

Capítulo IV

La provincia como división territorial de otros niveles de gobierno y sus efectos sobre las competencias locales

1. La evolución y el sentido actual de la Administración periférica estatal

En la Constitución de 1812, los municipios y las provincias se configuran como órganos de los que el Estado liberal se servía en la periferia para realizar, por delegación y bajo el control del propio poder ejecutivo central, tareas de interés general. Es decir, eran instituciones administrativas sólo en la medida en la que servían a los intereses generales del Estado. La quiebra de esa concepción unitaria jacobina de lo que hasta el momento se había entendido por intereses generales se producirá en el proyecto de Ley municipal de 1838. Se reconoce entonces a las entidades locales un ámbito propio y separado del Estado para la prestación de las tareas públicas. A partir de 1840, los textos legales que se aprueban contienen una concepción dual de los municipios y las provincias. Por un lado, se les considera como entes integrantes del propio poder ejecutivo estatal para la prestación de servicios de interés general y, por otro, como entidades económico-administrativas dotadas de personalidad jurídica propia.³⁶⁹ La vinculación que se produce entre Estado y entidades locales va a ser también diferente en ambos casos. Para el ejercicio de las funciones de interés general, el Estado recurre a la fórmula de la desconcentración y, para la gestión de los intereses peculiares de las administraciones locales, ejerce una función que es primero de tutela y luego de control. Entre ambas situaciones surge más tarde una tercera posibilidad pensada para el ejercicio de funciones sobre las que los municipios y las provincias no tuvieran competencia exclusiva. En esos casos su actuación estaba sujeta a la dirección administrativa de la Administración central.³⁷⁰

Con la aprobación de la Constitución de 1978, la idea de tutela o control del Estado sobre las entidades locales desaparece, pero no ocurre igual con las dos fórmulas restantes. Bajo la excusa de buscar una organización más racionalizada en

369. MORELL, L., "Las entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las comunidades autónomas", REDA, 1987, p. 326.

370. Ley de régimen local, texto articulado y refundido aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955.

todo el territorio, el Estado continúa proyectando cada uno de sus servicios en los niveles regional, provincial, comarcal o municipal, consolidándose en poco tiempo el mantenimiento de la Administración periférica del Estado constitucional, que tiene su base en los gobiernos civiles de ámbito provincial. Evidentemente, la Administración periférica que llega a la Constitución de 1978 no se improvisa, sino que es heredera de un devenir histórico que explica la concepción del poder público y del Estado que se tenía hasta entonces.³⁷¹ El espacio estatal se consolida a partir de la designación de un territorio como capital del Estado. En la capital se fija la sede de gobierno y desde ella se da unidad y coherencia al espacio gobernado. Todo órgano de gobierno y de administración debe contar con la aprobación y legitimación del poder central, de forma que se relegan a un segundo plano las concepciones de gobierno local que buscaban su arraigo en la base y no en el centro político.

Otro factor importante para entender la Administración periférica que llega hasta nuestros días parte del hecho de que el centralismo que caracterizó al siglo XIX no era solamente administrativo, sino que se trataba de un centralismo esencialmente político. En lugar de un sistema de autoridades formalmente constituido, existía una red informal de agentes de autoridad, personificada por los caciques locales, que eran los depositarios de la confianza del Gobierno central. La afinidad ideológica se sacrificaba en ocasiones en favor del poder de dominio que los caciques ejercían sobre la población. Hasta 1930, en los ayuntamientos sólo estaban representados los mayores contribuyentes, que eran además los que tenían voto y en consecuencia podían ser elegidos. Esta imposibilidad de acceder al poder por la vía de la representación política es precisamente la que frustra la idea originaria de constituir una red burocrática de agentes para organizar periféricamente la administración del Estado. La vinculación existente entre los jefes políticos, luego gobernadores civiles, y el Gobierno central, de cuyo nombramiento directo dependía el cargo, fomentaba la ausencia de toda gestión administrativa. Los gobernadores civiles imponían, en nombre del Gobierno, el orden público a los grupos sociales en conflicto.

De este modo, frente al Prefecto francés –en el que inicialmente se inspira la figura del Gobernador Civil–, que era un tecnócrata para la administración del territorio, el Gobernador Civil era un político, leal al partido del Gobierno y nombrado directamente por éste para el mantenimiento del orden público en la periferia. La vinculación política entre centro y periferia daba lugar a que la inestabilidad política del Gobierno central llevaba aparejada también la inestabilidad de los cargos provinciales.

En estas circunstancias, el desarrollo de una estructura territorial propiamente administrativa se va configurando, aunque no en su totalidad, en torno a las enti-

371. Desde un punto de vista histórico, la Administración periférica aparece como: "1º Una peculiar expresión del Estado sobre y frente a las demás colectividades territoriales; 2º Como una síntesis peculiar de poderes políticos y administrativos; 3º Como producto de una concepción específica de la función del centro del Estado frente a la periferia nacional." *Vid.* MORELL, L., *ibídem*, p. 325-336.

dades locales como delegadas del Estado en unos casos y, en otros, en torno a los gobernadores civiles. Pero la verdadera importancia de la Administración periférica durante el siglo XIX va a ser su capacidad para mantener viva la presencia del Estado en todo el territorio durante una época en la que la participación política era una ficción.

La Constitución de 1978 recoge formalmente la herencia de la Administración periférica del Estado. En el texto de 1978, la provincia aparece doblemente caracterizada, como entidad local y como división territorial “para el cumplimiento de las actividades del Estado” (artículo 141.1); por su parte, el artículo 154 de la CE es el que sienta las bases formales para la existencia de la Administración periférica del Estado, al establecer que “un delegado del Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y la coordinará cuando proceda con administración propia de la comunidad”. No obstante, el artículo 154 plantea un problema interpretativo relacionado con la consideración del territorio autonómico como circunscripción sobre la que deben asentarse los servicios administrativos estatales. Podría pensarse que la acción del Estado puede proyectarse o bien sobre el nivel regional, o bien sobre el nivel provincial. Sin embargo, la descentralización que se presume del nuevo modelo de Estado autonómico implica la progresiva asunción por parte de las comunidades autónomas de competencias antes ejercidas por el Estado y, en este contexto, no parece lógico admitir la necesidad de una ampliación del aparato administrativo estatal duplicando servicios en el nivel provincial y regional. Parece evidente, pues, que el Estado autonómico reclame un tratamiento regional de toda la estructura administrativa central.

Este planteamiento es el que constituye la base teórica para la reforma de la Administración periférica del Estado que, antes de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE), contaba ya con varias disposiciones de importancia: el Real decreto 1801/1981, el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*³⁷² y el Real decreto 1223/1983, de 4 de mayo, denominado de “medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado”, justificado igualmente por la necesidad de adaptar la Administración del Estado al proceso de transferencias, así como por las declaraciones de principios contenidas en los artículos 23 y 24 de la Ley 12/1983, del proceso autonómico. En esta ley se mantiene el principio de reagrupamiento de los servicios provinciales que sobrevivan al proceso de transferencias a las comunidades autónomas en torno a los gobiernos civiles. Posteriormente, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se establece en el artículo 10 que corresponde a los delegados del Gobierno y a los gobernadores civiles, con relación al personal de los servicios periféricos, el ejercicio de las competencias que la legislación vigente atribuye a los subsecretarios y a los directores generales.

372. “En cuanto a los servicios periféricos de la Administración estatal, es criterio de la Comisión que debe producirse una supresión masiva de los mismos a medida que se hagan efectivas las transferencias.” Los servicios periféricos deberían nuclearse en torno a la figura del Gobernador Civil, reconduciéndose al escalón regional en torno al Delegado del Gobierno siempre que fuera posible.

El problema que presentan estas y otras normas surgidas durante los años ochenta es la falta de asimilación del nuevo modelo de Estado y la consecuencia es el desajuste y la superposición entre las figuras del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma y la figura del Gobernador Civil.³⁷³ Durante este período, el proceso de transferencias del Estado a las comunidades autónomas era muy incipiente y por tanto era muy difícil determinar qué número de competencias reales iban a corresponder a los servicios periféricos, cuya principal función debía estar orientada a la ejecución y gestión de cada punto concreto de la política del Gobierno.³⁷⁴ Por esta y otras razones, las reformas organizativas realizadas durante estos años no consiguieron zanjar el debate sobre la necesidad de adecuar la Administración periférica del Estado a la nueva realidad autonómica.

Entrados los años noventa, la reforma de la Administración periférica del Estado se convierte en una cuestión de primer orden, dado el volumen de las transferencias de competencias operadas del Estado a las comunidades autónomas. La reforma de los estatutos de autonomía, así como el traspaso de medios materiales y personales implica una necesaria reorientación en la asignación de las competencias ejecutivas. En 1996, un poco después de la constitución de las Cortes Generales por el inicio de la VI Legislatura, la reforma de la Administración periférica parece materializarse definitivamente gracias a un pacto de gobernabilidad entre el Partido Popular y Convergència i Unió en el que se afirmaba, entre otras cuestiones, que “el PP se compromete a que se remita a las Cortes, en un plazo de tres meses, un proyecto de ley de reforma de la Administración General del Estado, que contendrá la adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico”. El proyecto de ley, denominado de “Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado” (LOFAGE), se constituye como la antesala de la Ley 6/1997, de 14 de abril.

2. Estado autonómico y Administración periférica

La Ley 6/1997 trata de dar respuesta a los problemas organizativos surgidos por el rápido desarrollo del Estado de las autonomías. Esta realidad, que ya había sido apuntado en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, no supone en sí mismo una supresión de la Administración periférica estatal, pero sí una redefinición de las tareas ejecutivas del Estado en una dirección que las haga compatibles con la Administración autonómica.³⁷⁵ Sin embargo, el modelo administrativo español, lejos

373. A este respecto, señalaba J. L. PIÑAR MAÑAS que el fallo se debe a la prontitud con la que se gestan estas normas cuando lo deseable es que la reforma de la Administración periférica se aborde en una situación más consolidada, es decir, cuando haya culminado el proceso de transferencias. *Vid.* “La Administración periférica civil del Estado”, RAP, núm. 100-102, 1983. p. 1941.

374. Según J. TORNOS MAS, “la resituación de las competencias ejecutivas entre las competencias del Estado y de las comunidades autónomas es el presupuesto para abordar la reforma de la estructura organizativa de los aparatos estatal y autonómico, en razón de cuál de los dos deba asumir el ejercicio de estas competencias”, *Vid.* “La reforma de la Administración periférica del Estado”, DA, núms. 246-247, 1996-1997, p. 346.

375. ARENILLA, M., *Modernización de la Administración periférica*, MAP, Madrid, 1991, p. 184.

de haberse ceñido al criterio organizativo descentralizador deducible de los artículos 149.1, 103 y 154 de la CE, se ha venido caracterizando, hasta fechas recientes, por la superposición de nuevas figuras –comunidades autónomas y delegados del Gobierno– con otras ya existentes –gobernadores civiles y diputaciones provinciales.

