sobre las potestades de estos órganos periféricos, si deben ser, como hasta ahora, unidades sin real capacidad de resolución o, en cambio, se produce una verdadera desconcentración; si se confirma la relación entre delegado del Gobierno y delegado provincial como una relación jerárquica, si las resoluciones del delegado del Gobierno agotan la vía administrativa, si ambos delegados ejercen plenamente la función de inspección de los servicios y se equiparan a las Subsecretarías en el ejercicio de la potestad disciplinaria.

De otro lado, la propuesta no da indicaciones de cómo resolver la centralización funcional de las unidades periféricas, tanto en su propio ámbito territorial (159) como con relación a las implicaciones que ello conlleva en la propia Administración central. ¿Cuál sería el órgano central del que dependiesen los delegados? ¿El propio Presidente del Gobierno? ¿Habría que formalizar la existencia de una Vicepresidencia de Coordinación Territorial? ¿Cómo se compagina lo anterior con las funciones de la Secretaría de Estado para las Comunidades Autónomas?

La neta separación orgánica y funcional de los delegados de Hacienda e Interior, ¿implica que éstos quedan fuera de las facultades de coordinación y dirección del delegado del Gobierno? La pretensión de evitar las tensiones entre delegado y gobernadores, ¿no puede reproducir una tensión más radical entre delegado del Gobierno y delegado del Interior? ¿Sería competencia del órgano central de coordinación territorial resolver estas competencias?

(159) Téngase en cuenta a este respecto la siguiente reflexión de MUÑOZ MACHADO, autor que, como sabemos, también sitúa su posición dentro de los parámetros teóricos del federalismo de ejecución: «Ese resto de Administración periférica —cuya continuidad autoriza directamente la Constitución— estará siempre constituida por órganos que desarrollan funciones muy especializadas y que, por esa razón, difícilmente podrán, primero, traerse a la sede regional —recuérdese lo ya dicho sobre este punto y, en particular, en los ejemplos de correos o sanidad portuaria— y, en segundo, permitir que su actividad sea dirigida efectivamente por el delegado del Gobierno y no directamente por los departamentos ministeriales responsables, que tendrán que pasar por la práctica sobre la figura del delegado.

Parece, pues, vano intentar robustecer las funciones de dirección del delegado y las responsabilidades administrativas sobre sectores concretos de actuación del Estado, que en cuanto tengan que ser ejercidos en el territorio regional seguirán encomendados a órganos y servicios separados casi totalmente de su influencia», *op. cit.*, vol. II, p. 176.

Aun resolviendo tales problemas de funcionamiento real de la Administración periférica, la propuesta de federalismo de ejecución cuenta, no obstante, con otros obstáculos de índole política que simplemente apuntamos, pero en los que sería necesario profundizar para su eventual superación.

En primer lugar, esta propuesta deja reducido el papel del Estado en el territorio a sus aspectos más represivos: Ejército, Policía, Justicia y Hacienda, por lo que había que generar culturas positivas de unidad de la nación.

En segundo término, deberían quedar despejadas las dudas que pueda albergar el Estado con relación a la no politización del ejercicio de los controles de supervisión que se reservase el Estado —vigilancia, revocación o avocación— tras la delegación o transferencia.

Por último, el funcionamiento del sistema que contiene la propuesta requiere la efectividad del principio de lealtad constitucional, especialmente en relación al flujo de información que el Estado precisa para la evaluación y reelaboración de sus políticas. Téngase en cuenta que la característica de impenetrabilidad desde el exterior de nuestras Administraciones Públicas hace dudosa la eficacia de las altas inspecciones de carácter puntual. Si la ausencia del flujo de información o la parcialidad de estas informaciones provocase una permanente inspección, probablemente se terminaría por reproducir una nueva Administración periférica.

3. LA PROPUESTA DE UNA PRESENCIA DESCONCENTRADA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO

Esta propuesta se basaría en tres premisas: *a*) la afirmación de que las funciones que tiene atribuidas el Estado permitan el mantenimiento de un aparato propio en el territorio; *b*) que dicho aparato debe ser reforzado mediante una amplia desconcentración, y *c*) que su funcionamiento exige una reorganización, tanto dentro de la propia Administración periférica como de su relación con el aparato central de la Administración.

