

José Manuel Castells Arteche

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad del País Vasco

# Notas sobre la Administración periférica del Estado en la Ley 6/1997

*SUMARIO:* I. EL TIEMPO PARA LA REFORMA. II. LA UBICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN EL ENTRAMADO DEL SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO. III. LOS POSTULADOS PRINCIPALES Y SU RECONOCIMIENTO EN LA LOFAGE. 1.º El principio de desconcentración. 2.º La función de coordinación con la Administración autonómica. 3.º Los principios de colaboración y cooperación. 4.º La ausencia del principio de subsidiariedad. IV. RESPUESTAS LEGALES PUNTUALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. V. SÍNTESIS REDUCCIONISTA.

## I. EL TIEMPO PARA LA REFORMA

Pocos temas más manidos, y sin embargo, de afrontamiento con un mayor grado de acuerdo en forma y contenido, que el referente al diagnóstico de los males y subsiguientes medidas de cura, en relación a la Administración periférica del Estado. Desde la temprana y excelente monografía de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre los prefectos y gobernadores civiles<sup>1</sup>, pasando por las apreciaciones iniciáticas en la nueva andadura democrática, de Javier SALAS<sup>2</sup>, y finalizando con un importante elenco de autores

---

<sup>1</sup> «Prefectos y Gobernadores Civiles. El Problema de la Administración Periférica en España», publicado en su obra *La Administración Española*, Madrid, 1964.

<sup>2</sup> «Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado», en el número 182 de *Documentación Administrativa*, 1979.

que, en vísperas del aire renovador impulsado por los sucesivos proyectos de ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), opinaban con rigor sobre las exigencias de esa pretendida reforma<sup>3</sup>, la cuestión y el debate sobre la citada Administración ha sido tema de palpitante actualidad.

Con la intención de abordar someramente los preceptos sobre esta materia existentes en la LOFAGE, contando con un bagaje suficientemente concluyente, me limitaré a perfilar las pautas de aproximación críticas desde un plano básicamente doctrinal. Para ello, me apoyaré en unas conclusiones que en un trabajo de hace ya casi diez años, publiqué en un libro sobre las competencias de ejecución<sup>4</sup>. Ponencia titulada significativamente «la necesaria transformación de la Administración periférica del Estado». Apoyatura propia, no por otra razón, que la de establecer un lazo relacional entre dichas premisas «reformistas» y lo que, desde mi particular y modesta visión, ha supuesto la LOFAGE en esta materia.

Me decantaba en dicho momento por admitir que el Estado-organización debía proseguir existiendo en cuanto Administración, en todo su espacio territorial, si bien modulado por un redimensionamiento, debido tanto a la emergencia de las Comunidades Autónomas y a la proclamación constitucional de la autonomía local, como a su perentoria e inevitable transformación ante exigencias combinadas de democratización política y de racionalidad administrativa.

Para tocar tierra en aras de afrontar esa nueva realidad, parecía llegado el momento de promulgación de una ley. Norma que debía atender a unos aspectos esenciales, tales como el establecimiento consensuado del tiempo de adaptación de la citada Administración al contexto de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales, llevando a cabo, con tal finalidad, la supresión de los organismos que fueran innecesarios; conectando esta vía con la reforma general de la Administración Central y trazando un conjunto operativo interrelacionado.

De tal modo y en ese trabajo, postulaba la atribución de facultades suficientes a los Delegados del Gobierno, para conseguir que se erigieran realmente en la instancia política suprema de la Administración periférica, con funciones de dirección y

---

<sup>3</sup> Como cierre en este tiempo, el Informe de Trabajo sobre la Reforma de la Administración periférica del Estado, de Joaquín TORNOS: Seminario del Institut d'Estudis Autònomic (Barcelona), de inminente publicación.

<sup>4</sup> Publicado en el volumen *Les competències d'execució de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 1989.

control derivados de su superioridad jerárquica sobre todo organismo estatal existente en su territorio; consiguiendo igualmente hacer operativa su función de coordinación con la Administración autonómica, y «regionalizando» efectivamente el entramado orgánico servicial a su disposición.

En cuanto a la emblemática figura del Gobernador civil, parecía llegado el momento de su pase a la reserva, por considerarse que ni siquiera era salvable desde una relevancia meramente técnica.

