

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO

José Manuel Castells Arteché
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad del País Vasco

SUMARIO:I. EXPLICACION INTRODUCTORIA EN CLAVE POLITICA. II. EL PROCESO DE CONFORMACION DE LA ACTUAL A. PF..HITOS FUNDAMENTALES. III LAS PRESENTES INCOGNITAS DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO. A) El contexto envolvente. 1. La persistencia en sus moldes tradicionales de la Administración Central y su confrontación con la Administración Autonómica. 2. El planteamiento de la Administración única. 3. El debate sobre las competencias de ejecución B) El plano interior de la Administración Periférica 1. Las últimas reestructuraciones de servicios periféricos.2. Ambito territorial.3. Delegado del Gobierno y Gobernador Civil.4.Direcciones Departamentales. 5. Los órganos colegiados. IV. LOS NUEVOS VIENTOS DE REFORMA. A) La ley 30/1992. 1. La reducción de la Administración general del Estado. 2. La aplicación de la cooficialidad lingüística B) La Proposición de Ley del Gobierno y de la Administración del Estado. C) Un borrador de ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos. V. SOMERAS CONCLUSIONES.

I. EXPLICACION INTRODUCTORIA EN CLAVE POLITICA

La reforma de la Administración periférica del Estado (en adelante A. Pf.) puede fundamentarse en dos sólidos parámetros: Primero, alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios públicos al servicio de un Estado Social y democrático de Derecho y en el interior de los principios constitucionales de descentralización y desconcentración; segundo: solapada y hasta encubiertamente, la A. Pf. es el tema testigo de una controversia por el poder político en áreas territoriales no coincidentes con el centro geográfico, en tanto campo de batalla propicio cara a un esencialismo partidista cada vez más consistente.

La cuestión ha estado netamente clara en el XIX español. Quien dominaba la pieza mágica provincial, llámese subdelegado de fomento, jefe político o gobernador civil, se convertía automáticamente en muñidor del hecho electoral, guardián del orden público, controlador de los entes locales y distribuidor de las prebendas públicas en su territorio. La ausencia de una real A. Pf. mínimamente implantada en España, objetivo que necesitará esperar al nuevo siglo, revalidaba la transcendencia "política" de la fundamental pieza de engarce con los departamentos ministeriales, que significaba la suprema autoridad política en cada provincia.

La actual situación política, heredada de la Constitución democrática de 1978, debía, en esta ardua temática, suponer una transformación de la situación, siendo preciso entender que los parámetros funcionales pasaban a prevalecer sobre los estrictamente políticos. Sin entrar en un ámbito conclusivo, sí parece pertinente insistir de entrada en la relevancia del fenómeno político referido al presente momento de reforma de la A. Pf. Desde la cautela en la salvaguarda del Estado por la vía de la A. Pf¹, pasando por la coartada de hacer operativa la estricta acción del gobierno central², para concluir en la defensa de los intereses del partido o partidos en el poder³; se articula un nivel defensivo de la subsistencia de la anterior A. Pf., opuesto a las pretensiones de su desmantelamiento por a su vez, razones ideológicas de reacción anticentralista.

Si la racionalidad administrativa, o utilizando un término más de actualidad, la modernización de la Administración pública, ocupa en consecuencia un lugar secundario en la contienda sobre la global problemática de la A. Pf., el impulso reformista parece irresistible desde prismas siempre esencialmente políticos, impuestos unas veces por la nueva organización territorial del Estado⁴, y recientemente por esos nuevos eventos que suponen la adhesión de España a la Unión Europea, la regulación de la autonomía local en el juego

(1) Sebastián MARTIN-RETORTILLO en su obra *El Reto de una Administración Racionalizada* (Madrid. 1983, p. 37), había señalado que "sólo por órganos periféricos con facultades decisorias se mantendrá efectivamente la presencia operativa del Estado en todo el territorio nacional".

(2) Justificación primera y primordial de la última reforma en la cuestión.

(3) Razón nunca públicamente formulada, aunque de indudable consistencia.

(4) Como indica FRAGA IRIBARNE, M., *Administración Unica. Una propuesta desde Galicia*. Barcelona. 1993, p. 27, "la mayor parte de las disfuncionalidades que padecemos en la actualidad derivan del hecho patente de que una organización administrativa configurada a la medida del Estado unitario y centralizado está entorpeciendo el trabajo de otra bien distinta organización política, que es autonómica y de corte casi federal".

de los poderes públicos territoriales y la propia equiparación de los techos autonómicos como principios de inexcusable referencia⁵.

El reconocimiento del evidente “substrato político” de la tan proclamada y necesaria reforma de la Ad. Pf., demuestra las reales dificultades en su plasmación, al menos en la coyuntura actual. El pretender contextualizar las presentes relaciones dialécticas de esta voluntad reformista es la voluntad explícita de la exposición que paso a relatar.

II. EL PROCESO DE CONFORMACION DE LA ACTUAL A. PF. HITOS FUNDAMENTALES

De forma somera y sintética pretendo describir los pasos esenciales que, desde una perspectiva normativa, han ido configurando la A. Pf. en su actual forma y contenido⁶. Más que una visión crítica, se persigue el objetivo de trazar los rasgos básicos evolutivos, para permitir el posterior enjuiciamiento de sus no menos esenciales relaciones dialécticas.

(5) Así PAREJO, JIMENEZ-BLANCO, ORTEGA: *Manual de Derecho Administrativo*. 2a ed. Barcelona. 1992, p. 227.

(6) Sigo en este epígrafe fundamentalmente un trabajo mío anterior publicado en 1989 en el volumen *Les competencies d'execució de la Generalitat de Catalunya* y reproducido en mi libro *Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas* (Madrid. 1991). En tanto bibliografía básica en esta materia hasta la fecha de 1989, puede mencionarse la siguiente:

- BAENA: *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid. 1985.
- BASSOLS, Martín, “Las relaciones entre la Administración Periférica del Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista de Administración Pública*, número 89.
- FERNANDEZ, Tomás Ramón: “La figura del Delegado de Hacienda en la Administración española” en el número 73 de *Hacienda Pública española*.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo: “Prefectos y gobernadores civiles. El problema de la Administración Periférica en España” en su obra *La Administración Española*. Madrid. 1964.
- GARCIA ITURRIAGA: “La Administración Periférica: estructura actual v perspectivas” en el número 193 de *Documentación Administrativa*.
- GUAITA, Aurelio: “La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas” en el número 100-102 de la *Revista de Administración Pública*.
- MILLAN LOPEZ: “La reforma de la Administración periférica del Estado: breve examen de la normativa vigente en *Actualidad Administrativa*. 1987.
- MORENA, Luis de la: “La Administración Periférica: la Reforma que sigue... y no llega” en el número 105 de la *Revista de Administración Pública*.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. II. Madrid. 1984.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis: La Administración periférica v descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco del Estado Autonómico y miembro de las Comunidades Europeas en “*Documentación Administrativa*” número 214.
- PIÑAR MAÑAS: “La Administración Periférica Civil del Estado” en el número 100-103 de la *Revista de Administración Pública*.
- SALAS, Javier: “Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado” en el número 182 de *Documentación Administrativa*.
- URETA DOMINGO: “El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas” en el número 5 de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

En este periplo, la figura exponencial tradicional se ha situado en torno al gobernador civil, tal como emerge en 1833 y se solidifica en el Real Decreto de 1849. Es bien cierto que ya en los momentos epigonales del antiguo régimen se había asistido a ocasionales disputas competenciales entre el poder real y determinadas instituciones territoriales⁷, pero a partir de esta figura, revestida de las notas características del eje político fundamental en la provincia, especialmente cara a la manipulación de las diversas elecciones⁸, se comienza a virtualizar a su alrededor la incipiente A. Pf. del Estado.

Tremenda “politización” del Gobernador Civil, en abierta contraposición con el alto funcionario que es desde su propia creación el modelo perseguido (el prefecto napoleónico) que ve surgir en permanente satelitización a las delegaciones ministeriales, con la excepción de la correspondiente a hacienda; delegaciones, y estamos ya en pleno franquismo, nutridas del tecnocratismo de los cuerpos especiales y de los correspondientes organismos autónomos adscritos.

Destaqué en su momento, cómo en tiempos de reforma y transición política, se asiste al espectáculo de la reorganización y potenciación de la A. Pf., en vísperas de emergencia de nuevas Administraciones territoriales. Un Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977, seguido de otros dos Reales Decretos, sustituyeron la obsoleta Comisión provincial de servicios técnicos, por dos nuevas Comisiones: la provincial de gobierno, llamada a coordinar la A. Pf. bajo la batuta del Gobernador Civil, y la Comisión provincial de colaboración del Estado con las corporaciones locales, encargada de distribuir el fondo nacional de cooperación municipal, en tanto “pilares de actuación del Estado en cada provincia, bajo la superior dirección y presidencia del Gobernador Civil”.

