

LA ADMINISTRACION PERIFERICA CIVIL DEL ESTADO

POR

JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA DIVISIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.—II. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—III. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. *La organización territorial que configura la Constitución.* 2. *La Administración periférica en las Comunidades Autónomas. La figura del delegado del Gobierno y sus relaciones con la Administración autónoma:* A) Rango legal de la norma reguladora del delegado del Gobierno. B) Precedentes en Derecho español. C) Derecho comparado. D) Regulación y funciones principales del delegado del Gobierno: a) Dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. b) Coordinación de la acción de la Administración del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma: a') Sobre la coordinación en general. b') La labor coordinadora del delegado del Gobierno. 3. *La provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado:* A) El carácter fundamental del territorio provincial. B) Los gobernadores civiles. C) Direcciones provinciales y territoriales o regionales de los Departamentos ministeriales. D) La nueva figura de los directores comisionados de los Departamentos ministeriales. E) Otros organismos: a) Los subgobernadores civiles. b) Delegados insulares del Gobierno. c) Comisión Provincial de Gobierno y Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION. LA DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Varias son las posibles soluciones que pueden darse al problema de la necesaria y eficaz labor de la Administración del Estado en todos y cada uno de los puntos del ámbito territorial al que se extienden sus competencias.

Y no todas resultan cercanas, sino incluso contradictorias. Basta echar una ojeada a los países anglosajones para darnos cuenta de que en ellos no existe la dualidad Administración periférica-Administración local tal y como aquí la entendemos. Ese par de conceptos es obra de los revolucionarios franceses. En efecto, aunque éstos en un primer momento optan por encomendar la gestión de los servicios estatales a las Corporaciones locales, evitando así la duplicidad burocrática, más

tarde atribuyen la ejecución periférica de las tareas estatales a agentes unipersonales del poder central estructurados jerárquicamente, a los que se configura, a su vez, como órganos principales de los entes locales (prefecto, subprefecto y alcalde) (1). España ha sido uno de los países más profundamente influidos por el sistema francés, tal como ha puesto de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA (2).

Lo cierto es que, a la hora de optar por uno u otro sistema, es de suma importancia la división y organización territorial del Estado, pues de ella va a depender en gran medida la elección que se haga de aquél. El Estado, no cabe duda, necesita organizarse territorialmente. Para ello se basa, bien en criterios históricos, bien en criterios racionales, pero lo cierto es que ninguno de ellos es acogido con total pureza, sino, antes al contrario, mutuamente relacionados. Del resultado que se obtenga dependerá la organización administrativa que se considera más conveniente. Tan es así que una modificación en la estructura territorial lleva emparejada, prácticamente de forma casi inevitable, la reforma en la organización de la Administración del Estado. No es casualidad que existan tan profundas diferencias entre el sistema anglosajón y el napoleónico. Este, basado en la división en departamentos y con el telón de fondo de un fuerte centralismo, al menos hasta la reciente Ley 82/213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones (3), requería la presencia de figuras como el prefecto, altamente profesionalizado y con amplias competencias de dirección en el ámbito territorial bajo su mando. La recepción que se hace en España, durante el siglo XIX, del sistema francés, paralelamente a la ordenación provincial llevada a cabo en 1833, van a configurar hasta nuestros días las estructuras de la Administración periférica. Al optar por el sistema francés, opción lógica, casi obligada desde un punto de vista histórico, se optó por un sistema centralista, frente al anglosajón, claramente localista.

En suma, la Administración periférica española se fundamentó en la división territorial en provincias y ha sido punto de apoyo esencial del centralismo vigente hasta hace poco. Es evidente que con la aprobación de la Constitución de 1978 el sistema debe modificarse, de for-

(1) Vid. A. GONZÁLEZ HERNANDO: *El delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas*. Publicado por el Ministerio del Interior. Madrid, 1980.

(2) *La Administración española*. Alianza Editorial. Madrid, edición de 1972. Vid., especialmente, pp. 51 y ss.

(3) «Journal Officiel de la République Française», núm. 52, de 3 de marzo de 1982. El texto traducido al español, en «Boletín de Legislación Extranjera». Cortes Generales, Servicio de Estudios, núm. 9, pp. 448 y ss.

ma sustancial, precisamente porque de forma sustancial se ha modificado la ordenación territorial del Estado. A ello haremos referencia más adelante.

II. BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCION HISTORICA

La evolución histórica de la Administración periférica, al menos, en su origen, es en gran medida la del gobernador civil, pilar fundamental de aquélla.