Los servicios administrativos provinciales que subsistieran después de su reducción, debían tratarse de servicios específicos y no con competencias generales, fijándose su subordinación directa respecto del Delegado del Gobierno, aunque pudieran proseguir las políticas propias del Departamento ministerial competente por razón de la materia.

En 1995 proseguí con idéntica reflexión en otra publicación <sup>5</sup>. Insistiendo en la citada pretensión de fijar simplemente una posición personal con vistas al momento presente, indicaré que en este análisis se denotaba una serie de novedosas cuestiones que incidían, de forma directa, sobre la mentada reforma. Así, el planteamiento de «la Administración única» que había ocasionado un fuerte debate doctrinal y político; el planteamiento sobre la Administración que debía hacerse cargo de las competencias de ejecución; la constatación de la fuerte carga política que envolvía toda esta problemática; la necesidad de tener en cuenta las nuevas perspectivas finiseculares que afectaban en gran medida al sistema administrativo establecido.

Los sucesivos y recientes proyectos de la LOFAGE, tanto el de la postrera época socialista <sup>6</sup>, como el presentado por el nuevo gobierno, que desembocará finalmente en la Ley 6/1997, de 14 de abril, suponen el preciso afrontamiento de la tantas veces aplazada reforma. Los interrogantes que plantea la Ley deben ser puestos en comunicación con los aspectos doctrinales expuestos precedentemente. De tal manera, se avanza la voluntad de sentar unas sucintas conclusiones y avizorar unas determinadas respuestas, tanto desde el plano principal, como de un análisis puntual.

---

<sup>5</sup> «La reforma de la Administración Periférica del Estado», en el *Anuario Jurídico de La Rioja*, número 1, año 1995.

<sup>6</sup> Entrada en el Congreso de los Diputados en enero de 1996 y caducado con la legislatura.

## II. LA UBICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN EL ENTRAMADO DEL SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO ha denotado recientemente<sup>7</sup> que «uno de los puntos de inadaptación más importantes que ofrece la Administración estatal en relación con el proceso de asentamiento del Estado autonómico radica, precisamente, en la carencia, todavía hoy, de una cultura administrativa propia de un Estado descentralizado», marcando el objetivo consecuente de la implantación de una «cultura de la descentralización». Afirmación incontestable que denuncia determinadas postergaciones, cuando no premeditadas marginaciones, y que es coherente con el reconocimiento del «hecho autonómico».

Pues bien, la LOFAGE es particularmente expresiva en cuanto a la pretendida adaptación a estas nuevas realidades territoriales y, por lo tanto, a la más adecuada ubicación en dicho contexto por parte de la Administración periférica del Estado. Dicha expresividad se manifiesta y con notoria claridad, en su Exposición de Motivos, que en el apartado VI manifiesta lo siguiente:

«Por otra parte, la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico. Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello, resulta conveniente introducir en esta Ley el objeto de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica...»

Declaración contundente, con sustento en unas previas posiciones doctrinales, que son reafirmadas desde el nuevo Gobierno<sup>8</sup>. De todos modos, existe un cierto desfase entre la manifiesta claridad declarativa, y una también constatable ausencia en el texto dispositivo de mecanismos de implementación de las perspectivas reseñadas. Quiere indicarse que el estadio superador visible en el decurso «del anhelo a la realidad», se resiente de la

<sup>7</sup> Artículo titulado «Del anhelo a la realidad: la propuesta de "Administración Única" en el Estado autonómico», en el *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, 1997, pág. 649.

<sup>8</sup> Una última manifestación, en este plano y perspectiva, en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA: «La Administración Única y el proyecto de ley de LOFAGE», en el número 27 (1996) de *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, págs. 11-41.

falta de técnicas concretas de confirmación de evidentes e inequívocos deseos. Al menos en los preceptos específicos de la LOFAGE, es difícil hallar referencias singularizadas en la dirección de la Administración única y menos aún del «protagonismo administrativo» a favor de la Administración autonómica; salvo el pretendido «redimensionamiento» de la Administración periférica y la evitación de duplicidades administrativas.

Por entendido que se trata de un proceso abierto en la dirección de la Exposición de Motivos, que hará trabajar intensivamente, según se manifiesta, a las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución, por lo que se impone la espera de esos inmediatos movimientos, antes de emitir un juicio arriesgado sobre esta cuestión, auténtico proceso gradual.