(7) Una de estas diatribas entre los capitanes generales y las Diputaciones forales vascas sobre el concreto tema del orden público, lo examiné en mi libro sobre *La Policía Autónoma*. 2a ed. Oñati. 1989.

(8) Francisco SOSA WAGNER, en su excelente biografía titulada *Posada Herrera. Actor y Testigo del siglo XIX* (Llanes. 1995) alude a una circular de este egregio personaje en vísperas electorales y dirigida a los gobernadores civiles, de la que por su profundo sentido sintomático, cito un párrafo concreto: “y V.S., órgano y agente principal del gobierno en esa provincia ni puede ni debe tampoco renunciar a ejercer en las elecciones el influjo moral que su posición le permite, impidiendo que oigan sólo los electores la voz de las oposiciones. Así lo requiere la completa imparcialidad del juicio que va a abrirse entre el gobierno y los que se declaran adversarios de su política” (p. 133).

La siguiente medida reformista afectará, en igual dirección, a los gobiernos civiles. Nieto había denotado⁹ que los gobernadores civiles, repletos de poder político, carecían de suficiente aparato burocrático, circunstancia que les imposibilitaba para el cumplimiento real de sus funciones controladoras. Pues bien, mediante un Real Decreto de 15 de octubre del mismo año, se subsanó la deficiencia, al regular la estructura orgánica de los gobiernos civiles, dotándoles de la tan necesaria base burocrática.

Ha sido también unánime el reconocimiento de la abstención de la Constitución vigente sobre el modelo de la A. Pf. del Estado, salvo dos referencias, ciertamente indirectas en cuanto al fondo¹⁰. Parecía, por lo tanto, que la Ley de leyes se decantaba por una voluntad de no interferirse en la libertad de opción, cara a los diferentes modelos que podían presentarse respecto de esa Administración. Aunque también se haya elucubrado sobre el controvertido significado que en este ámbito, posee el principio de desconcentración, reclamado en el artículo 103.1, entendible en tanto aproximación del aparato administrativo a los ciudadanos, más que en una potencial potenciación de servicios desconcentrados.

Tampoco los Estatutos autonómicos mostraron un gran interés por esta materia que les resultaba ajena. Tan sólo una declaración existente en el Estatuto vasco, comprensible en cuanto reacción a la aguda desvertebración precedente, que reclamaba una acomodación a la nueva realidad territorial autonómica¹¹.

(9) En su artículo titulado “De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (II) en el número 15 de la *Revista Española de Derecho Administrativo* (p. 584).

(10) Una sería la alusión a la provincia como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), y la otra, la existente en el artículo 154 (“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”).

(11) Artículo 23.1: “La Administración del Estado en el territorio vasco se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma”. Con la cautela establecida en la disposición transitoria séptima 2: “Lo previsto en el artículo 23.1 de este Estatuto se entenderá sin perjuicio de las peculiaridades que por su propia naturaleza puedan requerir, respecto al ámbito territorial de prestación de determinados servicios de la Administración civil del Estado” .

En 1980 se asiste a un relanzamiento del proceso de consolidación de la A. Pf. en virtud de sucesivas normas reglamentarias, dos de ellas subsisten en vigor: el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, de regulación del Estatuto de los Gobernadores civiles y el Real Decreto de 24 de julio de 1981, denominado “de reforma de la Administración periférica del Estado”. Tomás Ramón Fernández¹², señalaba, a la vista de este ordenamiento, una cierta voluntad de construir una A. Pf. única, bajo una sola autoridad superior: el Gobernador Civil.

No en balde se le atribuía a éste la representación del Gobierno en la provincia y en su calidad de primera autoridad de la Administración civil del Estado, ejercía la suprema dirección de todos los servicios periféricos de esa Administración. No obstante, tras proclamar que las direcciones provinciales departamentales se integraban en el Gobierno Civil, se añadía a continuación, que aquéllas “dependerán orgánica y funcionalmente” de los respectivos ministerios, abriéndose así una contradictoria doble dependencia, en el que por un lado se establecía la supremacía del Gobernador Civil, pero por otro, no se le reconocía superioridad jerárquica con una efectiva función directiva sobre los delegados ministeriales. En todo caso, se reconocía que además de las potestades de intervención (expropiatoria, sancionadora y de promover cuestiones de competencia), lo importante de la figura se reflejaba en el ejercicio de competencias propias del Ministerio del Interior, con relación al cual actuaba como verdadero delegado provincial¹³.

Mayor calado tenía la reforma del Real Decreto de 24 de julio de 1981, cuyos criterios podían agruparse en los siguientes¹⁴:

1. Propugnó la profesionalización de quienes ocupaban los puestos de trabajo tanto de dirección como de gestión en los servicios periféricos, con la excepción del Delegado del Gobierno y de los Gobernadores Civiles.

2. Pretendió la integración de los servicios provinciales en las direcciones provinciales departamentales, accediendo a una vieja reivindicación de este cariz.

(12) “La figura del Delegado de Hacienda...” p. 378.

(13) PAREJO, y otros: *Manual...* p. 226.

(14) Al respecto MILLAN: *La reforma de la Administración periférica...*, p. 729.

3. Estableció una segunda integración de los mismos en los gobiernos civiles “escasamente real y efectiva y más bien nominal e ilusoria”.

4. Determinó una tridimensionalidad de las relaciones orgánicas y funcionales a tres niveles distintos: Delegado del gobierno, que a la sazón dependía funcionalmente de Presidencia del Gobierno y orgánicamente de Interior; los Gobernadores Civiles, correo de transmisión del Ministerio de Interior; y los Directores provinciales, que dependían a su vez de su respectivo Ministerio.

Por estas fechas tiene lugar la importante carga crítica aportada por la Comisión de expertos sobre autonomías, cuyo Informe verá la luz en mayo de 1981¹⁵. En la cuestión analizada, tras percibir los autores los defectos en que se había incurrido en el inmediato decurso anterior, el Informe, destaca que en el proceso de transferencias hacia las Comunidades Autónomas, debían quedar afectadas tanto los servicios centrales como los periféricos, se insistía en el rol que correspondía a la Administración central en sentido estricto, en cuanto a las funciones de planificación, programación, coordinación, cooperación, etc., para sentar a continuación unas reflexiones sobre los servicios periféricos, considerando que debían ser potenciados al servicio de una sintomática finalidad: la ampliación de la esfera de sus competencias resolutorias y la dotación de más amplios medios a su disposición, “de modo que, en su momento, puedan entregarse a las Comunidades Autónomas servicios operativos y en pleno rendimiento”.

Respecto de los mismos servicios, la Comisión opinaba que debía tener lugar una supresión masiva de los mismos, a medida que se hicieran efectivas las transferencias. Los servicios residuales a nivel provincial se propugnaba, como regla general, que debían dejar de tener existencia independiente, nucleándose en torno del Gobernador Civil que se convertía así en único delegado gubernamental en la provincia.

Se defendía por último, que como medida complementaria y en la medida de lo posible, algunos servicios periféricos podían retraerse hasta el escalón regional y ordenarse, conforme a los mismos criterios, en torno a la figura del Delegado del Gobierno.

(15) Publicado por el Centro de Estudios Constitucionales.

La consecuencia directa del Informe admitirá una primera explayación en la ley de 14 de octubre de 1983, del proceso autonómico, disposición que recogerá en sus artículos 22 y 23, una parte substancial de lo expuesto en el Informe. Concretamente el 23 c) establecía: “la reestructuración de la Administración periférica... con supresión de las Delegaciones ministeriales y agrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador Civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesarios¹⁶. Disposición que es preciso conectarla con el párrafo siguiente del mismo artículo: “los servicios periféricos situados en la actualidad en el escalón regional o cuyo mejor nivel de rendimiento sea supra-provincial, se reestructurarán bajo la autoridad del delegado del gobierno”.

Es en estos momentos cuando se culmina la segunda oleada reformista de la A. Pf., comenzando por una norma de rango menor, la Orden del 25 de junio de 1982, que estableció, de forma pormenorizada, la estructura de las secretarías generales de los gobiernos civiles, subrayando la integración en ese órgano de las Direcciones provinciales departamentales, “que tienen el carácter de unidades de gestión y ejecución de la política del Gobierno y de sus programas de actuación”, lo que implicaba el mantenimiento de la ya asentada bipolaridad direccional.

