

Luis López Guerra

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

Organización periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública

SUMARIO: 1. LOFAGE Y ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. 2. LA LOFAGE Y EL REPARTO COMPETENCIAL. 3. ESTRUCTURACIÓN PROVINCIAL O REGIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. 4. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: JERARQUÍA Y COORDINACIÓN.

1. LOFAGE Y ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, viene a introducir una normativa que era ya hace algún tiempo exigida por el mismo desarrollo, en nuestra realidad jurídica, de los preceptos constitucionales. En efecto, la puesta en marcha de los mandatos contenidos en esos preceptos, a partir de 1978, ha supuesto un paulatino desajuste entre unas realidades derivadas de la creación de un nuevo modelo territorial —el Estado de las Autonomías— y la pervivencia de unos moldes administrativos creados a lo largo de una historia caracterizada por la continua presencia de un modelo de Estado centralizado, vigente a lo largo de nuestra experiencia constitucional desde 1812.

Desde una perspectiva constitucional, el desarrollo y consolidación del Estado de las Autonomías había dado lugar a que fuera necesario, por parte del legislador estatal, adoptar una serie

de decisiones, referentes a la Administración del Estado, que resolviesen cuestiones cada vez más acuciantes, que la Constitución había dejado desprovistas de una solución expresa. En el momento constituyente, en el que el modelo de organización territorial del Estado aún quedaba «abierto», para que fuese desarrollado mediante decisiones políticas posteriores (lo que hoy ya puede apreciarse como uno de los grandes aciertos del texto constitucional) no era posible enunciar, en la Ley Fundamental, más que unas grandes líneas directivas de la organización de una Administración cuya conformación final aún era una incógnita. Pero tras las diversas fases de estructuración del Estado de las Autonomías y, particularmente, tras las reformas estatutarias de 1994, que incrementaron notablemente las competencias de las Comunidades Autónomas, se hizo evidente que el legislador, si pretendía no sólo mantener la eficacia de la Administración, sino también inspirar una mínima confianza respecto de su estructuración futura, debía, de una vez por todas, escoger entre las diversas alternativas posibles dentro de la Constitución, y ajustar la Administración del Estado (lo que ahora sería la «Administración General» por contraposición a la local y autonómica) a la realidad de un Estado políticamente descentralizado. Esto se hacía sobre todo acuciante en lo que atañe a la extensión periférica de la Administración, por ser la más afectada por los cambios en la estructura territorial del Estado.

Al menos en tres aspectos se hacía necesaria una decisión del legislador, para acondicionar la Administración periférica del Estado a la nueva realidad. Por un lado, en lo que atañe a la definición del papel y la extensión de esa Administración periférica, frente a las competencias administrativas de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, en lo que afecta a la configuración de esa Administración, eligiendo entre modelos basados, bien en el hecho territorial autonómico (administración periférica de ámbito y estructura «regional») bien en la tradicional conformación provincial. Y, finalmente, en una precisión del peso relativo, dentro de la Administración periférica, de los varios principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución, sobre todo en lo relativo al significado de los principios de jerarquía y coordinación en el ámbito de la Administración periférica y sus relaciones con los órganos centrales de la Administración General.

En principio, aún en los momentos iniciales de vigencia de la Ley, en que no se han desarrollado en práctica sus posibilidades, cabe afirmar que las líneas de actuación que la norma contiene representan una considerable novedad frente al modelo

tradicional, y superan en capacidad innovativa a proyectos anteriores; pero al tiempo, resuelven sólo parcialmente alguna de las cuestiones planteadas por el Estado de las Autonomías, y, aun así, lo hacen mediante remisiones a normativas posteriores, aún por elaborar en estos momentos. Ello se hace visible al examinar cómo la Ley se enfrenta con los diversos aspectos arriba expuestos, y sobre todo en lo referente a las relaciones entre órganos periféricos y órganos centrales de la Administración.