Como precedentes históricos, remotos, se han señalado (4) en la Edad Media los adelantados y merinos, los ocrregidores a finales del siglo xv y los llamados intendentes generales de provincia, con la entrada de la Casa de Borbón, denominación que Fernando VI cambia por el de intendente corregidor (5). Todos estos cargos se caracterizaban por reunir en su persona, entre otras, atribuciones políticas y administrativas. En ellos también concurrían facultades de orden judicial, y por ello debe concluirse que en realidad el origen inmediato del cargo de gobernador civil, y con él el origen inmediato de la concepción actual de la Administración periférica, se encuentra en la Constitución de 1812. Preocupado el constituyente de Cádiz por la separación de los poderes, quedan separadas las atribuciones puramente ejecutivas o administrativas de las judiciales. El artículo 324 de la referida Constitución establecerá lo siguiente: «El Gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas.» En 1813 y 1823, el aspecto administrativo de esta institución aparece envuelto por el político: los jefes superiores de las provincias se denominaron jefes políticos. En 1833 se les califica de subdelegados de Fomento y en 1834, gobernadores civiles, denominación que, con un breve paréntesis en 1849 —gobernadores de provincia—, llega hasta nuestros días.

Al estudiar la evolución histórica de la Administración periférica española es de inexcusable consulta la aportación de GARCÍA DE ENTERRÍA (6). «España —nos dice— fue uno de los países seguidores del sistema francés; su organización provincial fue configurada sobre el

(4) A. MARTÍNEZ DÍAZ: Voç «Gobernador civil», en «Enciclopedia Jurídica Seix».

(5) Real Cédula de 13 de octubre de 1749. Sobre los Intendentes-Corregidores y la evolución posterior, vid T. R. FERNÁNDEZ: *La figura del delegado de Hacienda en la Administración española*, «Hacienda Pública Española», núm. 75, pp. 376 y ss.

(6) Se encuentra principalmente en *La Administración española*, op. cit.

modelo departamental; su aparato administrativo siguió la fórmula centralizadora estricta, y como una de las piezas del sistema surgió también en esta tierra el correlato exacto de la figura del prefecto» (7). Pero a pesar de esta inicial influencia, «nuestro sistema administrativo ha llegado a separarse profundamente del sistema francés... El paralelismo entre gobernadores civiles y prefectos se ha perdido en partes sustanciales... El prefecto... ha llegado a ser el tipo mismo del administrador profesional superior, en contacto necesariamente con la capa política, pero cuya posición se basa especialmente en una técnica administrativa objetivada... Por el contrario, nuestro gobernador civil no ha superado la fase de su configuración como agente político, no ha logrado, en consecuencia, profesionalizarse, y su supremacía sobre los funcionarios especializados no ha pasado de ser una supremacía política» (8).

JAVIER DE BURGOS, sigue diciendo, quería plasmar una idea distinta en los Decretos de 30 de noviembre de 1833, creadores de las provincias y de los subdelegados de Fomento y en su instrucción a estos últimos, «uno de los documentos más nobles de nuestra historia administrativa» (9). JAVIER DE BURGOS tenía como meta la prosperidad del país, el «fomento». El gobernador civil, sin embargo, se convirtió en figura preocupada menos por la buena administración que por la actividad política. En consonancia, sus competencias fueron concretándose en los temas políticamente relevantes: la policía y el orden público, y en especial la policía de la libertad y la tutela sobre los entes locales.

Esta situación trajo consigo la necesidad de crear Delegaciones ministeriales en cada provincia con el fin de subvenir a las necesidades de la función genuinamente administrativa. Y ello fue el origen de lo que GARCÍA DE ENTERRÍA ha denominado «desarrollo hipertrófico de la Administración periférica» (10).

La administrativización de la Administración periférica se pretendió mediante el Decreto de 10 de octubre de 1958 (Estatuto de los gobernadores civiles) y las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos (fundamentalmente tras su reforma por la Ley de Presupuestos de 27 de diciembre de 1957). Con el Estatuto se intentó reafirmar la subordinación de las Delegaciones periféricas ministeriales al gober-

(7) *Op. cit.*, p. 54.

(8) *Op. cit.*, p. 55.

(9) El texto íntegro de la Instrucción puede encontrarse, con mayor facilidad, en «Enciclopedia Jurídica Seix», voz «Gobernador», pp. 158 a 175.