En similar dirección se puede situar el Real Decreto de 4 de mayo de 1983, pomposamente titulado de “medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado”; norma que se justifica en “la necesaria adaptación de esa Administración al resultado del proceso de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas”, que en realidad, y como siempre cara al exterior, parecía encubrir una ampliación más del halo competencial de los Gobernadores Civiles. En este sentido, se prescribía la supresión de aquellas Direcciones provinciales atendiendo al volumen de funciones y servicios propios que hubieran sido transferidos a las Comunidades Autónomas; mientras que aquellas otras que no hubieran sido afectadas por las mencionadas transferencias, se desarrollarán por las unidades correspondientes que debían quedar adscritas a los respectivos Gobiernos civiles, de los que dependían orgánicamente, sin perjuicio de la persistencia en la dependencia funcional de cada Ministerio; en todo caso, se atribuía al Ministerio de Presidencia la normativa referente a la estructura y dependencia orgánica del Gobierno Civil de dichas unidades provinciales.

(16) ARGULLOL en “La Administración de las Comunidades Autónomas” en el número 15 de la *Revista española de Derecho Constitucional*, señala que sobre este precepto “puede decirse que los gobernadores civiles, los mejores exponentes del centralismo administrativo, resultan realizados” .

Por último, se establecía que con carácter excepcional, podían nombrarse Directores comisionados de los Departamentos, cuando sus funciones no se correspondan con los servicios provinciales integrados en los Gobiernos Civiles, actuando bajo la autoridad del Delegado del Gobierno y no disponiendo de una estructura orgánica propia.

La norma clave de este período es la ley de 16 de noviembre de 1983, denominada de desarrollo del artículo 154 de la Constitución y que regula la figura del Delegado del Gobierno, separándola así del tratamiento de la reforma de la A. Pf. del Estado¹⁷. Entre sus funciones principales¹⁸, se pueden citar las de dirección funcional articulada a través de su papel como órgano de interlocución política del Gobierno y de supervisión de los servicios periféricos; en el primer caso, en cuanto que es el Presidente del Gobierno quien hace la propuesta de su nombramiento al Consejo de Ministros, de cuyo aparato recibe las instrucciones para el desarrollo de su actividad y representa al propio Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En relación a los servicios periféricos y a su supervisión, pese a las referencias de la ley a su función de dirección sobre los Gobernadores Civiles y sobre el resto de órganos periféricos, no se articulan las necesarias técnicas jurídicas que faciliten dicha función.

En cuanto a la función de coordinación de la actividad del Estado con la propia de la Administración Autonómica, ha sufrido una absoluta concentración a nivel de la Administración central (sanidad, transportes terrestres, educación, etc.), a través y por medio de órganos de alcance estatal.

Por último, merced a lo dispuesto en la ley reguladora de las bases de régimen local (artículo 67), se le otorga la posibilidad de suspender los actos y acuerdos adoptados por una entidad local “que atentasen gravemente al interés general de España”, así como la de adoptar “las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, sustituyendo en esta tarea a la profusamente desarrollada con anterioridad por los Gobernadores Civiles.

(17) En opinión de MUNOZ MACHADO: *Derecho Público...* p. 177.

(18) Al respecto PAREJO y otros: *Manual...* pp. 224 y ss.

Ley que desarrollando la constitucional figura, supone el hito final de la amplia operación renovadora de la A. Pf. que se inicia en la transición política. Si debilitada dicha A. Pf. por la emergencia de las Administraciones autonómicas y la potenciación (al menos a nivel legal) de las entidades locales, los órganos del Estado situados en la periferia, poseían la virtud de un ordenamiento de apoyo claro y en ocasiones contundente. De todos modos, el horizonte problemático estaba lejos de aparecer totalmente despejado. A la mención de ese ámbito de incógnitas irresolutas dedico el siguiente capítulo de este trabajo.

III. LAS PRESENTES INCOGNITAS DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO

El conjunto problemático mencionado se desglosa en una serie de cuestiones, más o menos concretas, que se sitúan, unas circunvalando el específico espacio de la A. Pf., para introducirse otras y de lleno, en la problemática orgánica y funcional de esa Administración. A título ejemplificativo, y por lo tanto, sin ánimo exhaustivo alguno, se mencionan algunas de estas cuestiones que inciden directamente en la A. Pf.

A) El contexto envolvente.

1. La persistencia en sus moldes tradicionales de la Administración Central y su confrontación con la Administración Autonómica.

Las acertadas recomendaciones de la Comisión de expertos en materia de autonomías expuestas en 1981, no fructificaron en avances cualitativos. La Administración Central permaneció inmovilizable en sus basamentos jurídicos (la vieja ley de régimen jurídico de la Administración del Estado), y lo que es peor por las consecuencias deducibles, en sus dimensiones cuantitativas a nivel del personal a su servicio¹⁹.

(19) Según el Boletín Estadístico del Registro central de personal del Ministerio para las Administraciones Públicas, de fecha de 1990, el personal al servicio del sector público alcanzaba la cifra de 2.125.332 empleados públicos, de los que un 60% pertenecía al sector público estatal; un 24,7% a las Comunidades Autónomas y un 15,4% a la Administración Local.

Datos que afectaban directamente a la Administración Central y que repercutía indirectamente en su vertiente periférica. Situación que comportaba déficits claros y evidentes en el comportamiento administrativo en el interior de un Estado compuesto, tal como expresivamente reconocería en 1986 y en el Congreso de Diputados, el Ministro Almunia²⁰: “a pesar de haberse llevado a cabo reestructuraciones importantes en la casi totalidad de departamentos ministeriales, haberse suprimido más de cien organismos autónomos, haberse reducido servicios provinciales, la estructura y los mecanismos de funcionamiento de la Administración del Estado no están suficientemente adaptados para esa recíproca interrelación de los poderes públicos sobre los que se asienta un Estado políticamente descentralizado. Antes bien, nuestra Administración del Estado sigue siendo, en buena medida, una estructura organizada para la realización de tareas básicamente ejecutivas”. Lejos quedaban las previsiones “adaptacionistas” al nuevo régimen, preconizadas por la Comisión de expertos cara a la Administración Central.

Paradoja reconocida por tan autorizada voz, a la que había que adicionar la visible confrontación entre dos niveles políticos: aquellos que representan estatutariamente el Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, representación que asume el Presidente de los Consejos de Gobierno de estas Comunidades, y aquellos otros que representan a su vez al Gobierno Central en dicho territorio, según legal atribución al Delegado del Gobierno. Espacio de confrontación que podía continuar escalonadamente, entre la figura del Gobernador Civil, declarado representante provincial del Gobierno, y los potenciales titulares de delegaciones territoriales únicas de los Gobiernos Autónomos, por mencionar el supuesto aragonés, o las correspondientes delegaciones territoriales de los mismos Gobiernos autonómicos.

La tabla de salvación basada en la técnica de la coordinación, encargada constitucionalmente al Delegado del Gobierno²¹, sin embargo en la práctica no se ha logrado articular, además de por la razón ya mencionada de confrontación política, tal vez por el dato insalvable de no disponer de un poder superior que le permita realizar con normalidad dicha coordinación con la Administración Autonómica, siempre renuente a admitir injerencias de instancias

(20) “Diario de Sesiones del Congreso de Diputados” Año 1986, nº 17, p. 534.

(21) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1984, insiste en la coordinación atribuida a este nivel a la Delegación de Gobierno y a su necesaria intervención en este plano.

ajenas. Estas insuficiencias en la coordinación ocasionó las consiguientes distorsiones, agravadas por el espacio competencial concurrential existente entre ambas Administraciones, en constante apelación arbitral al Tribunal Constitucional.

2. *El planteamiento de la Administración única.*

Desde su misma rampa de lanzamiento -su presentación por el Presidente de la Xunta de Galicia, Fraga Iribarne en el Parlamento gallego en marzo de 1992-, esta propuesta va a estar lastrada por dos circunstancias: la estricta clave política propia de su impulsor y del órgano a la que se dirige, que sitúa esta iniciativa en el resbaladizo terreno de la diatriba partidista, y una segunda, consistente en un excesivo apego al slogan de evidentes resonancias políticas (comprobable en el mismo término "Administración única"), más que jurídicas, que obligará a su autor a un esfuerzo sucesivo de encauzamiento de la misma, hacia ámbitos más rigurosamente apartados de la rentabilidad política. Simultáneamente, también se pretende limitar el alcance de la propuesta, que de una cierta desmesura en su inicio, puesto que suponía en su alcance global un auténtico replanteamiento del Estado de las autonomías, se concreta al máximo en su momento final, con ocasión de la intervención en el Senado en la sesión del 24 de septiembre de 1994.

Este proceso de depuración seguido por el proponente desde marzo de 1992²², fue objeto de reacciones duras, y hasta contundentes, basadas sobre todo en las líneas generales recogidas de la conferencia en la Universidad madrileña, crítica formulada desde instancias diversas. También es cierto que recibió críticas más matizadas y hasta reconocedoras de aspectos positivos²³, incluso laudatorias por su elementalidad²⁴.