A) *El mantenimiento de un aparato propio en el territorio*

La fundamentación del mantenimiento de un aparato propio de la Administración del Estado en el territorio puede ampararse en el listado de funciones atribuidas a nivel estatal, así como la potestad de autoorganización que es propia de cada ordenamiento jurídico:

Probablemente, debido a las connotaciones autoritarias del centralismo a lo largo de toda la historia política española, no se ha planteado con rotundidad la necesidad de esta presencia del Estado en el territorio (160). Lógicamente el énfasis se ha situado en la puesta en marcha de la descentralización política prevista en el artículo segundo y en el título VIII de la Constitución. Ese esfuerzo ha sido imprescindible. Sin embargo, no puede dejar de plantearse que la descentralización no supone en nuestro modelo constitucional una pérdida del papel del Estado en el territorio. Evidentemente este papel tiene que ser redimensionado con relación a la situación preconstitucional, esto ya nadie lo pone en duda. El debate está, sin embargo, en los ámbitos de actuación que le restan al Estado, porque las diferencias de ese ámbito, tanto organizativas como cuantitativas, condicionan el tipo de organización del aparato político-administrativo que el Estado pre-disponga.

Se trata, en suma, de esbozar si, además de su señalamiento expreso en la Constitución, las funciones del Estado exigen o pueden justificar una legítima opción del mantenimiento de un aparato periférico propio acorde con tales funciones.

Estas funciones del Estado a analizar serían las siguientes: la ejecución directa que le estuviere reservada por el artículo 149.1, la supervisión sobre la actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas, la intermediación con las Comunidades Europeas, la función normativa y la planificación económica y de infraestructura.

a) *La ejecución directa reservada al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución*

Pese a que de la lista de materias cuya competencia reserva el artículo 149.1 al Estado hay ocasiones donde se remite a las Comunidades Autónomas su ejecución, hay también referencias más numerosas a la propia ejecución del Estado (párrafos 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 31, 32) diecinueve respecto de treinta y dos párrafos.

A este listado hay que añadir, tal como ha estudiado GARCÍA DE ENTERRÍA (161), tres criterios interpretativos del Tribunal Constitucional que amplían la ejecución estatal al ámbito definido estatutariamen-

(160) Ya vimos (notas núms. 57 y 58) que la doctrina admite que de la interpretación de la Constitución se deriva la permanencia de una Administración periférica del Estado, pero no ha existido una justificación sobre el fondo de la cuestión.

(161) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías...*, op. cit., pp. 195 y ss., a quien seguimos en la exposición de estos supuestos, y a cuyo estudio jurisprudencial, por razones de extensión de este trabajo, nos remitimos.

te como de ejecución exclusiva por parte de las Comunidades Autónomas. Estos criterios son tres: la ejecución supraautonómica, la ejecución de urgencia y la ejecución derivada de la normativa básica del Estado.

En base al primer criterio se han reconocido competencias de ejecución al Estado en materia laboral (149.1.7.^o), de crédito y banca (149.1.11) y mercantil (149.1.6.^o).

En base al criterio de la urgencia se ha extendido la competencia genérica del Estado sobre seguridad pública a la ejecución en materia sanitaria (149.1.16), pero este criterio autoriza a pensar su aplicación a otras materias como medio ambiente (149.1.23) o seguridad minera o energética (149.1.24).

Por fin, en base a la inseparabilidad que se pueda dar en ciertos casos, entre la normativa básica y su ejecución, se otorga al Estado esta última competencia en relación, una vez más, al crédito (149.1.11), a la planificación general de la actividad económica (149.1.13), radiodifusión (149.1.27) y sanidad (149.1.16).