(10) *La Administración española*, *op. cit.*, p. 79.

nador civil (11). Las Comisiones de Servicios Técnicos intentaron «devolver al gobernador civil su papel de gestor material de servicios de la provincia, del que las Diputaciones, por una parte, y las Delegaciones ministeriales, por otra, le habrían privado prácticamente en un ciento por ciento». El propio GARCÍA DE ENTERRÍA se apresura a demostrar que tales medidas no alcanzaron, ni mucho menos, sus objetivos (12).

En definitiva, la regulación existente era poco racional y sometida en todo caso al ámbito territorial de la provincia (salvo algunas excepciones de existencia de Delegaciones Territoriales supraprovinciales).

En la segunda mitad de los años setenta se ha intentado reformar el sistema. La base normativa de tal reforma se hallan en el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, por el que se crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal y se arbitran medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las Corporaciones locales; Real Decreto 1467/1977, de 17 de junio, sobre Comisiones nacional y provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones locales; Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, regulador de la Comisión provincial de Gobierno y Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, y Real Decreto 2669/1977, de 15 de octubre, regulador de la estructura orgánica de los Gobiernos civiles (13).

El Real Decreto 2668/1977 supone el desdoblamiento de las antiguas Comisiones de Servicios Técnicos en las que regula y que antes citamos. Estas Comisiones, según su preámbulo, «han de constituir los pilares de la actuación del Estado en la provincia, bajo la superior dirección y presidencia del gobernador civil». La Comisión provincial de Gobierno, de la que más adelante me volveré a ocupar, se configura como «órgano de coordinación exclusivo de los servicios periféricos de la Administración del Estado, bajo la presidencia del gobernador civil». La Comisión de colaboración, por su parte, se constituye como órgano de «cooperación entre los entes locales y los servicios periféricos del Estado».

(11) Vid. T. R. FERNÁNDEZ: *La figura del delegado de Hacienda...*, op. cit., página 380.

(12) *La Administración española*, op. cit., pp. 59-60. Sobre las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, vid. M. PALLARÉS MORENO: *La coordinación de la Administración periférica en España*. Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1969, pp. 103 y ss.

(13) Vid. Javier SALAS: *Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado*, «Documentación Administrativa», núm. 182, pp. 221 y ss.

El Real Decreto 2669/1977 intenta realzar la figura del gobernador civil, dotando a la estructura orgánica de los Gobiernos civiles de una adecuada base burocrática que facilite y agilice la labor de aquél.

Pero ninguna de esas medidas, como ya se ha indicado en otros lugares (14), han entrado en el fondo de lo que debe ser una verdadera revisión de la Administración periférica.

La entrada en vigor de la Constitución ha traído consigo la necesidad de revisar todo lo referente a las Administración periférica.

III. LA ADMINISTRACION PERIFERICA TRAS LA APROBACION DE LA CONSTITUCION DE 1978

Como acabamos de apuntar, la Constitución de 1978 va a exigir una transformación sustancial en la concepción de la Administración periférica. Se trata de acomodar, como bien dice J. SALAS (15), a las normas y principios inspiradores de la Constitución la organización administrativa actualmente vigente y, en concreto, la de la Administración periférica del Estado, cuestión que está en estrecha relación con el establecimiento de las Comunidades Autónomas.

Y de entrada, hay que decir que el constituyente desaprovechó la oportunidad que se le brindó. En efecto, la Constitución no recoge en ningún precepto y de forma expresa el término «Administración periférica», aunque a ella hace referencia en más de un lugar. En concreto, en su artículo 141.1 al establecer que la provincia es «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado», y en el artículo 154, según el cual «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». Estos preceptos, además del artículo 103.1, que hace referencia expresa al principio de desconcentración, marcan, de alguna manera, la línea a seguir en la reforma de la Administra-

(14) J. SALAS, *op. cit.* en nota anterior, pp. 227 y ss.; A. GONZÁLEZ HERNANDO: *El delegado...*, *op. cit.*, p. 18; S. MUÑOZ MACHADO: *Administración periférica: observaciones sobre su reforma*, en el volumen conmemorativo del CXXV aniversario de la revista «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», Madrid, 1977; M. BASSOLS COMA estima que tales reformas «han racionalizado y simplificado la organización periférica», en *Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución*, núm. 89 de esta REVISTA, p. 62.