Las comunidades autónomas son entes territoriales dotados de autonomía política y administrativa que, en virtud de sus propios estatutos, gestionan los intereses que la Constitución les confía. Para tal fin ejercen sus correspondientes competencias y reciben de la Administración del Estado las funciones y servicios que ésta venía realizando en el nivel territorial ahora ocupado por las comunidades autónomas. La Administración estatal pierde competencias a favor de las comunidades autónomas y tiene que reconvertir sus servicios, antes ocupados en tareas de gestión, en órganos de coordinación, planificación, inspección y documentación. Esta transformación a quien más afecta es a la Administración periférica del Estado, que tiene que ceder terreno en todas aquellas funciones que puedan ser realizadas por las comunidades autónomas y que tiene que coordinarse con éstas en las actuaciones en las que ambas administraciones coincidan.

Resulta evidente que la Constitución española, los estatutos de autonomía y las leyes con eficacia para delimitar competencias han optado por una descentralización política y administrativa de extraordinaria importancia que reordena y condiciona la estructura organizativa, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. A partir de esta realidad se quedan obsoletos todos los esquemas y organigramas basados en una Administración centralista. Pero esta consideración no implica negar la necesidad de que las administraciones públicas centrales cuenten con una red de organizaciones y agentes propios para la realización de sus funciones en la totalidad del territorio del Estado, aunque no por ello deje de ser criticable la forma desordenada e incoherente que ha caracterizado este proceso.³⁷⁶

Sin perder de vista la Constitución, los principios que justifican el Estado autonómico, así como los que prevé el artículo 103 de la CE, tienen por sí mismos fuerza suficiente para imponer una Administración periférica nueva que tome como punto de referencia el territorio autonómico y que eluda la duplicación de órganos y dependencias. Si la descentralización implica una mayor transferencia de competencias a las comunidades autónomas, la eficacia obliga a reducir la Administración periférica con criterios racionales y acordes con la nueva situación jurídica y política. Además, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hay que recordar que no todos los principios que reconoce la Constitución están situados en el mismo nivel.³⁷⁷ Por ello, entre una hipotética confrontación entre los principios de descentralización y de desconcentración debe prevalecer el primero conforme al reparto constitucional de competencias. La consecuencia práctica de esta argumentación pasa por una transferencia de competencias estatales de natu-

376. TORNOS MAS, J., *Estudios sobre la Administración General del Estado. Órganos territoriales*, Madrid, 1996, p. 104.

377. En la STC 75/1983 se emitió un voto particular suscrito por cinco magistrados en el que, respecto de la eficacia de la Administración, se sostenía que "aunque la eficacia es un bien constitucionalmente protegido por el artículo 103.1, tal principio es de rango inferior al de igualdad".

raleza ejecutiva a favor de las comunidades autónomas y a una paralela reducción de los aparatos periféricos estatales.

3. Los modelos propuestos para la reforma de la Administración periférica del Estado

La necesidad de reformar el aparato administrativo periférico estatal se plantea desde el mismo momento en el que la Constitución apuesta por una organización territorial descentralizada.³⁷⁸ La propuesta de modelos sobre la configuración de la Administración periférica en el Estado de las autonomías pivotó desde el principio entre un abanico de posibilidades en cuyos extremos se encontraban la desaparición radical de la Administración periférica y el mantenimiento de la misma sobre la estructura provincial tradicional.³⁷⁹ A partir de los años ochenta, dada la dimensión y rápida evolución que experimenta el modelo autonómico, la necesidad de abordar la reforma de la Administración periférica del Estado entra en la agenda política. Tener más o menos Administración periférica y decidir sobre los órganos que la integran es una cuestión claramente política, aunque en cualquier caso las decisiones que se adopten en ese sentido tienen que ser coherentes con el marco constitucional existente.

La norma fundamental española, en lo relativo a este tema, impide tanto la supresión de la Administración periférica estatal como el mantenimiento de un organigrama periférico como si de un Estado centralista se tratara.³⁸⁰ La cobertura constitucional para el mantenimiento de esta Administración se encuentra en los artículos 154 y 141 de la CE. A partir de esta exigencia constitucional, las posibilidades de estructurar esta Administración periférica son muy variadas. La relevancia constitucional que alcanza este debate entre la doctrina explica la proliferación de múltiples propuestas o modelos:³⁸¹

378. Esta inquietud fue manifestada por DE LA MORENA en su artículo "Administración periférica: La reforma que viene... y no llega", RAP, núm. 105, 1984, p. 393.

379. Las posibilidades de reforma de la Administración periférica estatal fueron planteadas muy tempranamente por S. MUÑOZ MACHADO, quien barajaba fundamentalmente tres opciones al respecto en un momento en el que el Estado autonómico todavía no era una realidad: la total supresión del escalón periférico, eliminar la Administración periférica pero sólo en aquellos casos en los que la comunidad autónoma asuma las competencias hasta ese momento ejercidas por el nivel periférico, y encargar la gestión de todas las competencias administrativas del Estado a las comunidades autónomas, sin perjuicio de que se pudieran mantener excepcionalmente para el desarrollo e inspección de determinados servicios delegados especiales del Estado. Vid. "Administración periférica: Observaciones sobre su reforma", en el volumen colectivo del CXXV aniversario de *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Madrid, 1977, p. 228 y ss. Del mismo autor, "El gobierno y la Administración regional", DA, núm. 177, p. 115 y ss.

380. A este respecto, J. SALAS reflexionaba sobre la importancia que la tradición de la Administración periférica ha tenido en nuestro país, impidiendo que en el texto constitucional se optara por un modelo más próximo al alemán en el que los servicios de la competencia del *Bund* se gestionan en el nivel del *Land*, no por la burocracia federal, sino por la propia de los *Länder*. Vid. "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado", DA, núm. 182, 1979, p. 243.

381. BASSOLS COMA, M., "El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas y de dirección de la Administración periférica del Estado", en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Oscar Alzaga (dir.), tomo XI, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999, p. 469-477.

(i) Modelo crítico respecto de la asimilación por parte de las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas de la Administración periférica tradicional. S. Muñoz Machado³⁸² critica duramente la opción por un modelo aparentemente descentralizador pero que contradice el espíritu de desconcentración propio del Estado autonómico.³⁸³ El error de partida, para este autor, reside en la opción constitucional por la figura del Delegado del Gobierno a imitación de la figura del Comisario de Gobierno italiano, que implica por sí misma una visión centralizadora del sistema, del todo incompatible con los principios del régimen autonómico. Propone un modelo funcional según el cual se opte por la demarcación territorial que mejor se adapte en cada caso a la naturaleza del servicio, sin la necesidad de desplazar de modo permanente a un delegado general del Estado, y utilizar vías más flexibles a través de órganos ministeriales especializados. Según esto, las funciones del Delegado del Gobierno deben centrarse más en las funciones de control y fiscalización de las competencias delegadas y transferidas que en las funciones de Administración general, para lo cual es imprescindible que las reformas partan del propio modo de funcionamiento y de organización de la Administración General del Estado.

(ii) Modelo basado en el federalismo de ejecución. Este modelo, apuntado por García de Enterría,³⁸⁴ tuvo su principal foco de desarrollo en el documento *Informe sobre las autonomías*,³⁸⁵ promovido por los profesores J. Tornos, E. Aja, T. Font, J. M. Perulles y E. Alberti. Desde esta posición, se aconseja recurrir a las posibilidades que ofrece el artículo 150.2 de la CE para adoptar el denominado *federalismo de ejecución*, aumentando el traspaso de funciones, por la vía delegativa, desde el Estado a las comunidades autónomas y reduciendo lo más ampliamente posible la presencia del Estado en la periferia. Con relación a la figura del Delegado del Gobierno, debería fortalecerse mediante instrumentos de control sobre los gobernadores civiles en el nivel provincial. Se muestran desfavorables a la presencia directa de los ministerios en el territorio autonómico y, con carácter excepcional, admiten nombrar “directores comisionados” sujetos a la autoridad del Delegado del Gobierno. Asimismo optan por la unificación de las direcciones provinciales bajo la figura del Delegado del Ministerio de la Presidencia, nombrado a propuesta del Delegado del Gobierno, con la única excepción de las direcciones especializadas de Interior y Hacienda.

(iii) Modelo sobre el carácter meramente residual de la Administración periférica y de supresión de los gobernadores civiles. Las propuestas hechas en esta direc-

382. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984, p. 162-181.

383. “La Constitución ha pretendido evitar con toda razón que en el Estado de las autonomías la concentración del aparato administrativo sea mayor en el Estado centralizado, y este efecto se producirá inevitablemente si la sede provincial –donde ha estado durante más de un siglo y medio el grueso del aparato periférico estatal– se sustituye por el regional.” Citado por BASSOLS COMA, M., “El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas y de dirección de la Administración periférica del Estado”, *op. cit.*, p. 471.

384. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 165-279.

385. Documento de trabajo: *Informe sobre las autonomías*, Ajuntament de Barcelona, 1987, p. 136 a 140.

ción tienen un carácter predominantemente político.³⁸⁶ El mantenimiento de la figura del Gobernador Civil supone un dualismo innecesario que puede dar lugar a disfuncionalidades con la creación de la figura del Delegado del Gobierno como comisionado de la Administración central en la comunidad autónoma. No se trata de que el Estado pierda por completo su presencia en el territorio autonómico, pero sí de acotar al máximo el número de materias sobre las que puede mantener su Administración periférica. El resto de materias, independientemente de su naturaleza, y siempre que las comunidades autónomas hayan asumido estatutariamente su ejecución, corresponderían en exclusiva a la instancia autonómica.

(iv) Modelo de Administración única. El presidente de la Xunta de Galicia, M. Fraga, fue el artífice de esta propuesta en el año 1992, abriendo un debate científico y doctrinal sobre diferentes aspectos del Estado autonómico que habían quedado en reposo.³⁸⁷ La propuesta del presidente gallego tomada en sentido literal equivaldría a adoptar la fórmula federal alemana. Sin embargo, como acertadamente ha señalado Meilán Gil, una cosa es que se adopte el federalismo de ejecución y otra que se adopten técnicas del mismo amparadas por la propia norma y jurisprudencia constitucional.³⁸⁸ Principios como los de eficacia, descentralización y subsidiariedad pueden ser potenciados por medio de esta fórmula, en opinión de J. Rodríguez-Arana.³⁸⁹ Desde este modelo, no se fomenta la total desaparición de la Administración periférica, sino su modernización para una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Ha sido precisamente la opción por fórmulas administrativas más viables la que ha permitido que muchos de estos planteamientos se hayan incluido en la LOFAGE.

(v) Modelo de legitimación de la Administración periférica condicionada a su remodelación. Ha sido este último modelo el que ha aglutinado más adeptos entre la doctrina, reivindicando desde los esquemas constitucionales la legitimidad de una función administrativa a cargo de la llamada Administración General del

386. Durante la II Legislatura (1982-1986), la III (1986-1989) y la IV (1989-1993), se habían ido sucediendo hasta cuatro proposiciones de ley procedentes del Grupo Mixto, del Grupo Parlamentario Vasco y del Grupo Catalán, solicitando la desaparición de la figura del Gobernador Civil. *Vid. Documento preparado para la tramitación del proyecto de Ley sobre la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, núm. 193, Madrid, 1996, p. 309-319. Como ya se ha señalado, en 1996, el acuerdo de investidura y gobernabilidad suscrito por el Partido Popular y Convergència i Unió contenía el compromiso del Gobierno de enviar a las Cortes Generales, en el plazo de tres meses, un proyecto de Ley de reforma de la Administración periférica del Estado, para adecuar ésta al Estado autonómico y sustituir a los gobernadores civiles por subdelegados provinciales del Delegado del Gobierno, nombrados por éste de entre funcionarios de carrera.