(22) A su presentación en el Parlamento gallego le seguiría una conferencia del mismo FRAGA en la Universidad Carlos III y un artículo explicatorio en el diario EL PAÍS. En noviembre del mismo año se aprobaba la propuesta, ya muy madurada, en el propio Parlamento gallego. Se recogía la misma, con una amplia explicación contextualizadora, en un libro que bajo el título *Administración Única. Una propuesta desde Galicia* que publicaría FRAGA en 1993. Finalmente, en el debate sobre la situación del Estado de las Autonomías en la Comisión general de las Comunidades Autónomas que tuvo lugar en septiembre de 1994, y en donde intervino el Presidente de la Xunta gallega, el 26, con el título "Administración Única: una propuesta de racionalización del Estado de las Autonomías", intervención que en texto mecanografiado utilizamos para este análisis.

(23) En este sentido la valoración general de Eliseo AJA en el *Informe de Comunidades Autónomas 1992*. Instituto de Derecho Público. Barcelona. 1993. También, aunque más crítico SANCHEZ MORON "Racionalización administrativa y reorganización territorial" en el número 40 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, págs, 57 y ss.

(24) Así, Fernando GARRIDO FALLA: "La Administración Única: problemática de una obviedad" en el número 130 de la *Revista de Administración Pública*.

Si prescindimos de la primera época de la propuesta, en la que se denota un cierto radicalismo más nominal que de fondo, y esa extensión amplificativa sobre los términos precisos de la propia iniciativa, fijándonos en lo que sintéticamente ha sobrevivido al decurso temporal y del paralelo proceso depurativo de quien inició la operación, me limitaré a sentar las líneas esenciales de su contenido, según se deduce de la última intervención en el Senado en la ya mencionada sesión del mismo celebrada el 26 de septiembre de 1994, resaltando de forma premeditada los aspectos más directamente relacionados con el tema de la A. Pf. del Estado. Desde esta perspectiva y con dicha intención, la propuesta parte de las disfunciones actuales, entre las que se denota que han aumentado las Delegaciones ministeriales, dando la impresión de “lo que se pretende es erigir la manifestación de un poder administrativo como un fin en sí mismo... lo que es más grave, si cabe, porque, en no pocos casos, justificar la función ejecutiva estatal sólo puede hacerse en detrimento de las propias competencias de la Comunidad Autónoma”. Las consecuencias de esta situación son las Administraciones paralelas, los solapamientos competenciales y las duplicidades funcionales.

En cuanto fórmulas de solución y partiendo de los principios de autonomía, unidad y solidaridad, reconociendo también como aceptables en el funcionamiento centro-periferia, la multilateralidad y la transparencia, se propugna que el reparto de funciones se realice sobre la base de criterios de subsidiariedad, o sea que las tareas sean realizadas por los entes menores y más cercanos al ciudadano. Desde este plano se defendía que la Administración autonómica sea en el territorio que le es propio, la única que realice las labores de gestión en aquellas materias para las que está capacitada, abriéndose para ello un proceso nuevo de atribución de competencias, sirviéndose del artículo 150.2 de la Constitución, y con las excepciones tasadas reservadas al Estado, derivadas tanto del principio de solidaridad como ligadas al concepto de soberanía.

De tal modo, “las unidades administrativas del poder central se especializarán en cometidos de planificación, coordinación, seguimiento y control, liberándose, en gran medida, de cometidos meramente ejecutivos”. En todo caso, determinados sectores de la política estatal, debían ser gestionados por unidades administrativas correspondientes a los poderes autonómicos, siguiendo directrices emanadas del centro. Paladinamente, se manifiesta que “no se trata de provocar la desaparición de la Administración periférica del Estado, cuya existencia viene reconocida en nuestra Ley de leyes,

sino de reducir sus dimensiones a los cometidos que la nueva racionalidad del sistema autonómico, contrastada en la realidad práctica, exija”.

Al abordar la Administración Local, lógicamente primera afectada por el principio de subsidiariedad, la propuesta defiende “un gran acuerdo político que defina de forma global la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones incluyendo, por supuesto, la Administración Local”. Declaración que no impide considerar que tal vez sea la marginación encubierta de los entes locales, cien veces más entre el conjunto de Administraciones, uno de los aspectos más débiles de la propuesta.

Con este contenido y desde sus orígenes, la posición ha entrado en el proceloso ámbito de la oportunidad política, una vez salvado el escollo de la carga netamente partidista; configurándose en una iniciativa más, que pretende hallar una salida a la actual situación de “*impasse*”. En lo que coincide básicamente con otra propuesta, ésta menos cargada de carga substancialmente política, que paso a describir.

3. *El debate sobre las competencias de ejecución.*

La cuestión, esta vez en sede esencialmente jurídica, suponía entrar en el fondo de quién debía de gestionar esas competencias ejecutivas. De su respuesta dependía la permanencia en sus moldes actuales de la A. Pf. del Estado, o su paso a una posición más modesta, derivada del correlativo aumento del peso de las Administraciones Autonómicas²⁵.

El iniciático planteamiento se va a centrar en una serie de declaraciones de principio, partiendo de la afirmación que la ejecución competencial se entendía como la realización en el plano práctico de las previsiones abstractas de la norma²⁶, y reconociendo, en lúcida constatación de Burdeau, que la opción de montar una organización administrativa para el desarrollo de las tareas ejecutivas, “es un lujo que sólo se pueden permitir los países ricos”.

(25) Sobre esta materia, el excelente volumen de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, titulado *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado* (Madrid. 1993). Más recientemente, su artículo “Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional”, publicado en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 42.

(26) Así, GARCIA DE ENTERRIA tempranamente: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado* (Madrid. 1983), p. 35.

Muñoz Machado, también en tempranas fechas²⁷, analizando el modelo constitucional español, había defendido la existencia de una cláusula general de ejecución que beneficiaba a las Administraciones autonómicas, con la excepción consistente en puntuales reservas de competencias de ejecución en favor del Estado en los casos del 149.1, en tanto competencias ejecutivas del Estado. Posición que equivalía a reconocer una cláusula general que confería a las Comunidades Autónomas todas las competencias de ejecución de la legislación estatal, salvo las ligadas a la idea de soberanía, reservadas al Estado.

La idea se relanzará, a nivel doctrinal, con las tesis que un grupo de juristas catalanes lanzan a la palestra en 1987²⁸, entre las cuales aparece la pretensión de trasladar a la situación española el denominado federalismo de ejecución, de raíz alemana, que coincidía básicamente con el planteamiento expuesto por Muñoz Machado en cuanto a las competencias de ejecución.

Sin embargo, por encima de posiciones principales académicas sobre esta cuestión y su indiscutible incidencia en la propia A. Pf. del Estado, avanzaba una realidad normativa y jurisprudencial, que trazaba los reales y auténticos campos de maniobra e imponía la virtual conformación del modelo administrativo.

Dentro de un modelo singular, como es el sistema español de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁹ éste se construye principalmente a través de la jurisprudencia constitucional, “pero teniendo como punto de referencia (y ésto es muy importante no olvidarlo) una política normativa y ejecutiva del poder central bastante tacaña con el autogobierno”.

Pues bien, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1989, había desmontado las precedentes afirmaciones de principio: “no puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones”. Se perfilaba de este modo, un sistema de atribuciones específicas de las competencias ejecutivas a cada instancia territorial, según las diferentes materias determinadas por la Constitución y los Estatutos.

(27) En su artículo “Los principios constitucionales de Unidad v Autonomía v el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas”, en el número 100-103 de la *Revista de Administración Pública*.

(28) *Informe sobre las Autonomías* (TORNOS, AJA, FONT, PERULLES, ALBERTI). Barcelona. 1987.

(29) Tal como indica JIMÉNEZ ASENSIO en sus trabajos citados, autor al que necesariamente debo seguir en el presente epígrafe.

Sistema que se alteraba de inmediato a través de una doctrina del Tribunal Constitucional partidaria de la atracción de estas competencias en la dirección de las instancias centrales. Comenzando por la inclusión de actos de ejecución dentro de la noción de bases reservadas al Estado, siempre que exista una especial razón que así lo justifique o cuando se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables y resulten esos actos ejecutivos complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases; y ello, a pesar de que las Comunidades Autónomas dispongan de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre dichas materias³⁰.

En segundo lugar, se produce la atribución de competencias ejecutivas al Estado en ámbitos materiales en los que no dispone de competencias específicas, por aplicación de títulos de naturaleza horizontal, también denominados “*títulos genéricos*”, en materias diversas pero particularmente en relación a las subvenciones. La consecuencia obvia de todo ello, como indica Jiménez Asensio, “no es otra que el mantenimiento de estructuras burocrático-administrativas en poder del Estado en sectores o ámbitos materiales en los que las Comunidades Autónomas disponen también de sus propias estructuras”.