2. LA LOFAGE Y EL REPARTO COMPETENCIAL

La definición de la estructura de la Administración periférica del Estado, con cierta pretensión de permanencia, sólo es posible si se ha llegado a una delimitación estable entre las competencias en materia ejecutiva del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a las competencias de estas últimas, las reformas estatutarias de 1994, y el proceso posterior de transferencias han ido perfilando una situación en que ya se hace visible —aún muy imperfectamente, es cierto— que están a punto de alcanzarse los límites establecidos en el modelo constitucional básico. El Estado mantiene el núcleo de competencias ejecutivas que resultan de la reserva garantizada por los diversos apartados del artículo 149.1 de la Constitución; mientras que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo (casi) todas aquellas competencias administrativas que quedan fuera de esa reserva estatal. Ciertamente, ese proceso no se ha completado; aún queda un conjunto de competencias en manos del Estado que, eventualmente, podrían ser asumidas por las Comunidades Autónomas mediante las correspondientes reformas estatutarias. Pero, tras las reformas de 1994, ese ámbito se ha visto considerablemente reducido, como resultado de las consiguientes transferencias.

Ahora bien, la discusión en los ámbitos políticos y académicos en los últimos años muestra elocuentemente que el reparto competencial en este aspecto (reparto de funciones administrativas) presenta dimensiones que van más allá de las previsiones del artículo 149.1 CE. En efecto, no han faltado propuestas en favor de, yendo más allá de esas previsiones, introducir un modelo similar al conocido como «federalismo de ejecución», consagrado en el artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn, y que supone que la Administración autonómica se configure como Administración «ordinaria» y como órgano encargado en principio de las tareas ejecutivas, incluso en materias atribuidas inicial-

mente por la Constitución a la competencia estatal. Ello comportaría la reducción de los órganos de la Administración General del Estado al mínimo constitucionalmente indispensable, mínimo que ya no vendría definido por el listado del artículo 149.1 CE, sino por la cláusula relativa a las materias «que por su propia naturaleza (no) sean susceptibles de transferencia o delegación», contenida en el artículo 150.2 CE. La propuesta de la «Administración única» ha sido la traducción en nuestro país del federalismo de ejecución, y supone la transferencia generalizada a las Comunidades Autónomas (por la vía del art. 150.2 CE) de las competencias administrativas o de ejecución que no estén protegidas por la mencionada cláusula.

En este aspecto, la Ley pretende adoptar una decisión clara; más dudoso es que esa pretensión se haya traducido, o se vaya a traducir, a la práctica. Pero la Exposición de Motivos, a este respecto, es categórica: «resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común, de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de las Constitución» (Exposición de Motivos, apartado VI).

Se produce, pues, en los términos de la Exposición de Motivos, una clara apuesta por la Administración única. Ahora bien, es difícil concluir que, más allá de la Exposición de Motivos, la Ley avance en esa dirección. Desde luego, no puede llevar a cabo, por sí misma, transferencia o delegación alguna, de las enunciadas en el artículo 150.2 CE, al no ser una Ley Orgánica, que es la categoría requerida en ese artículo. Pero, además, las reformas introducidas por la Ley no están en relación lógica con el propósito anunciado en la Exposición. En el apartado VI de ésta parecen relacionarse el impulso hacia la Administración Única con medidas adoptadas en la LOFAGE, como la eliminación de posibles duplicidades ahora existentes, y la supresión de los Gobernadores Civiles. Pero, como es evidente, no hay una correlación necesaria entre estos tipos de medidas y la Administración única; son perfectamente concebibles sin ésta.

La Ley representa pues, en este aspecto, una propuesta pro futuro, aunque, naturalmente, la Exposición de Motivos no tiene fuerza vinculante para el legislador orgánico. En este sentido, es necesario esperar a nuevos desarrollos legislativos para verificar si efectivamente se adopta, en forma expresa y en términos reales, una decisión en favor de la Administración única o el «federa-

lismo de ejecución» que se sitúe ya en la parte dispositiva de una norma legal, que disponga del rango adecuado.