387. La fórmula Administración única, como el propio presidente gallego apostilló, no es una idea cerrada, sino una idea en busca de consenso para ser reinterpretada y adaptada al sistema español. Así por ejemplo, en materia de transportes, la instalación de la llamada ventanilla única puede considerarse una plasmación de esta idea.

388. MEILÁN GIL, J. L. "La Administración pública a partir de la constitución española de 1978", en *Administración pública en perspectiva*, Universidad de La Coruña, 1996, p. 386.

389. RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Autonomías y Administración pública. Reflexiones sobre la Administración única*, Ed. Praxis, 1996, p. 230.

Estado. Es decir, independientemente de las formulaciones técnicas, organizativas o jurídicas, desde este modelo se quiere poner de relieve cómo precisamente son los nuevos valores constitucionales los que apoyan y demandan la presencia de una Administración periférica estatal en el territorio de las comunidades autónomas. J. J. Solozábal justifica la necesidad de una Administración periférica estatal para la consecución de los valores de solidaridad e igualdad, puesto que la desaparición de la Administración estatal dificultaría la integración del sistema político a través de una administración propia con las mismas características en todo el territorio nacional.³⁹⁰ Para L. Parejo,³⁹¹ es mucho más coherente con la Constitución la existencia de una Administración común a todo el Estado (con su dimensión estatal y periférica) que el sistema de Administración única propuesto. El Estado debe garantizar la existencia de unos intereses unitarios en todo el territorio objetivo, que difícilmente puede conseguirse si se equipara ejecución con la aplicación mecánica de una normativa. La razón es que esa misma normativa puede ser objeto a su vez de transferencia o delegación a otras entidades, quedando difuminada la instancia que inicialmente tenía atribuida la competencia. El profesor Parejo insiste, por tanto, en la necesidad de ensayar fórmulas que eviten duplicidades innecesarias. En esta misma línea, el profesor L. Ortega³⁹² considera la Administración periférica estatal como el cauce más idóneo para establecer relaciones fluidas entre los entes locales y las comunidades autónomas, dado el carácter bifronte del régimen local. Además, el cumplimiento de los principios de solidaridad e igualdad territorial exigen al Estado, en el marco de la Unión Europea, una función de intermediación y de garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias en todo su territorio, que difícilmente podría acometerse sin su presencia en todo el territorio.

4. La Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y sus efectos sobre la Administración periférica

La Administración periférica puede residenciarse sobre un ámbito regional o provincial, verse reducida al mínimo constitucionalmente permitido, o bien primar la desconcentración sobre la descentralización dándole un especial protagonismo a

390. Considera inviables las asimilaciones entre el Estado autonómico y el Estado federal que se defienden desde las posiciones del federalismo de ejecución y de la Administración única. En España, si bien las fuerzas nacionalistas aceptarían de buen grado una reducción del aparato administrativo central y periférico, difícilmente lo harían con las contrapartidas que esta reducción implica "la colaboración, la inspección y la lealtad federal". SOLOZÁBAL, J. J., "El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español", DA, núms. 232-233, p. 73-100.

391. PAREJO, L. "Algunas reflexiones sobre el poder político administrativo, como sistema en el Estado autonómico. Una contribución al debate sobre la llamada Administración única", DA, núms. 232-233, Madrid, 1993, p. 271-322.

392. ORTEGA, L., "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", DA, núm. 232-233, 1993, p. 271-322.

los órganos periféricos. La combinación que se haga de cada una de estas posibilidades dará como resultado una fórmula más o menos coherente con la forma del Estado autonómico.³⁹³ Ahora bien, puede afirmarse que no existe ningún impedimento constitucional para abordar una reforma de la Administración periférica en profundidad, y que si esa reforma se plantea, como así ha ocurrido con la supresión de la figura del Gobernador Civil, no se está contradiciendo la Constitución en ningún punto. Es más, desde una visión abierta de los artículos 154 y 141 de la CE, se podría interpretar que, conforme a los principios que rigen el Estado autonómico, lo que la propia Constitución trata de impulsar es una disminución cada vez mayor de la Administración periférica estatal como medio para lograr una distribución de competencias más amplia y coherente entre las comunidades autónomas.

En este sentido, las demandas de reforma de la Administración periférica del Estado y los debates suscitados en torno a la misma se materializan finalmente en la Ley 6/1997, de 21 de junio, entre cuyos objetivos se encuentra el de reordenar y racionalizar la Administración periférica del Estado para adaptarla al Estado autonómico. Con este objeto, se refuerza la figura del Delegado del Gobierno en las comunidades autónomas, se suprime el Gobernador Civil (Real decreto 617/1997, de 25 de abril) y se sustituye por el Subdelegado del Gobierno en la provincia.³⁹⁴ En las islas, la figura de los directores insulares de la Administración General del Estado sustituye a los delegados insulares del Gobierno existentes hasta entonces.

La Ley es un claro ejemplo de la voluntad política de organizar la Administración periférica tomando como referencia el espacio autonómico, y así lo expresa en su exposición de motivos, que es sumamente ilustrativa: "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 competencias exclusivas del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución."

Con la nueva organización de la Administración periférica, se busca la racionalidad y se trata de poner fin a las duplicidades en la gestión que habían sido una constante en las reformas precedentes y que resultaban contrarias al artículo 31.2 de la CE. La supresión de la figura del Gobernador Civil se encuadra dentro de esta misma lógica, "de manera especial, y para hacer más efectiva la simplificación de la Administración periférica del Estado, no se considera adecuada la actual existencia de la figura de los gobernadores civiles" (exposición de motivos de la LOFAGE), razón por la que se sustituyen por la figura del Delegado del Gobierno, recuperándose la denominación que introdujera Javier de Burgos en 1833. La integración

393. SARMIENTO ACOSTA, M. J., *La organización de la Administración periférica*, MAP-BOE, Madrid, 1997 p. 55.

394. Sobre la supresión de la figura del Gobernador Civil se han publicado artículos que desde diferentes puntos de vista entran a valorar esta reforma. Pueden verse entre otros VIVANCOS COMES, M., "Gobernadores civiles: Crónica de una muerte anunciada. La figura del Subdelegado del Gobierno en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 18-19, Valencia, 1997, p. 43-54.

de toda la estructura periférica del Estado en las delegaciones del Gobierno se recoge igualmente en el apartado IX de la exposición de motivos de la Ley.

De acuerdo con la LOFAGE, la actual estructura periférica estatal se articula sobre dos ejes, que son las delegaciones del Gobierno y las subdelegaciones, consagrando de este modo un nivel de Administración periférica superior al provincial, que había sido el tradicional hasta entonces. Según el artículo 32 de la LOFAGE, las delegaciones del Gobierno se adscriben orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas, y las subdelegaciones del Gobierno en las provincias se constituyen en órganos de la respectiva Delegación del Gobierno.

La figura de los servicios integrados es otra de las novedades introducidas por la Ley. La descoordinación existente entre las diferentes administraciones se ha tratado de paliar mediante la integración de servicios tanto en el nivel regional como en el provincial, pero la Ley 6/1997 sólo establece los criterios generales para llevar a cabo la integración, remitiendo los detalles sobre la misma a una norma de desarrollo reglamentario.

4.1. Servicios integrados y servicios no integrados

El modelo de servicios integrados se caracteriza por imponer una dirección unitaria de los servicios territoriales de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, que se vinculan directamente a la dirección de la Delegación del Gobierno.³⁹⁵ El artículo 31 de la LOFAGE, al estructurar los servicios periféricos del Estado en el territorio de las comunidades autónomas, afirma que “se procederá a suprimir, refundir o reestructurar los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales”. Por su parte, el artículo 32.2 de la LOFAGE, con el objeto de luchar contra la descoordinación y la dispersión de medios, y con la consiguiente existencia de múltiples direcciones provinciales departamentales desconectadas entre sí, establece dos medidas fundamentales:

(i) Centralizar en la Delegación del Gobierno la dirección de los llamados *servicios integrados*.

(ii) Agrupar en áreas funcionales los sectores funcionalmente homogéneos.

El siguiente apartado de este mismo artículo remite la concreción de la estructura de las delegaciones y subdelegaciones a un real decreto, y el artículo 33.3 adscribe los servicios integrados a la Delegación del Gobierno o a la Subdelegación en razón del ámbito territorial en el que deban llevar a cabo su actuación.

Con el Real decreto 1330/1997, de 1 de agosto, se materializa la integración orgánica de servicios. El artículo 1 del mencionado decreto establece los servicios periféricos de los distintos departamentos ministeriales que quedan integrados, considerándose como tales, además de los servicios comunes y los órganos de la Delegación responsables de las relaciones con las administraciones territoriales y

395. TORNOS MAS, J., “La reforma de la Administración periférica del Estado”, en *La Administración del Estado y las comunidades autónomas, op. cit.*, p. 222.

con los ciudadanos, los órganos de la Delegación, las subdelegaciones y, en su caso, las direcciones insulares que ejercen competencias sobre derechos ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo (artículo 2.5 del citado Real decreto).

Por lo que respecta a la fijación del número de áreas para lograr una integración homogénea, los criterios que se han barajado han sido diversos: los sectores que existan con uniformidad funcional, el volumen de los servicios desarrollados por la Administración del Estado en cada comunidad autónoma, el número de provincias de la comunidad y todas aquellas circunstancias que hagan aconsejable agrupar áreas funcionales bajo la dirección de un mismo responsable.

De acuerdo con estos criterios, el Real decreto 1330/1997 fija cuatro áreas funcionales de las delegaciones del Gobierno: Fomento; Industria y Energía; Agricultura, Pesca y Alimentación, y Sanidad y Consumo. En las comunidades autónomas en las que se hayan asumido las competencias de Educación se crea un área funcional de Alta Inspección de Educación,³⁹⁶ que se irá creando en el resto de comunidades autónomas a medida que vayan asumiendo la competencia en la materia (artículo 3 y disposición final primera del Real decreto).³⁹⁷ Al frente de cada área funcional se sitúa un director, quien, bajo la dirección del Delegado, depende del Subdelegado del Gobierno en la provincia en la que radique la sede de la Delegación. En las comunidades autónomas pluriprovinciales dependen directamente del Delegado (artículo 3.3 del Real decreto). Las áreas funcionales se integran por dependencias provinciales y, en su caso, por oficinas de ámbito inferior al provincial (Orden ministerial de 7 de noviembre de 1997).