Existe, pues, aunque en muchas ocasiones sea con carácter puntual, un amplio espectro de asuntos cuya ejecución corresponde al Estado, en función de lo cual y en uso de su potestad de autoorganización, éste puede configurar una red de unidades periféricas, si estimase que éste es el ámbito territorial más adecuado para su actuación. Todo ello, como vemos, dentro del más estricto respeto al modelo de articulación de competencias que deriva de la Constitución.

b) *La supervisión sobre la actividad ejecutiva de las Comunidades Autónomas*

Como es sabido, el reparto constitucional de competencias atribuye a las Comunidades Autónomas una extensa función de ejecución que, como ha sintetizado MUÑOZ MACHADO (162), puede referirse a los siguientes supuestos:

- Ejecución de normativa autonómica dictada en función de una competencia legislativa exclusiva y plena.
- Ejecución de normativa básica del Estado y la correspondiente normativa autonómica de desarrollo.
- Ejecución de normativa estatal de carácter exclusivo y pleno.
- Ejecución cuyo ejercicio provenga de una delegación o transferencia.

(162) MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, op. cit., vol. I, p. 450.

Con relación al primero de estos supuestos sólo cabe al Estado ejercer una supervisión general relativa a la legalidad de la actuación autonómica con relación al ordenamiento jurídico (163), cuyo cauce de control no es otro que la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 153 CE).

A su vez, con relación a la ejecución autonómica derivada de una delegación o transferencia estatal, cada Ley orgánica de transferencia podrá incluir las formas de control que estime conveniente, respetando, como sabemos, el carácter de ordenamiento jurídico propio de cada Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere a los dos supuestos intermedios, tanto el Derecho comparado como nuestra doctrina (164) han admitido el poder de supervisión del Estado sobre la observancia de su propia legislación en la fase ejecutiva encomendada a las Comunidades Autónomas «en cuanto pueda afectar al interés estatal primario, que es, como ya sabemos, la unidad en la aplicación de las leyes del Estado en todo el territorio nacional, en último extremo, la igualdad de los ciudadanos ante la Ley» (165).

Este poder de supervisión comprende tanto la fase de información, observación e investigación, como la fase de rectificación o corrección. En la primera, la actividad de supervisión se extiende a la «información directa por sus propios órganos, pero también y especialmente facultades de acceso a los datos en poder de dichas administraciones o de requerimiento de información dirigidas a las mismas, así como al correlativo deber de auxilio de éstas» (166). Las facultades de obtención de información están, además, expresamente reconocidas en el artículo 2.º de la Ley del Proceso Autonómico.

Por su parte, la fase de rectificación y corrección lleva aparejada una actividad normativa que MUÑOZ MACHADO considera que es la vía ordinaria (167), pero también puede dar lugar a actividades de ejecución estatal, bien sean derivadas del carácter básico de la norma, como ya hemos visto, bien sean de emanación de requerimiento previos a un eventual conflicto, bien sea el ejercicio de las facultades del artículo 155 CE (168).

Las técnicas organizativas de esta función estatal de supervisión pueden ser variadas. Desde la propia supervisión general normativa que puede estar localizada en órganos centrales que alerten sobre la

(163) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. I, p. 453.

(164) Ver, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 237 y ss.; MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. I, pp. 450 y ss., a quienes seguimos en esta expansión.

(165) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 240.

(166) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 250.

(167) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. I, p. 454.

(168) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 253.

existencia de cláusulas abiertas que puedan dar lugar a actuaciones autonómicas incorrectas, hasta la técnicas de la Alta Inspección. Pero no cabe duda que la existencia de un aparato periférico del Estado en un instrumento necesario para el desarrollo de tal actividad de supervisión.

c) *La relación de cooperación con las Comunidades Europeas*

Como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, la aplicación de las técnicas de federalismo cooperativo pueden constituir un sistema preventivo del uso de las facultades de supervisión (169).

Estas técnicas son de lo más variado y no es el momento de entrar a analizarlas (170). Baste decir aquí que para la ejecución de algunas de estas técnicas, especialmente si en ellas se da entrada también a los entes locales, el Estado puede requerir la utilización de su aparato periférico.

d) *La relación directa con los entes locales*

El carácter bifronte del régimen jurídico de los entes locales reconocido por la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982 hace que el Estado se pueda relacionar directamente con dichos entes. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local confirma esta relación a través de una serie de competencias estatales de las que ahora sólo nos interesa las que puedan hacer referencia a una función ejecutiva estatal desarrollada por un aparato periférico (171).