Aun dentro de este necesario compás de espera, es posible ya formular algunas observaciones en cuanto al significado de la LOFAGE en lo que atañe al reparto competencial y sus consecuencias en la estructura de la Administración periférica:

a) Por una parte, la apuesta por la simplificación administrativa se lleva a cabo exclusivamente, parece ser, en beneficio de la Administración periférica. La descentralización en favor de entidades locales (provincia, municipio), tan encomiada en otros momentos, queda así, de lo que resulta de los términos de la LOFAGE, en un segundo lugar en la voluntad política del legislador.

b) Sin necesidad de esperar a la realización de transferencias o delegaciones en el marco del artículo 150.2 CE, la Ley prevé que se lleve a cabo una tarea de supresión, refundición o reestructuración de órganos de la Administración periférica, «cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas en las Comunidades Autónomas» (art. 31). En esta tarea ha de destacarse el papel que la Ley concede, no sólo al Delegado del Gobierno, a quien corresponde proponer «las medidas precisas para dar cumplimiento efectivo a lo previsto en el artículo 31 en relación con la organización de la Administración periférica del Estado» (art. 25.1), sino también a la Comisión Territorial de Asistencia al Delegado, a la que se encomienda «asesorar al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en la elaboración de las propuestas de simplificación administrativa y racionalización en la utilización de los recursos a que se refiere el artículo 25» [art.28.2.b)].

c) Finalmente, en este aspecto relativo a las competencias ejecutivas, y si eventualmente se lleva a cabo, mediante las oportunas leyes orgánicas de transferencia o delegación, la puesta en práctica de la «Administración única» que la Exposición de Motivos anuncia, parece que será necesario de nuevo replantearse cuál sea el «núcleo mínimo» de competencias estatales irreducible e intransferible. Pues, si se compara la literatura administrativista, y la práctica política actual, con las previsiones de los momentos iniciales de la andadura constitucional, resulta llamativa la reducción, práctica y doctrinal, de esa esfera reservada al Estado en los términos del artículo 150.2 CE. En materias en algún momento consideradas intocables (así, justicia y hacienda) el desarrollo constitucional ha permitido la asunción de considerables competencias por las Comunidades Autónomas. Desaparecida (al

menos en la intención del legislador) la barrera del artículo 149.1 CE, parece necesario, antes de que se produzca un nuevo trasvase competencial por vía de transferencia o delegación, determinar hasta dónde ese trasvase puede llegar, sin que el ámbito de actuación de los órganos administrativos generales del Estado quede indebida e inconstitucionalmente limitado.

3. ESTRUCTURACIÓN PROVINCIAL O REGIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

El segundo aspecto en que la Constitución debía (forzosamente) dejar un amplio margen de decisión al legislador era el referente al ámbito territorial, provincial o de otro tipo, al que debería ajustarse la estructura de la Administración periférica del Estado. Ha de recordarse, en todo caso, que el esquema mental del que partía el constituyente era el determinado por la tradición presente todo a lo largo de la historia constitucional española; no sólo consistente en una estructura administrativa centralizada, sino, además, estructurada sobre todo (con escasas excepciones) de acuerdo con un modelo provincial. Desde 1833, la provincia aparece como la unidad geográfica conforme a la cual se configuran los servicios del Estado, y ello con consecuencias reflejas. Pues no sólo la Administración se adapta al hecho provincial, sino que, en muchos casos, este mismo hecho provincial (desde la perspectiva sociológica, de conciencia de constituir una unidad con características propias) fue resultado, puro y duro, de la nueva estructura administrativa, que vino a crear identidades provinciales otrora inexistentes.

Ahora bien, si el hecho provincial tiene indudable reflejo en la Constitución, distinta es la situación en lo que se refiere a la provincia como unidad administrativa dentro de la Administración del Estado. En cuanto a lo primero, el reconocimiento del «hecho provincial» se traduce en numerosas menciones constitucionales; así, la proclamación de que el Estado «se organiza territorialmente (...) en provincias» (art. 137 CE), la garantía de la autonomía de las provincias contenida en el art. 141.2 CE, el papel que se concede a la provincia en el proceso de creación de Comunidades Autónomas (art. 143 CE) o, en otro nivel, el protagonismo provincial en la demarcación de circunscripciones electorales (arts. 68.2 y 69.2 CE). Pero en lo que se refiere al papel de la provincia como marco geográfico de la acción de la Administración estatal, las referencias son mucho más escuetas, e incluso podría decirse que contradictorias.