Ahora bien, esta reorganización de la Administración periférica no consigue erradicar el problema de la doble dependencia: por un lado, del director de los servicios periféricos, y, por otro, de los órganos centrales del correspondiente departamento ministerial. Así, el tradicional problema de la vinculación del servicio con la rama sectorial del ministerio correspondiente se mantiene y el órgano territorial sigue interponiéndose, ahora bajo la justificación de la labor coordinadora, dentro de lo que sería la relación lógica ministro-órgano territorial del ministerio.³⁹⁸

Además, la intención de integrar todos los servicios de la Administración periférica del Estado en las delegaciones del Gobierno a través de las unidades funcionales (operación desarrollada por el mencionado Real decreto 1330/1997), que trata de establecerse como criterio general, en la práctica se ve frustrada por las excepciones contenidas en los artículos 33, 34 y 35 de la LOFAGE, relativos a los servicios no integrados en las delegaciones del Gobierno. Así, el artículo 33 permite

396. En las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias, y la Comunidad Foral de Navarra. Con posterioridad a la LOFAGE, el resto de comunidades autónomas ha asumido las competencias de educación.

397. En la orden de 7 de noviembre de 1997 se incluye el anexo correspondiente, en el que se describe el organigrama completo de cada una de estas unidades funcionales, con sus respectivas sedes provinciales o locales en cada una de las delegaciones.

398. A la vista de estos resultados, M. Bassols afirma que "se ha procedido más que a una unificación o integración a una cohabitación de servicios que puede hacer muy dificultosa la dirección del Delegado del Gobierno". *Vid.* "El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación...", *op. cit.*, p. 493 *in fine*.

como excepción para que determinados servicios no se integren “aquellos casos en los 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”.³⁹⁹

La brecha que abre la existencia de los servicios no integrados se agudiza por la indeterminación de los criterios para la calificación de tales servicios, al apelarse tan sólo al “mejor cumplimiento de sus fines y a la naturaleza de las funciones que deban desempeñarse.”⁴⁰⁰ A tal efecto, la norma que determine su organización establecerá el ámbito idóneo para prestar dichos servicios” (artículo 34.1). La característica fundamental de estos servicios no integrados reside en la dependencia del órgano central competente, “el cual fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios” (artículo 35). Es decir, si los servicios integrados se someten a la dirección de los delegados y subdelegados del Gobierno, con las matizaciones expuestas de vinculación al ministerio correspondiente según los casos, los servicios no integrados actuarán de acuerdo con las directrices y bajo el control del órgano sectorial de la Administración central (artículo 35 de la LOFAGE). Si a estas consideraciones añadimos que los servicios territoriales más importantes tanto cuantitativa como cualitativamente no se integran, tales como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (disposición adicional novena), la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos (disposición adicional undécima), entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (disposición adicional sexta), el carácter general de la integración queda muy mermado, si bien no se puede negar que ha ayudado a detectar unidades innecesarias y a suprimir direcciones provinciales.⁴⁰¹

399. En el mismo sentido la disposición final segunda de la Ley establece que “en el plazo de seis meses, el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con los ministros interesados, fijará mediante real decreto la estructura de las delegaciones del Gobierno, que incluirá los servicios que deban integrarse y su distribución en el ámbito autonómico y provincial de acuerdo con lo previsto en los artículos 33 y 34 de esta Ley”.

400. Según un informe elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, la no-integración de diferentes unidades de la Administración periférica en las delegaciones del Gobierno se ajustaría a lo siguiente (*El País*, 3 de febrero de 1997): “En Economía y Hacienda, a las intervenciones regionales y territoriales, las gerencias regionales y territoriales del Catastro, Instituto Nacional de Estadística, Agencia Estatal de Administración Tributaria e Instituto Español de Comercio Exterior. En Fomento, a Correos y Telégrafos. En Interior, a jefaturas provinciales de Tráfico y establecimientos penitenciarios. En Trabajo, a direcciones provinciales del INEM, oficinas de empleo y centros de formación; Instituto Social de la Marina; direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y direcciones provinciales y agencias del Instituto Nacional de Seguridad Social. En Agricultura, al Instituto Español de Oceanografía. En Medio Ambiente, a los centros meteorológicos territoriales, confederaciones hidrográficas y parques nacionales. En Cultura, a museos y archivos.”

401. J. TORNOS, antes de la aprobación del Real decreto 1330/1997, se mostraba escéptico sobre la integración de los servicios en el ámbito autonómico y provincial y sus dudas han resultado ser muy clarividentes: “La tradicional resistencia de los ministerios a perder su vinculación directa y sin intermediarios con su larga mano provincial permite suponer que se mantendrán las resistencias a convertir sus delegaciones en servicios integrados. Si a ello añadimos el régimen especial de los organismos públicos con mayor presencia territorial, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, Agencia Tributaria, Correos (disposiciones adicionales sexta y décima de la LOFAGE), podemos aventurar que el modelo general acabará presentando un aspecto poco lúdico, es decir, no conseguirá vertebrar a nivel regional o provincial la Administración periférica.” *Vid.* “La reforma de la Administración periférica del Estado”, *op. cit.*, p. 223.

Al Delegado del Gobierno también se le encomienda el impulso y supervisión de la Administración periférica del Estado no integrada en las delegaciones del Gobierno, decisión apoyada en un deber de colaboración. Sin embargo, esta labor se ve obstaculizada, y en muchos casos impedida, por la dependencia total de estas delegaciones respecto de los órganos centrales (artículo 35).⁴⁰² El resultado es que las competencias de los delegados del Gobierno no llegan a interferir totalmente en la actividad y estructuración de estos órganos.

Para la ejemplificación de cuanto se dice, resulta sumamente útil tomar como ejemplo el Ministerio de Economía y Hacienda, cuya duplicidad de organizaciones tiene su reflejo tanto en el ámbito regional como provincial.⁴⁰³ De la gestión del sistema tributario se encarga la Agencia Estatal de Administración Tributaria,⁴⁰⁴ que como ente de Derecho público goza de total autonomía para desarrollar su organización interna y territorial con independencia de las propias delegaciones de Hacienda. El Ministerio ha incorporado a sus servicios tradicionales otros como Comercio, Turismo, Pequeña y Mediana Empresa o Instituto Nacional de Estadística.⁴⁰⁵ Pues bien, para mantener la unidad de dirección central de estos servicios, lo que se ha hecho es adscribirlos a las delegaciones de Economía y Hacienda en lugar de integrarlos como unidades funcionales en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, dada la escasa relación que existe entre estos servicios y Hacienda.

De este modo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene su propia organización tanto en el nivel regional como en el provincial, y por su parte las delegaciones de Economía y Hacienda tienen presencia en todas las capitales de provincia bajo la dependencia de un Delegado de Economía y Hacienda. Además, las delegaciones con sede en la capital de la comunidad autónoma tienen un carácter especial y asumen “la dirección, impulso y coordinación de las restantes sedes provinciales”, personificada en la figura de los delegados especiales de Economía y Hacienda, con clara implantación regional y que en cierta forma rivalizan con los delegados del Gobierno.

Se observa por tanto en la LOFAGE una confusión entre la estructura departamental que se predica como uno de los ejes básicos de la organización estatal y la integración total de los servicios territoriales en las delegaciones del Gobierno. Es

402. Del mencionado artículo se deduce tanto un alto nivel de dependencia como un deber de colaboración con los delegados del Gobierno y los subdelegados:

“Los servicios no integrados dependerá del órgano central competente sobre el sector de actividad sobre el que aquéllos operen, el cual les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios.

“Los titulares de los servicios estarán especialmente obligados a prestar toda la colaboración que precisen los delegados del Gobierno y los subdelegados del Gobierno para facilitar la dirección efectiva del funcionamiento de los servicios estatales.”

403. El desarrollo de este ejemplo se toma del estudio de M. BASSOLS, “El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación...”, *op. cit.*, p. 495-497.

404. Artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre.

405. Mediante el Real decreto 765/1996, de 7 de mayo.

decir, que la nueva planta de la Administración General del Estado se basa tanto en los ministerios⁴⁰⁶ como en las delegaciones de Gobierno, pero lo que no queda suficientemente claro en la Ley es la posible armonización práctica entre ambas entidades. Para ello, como presupuesto inicial debería evitarse el mantenimiento de órganos territoriales que no desarrollen competencias de gestión directa sobre el territorio. Según esto, aquellas direcciones provinciales o territoriales de los ministerios que no cuenten con una actividad suficiente deberían integrarse en las correspondientes delegaciones del Gobierno.⁴⁰⁷ Pero, para el correcto funcionamiento de los órganos integrados, las delegaciones del Gobierno deberán crear órganos o unidades administrativas que hereden las funciones antes desempeñadas por los departamentos ministeriales y que estén a cargo de un agente del ministerio que, integrado en las delegaciones, desempeñe también funciones de programación y coordinación con el objeto de tratar de paliar las posibles disfunciones que pueden surgir entre el diseño de una normativa por el Estado y la aplicación de la misma por otra Administración.

4.2. Los delegados del Gobierno en la comunidad autónoma

La figura del Delegado del Gobierno es una novedad introducida por la Constitución española a la hora de organizar la Administración del Estado.⁴⁰⁸ El principal motivo que impulsa a la creación de esta figura es la radical transformación que se pretendía con la creación del Estado de las autonomías. El nuevo modelo de Estado exigía necesariamente una transformación radical del centralismo administrativo que había imperado hasta entonces. En el texto constitucional, el Delegado

406. "La Administración General del Estado se organiza en ministerios" (artículo 8.1 de la LOFAGE), y en la exposición de motivos de la Ley, en la que se dice que "Los ministros, miembros del Gobierno y titulares del máximo órgano de la Administración General del Estado, constituyen la pieza básica de la Ley".

407. A este respecto J. OLIVÁN DELCACHO destaca cómo la LOFAGE, al apostar por la integración de las direcciones provinciales o territoriales de los ministerios, parece que olvida la existencia de organizaciones estatales cuya competencia territorial se proyecta sobre ámbitos geográficos que no se corresponden necesariamente con las circunscripciones administrativas, como es el caso de las confederaciones hidrográficas, cuyas competencias ejecutivas en materia de policía de aguas han sido confirmadas por la STC 161/1996, de 17 de octubre. *Vid.* "Los límites de la integración de los servicios territoriales ministeriales en las delegaciones del Gobierno", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11, 1997, p. 257.

408. En el Derecho histórico español los antecedentes de esta figura no son muy numerosos, puesto que su carácter está íntimamente vinculado al de los grandes procesos de regionalización, de los que sólo encontramos algunos ejemplos en los períodos republicanos (Proyecto de Constitución federal de la I República española de 1873 y la Constitución de la II República en 1931) y en los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña. Aun así, el parecido entre los delegados existentes en ambos períodos históricos y los delegados de los que habla la Constitución española de 1978 es muy reducido. Los delegados republicanos poseían básicamente competencias de control sobre la ejecución de las leyes del Estado y tratados en materia social por la Administración de las regiones, pero no las poseían para el desempeño de las funciones de dirección de la Administración del Estado o de coordinación de ésta con las regiones que son las que van a caracterizar básicamente a los delegados actuales. *Vid.* SARMIENTO ACOSTA, M. J., *La organización de la Administración periférica*, MAP-BOE, Madrid, 1997, p. 126-127, y LINDE PANIAGUA, E., "El Delegado del Gobierno", DA, núm. 182, p. 259. También sobre este aspecto M. BASSOLS COMA, "El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas y de dirección de la Administración periférica del Estado", *op. cit.*, p. 493-494.

del Gobierno es el único órgano de la Administración del Estado que recibe un apoyo explícito, pero no en el título IV dedicado al gobierno y la administración, sino en el título VIII, relativo a la organización territorial del Estado.