No obstante, es de apreciar y valorar que el escalón de base local emerge con autoridad, a similar nivel que el de las Comunidades Autónomas; así sucede cuando se menciona las necesarias relaciones de cooperación y coordinación o igualmente, en la comunicación y recepción de cuanta información se precise [art. 22.2.a) y b), 27.2, 29.2.b)] o atendiendo a la consulta a estos entes locales para la supresión, refundición o reestructuración de órganos de servicios periféricos (art. 31). Si se ha defendido que la Administración local deviene en la instancia administrativa por excelencia, particularmente en el plano de la gestión<sup>9</sup>, llegando a propugnarse que las entidades locales se configurasen en el nivel básico de gestión de todas las materias<sup>10</sup>, debe juzgarse de forma positiva que, al menos, se sitúe esta Administración en un término de insistente referencia en el preciso momento de la reestructuración de la Administración periférica del Estado<sup>11</sup>.

Resta el análisis, por debajo de este espacio de pura determinación administrativa, de aquellos principios que necesariamente envuelven y definen a la LOFAGE en su reciente aparición pública.

---

<sup>9</sup> Lo propugna Luciano PAREJO: «Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo como sistema en el Estado autonómico: Una contribución al debate sobre la llamada Administración Única». Trabajo publicado en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233 (1993).

<sup>10</sup> Como defendió tempranamente Juan Alfonso SANTAMARÍA: «Nota sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales», publicada en el número 34 de la *Revista Española de Derecho Administrativo* (1982).

<sup>11</sup> Sobre el estadio presente de la Administración Local, Tomás FONT: «1996. El Estado de Gobierno Local», en *Anuario del Gobierno Local*, Barcelona, 1996.

### III. LOS POSTULADOS PRINCIPIALES Y SU RECONOCIMIENTO EN LA LOFAGE

#### 1.º EL PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN

Principio de base constitucional por su enumeración en el artículo 103.1, que aparece reflejado entre los principios de organización en la ley, según aparecen enumerados en el artículo 3.1.c), en cuanto desconcentración «funcional y territorial», principio que ha merecido una escasa atención por la doctrina <sup>12</sup>, llegando a calificársele justamente como «el gran desconocido».

En una primera aproximación, este principio pudiera provocar que la Administración periférica aumentara sus facultades y su nivel de gestión, teniendo como punto clave la consiguiente desaparición del virtual monopolio de cada uno de los órganos centrales de los Departamentos ministeriales con relación a sus unidades periféricas <sup>13</sup>. Potenciación previsible de la Administración periférica desde su vertiente territorial, que justo es señalarlo no ha sido precisamente, en ningún momento, el motor de toda reforma que ha incidido sobre dicha Administración <sup>14</sup>.

Pues bien, desde el Informe de la Comisión de expertos en materia de autonomía <sup>15</sup>, cuya voluntad en la materia se decantaba por engordar los servicios periféricos de la Administración central, para permitir su más fácil y cómoda transferencia a la naciente Administración autonómica, con posterioridad se asiste al continuo esfuerzo normativo por disminuir el número y entidad de los servicios periféricos, tanto por razones internas de racionalidad, como por propiciar la lógica de la transferencia de las competencias a las Comunidades Autónomas. La dirección del proceso es clara: disminuir al mínimo indispensable los

---

<sup>12</sup> Sobre el mismo, el número monográfico de *Documentación Administrativa* acerca de *Administración y Constitución. Los principios de descentralización y desconcentración*, núm. 214 (1988).

<sup>13</sup> En opinión de Luis ORTEGA y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO, en *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen I, junto con Luciano PAREJO, 4.ª edición, 1996, pág. 282.

<sup>14</sup> Principio que ha tenido un reflejo en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, sobre todo en su artículo 12.2 y 3. Concretamente, este último párrafo señala que «si alguna disposición atribuye competencia a una Administración, sin especificar el órgano que deba ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y el territorio y, de existir varios de éstos, al superior común». Por lo tanto, en el abstracto ámbito declarativo, el principio parecía llamado a tener resonancias en la cuestión de la reválida de la Administración periférica del Estado, en cuanto implicaba una superior aproximación de la Administración a los ciudadanos y una más intensa participación de éstos en los asuntos públicos.