(15) *Hacia una reestructuración...*, *op. cit.*, p. 229.

ción periférica. Línea a seguir que podría haber sido claramente configurada en la Constitución, pero que no lo fue, por lo que todavía hoy reina la más absoluta confusión en lo que se refiere al futuro de la Administración periférica del Estado. Como ha indicado MUÑOZ MACHADO (16), y ha aceptado gran parte de la doctrina (17) las posibles alternativas para la reforma a que hacemos referencia, pueden reducirse a tres:

- Supresión total del ámbito periférico de la Administración del Estado, encargando la gestión de sus servicios a la Administración de las Comunidades Autónomas (18).
- Suprimirla sólo en las materias en las que las Comunidades Autónomas hayan asumido la competencia y mantener los órganos que atiendan cometidos y servicios para los que siga siendo competente el Estado.
- Encargar la gestión de todas las competencias administrativas del Estado a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, eventualmente y con carácter excepcional, puedan mantenerse delegados especiales de aquél para atender el desarrollo o inspeccionar el funcionamiento de determinados servicios.

De las tres, la Constitución, en virtud de los artículos 141.1 y 154 citados, impone adoptar la segunda posibilidad teórica. Pero antes de entrar en el estudio de cuál debe ser el sentido de la reestructuración, veamos cuál es el estado actual de la cuestión.

1. La organización territorial que configura la Constitución

Ya ha quedado apuntado anteriormente que la estructura administrativa de un país depende en gran medida de su organización territorial. La Constitución, de todos es sabido, ha operado en este aspecto un cambio radical. El viejo Estado centralista ha sido sustituido por el llamado, con terminología polémica, Estado de las Auto-

(16) *Administración periférica: observaciones...*, op. cit., pp. 403 y ss. Vid. también del mismo autor *La nueva planta de las Administraciones públicas*, en esta misma REVISTA.

(17) Por ejemplo, J. SALAS: *Hacia una reestructuración...*, op. cit., p. 243; A. GONZÁLEZ HERNANDO: *El delegado...*, op. cit., pp. 19-20.

(18) B. COLOM I PASTOR ha defendido la supresión de la Administración periférica en ciertos casos. *L'Estatut d'Autonomie de les Isles Balears*. Curial, Barcelona, 1978, p. 100, nota 59.

nomías, técnicamente muy cercano a los Estados regionales. Este cambio se ha producido, sin embargo, manteniendo la división en provincias, pieza fundamental en la Administración periférica y pieza en la que no puede prescindirse tal como ya ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional en una sentencia que, en lo que a este punto concreto se refiere, se muestra cada vez más polémica (19).

Hay, pues, un dato capital como punto de partida: la Administración periférica debe ordenarse adaptándose, por un lado, a la provincia (art. 141.1 de la Constitución) y, por otro, a la Comunidad Autónoma (art. 154).

Que la provincia puede ser ámbito territorial de la Administración periférica es indudable, pero ¿debe serlo siempre?, ¿pueden desbordarse sus límites?, ¿cómo se conjuga con las Comunidades Autónomas? Quede por ahora abierto el interrogante, pero siempre a la sombra de lo que establece el artículo 103.1 de la Constitución.

2. La Administración periférica en las Comunidades Autónomas. La figura del delegado del Gobierno y sus relaciones con la Administración autonómica.

A. Rango legal de la norma reguladora del delegado del Gobierno

Como indica BASSOLS COMA (20), «la Administración periférica del Estado parece demandar una estructuración de doble nivel o grado: a la instancia provincial tradicional se superpone una nueva instancia superior —de base regional o supraprovincial— que coincide con el mapa territorial de las Comunidades Autónomas. La dirección superior de esta Administración periférica corresponde al delegado del Gobierno en la Comunidad autónoma». Y desde ahora debe afirmarse que la figura del delegado del Gobierno está imperfectamente

(19) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981. Sobre esta Sentencia se han publicado diversos comentarios: S. MUÑOZ MACHADO: *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 30; COCA VITA: *La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales*, en el número 31 de la misma REVISTA. En su número 32, M. SÁNCHEZ MORÓN: *Las Comunidades Autónomas y las provincias (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad)*; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones catalanas*, en «REDA», número 34; J. L. PIÑAR MAÑAS: *De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia*, núm. 96 de esta REVISTA.

(20) *Las relaciones...*, op. cit., p. 76.

delimitada, como ya se ha puesto de manifiesto y también aquí tendremos ocasión de apreciar (21).