Con respecto a esta figura, se ha señalado frecuentemente entre la doctrina la similar redacción que el artículo 154 tiene con respecto al artículo 124 de la Constitución italiana, que establece la figura del Comisario del Gobierno.⁴⁰⁹ Sin embargo, aparte de este precepto que atribuye al Comisario funciones de dirección de la Administración estatal y de coordinación, existen en la Constitución italiana otros que le otorgan posibilidades de control sobre la propia región, razón por la cual la figura del Comisario desempeña funciones de mayor calado que las que se le otorgan al Delegado del Gobierno español. Frente a las funciones de su homólogo italiano, el Delegado del Gobierno limita el alcance de sus competencias a la dirección de la Administración periférica, que ha de coordinar “cuando proceda” con la Administración autonómica.

Del artículo 154 se desprende igualmente que tiene que existir un Delegado del Gobierno en cada comunidad autónoma, que se constituye como una institución básica del Estado y que, como tal, debe ser regulada por ley y no por decreto-ley o por decreto.⁴¹⁰ Lo que no hace la Constitución es concretar la condición y funciones más significativas de la figura, de la que sólo se sabe que debe cumplir las funciones estatales que encuentran su marco de referencia en el ámbito autonómico.

En la Ley 6/1997, el Delegado del Gobierno se constituye como el eje central de la nueva Administración periférica del Estado, posición que se manifiesta al menos en tres elementos: su dependencia, su rango jerárquico dentro del conjunto de la Administración periférica y en sus competencias.

(i) En sus aspectos formales, se reserva al Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente, su nombramiento, manteniéndose este punto intacto con respecto a la normativa anterior. El artículo 6 le otorga rango de subsecretario, pero no queda suficientemente claro en la Ley cómo queda integrada la figura del Delegado dentro del esquema general de la Administración.⁴¹¹ La confusión deriva de la multidependencia de la que es objeto el Delegado del Gobierno según el artículo 22.1 de la Ley. Depende directamente de la Presidencia del Gobierno, que es quien propone su nombramiento; del Ministerio de Administraciones Públicas, que es el encargado de dictar las instrucciones necesarias para la correcta coordinación de

409. El artículo 124 de la Constitución italiana dispone que “Un comisario del Gobierno, residente en la capital de la región, se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercidas por la región”.

410. Así se desprende del artículo 103.2 de la CE, conforme al cual “los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley”. Según se desprende de este artículo, el desarrollo que del artículo 154 hizo el Real decreto 2238/1980, de 10 de octubre, no puede considerarse conforme a la Constitución puesto que no tenía el rango idóneo para establecer el régimen jurídico de los principios contenidos en el artículo 153. Vid. SARMIENTO ACOSTA, M. J., *La organización de la Administración periférica*, p. 131.

411. Esta *multidependencia* ha sido puesta de manifiesto entre otros autores por J. TORNOS MAS, L. LÓPEZ GUERRA y J. M. CASTELLS ARTECHE en el estudio monográfico sobre Gobierno y Administración pública de la *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 246-247, 1996-1997. Vid. respectivamente, p. 365-366; p. 338-339; p. 389.

la Administración General del Estado en el territorio; del Ministerio del Interior en el ámbito de las competencias del Estado relativas a libertades públicas y seguridad ciudadana, así como a las directrices sectoriales de los demás ministerios en lo relativo a sus respectivas áreas de responsabilidad.

Esta triple (o múltiple) dependencia coloca en una situación compleja la relación realmente existente entre Delegado del Gobierno y Gobierno central. Por un lado, depende de la Presidencia, pero por otro recibe instrucciones de dos órganos distintos: del Ministerio de Administraciones Públicas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio (y de quien depende orgánicamente) y, en segundo lugar, del Ministerio del Interior en materias de libertades públicas y seguridad ciudadana.

(ii) El Delegado del Gobierno pierde su rango de órgano superior para convertirse en órgano directivo. Este cambio le supone el paso de secretario de Estado a subsecretario. La justificación de esta degradación se basa en motivos técnicos. Desaparecen las previsiones contenidas en las versiones anteriores del proyecto de LOFAGE, sobre la posibilidad de que pudieran asistir los delegados del Gobierno a las reuniones del Consejo de Ministros. Sin embargo, con relación a otras figuras, la LOFAGE ha reforzado la posición del Delegado del Gobierno. Frente a una situación en la que en la práctica no podía hablarse de un sistema de jerarquía entre el Delegado del Gobierno en la provincia, el Gobernador Civil y el Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma,⁴¹² con la nueva Ley se consolida la posición del Delegado del Gobierno como superior jerárquico al tener atribuida la potestad para nombrar a los subdelegados del Gobierno en las provincias y la coordinación de su actividad. Los artículos 22.1 y 26 refuerzan esta posición cuando atribuyen a los delegados del Gobierno la dirección y supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y de los organismos públicos situados en su territorio. El artículo 26 hace una mención similar pero centrándose en la dirección de los servicios territoriales integrados.

(iii) Su ámbito material de competencias y funciones se desarrollan en el amplio listado del artículo 23, del cual se pueden extraer al menos tres campos de relevancia:⁴¹³

1. Coordinar la actuación de la Administración General del Estado con la de la comunidad autónoma [artículo 22.2 a)]. Para el cumplimiento de esta función, el artículo 27 prevé la celebración de convenios que pueden extenderse también a las entidades locales (artículo 27.2), así como la participación del Delegado del

412. Los gobernadores, según su Estatuto, dependían orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior; los delegados, al menos en teoría, de la Presidencia del Gobierno (artículos 1 y 10.1 de la Ley 17/1983), aunque la estructura administrativa de las delegaciones estaba adscrita al Ministerio del Interior y se daba en un gran número de casos la existencia de la doble figura del Delegado-Gobernador en el mismo titular. No existía, pues, ninguna norma que vinculara jerárquicamente a la autoridad que el Delegado ejercía sobre el Gobernador. *Vid.* SALAVERRI BARAÑANO, R., "Las figuras del Delegado del Gobierno y el Gobernador Civil en el ordenamiento jurídico", en *El Gobernador Civil en la política y la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, Madrid 1997, p. 58.

413. TORNOS MAS, J., "La reforma de la Administración periférica del Estado", *op. cit.*, p. 367 y ss.

Gobierno en las comisiones mixtas de transferencias y en las comisiones bilaterales de cooperación.

2. Dirigir e impulsar la actividad de la Administración periférica en su conjunto (artículo 23.1). Para esta función directiva, el artículo 28 prevé la creación de una comisión territorial en cada una de las comunidades autónomas.

3. Por último, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los subdelegados del Gobierno y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno (artículo 23.3).

Junto con estas funciones de primer orden, el Delegado del Gobierno se encarga también del ejercicio de potestades sancionadoras y expropiatorias (23.7), información a los ciudadanos (artículo 24) y el impulso y la simplificación administrativa (artículo 25).

Por lo que respecta a la estructura de las delegaciones del Gobierno prevista en el artículo 32.2 de la LOFAGE, el artículo 3 del Real decreto 1330/1997 la establece del siguiente modo: al frente de cada área funcional, que se corresponde con cada uno de los servicios integrados, se coloca a un director de área funcional que “actuará directamente sobre la totalidad del territorio de la Delegación o a través de órganos de ámbito territorial inferior” (artículo 3.4 del Real decreto), concretándose sus competencias en el artículo 9. También se prevé la existencia en toda Delegación de Gobierno de un secretario general, que ejercerá la dirección y coordinación de los servicios comunes (artículo 8.1 del Real decreto).

4.3. Los subdelegados del Gobierno en las provincias

La conversión de la figura del Gobernador Civil en la del Subdelegado del Gobierno ha significado mucho más que un simple cambio de nombre, puesto que implica modificaciones importantes, tanto en el régimen jurídico que le será de aplicación, como respecto a las competencias que tiene que desempeñar.⁴¹⁴

La primera consecuencia de interés del paso de una figura a otra es la sustitución del escalón provincial como demarcación básica de la Administración periférica del Estado por el escalón autonómico. Al crear las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas, la provincia queda desplazada a un segundo plano como punto de referencia para el ejercicio de las políticas del Estado.

El subdelegado del Gobierno, frente al Gobernador Civil, experimenta una gran pérdida de peso político, puesto que pasa a convertirse en un cargo meramente administrativo, al que la LOFAGE le atribuye la categoría de subdirector general (artículo 6.3 de la LOFAGE). El artículo 29.1 de la misma Ley establece que “en cada provincia, y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva comunidad autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno, que será nombrado por aquél por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades loca-

414. Así lo afirma J. TORNOS MAS, “La reforma de la Administración periférica del Estado”, *op. cit.*, p. 219.

les, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente”.⁴¹⁵

Y para evitar cualquier duda sobre la pérdida del perfil político que caracterizó a sus predecesores, la exposición de motivos del Real decreto 617/1997 dice que “La Ley concibe a los subdelegados con un carácter netamente funcional, subordinados a la autoridad y dirección de los delegados del Gobierno, a quienes corresponde su nombramiento entre funcionarios de carrera. En suma, los subdelegados del Gobierno en las provincias se constituyen en colaboradores del Delegado del Gobierno con el fin de que éstos puedan ejercer las competencias relativas a los servicios de la Administración General del Estado en el territorio de la comunidad autónoma que la Ley les atribuye”.

El Subdelegado del Gobierno en la provincia, al igual que el Delegado del Gobierno, es un órgano directivo (artículo 6.3), que tiene el rango de subdirector general, y por tanto no tiene la condición de alto cargo,⁴¹⁶ lo que refuerza su perfil netamente profesional.

El artículo 1.2 del Real decreto 617/1997, que dispone que el Subdelegado depende directamente del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma, del siguiente modo: “Los subdelegados del Gobierno en las provincias dependerán jerárquicamente del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma.” Esta dependencia implica que está sujeto a las órdenes e instrucciones del Delegado y, además, como es funcionario está sujeto también al Estatuto funcional.

En las comunidades autónomas uniprovinciales no existirá la figura del Subdelegado del Gobierno, asumiendo sus competencias el propio Delegado del Gobierno (artículo 29.1 de la LOFAGE).

Por lo que respecta a sus competencias, también son muy diferentes de las que desempeñaba el Gobernador Civil en la provincia. La supresión de las facultades sancionadoras de las competencias de los subdelegados del Gobierno es quizás la nota más destacada que les va a diferenciar de los antiguos gobernadores civiles en el escalón provincial.⁴¹⁷ Las funciones del Subdelegado van a estar principalmente orientadas a ser un agente colaborador y auxiliar de los delegados del Gobierno en el territorio provincial, para facilitarles a los delegados su labor institucional básica.