<sup>15</sup> Publicado el mismo en Madrid, mayo 1981.

servicios de la Administración periférica del Estado<sup>16</sup>, como corolario de procesos descentralizadores de mayor amplitud.

¿Cómo entender el constitucionalmente declarado principio de desconcentración, con esta praxis prácticamente liquidacionista del mismo? Difícil se presenta la respuesta, sobre todo si se reconoce que dichos servicios han pasado de una función de meros buzones en la dirección de los órganos centrales, a un premeditado agrupamiento a la baja en torno a las dos figuras unipersonales existentes, a nivel regional y provincial, en dicha Administración.

Tal vez explique este dato la posición de la LOFAGE en cuanto a la afirmación del principio de desconcentración como principio a su vez de organización, y la demostrable inanidad del texto legal en cuanto a técnicas, materias o ritmos, sin que exista previsión alguna mínima en la norma legal<sup>17</sup>. El innegable apoderamiento de facultades a favor del Delegado del Gobierno no impide mencionar la carencia de fórmulas de afianzamiento real de la Administración periférica en su conjunto. Dicho fortalecimiento se realiza, no obstante, más en lo territorial que en lo sectorial, dado el reconocimiento, en el artículo 33, de la subsistencia de «servicios no integrados», como señalaré más adelante.

Redimensionamiento de la Administración periférica que se denota, con expresiva notoriedad, en los mecanismos previsores de la reducción, simplificación, supresión y refundición de órganos, que determina el sintomático artículo 31 de la LOFAGE<sup>18</sup>, siendo de la competencia de los Delegados del Gobierno, una vez más, proponer las medidas precisas para el cumplimiento, hasta sus últimas consecuencias, de esta operación (art. 25.1).

Directriz constitucional la del citado principio cuya huella no es perceptible en la Ley analizada, con la excepción de la potenciación del Delegado del Gobierno.

---

<sup>16</sup> De esta época es ejemplar el Real Decreto de 4 de mayo de 1983, denominado de «medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado», que ordenaba la supresión de las direcciones provinciales ministeriales, cuyas funciones y servicios hubieran sido transferidos a las Comunidades Autónomas.

<sup>17</sup> Al respecto, Luis ORTEGA y Antonio JIMÉNEZ-BLANCO: *Manual...*, pág. 284.

<sup>18</sup> «La organización de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones públicas. Consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones locales y de los medios y servicios traspasados a las mismas».

## 2.º LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

El mandato del artículo 154 al Delegado del Gobierno, de coordinar «cuando proceda» la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad Autónoma, se encuentra reproducido, con escueta sencillez, en la LOFAGE, en añadido de referencia a las entidades locales y en compañía la coordinación de la diferente técnica de la cooperación<sup>19</sup>.

Una vez más, la claridad declarativa se empaña en el momento de la verdad de las técnicas concretas. El artículo 27 que establece los sistemas de relación del Delegado del Gobierno con otras Administraciones públicas, prescinde de las de coordinación, aunque sí menciona las de cooperación y colaboración<sup>20</sup>. Puede afirmarse, por ello, que la coordinación de la Administración periférica con su equivalente autonómica es un encargo constitucional, carente de precisiones específicas en la propia LOFAGE.

ARENILLA había destacado la realidad de un Delegado del Gobierno, dotado de una infraestructura escasa y configurado en apenas algo más que un embajador del Estado en la correspondiente Comunidad Autónoma<sup>21</sup>; de ahí, que se defienda el situar en su territorio una estructura que respondiendo a las reales necesidades del ciudadano deberá complementarse necesariamente con la Administración autonómica<sup>22</sup>.

Conseguido el nivel de estructuración suficiente a través de los servicios integrados, la LOFAGE no se extiende en mayores profundidades en cuanto a esa «complementación». Las «insuficiencias» en este plano por parte del Delegado del Gobierno, suponen una natural consecuencia de los sucesivos pasos que habían sedimentado la figura, comenzando por su ya habitual y ciertamente reducido papel de «mero órgano de comunicación con las autoridades autonómicas»<sup>23</sup>. Modestia funcional que

<sup>19</sup> Artículo 22.2: «Corresponde asimismo a los Delegados del Gobierno: a) Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades locales».

<sup>20</sup> Acertadamente lo señalan ORTEGA y JIMÉNEZ-BLANCO: *Manual...*, pág. 280.