Así, en relación a la coordinación de las competencias propias de los entes locales (arts. 57 y 50 de la Ley de Bases), la Administración del Estado puede prever fórmulas de acceso de los entes locales en la planificación, programación y gestión de las obras y servicios que les efecten directamente, consorcios o convenios de cooperación económica y creación de órganos de colaboración, en cada Comunidad Autónoma, de una Comisión Territorial de Administración Local.

También está encomendada a la Administración periférica el control sobre la actuación local que vulnere el ordenamiento o el régimen de competencias (arts. 65 y 66 LRBRL) (172).

Finalmente, superada por el artículo 37.2 LRBRL la limitación que la Ley del Proceso Autonómico (art. 8.2) imponía a las delegaciones

(169) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 275.

(170) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. I, pp. 218 y ss.

(171) Sobre estos temas ya me he ocupado anteriormente más extensamente en ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

(172) Ver nota núm. 120.

del Estado en favor de las diputaciones, es lógico pensar que pueda atribuirse a las Administraciones periféricas el ejercicio de las facultades de dirección y de control de oportunidad que establezcan los términos de la delegación (art. 7.3 LRBRL).

Téngase en cuenta, en lo que se refiere a las competencias propias de los entes locales, que, como ya se ha advertido en ocasiones anteriores, el listado de materias a que se refieren tales competencias propias coincide con el contenido del artículo 148.1 CE, referido, como es sabido, a las competencias autonómicas ex artículo 143 CE. De aquí la amplitud del espectro de intereses sobre las que el Estado mantiene una relación con los entes locales.

e) *La intermediación con las Comunidades Europeas*

Ya se ha señalado en la introducción de este trabajo que la integración europea ha producido una reavivación de la posición institucional del Estado.

Sin cuestionar la descentralización política operada en nuestro sistema constitucional, es evidente que existe un monopolio de la intermediación administrativa entre lo órganos comunitarios y las administraciones públicas españolas en favor de la Administración del Estado (173).

Esta función de intermediación se puede desarrollar de diversas formas (a través de conferencias sectoriales, comisiones bilaterales), pero también esta intermediación puede requerir una actividad periférica del Estado.

Igualmente, la posibilidad de contemplar como competencia concurrente la superación de situaciones de incumplimiento de obligaciones internacionales del Estado por parte de las Comunidades Autónomas obligan al Estado a cuestionarse cuál debe ser la estructura organizativa que se requiere para el ejercicio de esta función, que indudablemente tendrá que ser realizada por servicios periféricos cuando el incumplimiento consista en una obligación de hacer, deshacer lo hecho o prohibir hacer (174).

(173) Ver nota núm. 9.

(174) Sobre la formulación de esta competencia concurrente, ver: ORTEGA, *El artículo 93 de la Constitución...*, op. cit., pp. 368-369.

f) *La función normativa*

Si bien es cierto que corresponde esencialmente a los órganos de la Administración central la realización de las actividades de estudio, análisis, redacción de borradores, que son previas al ejercicio de la actividad normativa que corresponde al Estado (175), no es menos cierto que la Administración periférica cumple también un relativo papel como Administración que mejor puede valorar la efectividad de las políticas estatales y formular recomendaciones de modificación normativa, así como es la que debe tramitar la información que sea necesaria para la función normativa del Estado y obre en poder de las Comunidades Autónomas o los entes locales.

g) *La planificación económica y de infraestructuras*

Se ha destacado por la doctrina que en la planificación económica «resultan inadecuados en la práctica los esquemas organizativos propios de la que podemos considerar Administración ordinaria» (176). A ello se le une el hecho de que el Gobierno, a la hora de planificar, deba contar «con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas» (art. 131.1 CE). A su vez, dichas Comunidades Autónomas tienen competencia para el fomento del desarrollo económico de la propia Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica general (art. 148.1.13 CE).