Concretamente, las funciones del Subdelegado se enumeran en el artículo 29.2 de la LOFAGE, y abarcan los siguientes campos:

(i) Son los responsables, bajo la dependencia del Delegado del Gobierno, de dirigir los servicios integrados en la Delegación del Gobierno de la Administración General del Estado y sus organismos públicos en el ámbito provincial, así como de supervisar, impulsar e inspeccionar los servicios no integrados.

415. Idéntico contenido tiene el Real decreto 617/1997, de 25 de abril.

416. El artículo 6.5 de la LOFAGE dice: “Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los subdirectores generales y asimilados.” En la exposición de motivos de la mencionada Ley se destaca también que “los nuevos subdelegados del Gobierno no tienen en la Ley la condición de alto cargo”.

417. La disposición adicional cuarta de la LOFAGE reduce al mínimo las potestades sancionadoras de los subdelegados, reasignando las que la legislación anterior atribuía a los gobernadores civiles a los actuales delegados del Gobierno.

(ii) Asumen la dirección de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para garantizar la seguridad ciudadana bajo la dirección del Delegado del Gobierno en aquellas provincias donde no radique su sede, y con la excepción de aquellas comunidades autónomas que hayan creado cuerpos de policía propios. En estos últimos casos, las competencias se ejercerán directamente por los delegados del Gobierno.

Desempeñan funciones de colaboración y cooperación con las entidades locales y, en particular, informan sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.

(iii) Mantienen relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la Administración de la respectiva comunidad autónoma que tengan su sede en el territorio provincial.

(iv) Finalmente, ejercen las competencias sancionadoras que se les atribuyan normativamente.

La figura del Subdelegado, desde el punto de vista competencial, se dibuja como una figura plural.⁴¹⁸ Competencias como las de seguridad ciudadana o las de dirigir los servicios de la Administración General del Estado ofrecen salvedades que impiden su generalización a todos los subdelegados o servicios. Además, resulta patente cómo la Ley para potenciar la figura del Delegado en la comunidad autónoma vincula al Subdelegado a las orientaciones de éste, operando en consecuencia una reestructuración en materia competencial y una integración del ejercicio de las funciones que responden claramente a las pautas propias de una estructura jerárquica.

En materia de relaciones interadministrativas, las funciones de los subdelegados del Gobierno, aunque se rebajan en intensidad, aumentan en su ámbito funcional, puesto que los gobernadores civiles sólo conservaban atribuciones que le permitían relacionarse con la Administración local, pero, en ningún caso, con la Administración autonómica.

A la vista de estas funciones, podría pensarse que lo que se persigue con la creación *ex novo* de la figura del Subdelegado del Gobierno es intentar dar una imagen de coherencia y profesionalización a la presencia del Estado en la provincia, así como destacar el papel del Delegado del Gobierno como eje en torno al cual debe girar la Administración del Estado en todo el territorio autonómico.

La figura del Subdelegado del Gobierno puede, no obstante, adquirir un mayor peso competencial mediante delegaciones de competencias por parte del Delegado del Gobierno para el ejercicio de facultades instrumentales que permitan una mejor gestión en el ámbito provincial al amparo de la disposición adicional decimotercera de la LOFAGE. Otra posibilidad de ampliación competencial puede ser mediante las facultades especiales que el artículo 29.3 otorga a los subdelegados del Gobierno de provincias en las que no radique la sede de las delegaciones del Gobierno.⁴¹⁹

418. En TORNOS MAS, J., "La reforma de la Administración periférica del Estado", en *La Administración del Estado y las comunidades autónomas*, *op. cit.*, p. 221.

419. *Vid.* BASSOLS COMA, M., "El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación y cooperación con las comunidades autónomas y de dirección de la Administración periférica del Estado", *op. cit.*, p. 488 y 489.

Finalmente, por lo que respecta a la estructura de los subdelegados del Gobierno y de las direcciones insulares, el artículo 4 del Real decreto 1330/1997 establece que “Las subdelegaciones del Gobierno y las direcciones insulares estarán integradas por los siguientes órganos: a) La Secretaría General, en la que se encuadrarán los órganos de las subdelegaciones del Gobierno y las direcciones insulares, que ejercen competencias previstas en el apartado 5 del artículo 2, y b) Los órganos de las áreas funcionales de las delegaciones del Gobierno que, en su caso, se determinen en las normas de desarrollo de este Real decreto” (en las subdelegaciones del Gobierno en las provincias sede de la Delegación del Gobierno no existirá Secretaría General, ejerciendo sus funciones la Secretaría General de la correspondiente Delegación del Gobierno, artículo 4.2).

En consecuencia, el Real decreto 1330/1997 tan sólo establece la existencia de una Secretaría General, pero no en todas las subdelegaciones, remitiendo la estructura organizativa de las subdelegaciones y direcciones insulares a normas de desarrollo del propio Real decreto.

5. La Administración periférica y la provincia

Ya se ha señalado reiteradamente el marcado reflejo que en la Constitución española tiene la provincia, pero no ocurre igual con el papel que la provincia juega como unidad administrativa dentro de la Administración del Estado. La provincia, como marco geográfico de la acción de la Administración estatal, no sólo encuentra pocas referencias en el texto fundamental, sino que, como afirma López Guerra, las que hay son incluso contradictorias.⁴²⁰

El artículo 141 manifiesta que la provincia es la “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”, afirmación según la cual podría deducirse la estructuración provincial de la actuación de la Administración General del Estado. Sin embargo, como ya se ha visto, el artículo 154 introduce una nueva posibilidad para organizar la Administración periférica estatal al contemplar al figura del Delegado del Gobierno para dirigir la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma. De esta forma, a la tradicional configuración territorial de la Administración periférica se incorpora un nuevo nivel interpuesto entre el Estado y la provincia. Esta nueva dimensión regional, aunque se desarrolla en la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, no introduce cambios significativos puesto que sigue manteniendo la figura del Gobernador Civil. La verdadera reforma, aunque en muchos aspectos incompleta, no se producirá hasta la aprobación de la LOFAGE, ley con la que decididamente queda superado el escalón provincial en favor del regional y cuya muestra más significativa será la supresión de la figura del Gobernador Civil en la provincia.⁴²¹

420. LÓPEZ GUERRA, L., “Organización periférica en la Ley de organización y funcionamiento de la Administración pública”, DA, núm. 246-247, 1996-1997, p. 337.

421. Hasta este momento los proyectos de reforma más “atrevidos” no habían pasado de proponer un simple cambio de nombre, pero que en ningún caso implicaba una disminución de sus competencias. Sobre el papel que ha jugado el Gobernador Civil en la política del Estado y la evolución de esta figura la bibliografía es muy

La descentralización política y administrativa operada tras la Constitución colocó en un primer plano de importancia a las comunidades autónomas, quienes, celosas de su espacio competencial y ante la disyuntiva de bien delegar o encomendar competencias para que las diputaciones provinciales las gestionen, o bien implantar una Administración periférica propia, han optado en bloque por esta segunda opción. Consecuentemente, la provincia se ha visto relegada en el plano político a una posición secundaria y sus funciones se han centrado preferiblemente en la cooperación, asistencia y suplencia a los municipios. Pero, al tratarse de entidades constitucionalmente garantizadas, con indudable arraigo en algunas comunidades autónomas,⁴²² lo que hay que plantearse es el papel que la provincia puede o debe jugar en esta nueva etapa partiendo de la realidad jurídica que obliga a articular la estructura de la comunidad autónoma con la estructura provincial.⁴²³

Por esta razón, al tratar el tema de la reorganización de la Administración periférica del Estado, hay que plantearse si ésta debe partir exclusivamente del ámbito autonómico o si el encaje de la provincia puede seguir siendo útil en la prestación de algunos servicios o actuaciones públicas.⁴²⁴

Del artículo 154 de la CE, que regula la figura del Delegado del Gobierno en las comunidades autónomas, se desprende con cierta claridad que la Administración periférica estatal debe ser respetuosa con los principios del Estado autonómico y que, consecuentemente, su reorganización debe partir de este ámbito y no del provincial.⁴²⁵ La consecuencia inmediata, desde el punto de vista político, es la desvalorización de la provincia como espacio territorial para el desempeño de las actividades del Estado.

amplia. Valgan tan sólo estos estudios como ejemplo: GARCÍA DE ENTERRÍA, "Prefectos y gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España", en el libro *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972 (reimpresión 1995), p. 54. MORELL, L., "Un precedente: Jefe político y diputaciones provinciales en la Constitución de 1812", p. 131-158. SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J., "Los antecedentes del Gobernador Civil: El jefe político bajo la Constitución de 1812", p. 159-242. SARMIENTO LAURRAURI, J. I., "El surgimiento histórico del Gobernador Civil", p. 243-291. Todos ellos incluidos dentro del libro colectivo *El Gobernador Civil en la política y la Administración de la España contemporánea*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997.

422. Vid. MORELL, L., "Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia", REDA, núm. 42, 1984, p. 349 y ss. CLAVERO ARÉVALO, M., "La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)", RAP, núm. 100-102, vol. III, p. 2131-2132. También hay referencias a este tema en su libro *Estudios de Derecho Administrativo*, Madrid, 1992, p. 321 y 322.

423. Con cierta unanimidad la doctrina coincide en la quizás innecesaria rigidez con la que se expresa el artículo 141.1 de la CE tanto en lo relativo al mantenimiento de la entidad provincial como en la exigencia de que cualquier alteración de los límites provinciales tenga que ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Esta rigidez impide que en algunas comunidades autónomas, como Cataluña y Canarias, que tradicionalmente se han mostrado más proclives a otras formas de organización territorial para vertebrar su territorio, tengan que convivir más mal que bien con la entidad provincial. A este respecto, GARCÍA DE ENTERRÍA sostenía que quizás hubiera sido preferible que la Constitución hubiera atribuido la autoorganización de su propio territorio a las comunidades autónomas. Vid. "La provincia en la Constitución", en *La provincia en el sistema constitucional*, op. cit., p. 336 y 337.

424. Vid. BASSOLS COMA, M., "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las comunidades autónomas en la Constitución", RAP, núm. 89, 1979, p. 63 y ss.

425. "Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la comunidad." Artículo 154 de la CE.

La sustitución de la figura del Gobernador Civil por la del Subdelegado del Gobierno en la provincia es una muestra más de cómo el protagonismo político se traslada de la provincia a la región. Frente a la provincia, la comunidad autónoma se presenta como la instancia más idónea para poner en práctica las políticas estatales y de la Unión Europea, asumiendo el papel de interlocutor con el Estado, con el que desarrolla una labor política y administrativa que gira en torno al espacio regional en detrimento del provincial.

6. La Administración periférica de las comunidades autónomas: el caso de Andalucía

Por lo que respecta a las comunidades autónomas, la cuestión de la Administración periférica no se plantea sólo en términos del papel político más o menos importante que juega el nivel provincial como división territorial, sino que además se plantea la posibilidad de que las comunidades autónomas pluriprovinciales utilicen las estructuras burocráticas de la Administración provincial y local para la gestión de asuntos de su interés. Aunque tal posibilidad fue apuntada en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* en 1981, los casos en que las comunidades autónomas se han apoyado en las diputaciones son casi excepcionales (tal vez, pueda apuntarse Castilla y León, y sólo en un primer momento). Lo cierto es que lo que se ha generalizado ha sido un modelo de Administración periférica que reproduce exactamente el que tenía el Estado central. Es decir, un fuerte núcleo centralizado de la Administración propia de cada comunidad autónoma que se ramifica luego en todo el territorio al que extiende sus competencias.