En efecto, por una parte, y respondiendo a la situación existente en el momento constituyente, el artículo 141 CE manifiesta que la provincia es «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» lo que parece predeterminar al menos un cierto grado de estructuración provincial de la actuación de la Administración General del Estado. Pero, reflejando las previsiones relativas a la (entonces futura) estructura territorial autonómica, el artículo 154 introduce una nueva posibilidad, al prever que «un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma». Se viene a añadir así una nueva dimensión a la tradicional configuración territorial de la Administración periférica, y se deja abierta una tensión entre la estructura provincial y la estructura autonómica o regional de ésta.

La Ley 17/1983, de 16 de noviembre, «sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución», fue la traducción legal de la nueva dimensión regional, introducida constitucionalmente, de la Administración periférica; pero el mantenimiento en su integridad de la estructura provincial anterior, como se manifestaba en la conservación de la tradicional figura del Gobernador Civil, mostraba que esa Ley no era ni pretendía ser una solución definitiva, sino un mero ajuste temporal. La LOFAGE, por el contrario, y yendo más allá, no sólo de la actual situación, sino de lo previsto en otros proyectos legislativos anteriores, lleva a cabo una decidida (aunque, como se verá, incompleta) apuesta por el modelo de configuración regional o supraprovincial.

La disminución radical del protagonismo de la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» se hace evidente en un síntoma revelador, la eliminación de la ya vieja figura del Gobernador Civil. En esto se supera la tónica de proyectos anteriores, que a lo más que habían llegado era a proponer el cambio de nombre, de «Gobernador Civil» a simplemente «Gobernador». Ahora, el representante (¿máximo?) de la Administración en la provincia pasa a denominarse Subdelegado del Gobierno. Pero la capitidisminución de su papel, en relación con el anterior Gobernador Civil, se muestra en muy diversas formas:

a) En cuanto a su nivel administrativo, la Ley expresamente le priva de la condición de alto cargo, si bien le considera «órgano directivo». El artículo 6.3 de la LOFAGE, en efecto, establece que «son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias,

los cuales tendrán nivel de Subdirector General», para, en el artículo 6.5 determinar que «los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores Generales y asimilados». La Ley obliga a que el puesto sea ocupado por funcionarios de carrera, «a los que se exija, para su ingreso, el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero Arquitecto o equivalente» (art. 29.1). Quizás hubiera sido una buena ocasión para, yendo más allá, profesionalizar la función, creando un Cuerpo especializado. Ello podría contribuir a reforzar una figura que, en la Ley, queda un tanto desvaída.

b) Otro síntoma de la reducción del significado del Subdelegado, frente a la anterior figura del Gobernador Civil, es su relación con el Delegado del Gobierno. Ahora, el nombramiento es efectuado por éste, desapareciendo así cualquier vínculo entre el Subdelegado y el Gobierno. Pero, además, la Ley pone el énfasis en varias ocasiones en el carácter subordinado de la posición del Subdelegado; el artículo 23.1 encomienda al Delegado nombrar a los Subdelegados del Gobierno en las provincias y dirigir y coordinar, como superior jerárquico la actividad de aquéllos, lo que se ve remachado por el artículo 29.1, que coloca al Subdelegado «bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma».