En desarrollo del artículo 154 de la Constitución se dictó el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre (22), al que más adelante haremos una breve referencia. En este momento, sin embargo, debe quedar claro, una vez más, que el rango de la norma era absolutamente inadecuado. Se trata, sin duda alguna, de una disposición inconstitucional desde su misma raíz. Al configurar la Constitución al delegado del Gobierno como de presencia inexcusable en todas las Comunidades Autónomas —el artículo 154 no recoge una simple posibilidad; es imperativo—, está configurando una verdadera institución básica del Estado. Si ello es así, como realmente lo es, no podrá ser regulado por Decreto-ley —art. 86.1 de la Constitución— y, por tanto, menos aún por un simple real decreto. El propio Tribunal Constitucional en un marco diferente, pero fijando una doctrina perfectamente trasladable a nuestro caso, ha establecido más de una vez que lo fundamental y general de la ordenación del Estado debe ser regulado por norma que tenga rango formal de ley (23). El carácter fundamental —es institución de la que no cabe prescindir— y general —debe existir en todas las Comunidades Autónomas— del delegado del Gobierno está fuera de toda duda. A ello hay que añadir, además, lo que dispone el artículo 103.2 de la Constitución conforme al cual «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley». No es necesario, y esto también es evidente, que la regulación se haga mediante ley orgánica. Ni necesario, ni posible.

En este sentido ya hubo una proposición de ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución, presentada en el Congreso de los Dipu-

(21) Vid. BASSOLS COMA: *Las relaciones...*, op. cit., pp. 76-77; A. GONZÁLEZ HERNANDO: *El delegado...*, op. cit., pp. 27 y ss.; E. LINDE PANIAGUA: *El delegado del Gobierno*, «Documentación Administrativa», núm. 182, pp. 255 y ss.; del mismo, *La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1981; F. DE LIAÑO Y ARGÜELLES y A. VALLES COPEIRO DE VILLAR: *Notas para un estatuto del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, «Documentación Administrativa», núm. 187, p. 93; M. A. CALVO GONZÁLEZ: *El delegado del Gobierno*, «Revista del Departamento de Derecho Político», UNED, núm. 5, pp. 121 y ss.

(22) «BOE» del día 22 de octubre.

(23) Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero —fundamento jurídico primero—, y Sentencia núm. 32/1983, de 28 de abril —fundamento jurídico primero—.

tados por los parlamentarios catalanes (24), que fue tomada en consideración por la Mesa del Congreso (25), pero que no prosperó y que, además, en virtud del artículo 207 del Reglamento del Congreso, se tuvo por caducada al quedar disueltas las Cortes. En la actual legislatura, esta vez por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, también ha sido presentada una proposición de ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución. Aprobada por el Pleno del Senado, en su sesión del día 19 de octubre de 1983, ha sido publicada como Ley 17/1983, de 16 de noviembre («BOE» del día 26). Por fin se ha regulado la figura del delegado del Gobierno utilizando para ello norma de rango adecuado (26). De ello se hace eco la propia Ley en su Exposición de Motivos: «La institucionalización de Comunidades Autónomas requiere el inmediato desarrollo del artículo 154 de la Constitución, regulando de forma definitiva y *con el rango adecuado* la figura del delegado del Gobierno que debe establecerse por ley, no sólo porque así puede deducirse del artículo 103.2 de la Constitución, sino porque de esta forma se dota de la necesaria estabilidad el desarrollo de los principios contenidos en el artículo 154 de nuestra norma fundamental.»

B. Precedentes en Derecho español

Se han podido señalar los siguientes (27):

a) Proyecto de la Constitución Federal de la República Española, de 17 de julio de 1873, en su artículo 72.8: el Poder Ejecutivo podrá «enviar a cada Estado regional un delegado con encargo expreso de

(24) Publicado en el «BOCG», Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie B, núm. 118-I, de 23 de octubre de 1980. Fue presentado por los Grupos Parlamentarios Socialistas de Catalunya, Minoría Catalana y PSUC-PSC, y por Esquerra Republicana de Catalunya y Partit Populars de Catalunya.

(25) «BOCG», Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie B, núm. 118, de 27 de junio de 1981.

(26) El texto de la Proposición fue publicado en el «BOCG», Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie B, núm. 2-I, de 15 de diciembre de 1983, y se tomó en consideración por el Pleno del Congreso en su sesión del día 22 de febrero del presente año. Tras el informe de la ponencia —«BOCG», II Legislatura, Serie B, núm. 2-II-1, de 6 de junio de 1983—, el dictamen de la Comisión Constitucional —publicado en el mismo Boletín, Serie B, núm. 2-III, de 13 de junio de 1983— se aprobó con alguna variación por el Pleno del Congreso en su sesión del día 21 de junio de 1983 —«Diario de Sesiones del Congreso», II Legislatura, número 48, de 1983—. El texto aprobado por el Congreso se publicó en su «Boletín Oficial», II Legislatura, Serie B, núm. 2-IV, de 28 de junio de 1983. El aprobado por el Senado, en su «Boletín Oficial», Serie II, núm. 28(e), de 25 de octubre de 1983.