En tercer lugar, se encuentran las competencias ejecutivas que atrae para sí el Estado, por la entrada en juego de intereses supracomunitarios sobre un determinado ámbito material, constante incluso como vehículo de atracción de competencias al Estado en ámbitos substantivos materiales en los que no disponía de título de intervención; en contradicción por lo tanto, con las Administraciones autonómicas, que son quienes disponen de las estructuras adecuadas para desempeñar las tareas ejecutivas que no tengan esa “dimensión supracomunitaria”.

En cuarto lugar, las competencias de ejecución que se radican en el Estado por el encuadramiento material, “fomentando la pervivencia de estructuras administrativas, algunas veces incluso de modo fragmentario, en el ámbito de acción del poder central”.

(30) SANCHEZ MORON (*Racionalización Administrativa...* p. 53) indica que “esa concepción doctrinal (sobre las competencias básicas), interpretada de forma interesada y maximalista, ha podido servir de excusa para mantener algunas parcelas de la Administración periférica estatal”, aunque también menciona, que en una segunda fase -a partir de 1988- la evolución sobre el concepto de lo básico podía estar propiciando indirectamente una mayor descentralización administrativa.

En quinto lugar, la concurrencia de competencias ejecutivas sobre los mismos ámbitos materiales, desplazando la actuación ejecutiva del Estado la posible intervención ejecutiva autonómica, admitiéndose así un “solapamiento de títulos competenciales con la consiguiente duplicidad de actuaciones”; por ejemplo en materia de fomento de investigación y en el terreno de las subvenciones.

En sexto lugar, se trata de competencias de ejecución que el Estado sigue manteniendo como resultado de la política de traspaso de servicios, justificándose en el principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos, en virtud de demoras en los mencionados traspasos de servicios; incluso utilizando para tal fin, los convenios de colaboración con las concretas Comunidades Autónomas dejando intocadas las competencias. En estos supuestos, el Tribunal Constitucional ha renunciado explícitamente a determinar la titularidad de estas competencias.

Estos son los argumentos por los que la Administración Central interviene ejecutivamente en sectores que, en principio y formalmente, no le correspondían. Concluyendo, como denota Jiménez Asensio, en un modelo disfuncional, puesto que tales interpretaciones conducen a la permanencia de dos aparatos administrativos con competencias ejecutivas generales, permitiendo que la Administración Central siga manteniendo en ámbitos de actuación que en principio al menos, no le competen. Modelo generador de duplicidades, muy costoso en términos económicos, ineficaz e ineficiente en clara contradicción con afirmaciones rotundas del propio Tribunal Constitucional, cuando afirma por ejemplo “evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas en tareas para las que no son indispensables” (Sentencia de 28 de mayo de 1992)³¹.

(31) Indica un fundamento de esta Sentencia:

”Estas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues ello no impide ni dificulta de por sí la eficacia de las ayudas; ni perjudica la igualdad de los solicitantes; ni comporta riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados. Todo ello, naturalmente, sin merma de la colaboración de esas Administraciones autonómicas con el órgano u organismo central que ha de resolver los expedientes. Es más, la atribución a las Comunidades Autónomas competentes de esas funciones de ejecución, que deriva de los artículos 10-9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se ve reforzada por la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de administraciones paralelas en tareas para las que no son indispensables, dado que la administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas”.

Debe resaltarse la confluencia objetiva final en las pretensiones de fondo existentes, tanto en la "Administración Unica", como en el debate doctrinal sobre las competencias ejecutivas. A la voluntad por parte de la Administración Central de irrogarse los ámbitos tradicionales de actuación, prevaleciendo del elenco de instrumentos a su servicio, reconocidos incluso por el Tribunal Constitucional, se objeta el dispendio, y no sólo financiero, que se produce con ocasión de dichos solapamientos competenciales y como consecuencia de la duplicidad de Administraciones. La vuelta a los orígenes constitucionales, con el previsto papel a desarrollar en aquel momento por las emergentes Administraciones autonómicas, está en el transfondo de las dos posiciones que, desde orígenes ciertamente diferentes, acabo de describir someramente; que también contarían con apoyo, al menos principal, del propio Tribunal Constitucional.

B). El plano interior de la Administración periférica.

1. Las últimas reestructuraciones de servicios periféricos.

Promovida por el Ministerio para las Administraciones Públicas, se asiste a un intento de readaptación de la Administración periférica en los inicios del año 1993. Indicativamente la operación, bien modesta como se verá, se centra en unos determinados Ministerios y en el INSALUD; puede mencionarse en este sentido el Real Decreto de 26 de enero, que reestructura los servicios periféricos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación³²; el Real Decreto de 12 de febrero, respecto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes; el Real Decreto de 5 de marzo, respecto del INSALUD, y el de igual fecha, en relación al Ministerio de Sanidad y Consumo.

En obligada síntesis, la reforma se decanta por el escalón provincial en los supuestos del Ministerio de Agricultura y del de Obras Públicas, o el propio de la Comunidad Autónoma, en el de Sanidad. Disparidad que se reconduce al potenciar estas normas organizatorias a la figura del Director, provincial o territorial, que

(32) Su preámbulo justifica la reforma en el marco del Plan de modernización de la Administración del Estado, en "los principios de economía del gasto público e incremento de la eficacia".

bajo la autoridad del Delegado del Gobierno o en su caso del Gober-

nador Civil, se afirma su dependencia del correspondiente Ministerio. Se especifican las funciones de estos Directores, constituidos en el órgano de dirección y coordinación en su ámbito territorial, así como de relación con los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles, produciéndose la refundición, en cierta medida, de los restantes servicios periféricos del Departamento en las mencionadas Direcciones provinciales o Territoriales; pudiendo éstos ejercitar las competencias encomendadas hasta el momento por los responsables de los organismos autónomos de base provincial o territorial, aunque también se excluya dicha adscripción en el supuesto del Ministerio de Obras Públicas.

Se aprovecha la circunstancia para una igualmente moderada desaparición de órganos, y entre ellos los Directores comisionados del País Vasco, Cataluña y Galicia, en el área de Sanidad.

La reforma así iniciada, parecía avanzar en la autonomía de las Direcciones ministeriales y en la potenciación de su infraestructura orgánica. Los aires novedosos suministrados por unas más importantes normas, influirán en esta vía, como se analizará en el siguiente capítulo. En este momento y antes de ese postrero afrontamiento, merece la pena plantear las incógnitas endógenas a la propia A. Pf., partiendo del contexto normativo existente en los presentes momentos.

2. Ambito territorial

Se acaba de indicar la doble posibilidad, territorial o provincial, respecto de los Directores ministeriales. La cuestión estaba planteada ya con más trasfondo, en relación al espacio territorial adecuado para la mejor prestación de los servicios públicos periféricos.

Como es notorio hasta en la Constitución, la realidad existente no sobrepasaba el marco provincial; los nuevos datos, incluido la aparición del Delegado del Gobierno, fuerzan a un replanteamiento, incluso con el apremio ocasionado por determinadas declaraciones estatutarias (el ya citado artículo 23 del Estatuto vasco).

La doctrina se ha dividido entre quienes se decantan por la sede provincial como la más apta, o quien la mantiene al menos en principio, o se decide indirectamente por esta alternativa, al descartar la estructura regionalizada. Sin que falten también voces que se

decanten por la regionalización de la A. Pf., nucleándola en torno al Delegado del Gobierno (así De La Morena)³³.

Una posición doctrinal que margina esta contraposición, para postular una vía más flexible, es la seguida por Muñoz Machado³⁴, quien se define por la sede territorial que mejor convenga a la naturaleza del propio servicio administrativo, propugnando en consecuencia, que los servicios centrales deben distribuirse geográficamente cara a esa conveniencia y no conforme a una regla organizativa abstracta.

La cuestión está lejos de estar solventada, como acabamos de comprobar. De todos modos, las diferencias territoriales entre las propias Comunidades Autónomas, dificultan la adopción de soluciones homogéneas; aún reconociendo lo oportuno de la flexibilidad como regla en esta cuestión, se impone la realidad de que en determinadas Comunidades resulta hartamente difícil prescindir del ámbito provincial para la prestación ordinaria de los servicios, mientras que en otros casos, y no sólo en lo relativo a la sanidad, la geografía propicia el marginar el escalón provincial.

3. *Delegado del Gobierno y Gobernador Civil*

La normativa orgánica de ambas instituciones tampoco ha despejado todas las incógnitas; si bien es cierto que el Delegado del Gobierno, figura de respaldo constitucional, ha levantado escasas suspicacias. Donde éstas han emergido ha sido en lo referente a su relación con los entes autonómicos, que para algún autor³⁵, le califica en esta materia como el "*gran ausente*". No obstante, las diversas posiciones doctrinales lo configuran como la pieza nuclear en la necesaria reconversión de la A. Pf.