<sup>21</sup> Opinión expresada en su libro *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, 1991, pág. 183.

<sup>22</sup> Mantiene esta misma posición Jaime RODRÍGUEZ-ARANA: *La Administración única...*, pág. 18.

<sup>23</sup> Ésta fue la opinión de Luis ORTEGA: «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». Artículo publicado en el número 214 de *Documentación Administrativa*, pág. 65.



poseía diversas causas, exógenas alguna a la misma institución. El propio ORTEGA<sup>24</sup> denotaba una de ellas, en este ámbito de la coordinación de la actividad del Estado con la propia de la Administración autonómica, cuando señalaba que dicha función «ha sufrido una absoluta concentración a nivel de la Administración Central»; indicando que así había sucedido en materias tales como la sanidad, protección civil, transportes terrestres, telecomunicaciones, educación, patrimonio histórico, seguridad pública y costas; materias en las que la coordinación se articulaba a través de consejos nacionales o conferencias donde estaban presentes los representantes de los gobiernos autonómicos junto con altos cargos de la Administración central. El caso ejemplar de la marginación de los Delegados del Gobierno y de la centralización en la coordinación se observaba en el área de sanidad, donde la función de alta inspección se realiza directamente por la Administración sanitaria central, en comunicación directa con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

La doctrina había puesto de relieve otra razón, atribuida esta vez al Delegado del Gobierno, en similar dirección de dificultar la función coordinadora reseñada. Tal como indicó Mariano BAENA<sup>25</sup>, resultaba prácticamente imposible realizar dicha función de coordinación sin estar dotado de una posición de jerarquía, y ni siquiera de supremacía administrativa, sobre los órganos de las Comunidades autónomas. Ante esta inadecuación de la figura individual, se había llegado a proponer la creación de órganos colegiados con presencia paritaria de ambas Administraciones<sup>26</sup>, en posiciones anteriores a la Ley 30/1992 naturalmente.

En este contexto, el propio BAENA se había pronunciado anteriormente<sup>27</sup>, en favor de que dicha coordinación podía legitimarse con la cobertura de la dirección última proporcionada por el presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, fundándose en su naturaleza estatutaria de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma. Cambio de papeles y dejación de funciones por parte del Delegado del Gobierno que, pese a posibilitar la operativa función coordinadora, no entra en los modos habituales de las relaciones interadministrativas, aferrados al mantenimiento a ultranza de sus propias funciones y competencias.

<sup>24</sup> *Administración periférica...*, págs. 66-67.

<sup>25</sup> *Instituciones Administrativas*, Madrid, 1992, pág. 166.

<sup>26</sup> Así Enrique LINDE: «El Delegado del Gobierno» en el número 182 de *Documentación Administrativa*, pág. 278.

<sup>27</sup> *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, pág. 314.

La LOFAGE ha reconocido la necesidad de la coordinación; simplemente, ha pasado en el momento de verificar las técnicas singulares y el marco ajustado, para de forma real, hacerla efectiva <sup>28</sup>. Resta la mención de la coordinación en la información sobre los programas y actividades del Gobierno y la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma, que determina el artículo 24.1 de la ley.

### 3.º LOS PRINCIPIOS DE COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN

Al menos a nivel de su enumeración existe una auténtica plétora de menciones a ambos principios <sup>29</sup> a lo largo de la LOFAGE, y respecto a las relaciones entre la Administración periférica del Estado y la equivalente de las Comunidades Autónomas, abarcando los diversos supuestos de colaboración que ha lanzado a la luz pública la Ley 30/1992. En este sentido, se encuadra el deber de promover los mecanismos de colaboración con las restantes Administraciones públicas en materia de información al ciudadano, encomendado al Delegado del Gobierno (art. 24.1), así como la genérica obligación de cooperación que, respecto del Delegado y en relación con las Comunidades Autónomas y las correspondientes entidades locales, establece el ya citado artículo 22.2.

La LOFAGE se preocupa en medida razonable por articular esta función de colaboración; así, en relación a las Comunidades Autónomas (art. 27.1), a los Delegados del Gobierno les corresponde participar en las Comisiones de Transferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, «así como en otros órganos de cooperación de naturaleza similar cuando se determine»; el promover la celebración de convenios de colaboración y cualesquiera otros mecanismos de cooperación de la Administración General del Estado con la Comunidad Autónoma, participando, en su caso, en el seguimiento de la ejecución y cumplimiento de la misma. Igualmente, respecto de las entidades locales, los Delegados del Gobierno podrán promover, en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma, la celebración de convenios de colaboración, en particular en relación a los programas de financiación estatal (art. 27.2).