Para la provincia como entidad autónoma, tal realidad tiene sin duda una lectura negativa, ya que las comunidades autónomas han preferido un sistema propio de delegaciones, descartando así una importantísima fuente de funciones a desarrollar. No obstante, y muy significativamente, esa Administración periférica de las comunidades autónomas se ha construido sobre la misma base provincial, que ha sido elegida de manera prácticamente unánime como demarcación territorial. En el caso de Cataluña, por usar el ejemplo más significativo de comunidad autónoma hostil a la provincia y que ha realizado una clara apuesta por la comarca como entidad supramunicipal, el Decreto 280/1986 estableció la estructura organizativa de la Administración territorial de la Generalidad a partir de cuatro delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad “en las demarcaciones” de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona.⁴²⁶ En el caso catalán, estas delegaciones dependen del

426. Es decir, las cuatro provincias tradicionales; si bien el Decreto 79/2001, de 6 de marzo, creó la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalidad en las Terres de l'Ebre, con jurisdicción sobre las comarcas del sur de la provincia de Tarragona y capital en Tortosa. También existen subdelegaciones territoriales y, aunque las cuatro, ahora cinco, demarcaciones son usadas también por el resto de departamentos, en algunos casos (Educación, Sanidad) la división territorial está algo más desagregada. En otras comunidades autónomas existen también delegaciones o subdelegaciones en ciudades importantes que no ostentan la categoría de capital de provincia –Vigo en Galicia, Talavera de la Reina en Castilla-La Mancha o, como se verá, Algeciras en Andalucía– pero se trata de excepciones a una regla muy generalizada que confía en el mapa provincial tradicional.

Departamento de Presidencia, sus titulares tienen categoría de director general y son nombrados y separados del cargo por decreto del Gobierno.⁴²⁷ Similar desarrollo ha tenido la organización territorial de las otras comunidades autónomas, y así, por ilustrar con algún otro ejemplo, se puede mencionar el caso de Extremadura –con direcciones territoriales dependientes de la Consejería de Presidencia que “supervisan, inspeccionan y coordinan el funcionamiento de los servicios territoriales de todas las consejerías de la Junta de Extremadura en cada una de las dos provincias”–, Aragón –aunque en este caso sus delegaciones territoriales radican en Huesca y Teruel, pero no en la capital–, o Castilla-La Mancha –con delegaciones de la Junta, en este caso dependientes de la Consejería de Administraciones Públicas.

Se trata, pues, de una realidad que puede definirse como ambivalente para la provincia. Por un lado, las comunidades autónomas no han utilizado las diputaciones provinciales como prestadoras de sus servicios, pero, por otro, su Administración periférica descansa siempre, o casi siempre, en delegaciones provinciales. Como el panorama es mimético en todas las comunidades autónomas pluriprovinciales, en las próximas líneas se tratará de ilustrar tomando como ejemplo el caso de Andalucía cómo la figura de un Delegado del Gobierno, con funciones representativas, de coordinación y de gestión, no ha sido un obstáculo para que siga existiendo representación de cada uno de los departamentos del Gobierno de la Junta de Andalucía.

El artículo 13 del Estatuto de autonomía de Andalucía (EAA) reconoce la potestad de autoorganización de la comunidad autónoma de Andalucía y dispone en su apartado primero que posee la competencia exclusiva sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno. Esta potestad la desarrolla a través de diferentes técnicas de aplicación, entre las que destacan la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, las competencias de coordinación y las técnicas de descentralización administrativa: delegación y encomienda de gestión (se incluye la asignación de competencias).

De igual forma, el artículo 10 del EAA hace referencia al derecho propio de Andalucía, constituido por normas y leyes reguladoras de las materias de competencia exclusiva de la comunidad autónoma, así como de las materias que con tal carácter le hayan sido transferidas en virtud del artículo 150.2 de la CE.⁴²⁸ A este respecto, el artículo 21 del EAA reza que “la comunidad autónoma de Andalucía podrá solicitar en cualquier momento al Estado la transferencia o delegación de competencias que, aun no asumidas en el presente Estatuto, no estén atribuidas expresamente al Estado, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación [...]”. El resto del artículo hace referencia al tenor literal del artículo

427. Además, de acuerdo con la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de Cataluña, los delegados territoriales del Gobierno tienen las funciones de representación, información y coordinación.

428. Conviene tener en cuenta que en este punto la técnica legislativa que utiliza el Estatuto es incorrecta, puesto que las leyes a las que se refiere el artículo 150.2 de la CE no transfieren materias sino facultades. Vid. GARCÍA RUIZ, J. L., *El Derecho propio de Andalucía*, 2ª edición, Fundación Universitaria de Jérez, 1992, p. 17.

150.2 de la CE, al referirse a la necesaria asignación de medios personales y administrativos y las formas de control que se reserva el Estado.

En Andalucía, a diferencia de otras comunidades autónomas, la aplicación de la LOFAGE, que lleva implícita la reforma de la Administración periférica del Estado, ha estado precedida de una reforma de la Administración periférica autonómica mediante títulos propios de delegación y guiándose por la propia inercia de la reforma estatal, como paso previo a una nueva redistribución de facultades a los entes locales.

Concretamente, las innovaciones organizativas que se han puesto en vigor en la comunidad andaluza han sido:

(i) El desarrollo y fortalecimiento de la figura del Delegado del Gobierno en cada una de las ocho provincias andaluzas, según se recoge en el Decreto 512/1996, de 10 de diciembre (BOJA 144/1996, de 14 de diciembre), como primera autoridad de la Junta en la provincia y máximo representante del Consejo de Gobierno en dicho ámbito, profundizándose en la vertebración de la comunidad autónoma, acercando la capacidad de resolver problemas y prestar servicios a los ciudadanos por los poderes autonómicos más inmediatos y aumentando la capacidad de asesoramiento e información a los servicios centrales.

(ii) La implantación de la figura del Subdelegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar por el Decreto 113/1997, de 8 de abril de 1997 (BOJA, núm. 43/1997, de 12 de abril). El objeto de la creación de esta figura es acercar la actuación de los órganos administrativos a los ciudadanos, mejorando la eficacia en la prestación de los servicios públicos. Su sede de actuación está en Algeciras, bajo la dirección de un subdelegado que extiende su ámbito territorial a los ámbitos municipales de Algeciras, La Línea, Los Barrios, San Roque, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera y Tarifa.

(iii) La creciente adhesión de los entes locales a los convenios entre administraciones públicas como instrumento de racionalización y simplificación administrativa.

De este modo, las figuras administrativas de los delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía, los subdelegados del Gobierno de la Administración central y la adhesión creciente de los municipios a los instrumentos de cooperación (convenios intergubernamentales de cooperación entre la Administración central, autonómica y local), ha supuesto en el ámbito normativo y organizativo de las provincias andaluzas, la asunción de los criterios de la llamada Administración única.⁴²⁹

La comunidad autónoma de Andalucía ha consolidado, pues, un modelo organizativo de Administración periférica muy similar al que mantenía la Administración del Estado, con un elevado índice de desconcentración de funciones que parece operar, sin embargo, en relación inversamente proporcional a la descentralización. En efecto, el desarrollo de una completa red propia de administración periférica –con base en la provincia– se hace en perjuicio de la previsión estatutaria que dispone que la comu-

429. Vid. FERNÁNDEZ ALLES, J. J., *Administración única y Constitución*, tesis doctoral defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 2001, p. 555.

nidad autónoma de Andalucía articularía “la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de sus diputaciones provinciales” (artículo 4.4 del EAA).

En cada consejería los delegados provinciales se nombran y cesan libremente por el consejero, con la aprobación del Consejo de Gobierno de la Junta, y se trata siempre de cargos políticos, no funcionariales. Los delegados representan los intereses de las consejerías en sus respectivas provincias, pero, a diferencia de lo que ocurre con los altos cargos, sus competencias no se recogen en normas con rango de ley, sino mediante decretos y órdenes.

Con carácter general las competencias de los delegados del Gobierno en Andalucía incluyen funciones administrativas y políticas y son básicamente las siguientes (artículo 7 del Real decreto 512/1996):⁴³⁰

(i) Tener la representación permanente del Gobierno y la Administración de la comunidad autónoma en la provincia.

(ii) Dirigir, en el ámbito de su competencia, las actividades de representación y relaciones institucionales del Gobierno de la Junta de Andalucía.

(iii) Presidir, en nombre del Gobierno de la Junta de Andalucía, todos los actos de la Administración de la Junta de Andalucía que se celebren en la provincia, sin perjuicio de lo establecido en la normativa vigente.

En materia de coordinación, corresponden al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía las competencias siguientes (artículo 8 del Real decreto 512/1996):

1. Orientar, de acuerdo con las directrices generales recibidas del Gobierno, a través de las consejerías de Presidencia y Gobernación, la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía en la provincia, mediante las instrucciones que estime necesario dirigir a las delegaciones provinciales.

2. Coordinar e impulsar la actividad de todas las delegaciones provinciales.

3. Trasladar a las delegaciones provinciales de las consejerías la información de carácter general que reciba del Gobierno de la Junta de Andalucía u otras administraciones públicas con esta finalidad.

4. Elevar, a través del titular de la Consejería de Gobernación, al Presidente de la Junta de Andalucía, a su Consejo de Gobierno y a los titulares de las consejerías, informes de acuerdo con sus respectivas competencias.

5. Actuar como órgano habitual de comunicación entre la Administración de la comunidad autónoma, la Administración del Estado y los entes locales de ámbito provincial y municipal, sin perjuicio de las actuaciones específicas que correspondan a cada Delegado Provincial en razón de la materia objeto de su competencia.

6. Requerir a las entidades locales para que anulen los actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico y, en su caso, promover su impugnación de acuerdo con lo establecido en el Decreto 58/1991, de 12 de marzo.

430. Cfr. Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, artículos 6 a 10. Con carácter general le corresponden al Delegado del Gobierno de la Junta las competencias propias como Delegado de la Consejería de Gobernación en su respectiva provincia, las competencias previstas en el presente Decreto y las que puedan atribuirle cualquier otra disposición (artículo 6). *Vid.*, también, HOGAN, M., “El delegado provincial en la política autonómica”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1993, p. 145-157.

7. Informar, a través del titular de la Consejería de Gobernación, al Presidente de la Junta de Andalucía sobre los conflictos de atribuciones a que se refiere el artículo 16.5 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del gobierno y la administración de la comunidad autónoma.

8. Instar, a través del titular de la Consejería de Gobernación, al Consejo de Gobierno para que plantee conflictos de jurisdicción conforme a las leyes reguladoras de aquéllos.

9. Representar a la Administración de la Junta de Andalucía en los órganos colegiados en materia de seguridad que pudieran existir en la provincia.

10. Velar por el cumplimiento de las normas y actos emanados de los órganos de la Administración de la comunidad autónoma.