Esta doble articulación de la planificación entre el Estado y las Comunidades Autónomas requiere indudablemente instrumentos de coordinación. En este sentido ha señalado BASSOLS que «en el marco de esta función general de coordinación será precisamente donde la Administración periférica del Estado está destinada a desplegar en indudable protagonismo institucional, puesto que no deberá limitarse a disciplinar y controlar la actuación de los órganos estatales periféricos conforme a los planes..., sino que a nivel de ejecución le corresponde la misión de coordinar la planificación general con la propia de las Comunidades Autónomas y, a su vez, van las de las Diputaciones y municipios, con respeto escrupuloso a los principios informadores de la Constitución en materia de organización territorial» (177).

(175) MUÑOZ MACHADO, *op. cit.*, vol. II, p. 163.

(176) S. MARTÍN RETORTILLO, «Reflexiones sobre la regulación constitucional de la planificación económica», *RAP*, núm. 117, 1988, p. 40.

(177) BASSOLS, *op. cit.*, p. 76.

A la coordinación de la planificación estatal y regional se puede añadir a la Administración periférica una función de indudable eficacia como órgano de comunicación e información acerca de la competencia correspondiente al Estado en materia de infraestructuras, a las competencias de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas y a la planificación urbanística local. Sólo una fluida comunicación acerca de los proyectos de expansión urbanística con los consiguientes desplazamientos de población puede lograr una adecuada planificación de servicios como el telefónico, el de correos, el de abastecimiento energético, transportes, carreteras, etc.

B) *Los mecanismos de desconcentración*

La conclusión de todo lo anterior no es otra que constatar la amplia gama de materias sobre las que el Estado conserva competencias administrativas de ejecución que, de acuerdo con el modelo constitucional, puede ejercitar a través de su propio aparato de servicios periféricos.

Es cierto que la actividad ejecutoria del Estado es de una gran variedad, tal como hemos analizado en los apartados anteriores. Junto al tipo de ejecución que podemos calificar de ordinaria o común derivada de sus competencias propias, surgen otras supuestas ejecuciones de carácter coyuntural o específico y otras, en fin, que predicen una atención generalizada a la totalidad de la actuación autonómica o local.

Tanto el principio genérico de eficacia como la propia justificación competencial del Estado basada en la operatividad de la actuación estatal (urgencias, incumplimiento de obligaciones internacionales) hacen que sea predicable una amplia desconcentración en favor de las autoridades periféricas que proporcione una agilidad administrativa, en relación a las necesidades de los ciudadanos, equiparable a las prestaciones que obtengan de las administraciones autonómicas.

Esta operación de desconcentración requeriría, de un lado, la resolución definitiva de los expedientes propios de la gestión ordinaria de los servicios periféricos, así como el agotamiento de la vía administrativa, al menos, en el escalón del delegado del Gobierno. De otro, la atribución a los titulares de los órganos periféricos del ejercicio de funciones generales de carácter instrumental, como autorización de gastos, ordenación de pagos, inspección de servicios, gestión de personal, contratación de obras, suministros, etc.

C) *La reordenación central y periférica de la Administración del Estado*

Las claves de esta reordenación estriban, en lo que se refiere a la Administración periférica, en el monopolio de relación con los órganos centrales en favor del titular máximo de la Administración periférica, y las derivaciones internas que esta medida conllevaría, como puede ser, entre otras, la unidad en la decisión de los nombramientos del personal directivo.

Paralelamente, en la Administración central debería concentrarse en un órgano de carácter horizontal las relaciones con cada delegado del Gobierno.

El modelo resultante no debería diferir mucho del existente en el ámbito de las relaciones España-Comunidades Europeas: dos núcleos de interconexión que tienen a su cargo la coordinación de una pluralidad de sectores materiales (178).

El reto de la primera medida estriba en que el paso de todo el flujo administrativo a través del vértice de la pirámide periférica constituido por el delegado del Gobierno no redunde en pérdida de eficacia. Es evidente que ello constituye un problema de técnica organizativa probablemente fácil de resolver en función de las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones y las conexiones informáticas. No cabe duda que el problema es esencialmente político y se cifra en las resistencias de los Ministerios a perder el control directo de su aparato periférico (179).