<sup>28</sup> Sobre este principio el número especial de *Documentación Administrativa* 230-231 (abril-septiembre 1992).

<sup>29</sup> Sobre estos principios, considerados por el Derecho de organización administrativa como sinónimos, la obra de SANTAOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984.

En cuanto al Subdelegado del Gobierno se repiten prácticamente los cometidos citados; así, se le atribuye las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las corporaciones locales, y «en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal»; así como mantener, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno y por su iniciativa, relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma que tenga su sede en el territorio provincial (art. 29.2).

La figura estelar se sitúa indudablemente en torno a los convenios<sup>30</sup>, base fundamental de estos supuestos de relación interadministrativa. Relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, uno de cuyos instrumentos esenciales de carácter formal son estos convenios, tanto por el número de los mismos que se suscriben cada año, en constante aumento, como por su extensión material y el volumen de fondos financieros que se mueven a través de estas prácticas convencionales, que llegan a la cifra de 1.6 billones de pesetas en 1996<sup>31</sup>. Convenios que presentan lagunas en su regulación, tanto a nivel estatal como autonómico, pero que siguen siendo el componente más firme de unas firmes relaciones de colaboración.

#### 4.º LA AUSENCIA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

De mágico se ha calificado este principio de subsidiariedad, de palpitante actualidad por sus virtualidades aplicativas incluso en el ordenamiento infraestatal. Como el propio RODRÍGUEZ-ARANA reconoce<sup>32</sup>, la doctrina de la Administración única parte del principio de subsidiariedad, suponiendo en el sistema competencial un mayor protagonismo, siquiera sea en materia de ejecución, de la instancia regional y local<sup>33</sup>.

Se comprueba, sin embargo, que la Constitución y el mismo sistema de distribución de competencias entre el Estado y las

---

<sup>30</sup> Sobre esta técnica, Enoch ALBERTÍ: «El régimen de los Convenios de colaboración entre Administraciones: un problema pendiente», en *Informe Comunidades Autónomas 1996* (Barcelona, 1997), así como la obra colectiva *Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación*, Barcelona, 1993.

<sup>31</sup> En cita de Enoch ALBERTÍ: «El régimen de los Convenios...», *op. cit.*, pág. 616.

<sup>32</sup> «La Administración única...», *op. cit.*, pág. 39.

<sup>33</sup> Prosigue RODRÍGUEZ-ARANA: «En el fondo, como es sabido, el fundamento del principio de subsidiariedad es la satisfacción del bien común, es la consecución de las necesidades colectivas lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos: la regional y la local...».

Comunidades Autónomas, no aluden ni se sustentan en el citado principio, a diferencia de la Constitución portuguesa (art. 7.6) y del artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, este último como consecuencia de la Ley de reformas constitucionales de 21 de diciembre de 1992<sup>34</sup>. Principio de esencial enunciación en el Tratado de la Unión Europea, pendiente de encontrar un marco ajustado en los ordenamientos estatales.

Probablemente por estas dificultades de articulación doméstica y pese a sustentar la construcción de «la Administración única o común», el principio de subsidiariedad es obviado en la LOFAGE, al menos en cuanto alusión expresa; por más que sus consecuencias («el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica»), sí se recogen en su Exposición de Motivos, y el escalón local, tal como se ha hecho notar, sea reiteradamente mencionado al llevarse a cabo la simplificación administrativa global de la Administración periférica.

En torno a este principio, de efectividades internas todavía no desarrolladas, se asiste a una inversión respecto de anteriores principios: su mención concreta no aparece enunciada en la parte declarativa de la Ley aunque sus efectos se plasman profusamente, visible su reconocimiento en determinadas técnicas de adaptación de la Administración periférica a las nuevas realidades.

#### IV. RESPUESTAS LEGALES PUNTUALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

La LOFAGE se hace fiel eco de un elenco de previas propuestas doctrinales sobre la problemática de la Administración periférica del Estado. Sin ánimo de analizar exhaustivamente dicha respuesta general, me limitaré, a tono con esta intervención, a resaltar determinados aspectos puntuales que, no obstante, en estos momentos iniciales de la puesta en aplicación de la Ley, me parecen particularmente significativos o sintomáticos de una concepción general de la operación en curso.