En materia de ordenación de los servicios, corresponde al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía la dirección, impulso, coordinación y supervisión de la actividad de los servicios de la respectiva Delegación del Gobierno (artículo 9 del Real decreto 512/1996).

Los delegados del Gobierno de la Junta de Andalucía ejercerán la potestad sancionadora de la Administración de la Junta de Andalucía cuando la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario (artículo 10 del Real decreto 512/1996). Asimismo, tendrán la competencia para dictar las resoluciones administrativas que pongan fin a los procedimientos sancionadores, cuando la Administración tenga reconocida dicha potestad y ésta no esté atribuida expresamente a ningún órgano administrativo de la misma.

Por su parte, el régimen jurídico-administrativo de la Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, como única instancia periférica infraprovincial de carácter autonómico, parte de su adscripción a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, y establece que su titular es el Subdelegado, quien alcanza rango de Delegado Provincial como extensión suya que es y forma parte de la Comisión Provincial de Coordinación. Las competencias del Subdelegado, atendiendo a las directrices que recibe del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, son la coordinación e impulso de la actividad administrativa de la comunidad autónoma en su ámbito territorial, así como aquellas otras que en su demarcación le sean delegadas por el Delegado del Gobierno o por los delegados provinciales de las consejerías de Cádiz.

Se adopta, por tanto, el mismo esquema de organización periférica de la Administración del Estado, transformando la figura original del Delegado de la Consejería de Gobernación por la del Delegado del Gobierno de la comunidad autónoma.⁴³¹ No obstante, esta denominación ha sido criticada por su ambivalen-

431. El cambio de nombre se produjo por Decreto 83/1997, de 13 de marzo, mediante el cual el Delegado del Gobierno sustituyó al Delegado de la Consejería de Gobernación y Justicia. Este calificativo ha sido criticado por vago e indeterminado y por la confusión que puede provocar con su sinónimo en el nivel estatal. ROCA ROCA, E., "Los subdelegados del Gobierno y la nueva organización territorial de las provincias en España", *Revista Gallega de Administración Pública*, op. cit., p. 14, 1996, p. 158, y MONTABES, J. y OLVERA, F., "Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *Gobierno y Administración en las comunidades autónomas: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 123 y 124.

cia. Resulta llamativo que en el ámbito provincial andaluz (y con distinta denominación en algunas otras comunidades autónomas pluriprovinciales) el representante del Estado reciba la denominación de Subdelegado del Gobierno, mientras que el representante de la Junta de Andalucía en el territorio provincial se denomine Delegado del Gobierno.⁴³² El resultado es una confluencia de figuras: "Delegado de la Comunidad Autónoma" en la provincia frente a "Subdelegado del Gobierno Central" en la misma provincia. Otra particularidad es que frente al Subdelegado del Gobierno, que se nombra mediante una simple resolución y rango de subdirector general, el Delegado del Gobierno Autónomo de Andalucía en la provincia se nombra por decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Gobernación, y obtiene el rango de director general. Además, los subdelegados del Gobierno deben ser funcionarios de carrera del máximo nivel, mientras que para ser nombrado Delegado del Gobierno sólo se requiere ser español y estar en pleno uso de los derechos civiles y políticos.

A la vista de la organización periférica estatal y autonómica diseñada por la LOFAGE, se intenta afirmar la posición de superioridad del Delegado del Gobierno de la Junta frente a la figura del Subdelegado del Gobierno, que viene a sustituir al desaparecido Gobernador Civil, que pierde, en consecuencia, el rango de primera autoridad civil del Estado en la provincia. También en ambos casos el papel de la provincia como ente administrativo ha quedado reducido al mínimo, si bien la demarcación provincial sigue siendo la que se toma mayoritariamente como referencia a la hora de establecer la estructura periférica propia, incluso en aquellas comunidades autónomas en principio más antiprovincialistas.

7. Conclusiones

El desarrollo del artículo 154 de la CE no sólo impulsa la regionalización de la Administración periférica para adaptarla a la realidad autonómica, sino que consagra la figura del Delegado del Gobierno como un órgano constitucional al que hay que dotar de unas funciones orgánicas y materiales concretas que permitan desplazar el vértice de las decisiones hacia la comunidad autónoma. Es decir, el Delegado del Gobierno es algo más que un órgano que dirige y que coordina la Administración del Estado con la propia de las comunidades autónomas, y por esta razón no puede ser un órgano superpuesto, sino con unas funciones claramente definidas. Es la realidad de las comunidades autónomas la que obligó a crear una instancia única y consolidada de la acción del Estado en cada comunidad que se aleje de la fragmentación y superposición que había supuesto la permanencia de la figura del Gobernador Civil con la del Delegado del Gobierno durante más de una década de funcionamiento del Estado democrático. La apuesta de la LOFAGE por una instancia única en la materia, alejada de su perfil político tradicional, trata

432. *Vid.* el Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, sobre la creación y regulación de las delegaciones del Gobierno.

de aportar una mayor coherencia al ordenamiento administrativo. En este mismo orden de cosas, la LOFAGE ha impuesto la profesionalización de la figura del Subdelegado del Gobierno. A partir de ahora, el principal agente de la Administración del Estado en las provincias debe reclutarse entre funcionarios de carrera. Con esta profesionalización se avanza un paso más en la despolitización que se buscaba con el nuevo orden constitucional, y a partir de ahora el protagonismo político territorial se atribuye, sin posibilidad de rivalidad política, a las autoridades autonómicas.

El principio de desconcentración, incluido entre los principios básicos que deben regir el funcionamiento de la administraciones públicas según el artículo 103 de la CE, se debe entender en el nuevo marco constitucional como un deseo de acercar las decisiones a los niveles orgánicos inferiores. El principio se incluye igualmente en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, y en la Ley 6/1997 (LOFAGE), que proclama que la Administración General del Estado actúa de acuerdo con los principios de desconcentración funcional y territorial. No se menciona en la LOFAGE de manera expresa el principio de subsidiariedad, pero se puede entrever entre los objetivos perseguido por esta norma. Aunque el protagonismo administrativo lo tengan las comunidades autónomas, las alusiones al escalón local son constantes y la intervención de los entes locales se considera imprescindible para poder acometer la simplificación de la Administración periférica.

El modelo de Administración única tal como se utiliza por la LOFAGE pretende situar la Administración autonómica como protagonista en su territorio, cualquiera que sea la titularidad de las competencias ejecutivas en juego. Mediante las técnicas previstas en el artículo 150.2 el legislador debe delegar y transferir competencias de la Administración estatal a la Administración autonómica. Según esto, la función primordial de la Administración del Estado en el territorio autonómico sería la de controlar y hacer un seguimiento de las competencias transferidas o delegadas a las comunidades autónomas.

El mantenimiento de los servicios periféricos estatales sería sólo posible en aquellos sectores en los que el artículo 149.1 de la CE atribuye a la Administración General del Estado una reserva de ejecución, ya que, en los demás casos, la organización administrativa se vincula a las funciones ejecutivas de eficacia a la comunidad autónoma. La opción de ejecución autonómica en determinados casos, reforzada por el principio de descentralización del artículo 103 de la CE, sería de este modo plenamente congruente con una disminución de la presencia estatal periférica y con la creación por parte de las comunidades autónomas de todas las estructuras administrativas en los ámbitos de su competencia.

Por otro lado, el diseño de Administración del Estado, basado en los departamentos ministeriales que ofrece la LOGAGE como pieza esencial de la organización central, dificulta enormemente la integración de servicios predicada por la norma. El problema persiste porque, mientras que en los ministerios tengan responsabilidades ejecutivas en el territorio, es muy difícil que puedan prescindir de sus delegaciones de ámbito territorial limitado. La integración de los servicios peri-

féricos estatales será más fácil para aquellos departamentos que realicen funciones de planificación y de coordinación, mientras que, para los ministerios que desarrollen responsabilidades ejecutivas en el territorio, la resistencia a renunciar a su propio aparato organizativo será mucho mayor.

Subsiste, por tanto, la indefinición derivada de la dependencia funcional de los distintos servicios periféricos de su respectivo departamento ministerial. Se produce, como señala López Guerra,⁴³³ un “triángulo organizacional” cuyos vértices son la autoridad central (Ministerio) su extensión periférica (Delegación Provincial) y la autoridad coordinadora (Delegado del Gobierno). Antes de la LOFAGE quedaba fuera de juego la autoridad periférica coordinadora, pero con la Ley 6/1997, la dirección y supervisión de todos los servicios periféricos se atribuye de forma clara al Delegado del Gobierno (artículo 22). Los problemas surgen cuando, como se ha hecho referencia, los servicios quedan funcionalmente vinculados con los respectivos departamentos ministeriales (artículo 6 del Real decreto 1330/1997), contemplándose, además, la existencia de otros servicios periféricos –los no integrados– que no dependen del Delegado del Gobierno, sin perjuicio de la colaboración que deban prestarle (artículo 35 de la LOFAGE).

El objetivo último de evitar la duplicación de organizaciones para realizar una misma actividad, que muy a menudo implica además una usurpación y superposición de competencias, se ha conseguido sólo en parte. Con ello no se quiere decir que la actuación más eficaz de la Administración pase necesariamente por la integración de servicios, puesto que, como la propia LOFAGE reconoce en su artículo 3.1, uno de los principios organizativos básicos es el de la desconcentración funcional y territorial, pero sí que la tendencia debe ir encaminada a suprimir todos aquellos órganos territoriales que no desarrollen competencias de gestión directa sobre el territorio.

La importancia otorgada al Delegado del Gobierno, y la correlativa relativización de la figura del Subdelegado del Gobierno en relación con su predecesor, el Gobernador Civil, pone de manifiesto cómo el legislador ha optado por una estructura regional y no provincial para la implantación de su Administración periférica del Estado. De igual modo, las comunidades autónomas, haciendo gala de una comprensible lógica centralista, ubicaron su propia Administración periférica, generalmente sobre la base de los antiguos servicios periféricos del Estado, y aunque en algunos casos (como el de Andalucía) se pensó en que las diputaciones provinciales asumieran la gestión ordinaria de los servicios propios de las comunidades autónomas, el pasar del tiempo ha demostrado la preferencia generalizada por la consolidación de una Administración periférica propia en detrimento de las estructuras locales. Sociológica y políticamente, para la provincia, la sustitución de las delegaciones ministeriales por delegados y delegaciones de las distintas conserjerías de la correspondiente comunidad autónoma no ha implicado ningún cam-

433. LÓPEZ GUERRA, L., “Organización periférica en la Ley de organización y funcionamiento de la Administración pública”, DA, núm. 246-247, 1996-1997, p. 341.

bio, puesto que en la práctica lo único que se hace es sustituir la vieja Administración periférica estatal por una nueva Administración periférica autonómica que se sirve de las diputaciones mínimamente. Las potenciales virtualidades del nivel provincial e insular en este ámbito quedan de este modo infrutilizadas en la prestación de determinados servicios periféricos, perdiéndose de nuevo la oportunidad de hacer una interpretación de los artículos 103, 141.1 y 154 de la CE más favorable a las instituciones locales.