(27) Vid. E. LINDE: *La coordinación...*, op. cit., pp. 63 y ss.; DÍAZ LIAÑO y VALLES COPEIRO: *Notas para un estatuto...*, op. cit., pp. 58 y ss.

vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, de los decretos reglamentos federales...».

b) Constitución de 1931: según su artículo 15.1, párrafo 2.º, «La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia». Parece evidente, dice LINDE (28), que «en base a este artículo podía el Gobierno nombrar en las regiones delegados con competencias muy superiores a las que puedan deducirse del artículo 154 de la Constitución de 1978».

c) Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932 y Ley sobre el Estatuto del País Vasco de 4 de octubre de 1936.

En ambos, y en desarrollo del artículo 15.1 de la Constitución de 1931, se facultaba al Estado para nombrar en cualquier momento los delegados que estimase necesarios para velar por la ejecución de las leyes.

d) En el anterior Estatuto de los gobernadores civiles de 1958, se preveía la figura del gobernador civil general, con jurisdicción en el territorio de varias provincias o parte de ellas (art. 38). En el mismo sentido, con referencia al mantenimiento del orden público, se pronuncia el artículo 6.º.2 de la Ley de Orden Público de 1959.

C. Derecho comparado

a) Artículo 124 de la Constitución italiana de 1947. Dispone la existencia de un comisario del Gobierno que vigile las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordine con las que son ejercidas por la región.

b) Según el artículo 84.3 de la Ley Fundamental de Bonn, «el Gobierno federal ejerce la vigilancia para que los Estados ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente». A este fin, el Gobierno federal *podrá* enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Estados.

c) La Constitución de la República portuguesa establece: artículo 232.1: «La soberanía de la República estará representada especialmente en cada una de las regiones autónomas por un ministro de la República.» Artículo 232.3: «El ministro de la República supervisará las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la región y las coordinará con las ejercidas por la misma región.»

(28) *La coordinación...*, op. cit., p. 66.

D. *Regulación y funciones principales del delegado del Gobierno*

Hasta la ley que en desarrollo del artículo 154 de la Constitución se acaba de publicar y cuya disposición final primera deroga expresamente los Reales Decretos 2238/1980, de 10 de octubre, y 739/1981, de 24 de abril, la regulación del delegado del Gobierno se puede encontrar en estas y otras normas, todas ellas reglamentarias.

En efecto, el delegado general del Gobierno ha sido regulado por el citado Real Decreto 2238/1980, modificado, en lo que a incompatibilidades se refiere, por Real Decreto 739/1981, y complementado por los Reales Decretos 3184 y 3185/1980, de 22 de diciembre, referentes a la estructura orgánica de las Delegaciones del País Vasco y Cataluña, respectivamente (por cierto, que en tales Reales Decretos se modifica, para dichas Comunidades Autónomas, la denominación del delegado general. En el artículo 1.º.1 del Real Decreto de 10 de octubre de 1980, se le denomina gobernador general; en los dos Reales Decretos de 22 de diciembre de 1980 se establece que la denominación será «delegados generales del Gobierno»).

Los Reales Decretos 3184 y 3185/1980 han sido desarrollados, respectivamente, por sendas Ordenes de 20 de junio de 1981.

Por Ordenes de 29 de octubre y 13 de noviembre de 1981, del Ministerio del Interior, se delegan atribuciones, en materia de personal, en los delegados del Gobierno de Cataluña, País Vasco y Galicia.

Un intento de racionalización de la Administración periférica lo encontramos en el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, aprobado con la flamante denominación de «Reforma de la Administración periférica del Estado». En lo que ahora nos interesa, mantiene la existencia de los gobernadores civiles en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales. Su artículo 1.º establece que «la Administración periférica del Estado estará integrada por las Delegaciones Generales del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas y por los Gobiernos civiles». El artículo 2.º del citado Real Decreto regula la dependencia orgánica (del Ministerio del Interior) y funcional (de la Presidencia del Gobierno) y la composición de las Delegaciones Generales del Gobierno. Estas estarán integradas por cinco unidades: la Secretaría General, el Gabinete Técnico, la Asesoría Jurídica, la Asesoría Económica y la Comisión de Coordinación, que, como ya hemos apuntado, pretende facilitar la coordinación de los órganos de la Administración periférica entre sí, no la de los de la