Por el contrario, la opción en favor de la estructura regional de la Administración periférica se traduce en un notable reforzamiento de la figura del Delegado del Gobierno. Frente a su más bien imprecisa posición anterior, parece que se quiere volver, en cierta forma, a la línea marcada por precedentes muy anteriores, que implicaban un mayor realce de la figura; tal sería, por ejemplo, el precedente del «Gobernador General» creado por el RD 2238/1980, innovación de escasa duración; o, en el ámbito comparado, las figuras del Comisario del Gobierno en las Regiones italianas, previsto en el artículo 124 de la Constitución, el Delegado del Gobierno para los Territorios de Ultramar de la República Francesa, o el Ministro de la República que el artículo 232.1 de la Constitución Portuguesa prevé para las regiones autónomas. En todo caso, se trata ya de una institución a la que la LOFAGE quiere dar especial preeminencia, marcándose claramente las distancias respecto de la regulación anterior, así como de propuestas legislativas previas.

En sus aspectos formales, se reserva al Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente, su nombramiento; en esto se sigue lo dispuesto en la normativa anterior. Ahora se le concede el rango de Subsecretario. Algo confuso queda, de todas formas,

su integración en el esquema general de la Administración: el artículo 22.1 dispone que los Delegados del Gobierno dependen de la Presidencia del Gobierno, «correspondiendo al Ministerio de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio, y al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado, impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana». Por su parte, el artículo 32.1 establece que «las Delegaciones del Gobierno se adscriben orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas». Esta triple dependencia puede que cause algunas dificultades para precisar la relación entre Delegado del Gobierno y Gobierno; probablemente será la práctica la que determine en cuál de las citadas instancias se situará el punto de relación entre los órganos centrales de la Administración estatal y su máxima representación periférica. Desde luego, la referencia a la dependencia de la Presidencia del Gobierno es posible que convierta a esa representación (a diferencia de lo que ocurría con los Gobernadores Civiles) en algo más que una extensión del Ministerio del Interior.

Las funciones que se atribuyen al Delegado del Gobierno son también traducción de su nuevo papel. La lista del artículo 23 de la Ley es efectivamente amplia, y contiene al menos cuatro áreas de relevancia: el nombramiento del Subdelegado del Gobierno en las provincias de la Comunidad Autónoma, el informe sobre las propuestas de nombramiento de titulares de órganos territoriales de la Administración del Estado, la jefatura de las Fuerzas de Seguridad del Estado en la Comunidad Autónoma, y la potestad de suspender, o proponer la suspensión, de los actos a que se refiere el artículo 23.5 de la Ley.

Así y todo, y dentro de la decisión en favor de la estructura «regional» de la Administración periférica, no es fácil, partiendo del mismo texto de la Ley, llegar a una conclusión clara sobre hasta qué punto ello va a suponer una reformulación del ámbito territorial de los servicios de esa Administración, y su transformación de servicios provinciales en servicios regionales. La Comisión Territorial de Asistencia al Delegado, con una base regional, parece un indicio de la pauta a seguir por los diversos servicios. Sin embargo, la Ley deja un amplio margen de actuación pro futuro al normador reglamentario. El artículo 32 de la Ley prevé la creación de «áreas funcionales» que gestionarán los servicios que se integren en la Delegación. Por su parte, el artículo 33 dispone que los servicios integrados se adscribirán «atendiendo al ámbito territorial en que deban prestarse» a la

Delegación del Gobierno o a la Subdelegación correspondiente. Queda así por definir, para su precisión por normas reglamentarias, la nueva estructura, regional o provincial, de los servicios. La Disposición Final Segunda fija un plazo de seis meses para que el Gobierno, por Decreto, establezca la estructura de Delegaciones y Subdelegaciones: hasta ese momento, la cuestión queda sin resolver.

4. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: JERARQUÍA Y COORDINACIÓN

Un tercer punto a tener en cuenta en una primera aproximación a la LOFAGE es la forma en que ésta trata de resolver la tensión latente en la aplicación a la Administración periférica de los diversos principios constitucionales relativos a la Administración pública, recogidos en el artículo 103 CE, particularmente los principios de jerarquía y coordinación. La conjunción de ambos principios ha sido tradicionalmente uno de los principales focos de discusión en lo que se refiere a la organización y estructura de la Administración periférica.