Diferente postura existe respecto del Gobernador Civil, para el que, aún manteniendo defensores a ultranza, incluso contando con respaldo normativo³⁶, recibe los dardos de su cuestionabilidad

(33) *La Administración Periférica...* p. 430.

(34) *Derecho Público...* pp. 169 y ss.

(35) MILLAN: *La reforma de la Administración Periférica...* p. 738.

(36) En esta dirección puede mencionarse lo que manifiesta el artículo 13 de la ley de 21 de enero de 1985, sobre protección civil, como demostración de la fijación en el Gobernador Civil, con marginación del Delegado del Gobierno.

desde muy diferentes posiciones. Desde una perspectiva funcional, se alega que el Gobernador se aviene mal con los nuevos principios de articulación administrativa, siendo prácticamente imposible que tenga éxito el ensayo de concretar en su entorno todos los órganos periféricos especializados, tal como se comprueba con ocasión de la reforma de 1993.

En cuanto a sus habituales competencias, se constata la decadencia en sus cometidos tradicionales; incluso se aduce que su configuración como cargo político, les puede llevar al conflicto con los Delegados del Gobierno, de diferente dependencia ministerial.

Lo que no impide considerar, que hoy por hoy, y en vísperas de nuevas reformas, los Gobernadores Civiles siguen siendo la pieza fundamental, como es de fácil demostración mencionando el componente orgánico puesto todavía a su disposición³⁷. “*Lege ferenda*” se defiende su desaparición, su “prefectorialización”, o incluso su puro mantenimiento. En la actualidad, se asiste a la realidad de esa afirmación, triste por cierto, expuesta por Guaita³⁸, cuando afirmaba que “con siglo y medio de historia a sus espaldas, no parece fácil que los Gobernadores Civiles se dejen segar la hierba por estos recién llegados (los Delegados del Gobierno), especialmente si se comunican directamente con el Ministerio del Interior...”.

4. *Direcciones Departamentales*

He resaltado la nota de autonomía y potenciación que en la última ola reformista, se ha pretendido inculcar en las direcciones territoriales y provinciales de los Ministerios. Supone esta voluntad una marcha atrás en la anterior tentativa de aglutinar los distintos

(37) En la Revista *Delegación*, el jefe de prensa del Gobierno Civil de Guipúzcoa, bajo el título “Gobiernos Civiles, la representación del Estado en cada una de las provincias” (1988) realizaba una cita, no exhaustiva, de los existentes en los Gobiernos Civiles del territorio del País Vasco; entre los mismos se citaba a los siguientes: Jefatura de Tráfico (negociado de vehículos y conductores), aduanas (gestión, importación, exportación, viajeros), hacienda (fiscalización e intervención de la actividad económica territorial, servicio de lotería, de tesorería, administración de aduanas, Instituto Nacional de Estadística, Dirección de economía y comercio, centro de inspección del comercio exterior, INEM, Instituto Social de la Marina, Sanidad y Consumo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Transportes terrestres, Turismo, Centros meteorológicos, aeropuertos, puertos, servicios costas, comunicaciones, confederación hidrográfica del norte de España, Instituto Geográfico Nacional, Industria y Energía, Banco de España, ... A lo que había que añadir la jefatura de las fuerzas y cuerpos de seguridad, reconocida en la ley orgánica.

(38) *La Administración del Estado...* p. 2028.

servicios en el interior de los gobiernos civiles. Proceso que concebido como de integración orgánica, había desembocado en un factor de desintegración³⁹. Las razones eran varias: desde la secular diferenciación del ramo de la hacienda, pasando por los habituales recelos competenciales entre los diversos Departamentos ministeriales, cerrados a cualquier posibilidad de pérdida de competencias.

El factor esencial consistirá sin embargo en la inmovible dependencia jerárquica de los Directores respecto de su respectivo Departamento, en línea contradictoria con la posición inicial del Gobernador Civil. Este “puenteo” del Gobernador Civil por el titular del correspondiente departamento del que depende el servicio provincial, significaba la fractura de la fórmula ensayada en 1983 y reconducida en 1993. Además, existían otras causas distorsionadoras; tal como ha señalado Baena⁴⁰, las delegaciones cedían ante las apetencias del poder burocrático, dado que “las delegaciones son más bien un cuadro de poder de los cuerpos especiales, que un instrumento orgánico para la prestación de servicios”.

5. *Los órganos colegiados*

Sigue siendo una constatación evidente que los órganos colegiados creados con ocasión de la reforma preconstitucional, con voluntad de “agrupamiento” en la planta del Gobierno Civil, no han conseguido imponerse, al fracasar la técnica de la coordinación para cuyo ejercicio habían sido instaurados.

Una vez más se asiste a los efectos derivados del avivamiento de los recelos competenciales por parte de los Departamentos ministeriales, dirigidos a anular la Comisión provincial de Gobierno⁴¹, ante el temor de los representantes directos de los Ministerios de ver subordinada una decisión ministerial, a la voluntad del Gobernador. Poco que añadir en esta línea respecto de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las corporaciones locales.

Una y otra Comisión, desprovistas del auténtico sentido para el que fueron creadas, existen inercialmente, siendo ambas fieles exponentes del deterioro orgánico general.

(39) Tal como revela DE LA MORENA: *La Administración periférica...* p. 410.

(40) *Curso...* p. 305.

(41) PIÑAR MANAS: *La Administración Periférica Civil...* p. 1928.

Resta aludir a otro organismo colegiado en quien se habían ubicado determinadas esperanzas. No obstante, el propio carácter facultativo que la ley de 16 de noviembre de 1983 determinaba para la creación de la Comisión, que presidida por el Delegado del Gobierno, se integraba por los Gobernadores Civiles y los titulares de los servicios periféricos que el propio Delegado considere oportuno, con la prevista misión de llevar a cabo “el cumplimiento de las funciones de dirección de la Administración del Estado”, denotaba la falta de voluntad de hacer funcionar realmente este órgano, que en todo caso, era un ejemplo de encuadramiento en la suprema escala a nivel comunitario, de un nuevo órgano colegiado encargado, una vez más, de coordinar a los diversos organismos que se hallaban integrados en su interior.

Como en 1977, emergían los mismos problemas en cadena en la A. Pf., con cambios de estilo aunque similares en el fondo. Los hábitos inerciales seculares de la Administración matriz, parecían suficientemente potentes, para impedir lisa y llanamente cualquier tarea reformista, por bien intencionada, incluso necesaria, que fuera ésta. Lo que no era de recibo cuando los cambios eran estructurales y aparecía un Estado compuesto en substitución del anterior, unitario y centralista.

IV. LOS NUEVOS VIENTOS DE REFORMA

Si hay algún lugar común, con respaldo unánime doctrinal, es en la unanimidad de la reforma urgente de la A. Pf. del Estado, y en su carácter necesario. Una vez sentado lo anterior, la discrepancia, en sede política y académica, surge en el modo, contenidos o calendarios. Mencionaré una serie de eventos, desde el muy real de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pasando por determinadas peripecias parlamentarias, para finalizar con un oscilante borrador. Todo sea por llegar con más seguridad o unas concretas conclusiones.

A) La Ley 30/1992

1. *La reducción de la Administración general del Estado*

Sin conexión alguna con la parte dispositiva de la ley, en la

que no existe reflejo de la siguiente declaración, aparece en la exposición de motivos de esta ley (apartado 4º), una referencia, que sin más comentarios, paso a transcribir, en cuanto denota el reconocimiento de una exigencia:

”La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no pueden imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico. Esta necesaria cooperación institucional entre Administraciones Públicas permitirá, en el marco de la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas que, por razón de su nivel competencial propio, hayan asumido la gestión de las materias en que se desarrollen las funciones de aquellos órganos territoriales”.

Nada nuevo sobre declaraciones de todo tipo precedentes, que no obstante es pertinente su mención, aunque sea puramente programática.

2. La aplicación de la cooficialidad lingüística

Una cuestión que la ley 30/1992 entra a regular es el espacio, desierto hasta el momento, de la aplicación del bilingüismo, de forma específica en el apartado de la A. Pf. del Estado. No es que no existiera ninguna afirmación legal en esta materia; la ley del Parlamento Vasco de normalización del uso del euskera, de 24 de noviembre de 1982, pretendió que fuera una ley territorial, de aplicación a todas las instituciones públicas existentes en su interior, incluida por lo tanto la A. Pf. Deseo que aparecía reflejado con nitidez en el texto y que requirió una cita al proceso así abierto en la disposición adicional 3ª de la ley (“El Gobierno Vasco promoverá,

de acuerdo con los órganos competentes, la adopción de medidas tendentes a la progresiva normalización del uso del euskera en la Administración del Estado o en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo regulado en los artículos 6, 8, 11, 13 y 14 de la presente ley”).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 16 de junio⁴² señalará, no obstante, que “es evidente que ninguna Comunidad Autónoma puede encontrar en la regulación de la materia lingüística una competencia que la habilite para dictar normas relativas a la organización y funcionamiento de la organización estatal... correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios...” Se admitía de este modo, la existencia de ese proceso, si bien pendiente para su definitiva conclusión, de la adopción de los medios necesarios para su ejercicio, lo que debía corresponder a cada Administración Pública dentro de sus respectivas competencias y con el ritmo requerido por la necesaria adaptación de las respectivas Administraciones, en el interior de una actividad de cooperación (F. j. 8°).