A destacar el nivel de aceptación por la Ley de las líneas doctrinales uniformes en torno a puntos concretos. La asimilación se ha llevado a cabo con corrección y recogiendo la letra y el espíritu de las concepciones previas expuestas públicamente.

---

<sup>34</sup> Sobre este principio, Luis ORTEGA: «Autonomía local y principio de subsidiariedad», en *Anuario del Gobierno Local*, Madrid, 1996. Igualmente Iñaki LASAGABASTER: «El principio de subsidiariedad en la construcción europea», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1993*. Barcelona, 1994.

• Así se ha realizado en la aglutinación funcional y orgánica en la figura del Delegado del Gobierno: «Con el objeto de ordenar la unidad de acción de la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma, se integrará en la Delegación del Gobierno toda la estructura periférica del Estado que sea necesaria» (Exposición de Motivos, párrafo IX), con la única excepción de «los servicios no integrados».

Delegados del Gobierno configurados en eje de la Administración periférica, para los que debe aludirse a su multidependencia: dependencia directa de la Presidencia del Gobierno quien propone su nombramiento, correspondiendo al Ministro de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio; al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado de impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana; y todo ello sin perjuicio de las competencias de los demás Ministros para dictar las instrucciones relativas a sus respectivas áreas de responsabilidad (art. 22). La adscripción orgánica de las Delegaciones se realiza a favor del Ministerio de Administraciones Pública (art. 32).

Para el mejor cumplimiento de su función directiva y coordinadora, se recrea una Comisión Territorial de asistencia, que existía ya en el artículo 7 de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, y que se pretende presumiblemente que esta vez sea eficaz en su función.

• Respecto de la figura llamada, con cierta incongruencia, Subdelegado del Gobierno —puesto que no representa al Gobierno en la provincia—, se finaliza el trayecto recorrido desde su configuración inicial en un prefecto altamente «politizado», a configurarse en un órgano meramente administrativo, que no llega a la categoría de alto cargo<sup>35</sup>. Desaparición nominal, que no real, del denostado Gobernador civil, que en la LOFAGE se aplaza a una fecha inmediata posterior (disposición transitoria segunda); operación que efectivamente se ha llevado a cabo en plazo, por el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril<sup>36</sup>.

Su naturaleza de funcionarios de carrera y nombramiento por el Delegado del Gobierno por el procedimiento de libre desig-

<sup>35</sup> Joaquín TORNOS (Informe de Trabajo), ha denotado la «degradación» a órgano directivo del Subdelegado.

<sup>36</sup> *Boletín Oficial del Estado* de 3 de mayo. En su preámbulo destaca como notas características del nuevo modelo «la potenciación de los Delegados del Gobierno, la integración de los servicios periféricos bajo la responsabilidad de aquellos, la desaparición de los Gobernadores civiles y la creación de los Subdelegados del Gobierno en las provincias».

nación, busca encontrar la patente de «apoliticidad» de la figura, en tanto reverso del gobernador civil precedente.

Se cumplen, de este modo, típicas afirmaciones, en el sentido de estructurar la Administración periférica en torno al escalón regional vertebrado por el Delegado del Gobierno, pasando el nivel provincial a la dependencia directa del mismo, con la excepción de los servicios no integrados en las Delegaciones del Gobierno.

- Se pretende romper la dinámica anterior, expuesta en la ley de bronce de las organizaciones, por la que los agentes sectoriales se entienden directamente con su autoridad central<sup>37</sup>. La intención es obviamente superar el precedente bloqueo ministerial respecto de los órganos individuales, como los Delegados del Gobierno y los Gobernadores civiles, mediante la proclamación del principio de jerarquía a favor del Delegado del Gobierno respecto de las dependencias ministeriales existentes en su territorio. Integración en la Delegación o en la Subdelegación de los servicios ministeriales, del que sin embargo escapan aquellos que «por las singularidades de sus funciones o por el volumen de la gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes» (art. 33.1). Servicios no integrados, en tanto válvula de escape de la jerarquía del Delegado del Gobierno, puesto que se declara explícitamente que dependerán directamente del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que operen (art. 35).