Desde la perspectiva de la jerarquía, las relaciones entre Administración y administrados se configurarían en forma de una cadena cuyos eslabones irían de los órganos superiores (centrales) en cada Ministerio, sin solución de continuidad hasta el nivel del administrado, a través de una serie de órganos en posición de subordinación sucesiva. Cabría, así, bien una relación inmediata entre administrado y órganos centrales (únicos) en supuestos de estructura muy simple, o bien una relación mediata, en que los órganos periféricos de un servicio se relacionaran, por un lado, con los administrados, y, por otro, y en forma directa y sin intermediarios con el órgano central del correspondiente Ministerio. En este último supuesto, la estructura de la Administración periférica se agotaría en las delegaciones ministeriales, correspondientes al Ministerio de que se tratase, situadas en la correspondiente unidad territorial, delegaciones cada una de ellas subordinada a una dirección central, sin la presencia de una instancia superior y común de coordinación.

Desde la perspectiva del principio de coordinación, la situación cambia. La existencia de una pluralidad de servicios en el mismo ámbito territorial exige (se supone) una instancia que los coordine, evitando duplicidades o interferencias mutuas, y ejerciendo sobre esos servicios algún tipo de potestad, al menos a esos efectos. Para ello es necesario introducir una instancia

coordinadora en cada unidad territorial (tradicionalmente en España la provincia), instancia que se configure como una autoridad común respecto de todos los servicios de la Administración periférica. Esta instancia provincial coordinadora aparece así como un escalón entre la autoridad central de cada ministerio y sus delegaciones territoriales, sean éstas de ámbito provincial o regional. Este escalón puede diseñarse idealmente en formas distintas: bien centrándolo en un órgano unipersonal (el Gobernador Civil), bien tratando de integrarlo en un órgano colegiado (comisiones territoriales que incluyen a delegados de los diversos servicios o ministerios).

En cualquier caso, el resultado es la aparición de un triángulo organizacional a veces de difícil manejo, cuyos vértices serían la autoridad central (Ministerio) su extensión provincial (delegación) y la autoridad coordinadora (Gobernador Civil o Delegado regional). Y, como es bien sabido, los vínculos entre estos tres vértices dejan mucho que desear desde una perspectiva racionalizadora; el transcurso histórico ha supuesto un continuo desampoderamiento del Gobernador respecto de las delegaciones de los Ministerios, de tal modo que las relaciones de tales delegaciones con sus autoridades centrales dejaban en una situación cuasi marginal al Gobernador Civil. Éste, paulatinamente, fue convirtiéndose en un Delegado más, concretamente del Ministerio del Interior, y específicamente encargado de la seguridad ciudadana o el orden público, según denominaciones cambiantes de acuerdo con la naturaleza del régimen en vigor.

La LOFAGE supone un cambio de énfasis en las autoridades coordinadoras territoriales (ahora son el Delegado del Gobierno y sus Subdelegados provinciales los representantes del momento coordinador, al desaparecer los gobernadores civiles) y en su ámbito de actuación (que pasa a ser de provincial a regional). Pero queda por resolver si este cambio de énfasis, (parcialmente) de nombre, y de ámbito va a suponer también una alteración en la tendencia secular en favor del predominio del principio de jerarquía (relación directa entre órganos centrales y servicios territoriales) sobre el de coordinación (con la consiguiente posición protagonista, en el nivel regional, del Delegado del Gobierno, en todo lo que se refiere a los diversos servicios de la Administración periférica). El artículo 22 de la LOFAGE, en este respecto es, a primera vista, tajante: los Delegados del Gobierno «ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus organismos públicos situados en su territorio, en los términos de la Ley».