Aparecía así perfilado el potencial peligro de una A. Pf., constituida en isla solitaria en la general aplicación de un régimen de cooficialidad lingüística, “protegida” por la coartada de la cooperación pretendida y la necesidad de un previo proceso adaptacionista⁴³.

La ley 30/1992 sale al paso de este vacío legal y de las dificultades originadas por la necesidad de una salida consensuada y convenida entre las diferentes Administraciones Públicas. Para tal fin seguirá atentamente la doctrina de la jurisprudencia constitucional, ciertamente profusa e incisiva en los ámbitos de la aplicación administrativa del bilingüismo⁴⁴.

(42) Al respecto AGUIRREAZKUENAGA-CASTELLS: “La cooficialidad lingüística en la jurisprudencia constitucional” en el número 31 de la *Revista Vasca de Administración Pública*.

(43) En un trabajo propio realizado en 1989, (“Administración Pública v doble oficialidad lingüística en la Comunidad Autónoma”, publicado en el libro colectivo *Régimen jurídico del euskera*), defendí la necesidad de un consenso para la realización de “los convenios pertinentes entre el Gobierno vasco y el central, para realizar la cooficialidad y la normalización del uso del euskera en la Administración del Estado radicado en Euskadi, como exigencia derivada de la requerida cooperación”. Previsión que exigía como presupuesto indispensable, la voluntad política concorde. El tiempo demostrará la inexistencia de dicha voluntad.

(44) Sobre la construcción legal en esta materia, véase Antonio EMBID IRUJO: *El ciudadano v la Administración* (Madrid. 1994).

Empezando por la declaración como un derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas el de “utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en el resto del ordenamiento jurídico” (artículo 35 d), derecho para cuya materialización se establece en el artículo siguiente, las disposiciones pertinentes para garantizar la efectividad del mismo.

En consecuencia, se determina que en los procedimientos tramitados por la Administración del Estado, la lengua a utilizar será, en principio, el castellano. Sin embargo, los interesados podían dirigirse a los órganos de la Administración del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma, o sea a la A. Pf., en la lengua que sea cooficial en ésta, en cuyo supuesto el procedimiento se debía tramitar en la lengua elegida por ellos. Si no existiera acuerdo entre los distintos interesados en orden a utilizar la lengua en el procedimiento, éste debía tramitarse en castellano, “si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos”. En todo caso (artículo 36.3), los expedientes o las partes de los mismos redactados en una lengua cooficial distinta del castellano, cuando vengán a surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, deberán ser traducidos al castellano por la Administración Pública instructora.

B). La proposición de Ley del Gobierno y de la Administración del Estado.

Las Cortes no han sido ajenas a diversas proposiciones de ley dirigidas frontalmente a reformas, parciales o generales, de la A. Pf. del Estado. Entre las primeras, puede citarse a una proposición de ley del grupo parlamentario vasco⁴⁵, que propugnaba la supresión de los Gobernadores Civiles, proponiendo que la A. Pf. del Estado quedara en manos de los Delegados del Gobierno en cada Comunidad Autónoma, quienes podían nombrar Subdelegados en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma. Disposición de ley que fue rechazada en sede parlamentaria.

Igual suerte va a tener otra proposición de ley, titulada del “Gobierno y de la Administración del Estado”, presentada por el grupo parlamentario popular⁴⁶, que fue objeto de tema en consideración y discusión el 15 de noviembre de 1994. Proposición de ley

(45) “Boletín Oficial de las Cortes Generales” (Congreso de los Diputados) del día 18 de septiembre de 1992.

(46) Texto en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales” (Congreso de los Diputados), de 5 de julio de 1994.

que tiene el exclusivo interés de perfilar la postura que en esta cuestión, presenta el principal partido de la oposición.

Limitándonos a la A. Pf. se indica en la exposición de motivos de la proposición de ley, que “se pretende de modo especial ordenar la unidad de acción de la Administración del Estado en cada Comunidad Autónoma. Se establece la integración en las Delegaciones del Gobierno en cada Comunidad Autónoma de toda la Administración del Estado; igualmente la dependencia orgánica y funcional del Delegado del Gobierno de toda la estructura de los Ministerios y de sus Organismos Autónomos en el territorio de la Comunidad Autónoma”.

Con arreglo a estas pautas, de evidente potenciación de la figura nuclear del Delegado del Gobierno, se establecía que se integraban en las Delegaciones, los Gobiernos Civiles y todos los órganos de los Ministerios y de las entidades del Estado. Se determinaba también la supresión, refundición o reestructuración de los órganos cuya subsistencia resultara innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales; manteniendo, en todo caso, la A. Pf. “la estructura organizativa que sea necesaria para el pleno y eficaz ejercicio de las competencias que le corresponden, ajustándose a los principios de unidad de acción y de coordinación”, produciéndose a tal efecto la mencionada integración en las Delegaciones del Gobierno y bajo su dependencia orgánica y funcional.

El Delegado del Gobierno, dependiente orgánica y funcionalmente de Presidencia del Gobierno, podía contar con un máximo de tres asesores, debiendo dirigir y coordinar la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma, impartiendo las instrucciones y órdenes obligatorias para todos los órganos de la Administración del Estado, pudiendo suspender sus acuerdos.

Las funciones de los Delegados del Gobierno las ejercerán en cada provincia los gobernadores, nombrados por el Consejo de Ministros a iniciativa del Delegado, nombramientos que habrán de ser efectuados entre funcionarios de carrera de nivel superior.

Finalmente y en virtud del principio de desconcentración, las normas orgánicas de los Departamentos ministeriales, así como la legislación sectorial, atribuirán a las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas el ejercicio de aquellas competencias

actualmente conferidas y eficazmente desempeñadas por aquéllas.

En defensa de esta proposición de ley interviene el diputado Martín Villa, reafirmando la voluntad de integración en las Delegaciones del Gobierno de “la totalidad de las funciones, de los poderes, de los organismos, de las personas que tienen todos los ministerios”, siendo esta institución la que “delega en altos funcionarios de la Administración del Estado para dirigir su administración en las provincias”, haciendo de tal manera sobrevivir a los actuales Gobernadores Civiles, con la naturaleza de Subdelegado del Delegado.

El representante del grupo parlamentario vasco (diputado Gatzagaetxebarria) mostró su coincidencia con la integración en las Delegaciones de Gobierno de los órganos periféricos de los ministerios, pero no con la persistencia de la figura de los Gobernadores de la provincia. Lo mismo mantuvo el representante del grupo catalán (Diputado Recoder), sobre el mantenimiento de la figura de los Gobernadores Civiles. Carácter obsoleto de la figura a la que aludió el representante del grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (Diputado Ríos Martínez), para quien también se deberían “superar” los directores provinciales, o incluso la estructuración provincial, “dando paso a lo que ha sido el Estatuto de las autonomías, un proceso más avanzado”.

Finalmente la proposición fue rechazada por 161 votos en contra, 123 a favor y 18 abstenciones.

C). Un borrador de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos.

Puede constatarse que no han faltado en el tiempo borradores sobre esta materia, alguno de ellos objeto incluso de comentarios doctrinales⁴⁷. Con el riesgo connatural al análisis de un mero borrador, con el propósito de replantear el estudio en el supuesto, que se anuncia públicamente como inmediato⁴⁸ de avanzar sobre un proyecto formal, con la voluntad de perfilar unas líneas de los propósitos gubernamentales, al menos del Ministro de las Administraciones

(47) Así, sobre un borrador de abril de 1992, GARRIDO FALLA: *La Administración Unica...* pp. 19 y ss.

(48) Así se acordó en una de las conclusiones del último debate del Estado de la Nación.

Públicas, me basaré en el examen de un borrador aparecido, no precisamente a la ley pública, en noviembre de 1994. El interés, aparte del antedicho, es mostrar los términos del debate que acucia de forma inexorable a la A. Pf., desde la perspectiva presuntamente oficial.

Una vez más aparece el Delegado del Gobierno para la dirección de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus organismos públicos situados en su territorio, ejecutando las directrices fijadas por el Gobierno o las instrucciones que le imparta cada Ministerio, manteniendo así relaciones estrechas con el Gobierno, del que es representante.