Administración del Estado con la propia de las Comunidades Autónomas. También es posible, salvo en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, nombrar hasta un máximo de tres asesores directamente dependientes del delegado. Debe destacarse que la Comisión de Coordinación a que acabamos de hacer referencia no existía en principio, ni en el País Vasco ni en Cataluña, pues en los Reales Decretos 3184 y 3185/1980 no estaba prevista. En este punto, tales disposiciones debían entenderse modificadas por el Real Decreto de 24 de julio de 1981, que, a su vez, sin embargo, es derogado por la ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, ley en la que no se prevé la existencia de la tan repetida Comisión de Coordinación, como luego tendremos ocasión de ver.

El Real Decreto que se acaba de citar regula lo relativo a nombramiento y separación, categoría, incompatibilidades, sustitución en caso de ausencia, vacante o enfermedad, deber de residencia, responsabilidad por actos cometidos en el ejercicio de su cargo, relaciones con la Presidencia del Gobierno mediante instrucciones y comunicaciones, precedencias en actos oficiales, etc.

La ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución, preocupada más por señalar las líneas maestras de la figura del delegado, se ocupa menos de estos extremos. Nombrado y separado por real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del presidente del Gobierno —del que debe depender directamente, sin que se interponga en la relación ninguna otra figura de la Administración del Estado, y olvidando, por tanto, la confusa dependencia desdoblada, orgánica de un Ministerio y funcional de otro—, el delegado del Gobierno estará sometido a las incompatibilidades establecidas con carácter general para los altos cargos de la Administración del Estado, y su responsabilidad oficial, civil y penal, será exigible ante el Tribunal Supremo según lo previsto en las leyes. Su sede se fijará en la localidad donde la tenga el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, salvo acuerdo en contrario del Consejo de Ministros y siempre de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos de Autonomía. Nada dice la ley sobre régimen de precedencias en los actos que el Gobierno o la Administración central del Estado lleven a cabo en las Comunidades Autónomas. La alusión que sobre el tema contenía el texto original de la proposición de ley presentada por el Grupo Minoría Catalana fue suprimida por la Ponencia, y no se reincorporó pese a las enmiendas de restitución que al objeto se presentaron. Frente a quienes

mantenían que se trataba de un punto sustancial sobre la «precedencia simbólica de las instituciones», prevaleció la idea de que se trataba de un asunto meramente protocolario que debía remitirse a norma reglamentaria (29).

Pero no son estos temas concretos los que ahora tienen interés para nosotros. Lo realmente trascendente y problemático es la fijación de sus competencias y su articulación con la Administración propia de la Comunidad y con los gobernadores civiles.

En este punto hay que volver a recordar (30) que la Constitución no se pronuncia de forma categórica sobre la conexión entre Administración periférica y Administración autonómica. Por ello, es necesario realizar una labor inductiva a partir del artículo 154 de la Constitución, interpretado a la luz del resto de las normas constitucionales y de la ley dictada en desarrollo de aquél.

Tal como establece el citado precepto constitucional y la ley que lo desarrolla, pueden distinguirse dos funciones principales del delegado del Gobierno, que el preámbulo del Real Decreto de 10 de octubre de 1980 fijó claramente: el adecuado desarrollo del artículo 154 exige regular, «de una parte, el marco de actuación del delegado del Gobierno, en su carácter de autoridad superior de los órganos de la Administración periférica civil o institucional del Estado, en el respectivo territorio, y, de otra, los cauces por los que ha de ejercer su función de coordinar la acción de la Administración del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma».

Antes de pasar al examen, más o menos pormenorizado, de tales funciones, debe hacerse una precisión: al determinar los cometidos de los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas es preciso distinguir, en primer lugar, entre las Comunidades Autónomas uniprovinciales y aquellas que extienden su territorio por más de

(29) El texto inicial del artículo 4.º de la Proposición era el siguiente: «2. El delegado del Gobierno presidirá, si asistiese, cualquier acto oficial del Gobierno o de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, salvo cuando asista el presidente del Consejo de Gobierno o de la Asamblea Legislativa de la misma. 3. La presidencia de los actos militares, judiciales y académicos se registrá por sus normas específicas.» Los debates parlamentarios sobre este punto en concreto, en el «Diario de Sesiones del Congreso», II Legislatura, núm. 48, de 1983, pp. 2306 a 1310. Vid. asimismo el Real Decreto 2039/1983, de 4 de agosto («BOE» del día 8; corrección de errores en el del día siguiente), por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. Quizá fue la imposibilidad de alcanzar un acuerdo político satisfactorio sobre el tema, con la sombra de recelos fundados o no, autonomistas o de signo contrario, los que realmente dejaron el tema fuera del texto de la Ley.