En cuanto a lo que se refiere a la creación de un órgano central que unifique la relación con los delegados del Gobierno, al margen de los problemas técnicos de comunicación interna y de los de dotación de una estructura orgánica precisa, el problema sustancial reside en la formación de un centro político tan importante y en su ubicación. Ambos elementos conducen a pensar que debe tratarse de un órgano dentro del aparato de la Presidencia del Gobierno. Sin embargo, ello re-

(178) Sobre este tema, ver recientemente ORTEGA, «La articulación España-Europa», *Sistema*, núms. 86/87, 1988, pp. 157 y ss. y bibliografía allí citada.

(179) S. MARTÍN RETORTILLO. Refiriéndose a este tema manifiesta: «Es ya un tema recurrente que es necesario cancelar de raíz y no sólo formalmente, estableciendo un auténtico Gobierno provisional, de forma que tales Delegaciones, sin excepción alguna, pasen a ser unidades de los correspondientes Gobiernos Civiles. Las competencias efectivas que a esas Delegaciones haya de generarles como consecuencia del proceso autonómico, así como la necesidad de establecer una unidad en la dirección y gestión de la Administración del Estado, justifican medida tan importante, a la que no es ocioso recordar habrán de oponerse la casi totalidad de los departamentos sectoriales, y es sobre esta base, fortaleciendo las unidades orgánicas receptoras, sobre la que hay que plantear una operación tan compleja y básica como es la de desconcentración administrativa.» *El reto de una Administración...*, op. cit., pp. 39-40.

quiere algún matiz. En primer lugar, el titular del órgano debería tener una gran autonomía de decisión y suficiente poder político sobre las diferentes estructuras departamentales. En segundo término, debe formar parte del Consejo de Ministros y estar presente en la Comisión de Subsecretarios. En tercer lugar, debe ser el interlocutor parlamentario de la actividad de toda la Administración periférica. Todo lo anterior hace pensar en una Vicepresidencia de Coordinación Territorial.

VI. CONCLUSIONES

A la vista de todo lo que se ha ido analizando, podríamos obtener el siguiente cuadro de conclusiones:

1. La variación del modelo político del Estado ha hecho perder a los gobernadores civiles sus tradicionales funciones de aparato de dominación del Estado.

2. La Constitución ha introducido dos elementos nuevos en la ordenación de la Administración periférica: *a)* las Comunidades Autónomas, que en base a su ámbito competencial pasan a desarrollar importantes funciones antes confiadas a las Delegaciones Provinciales de los Ministerios; *b)* los delegados del Gobierno, que constituyen una figura llamada a actuar como vértice de toda la Administración periférica.

3. El estudio de la actual regulación de la Administración periférica pone de manifiesto una situación de provisionalidad: *a)* ausencia de una atribución de facultades materiales con las que el delegado del Gobierno pueda desarrollar sus funciones de dirección y coordinación; *b)* desconexión entre las figuras del delegado y el gobernador civil sobre las que sólo es posible constatar una superposición de carácter político; *c)* desconocimiento por parte de la legislación sectorial de la existencia de una Administración periférica, con el consiguiente proceso de centralización de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas.

4. Tanto las dos posibles vías de reforma: descentralización en favor de las Comunidades Autónomas o desconcentración mediante el reforzamiento de la figura del delegado del Gobierno tienen delante de sí importantes obstáculos de índole política que deben ser previamente superados.

Ante estas conclusiones desalentadoras, como se observa, respecto al éxito de una iniciativa de reforma, puede pensarse que la actual situación, de resolución puntual de los problemas que han ido surgiendo, se mantendrá durante algún tiempo.

Si el Gobierno encuentra en los delegados actuales el grado de interlocución política que necesita y en los gobernadores el suficiente grado de presencia de la imagen estatal en el territorio, si los Ministerios prefieren dar instrucciones a un aparato funcionalmente propio, si las Comunidades Autónomas tienen suficientes problemas con gestionar el ámbito competencial que ahora poseen y pueden sospechar que una eventual reforma refuerce la Administración periférica existente, si todo esto se concita en la realidad de los intereses políticos, no es previsible una inmediata reforma.