Se crea una Comisión de Delegados del Gobierno, de carácter consultivo, a través de la que el Gobierno imparte las instrucciones que deban aplicarse con carácter general.

Se configura al Delegado, ejerciendo la dirección inmediata, como superior jerárquico de los servicios territoriales ministeriales integrados en la Delegación del gobierno, directamente o a través de los Gobernadores Civiles, de acuerdo con los objetivos, directrices e instrucciones de carácter técnico de los órganos superiores de los respectivos Ministerios. Dicho Delegado deberá promover ante los órganos centrales competentes, las medidas precisas para simplificar las estructuras territoriales, adecuar la dimensión de las unidades periféricas y racionalizar la utilización de los recursos.

Como órgano de colaboración inmediata del Delegado del Gobierno para el ejercicio de sus funciones de dirección, se crea una Comisión Regional, bajo su presidencia, e integrada por los Gobernadores Civiles y por los Titulares de los órganos y servicios que el Delegado considere oportuno.

En cuanto al Gobernador Civil, titular del órgano directivo de nivel provincial de la Delegación del Gobierno, es el responsable, bajo la dirección jerárquica del Delegado, de la gestión de los servicios territoriales de la A. Pf. de ámbito provincial integrados en la Delegación; velará por la aplicación de las directrices impartidas por el Delegado a los órganos de nivel provincial. El Gobernador Civil se responsabilizará a nivel provincial de las pertinentes relaciones de comunicación, colaboración y cooperación, pudiendo ejercer las competencias del Delegado que le sean desconcentradas. Su nombramiento, por Orden ministerial y a propuesta del Delega-

do del Gobierno, se realizará únicamente entre funcionarios de carrera de cuerpos del grupo A.

En cuanto a la estructura de las Delegaciones del Gobierno, se admite la creación de Subdirecciones generales, así como la integración de las unidades de mayor nivel de los servicios territoriales y los Gobiernos Civiles. Para su mejor organización, se establecen áreas funcionales, cuya misión será coordinar y dirigir, bajo la autoridad del Delegado, los servicios que se integren en la Delegación. La organización provincial de las Delegaciones, constituida por los Gobiernos Civiles, constará de un órgano para la gestión de los servicios comunes de todos los servicios integrados y las áreas funcionales que resultan precisas.

Sobre la integración en las Delegaciones del gobierno se excluyen aquellos organismos que sigan realizando predominantemente actividades de relación directa con los ciudadanos, cuyo volumen de gestión requiera por razones de eficacia en la prestación de los servicios, su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes.

Sintéticamente se asiste a un esfuerzo por aglutinar en las Delegaciones de Gobierno los servicios públicos existentes en el territorio, bajo la jerarquía de aquél, y el mantenimiento de las estructuras provinciales actuales. En todo caso, existe un propósito de encuadrar todo este conjunto en el nivel superior del Delegado, para cuyo fin se crea un nuevo órgano colegiado de apoyo.

La no integración de una serie de organismos en la estructura dependiente del Delegado, a través de unos parámetros ciertamente indeterminados, entre los que cabe situar el INEM, a las fuerzas y cuerpos de seguridad, pasando por correos, pone en cuestión esta presumible voluntad integradora. Una vez más, y sin excepción en toda tentativa, la figura del Delegado del Gobierno sale potenciada y la del gobernador Civil incólume, que no es poco. La opción, en cuanto al "status" de éste por su "funcionarización" tampoco resulta novedosa.

V. SOMERAS CONCLUSIONES

La primera, es constatar la unanimidad en la exigencia de la reforma de la A. Pf. del Estado, vista la presente realidad. Una vez sentada esta afirmación, las dudas surgen en cuanto a contenidos y

objetivos estratégicos. El peligro, siempre latente en toda pretensión reformista relativa a entes públicos, es limitarse al fácil diagnóstico, sin llegar a traspasar el difícil umbral de la concreción aplicativa.

La segunda conclusión, se centra en verificar lo ya manifestado al principio: la fuerte carga política que parece envolver esta problemática. La visión partidista, de acopio de mayores cotas de poder político, de irradiación hacia la periferia de lo que se da a luz en el centro geográfico, priman sobre análisis simplemente técnicos o neutramente basados en la eficacia o en la eficiencia administrativa. La raíz distorsionadora de la consideración de la A. Pf. como una base de extensión de un poder fundamentalmente político, resulta tan evidente como difícilmente conciliadora con la exigencia de un mejor funcionamiento de los servicios públicos.

En tercer lugar, la visión de la cuestión de la A. Pf. parece anclada en perspectivas decimonónicas, más que en las finiseculares propias del nuevo milenio. Las mismas que retrotraen al R. Decreto de 1829 que creó el cuerpo de carabineros de costas y fronteras, para reafirmar una determinada competencia, en momentos en que en virtud del Tratado de Schengen, van a desaparecer las fronteras policiales en el seno de la Unión Europea. El análisis, ciertamente obsoleto y periclitado, que se suele plantear respecto de la A. Pf., revela una falta evidente de adaptación a una Administración Pública moderna e incrustada en el marco comunitario europeo.

Premisas que fuerzan a entrar en un ámbito de reformas en profundidad que superen el mero nominalismo semántico (subdelegado en vez del denostado nombre de Gobernador Civil). Explorar por lo tanto, con premeditación, en el espacio de la cooperación interadministrativa, que salte por encima de la actual diatriba competencial entre las dos grandes Administraciones Públicas. Si en este plano, la A. Pf., en cuanto emanación del Estado-organización, parece necesaria, no lo es su confrontación presente con la autonómica y sí, su evidente redimensionamiento a la vista de las nuevas realidades territoriales.

En un plano estrictamente concreto, es raramente unánime la afirmación de la potenciación y aglutinación de servicios en el Delegado del Gobierno, en cuanto instancia política territorial superior, con funciones jerárquicas respecto de todo organismo estatal que exista bajo su jurisdicción, sin que puedan darse entes autárquicos que escapen a su dirección orgánica y funcional. "Regiona-

lización” orgánica que se encuentra en el fondo y forma de la reforma de 1983.

Es bien cierto que su asignatura pendiente se encuentra en la constitucional función de coordinación con la Administración autonómica, tarea que ni siquiera se ha ensayado. No han faltado voces⁴⁹ que han propugnado que dicha coordinación podía legitimarse con la cobertura de la dirección última del presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, al menos cara a la Administración autonómica y fundándose en su naturaleza de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma.

En el nivel provincial, mucho más cuestionado aparece la figura del Gobernador Civil. Su justificación decimonónica no es de recibo y en cuanto a su carácter de representación del Gobierno en la provincia, parece significar más un sucedáneo del jefe político de épocas periclitadas, sin que funciones policiales legitimen por sí mismas la institución. La salida posibilista y de vuelta a sus propios orígenes, postuladora de su “prefectorialización”, no resulta aconsejable, tanto por la propia dinámica diferenciada del homónimo francés, propia de un país altamente centralizado, como por la raíz española de esta institución, más vinculada actualmente con el comisario político de raíz soviética, que con un mero funcionario de élite. Se entiende así que para su cobertura, se requiera ineludiblemente la afiliación política segura y firme al partido en el poder, con marginación de cualquier otro rasgo o virtud técnica.

La doctrina, incluso diversas propuestas normativas, han defendido la emergencia de un subdelegado nombrado por el Delegado del Gobierno. Con relevancia exclusivamente técnica y con la función de facilitar la integración de los servicios provinciales en la Delegación del Gobierno; reduciendo su ámbito funcional a la sencilla coordinación interna a nivel horizontal. En todo caso, la funcionarización de este puesto, ciertamente subordinado, deviene inevitable y por demás evidente.

Los servicios territoriales subsistentes a un proceso de depuración, tan necesario después de los trasposos de competencias hacia las Comunidades Autónomas y las entidades locales, configurados como servicios específicos, en directa subordinación jerárquica con el Delegado del Gobierno que impida cualquier cantonalismo disgregador, parecen llamados a agruparse, sin excepciones

(49) Así, BAENA: *Curso de Ciencia de la Administración*, p. 314.

visibles a simple vista, en las Delegaciones del Gobierno. La exclusión de dicha integración por razones finalistas, abriría una brecha de muy difícil taponamiento, así como supondría una ruptura de la homogeneidad impuesta por la presencia de una sólo autoridad y la unidad de dirección y gobierno.

Concluiré con la afirmación deducible de todas y cada una de las líneas precedentes: Se requiere una A. Pf. del Estado acorde con los nuevos tiempos, y de forma especial, con las exigencias derivadas de un Estado compuesto y conformado por autonomías políticas y administrativas, que se dedique esencialmente a la prestación adecuada de los servicios públicos en la estricta parte que tiene encomendada.