Esta previsión, empero, debe matizarse, a la vista de otras disposiciones del texto legal. En éste es posible distinguir diversas categorías de servicios, con diferentes grados de vinculación a la autoridad del Delegado del Gobierno. Al menos, y en forma inicial, pueden individualizarse tres tipos de servicios:

a) Por un lado, servicios específicamente colocados bajo la autoridad del Delegado y de los Subdelegados provinciales. Tal es el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, «cuya Jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno» quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior; y correspondientemente se establece que el Subdelegado provincial «dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia» [art. 29.3 a)]. También puede incluirse en este apartado la protección civil, cuya dirección y coordinación corresponde al Subdelegado del Gobierno, en el nivel provincial.

b) En segundo lugar, la Ley prevé la existencia, sin proceder a su enumeración concreta, de otros servicios integrados, que se adscribirán «atendiendo al ámbito territorial en que deban prestarse» a la Delegación del Gobierno o a la Subdelegación correspondiente. (art. 33.2). La Ley, en este caso, no especifica cuáles serán esos servicios integrados, pero sí prevé que su integración en Delegaciones o Subdelegaciones será la regla general respecto de la Administración periférica «salvo aquellos casos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes en aras de una mayor eficacia en su actuación» (art. 33.1).

c) Esto supone la existencia de una tercera categoría de servicios, los «no integrados» en las Delegaciones del Gobierno y sus Subdelegaciones, es decir, aquellos servicios que, siguiendo la tendencia tradicional, se sitúen fuera del ámbito de autoridad directa del Delegado o el Subdelegado, quedando directa e inmediatamente vinculados a los servicios centrales. Estos servicios no integrados «dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen» (art. 35).

En lo que atañe a los servicios integrados, las previsiones de la Ley establecen únicamente una estructura básica, que necesita una ulterior concreción. La impresión que se obtiene de la lectura de la Ley es que se pretende reforzar la vinculación entre servicios administrativos y Delegación del Gobierno, mediante una atenuación en el paralelismo entre la estructura ministerial y la correspondiente a los servicios territoriales; al menos tal es la conclu-

sión que parece desprenderse de la previsión relativa a la creación de áreas funcionales [art. 32.2.a)] para gestionar los servicios (aún no traspasados a la eventual «Administración única») que se integren en la Delegación del Gobierno. Esto supone la aparición de unas unidades, las áreas, no coincidentes con el ámbito funcional de un Ministerio determinado. Como nota destacada en esta nueva estructura debe señalarse la flexibilidad que se prevé respecto al número de esas áreas, que se ajustará a diversos criterios, permitiendo posiblemente una diferenciación según Comunidades Autónomas [art. 32.2.b)].

En este aspecto, en todo caso, nos hallamos en una situación similar a la observada respecto de otras disposiciones de la Ley; su desarrollo se deja a una normativa reglamentaria posterior. La decisión sobre cuántas sean esas áreas, y cuál sea su ámbito de actuación, provincial, regional u otro, se defiere a la emisión de los correspondientes Reales Decretos (parece razonable pensar en varios, dadas la diversidad y complejidad de las situaciones posibles) que determinarán los órganos de Delegaciones y Subdelegaciones y las áreas funcionales a constituir. De nuevo, pues, cabe hablar de una norma incompleta, cuyo verdadero sentido y alcance sólo será perceptible cuando exista la normativa que necesariamente ha de complementarla.

Lo mismo se puede decir respecto de los servicios no integrados, tanto en lo que se refiere a su organización interna, como a su ámbito territorial. De nuevo se produce en la Ley una remisión a la normativa reglamentaria, mediante Real Decreto «a propuesta conjunta del Ministro correspondiente y del Ministerio de Administraciones Públicas» (art. 34) o, en determinados casos, mediante Orden Ministerial conjunta.

La LOFAGE, pues, supone, en la organización de la Administración periférica, la afirmación inicial de una voluntad de ruptura con el modelo tradicional, ya claramente obsoleto, así como la apuesta por una estructura en nada o poco similar a la organización provincializada, y compuesta por servicios dependientes estrechamente de su correspondiente Ministerio, organización en la que quedaban en una posición crecientemente marginada las instancias coordinadoras. Hasta qué punto estos tres elementos (provincialización, dependencia inmediata y directa de la Administración Central, debilidad de las figuras coordinadoras) se verán superados sólo podrá saberse cuando, a la normativa ya existente, se añadan las normas reglamentarias que, al menos en el espíritu de la ley, deben llevar a la práctica sus esquemas, que en el texto legal se limitan a un proyecto básico.