Se enumeran, al servicio de esa jerárquicamente superioridad del Delegado del Gobierno, unos poderes de dirección del mismo sobre sus propios órganos, incluyéndose, entre ellos, el suspender la ejecución de los actos impugnados dictados por los órganos de la Delegación del Gobierno y proponer la suspensión en los restantes casos (art. 23.5), supervisando, en todo caso y con carácter general, la actividad de los órganos no integrados [art. 23.1 9), 29.2 b)].

- En cuanto al tema de la seguridad ciudadana, se perfila un doble escalón: a nivel provincial y en las provincias en que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, el Subdelegado del Gobierno ejercerá «la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia» (art. 29.3 a).

<sup>37</sup> ORTEGA y JIMÉNEZ-BLANCO: *Manual...*, pág. 278.

A nivel de Comunidad Autónoma, al Delegado del Gobierno le corresponde (art. 23.3) el proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, «cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno».

No acaba de esta manera la distribución competencial entre ambos órganos. La disposición adicional quinta, teniendo presumiblemente presente las situaciones derivadas de la lucha antiterrorista, establece una competencia general directa y concentrada en favor de los Delegados del Gobierno en aquellas Comunidades Autónomas que, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, hayan creado cuerpos de policía propios; aunque inmediatamente admite que esas funciones puedan desconcentrarse o delegarse en los Subdelegados del Gobierno.

- Una auténtica novedad representa el informe anual que el Delegado del Gobierno debe elevar previamente al Gobierno, a través del Ministro de las Administraciones Públicas, sobre el funcionamiento de los servicios públicos estatales y su evolución global (art. 23.4). No cabe duda que el adecuado ensamblamiento de las piezas sueltas que componen la Administración periférica del Estado, pende de la voluntad del Delegado y su informe proporcionará las claves de su acierto o de las dificultades de la realidad que se impone una vez más.

- El calendario de puesta en marcha efectiva de los postulados legales constituye el tema testigo esencial. Las deficiencias estructurales existentes en las Delegaciones del Gobierno<sup>38</sup>, se marginan en la Ley a través de la remisión a un Real Decreto posterior para determinar los órganos y las áreas funcionales que se constituyan (art. 32.3).

Además de la previsión específica referida a los Subdelegados del Gobierno, la disposición final 2.<sup>a</sup> de la Ley establece que, en el plazo de seis meses, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, fijará mediante Real Decreto, de acuerdo con los Ministros interesados, la estructura de las Delegaciones del Gobierno; Real Decreto que deberá incluir los servicios que deban integrarse, así como su distribución en el ámbito autonómico y provincial. Transcurrido dicho plazo, automáticamente quedarán suprimidas todas las Direcciones o delegaciones provinciales y territoriales de los Ministerios, así como los organismos públicos cuyos servicios se integren.

---

<sup>38</sup> RODRÍGUEZ-ARANA: «La Administración Única...», *op. cit.*, pág. 37.

La capital importancia del mencionado Real Decreto es manifiesta. Su contenido será la prueba del cumplimiento o aplazamiento de las previsiones legales y, por lo tanto, de la viabilidad mínima de la ley examinada.

## V. SÍNTESIS REDUCCIONISTA

Por encima de determinados déficit principialistas, con origen en causas que desbordan ampliamente a la propia Administración periférica del Estado, se concluye con la afirmación que la LOFAGE significa el dato de la positiva iniciación de un proceso reformista, llevado a cabo con cierta solvencia y de aceptación benévola de posturas expuestas con reiteración por la doctrina.

Ello explica que se asista a una operación en marcha de repliegue de la Administración periférica, acorde con los nuevos aires políticos, sosteniéndose la necesidad de un redimensionamiento de la misma. Paralelamente se asiste al aglutinamiento orgánico y funcional en rededor de la figura constitucional del Delegado del Gobierno, al que sólo se le escapan los servicios ministeriales no integrados en su infraestructura.

Proceso legal abierto que pende de su desarrollo normativo, para que pueda juzgarse favorablemente. En todo caso, la primera piedra y el cimiento original se han colocado con normalidad. Ese futuro inmediato nos revelará si las claves procesuales de la Administración periférica se cumplimentan realmente, o las larvadas renuencias seculares consiguen imponerse a la voluntad manifiesta del legislador.