(30) Como hace BASSOLS COMA: *Las relaciones...*, op. cit., p. 63.

una provincia. En segundo lugar, también aquéllos serán diferentes, al menos, por ahora, según se trate de delegados del Gobierno en Comunidades Autónomas llamadas del artículo 151 de la Constitución o con amplias competencias transferidas mediante ley orgánica (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias), o en las que se denominan del artículo 143 de la misma. Las diferencias son obvias y no es este el momento para detenerse en su estudio.

a) *Dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma*

Ya sabemos que la Constitución ha instaurado, o al menos ha dado la base para que así sea, un nuevo orden territorial en el que las Comunidades Autónomas adquieren un protagonismo propio. También nos consta que los servicios periféricos de la Administración del Estado deben adecuar su estructura a la nueva situación, en la que el ámbito provincial cede terreno inevitablemente al regional.

A la cabeza de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas se encuentra el delegado del Gobierno. Es una de las funciones que expresamente le atribuye el artículo 154 de la Constitución. Así nos lo recordó, como no podía ser menos, el Real Decreto de 10 de octubre de 1980, y así lo expresa, efectivamente, la ley que desarrolla aquel precepto constitucional: «El delegado que nombre el Gobierno en cada Comunidad Autónoma se denominará Delegado del Gobierno y dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma» —art. 1.º—, para lo cual «ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma» (art. 5.º).

Queda claro, pues, que todos aquellos se encuentran en indudable relación jerárquica respecto del delegado. La ley hace especial hincapié en ello y se refiere expresamente, como acabamos de ver, a los gobernadores civiles.

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales aquél asumirá y ejercerá las funciones que las leyes y demás normas vigentes atribuyen a éstos —art. 11 de la ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución—, evitándose así lo que hubiera sido una innecesaria duplicación de órganos (31).

Podría haber sido problemático, en un plano teórico, el supuesto

(31) Vid. E. LINDE: *La coordinación...*, op. cit., p. 112.

de Comunidades Autónomas de ámbito territorial, no ya coincidente con el de una provincial, sino inferior al mismo, pues podría darse la paradoja de que hubiese un delegado del Gobierno con competencias en un ámbito territorial que se incluye en una provincia al frente de la cual existiría un gobernador civil. No es este lugar para plantearse el tema, y menos ahora que ya está prácticamente configurado el mapa autonómico sin que se hayan dado supuestos de este tipo. Baste apuntar que se ha mantenido la tesis de considerar el artículo 12 del Real Decreto 2238/1980 aplicable sólo a Comunidades Autónomas cuyo ámbito coincide con el de una provincia (32).

En cuanto a las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, el nombramiento del delegado del Gobierno, ¿debe comportar —se preguntó BASSOLS COMA (33)— la desaparición de los gobernadores civiles en cada una de las provincias afectadas? Según este autor, en opinión anterior a la promulgación del Real Decreto 2238/1980, desde un punto de vista institucional parece que la contestación debe ser afirmativa, «por cuanto sólo al delegado del Gobierno corresponde la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, ello no impide —continúa BASSOLS— que al frente de cada provincia exista un subdelegado del delegado del Gobierno encargado de dirigir e impulsar los servicios periféricos de carácter y estructura provincial. En todo caso, las funciones y cometidos de estos subdelegados no son equiparables a las tradicionales funciones de los gobernadores civiles al frente de una provincia» (34). Por su parte, E. LINDE (35) estima que «nada se opone, pese a la pervivencia de la provincia como área de actuación de la Administración del Estado, a la supresión de los gobernadores civiles, bien en modo absoluto o mediante su sustitución por subgobernadores». El Real Decreto 2238/1980, sin embargo, mantuvo la existencia de los gobernadores civiles en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales. Según su artículo 6.º.1, «El gobernador general ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en la Comunidad Autónoma y, a través de ellas, sobre todos los órganos de la Administración periférica civil del Estado». E. LINDE (36) ha

(32) Vid. D. CÁMARA DEL PORTILLO: *La figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, «REVL», núm. 210, pp. 256-257.

(33) *Las relaciones...*, op. cit., p. 77.

(34) *Idem.*, id.

(35) *La coordinación...*, op. cit., p. 91.

(36) Op. cit. en nota anterior, p. 113.

señalado que si en este precepto se utiliza la expresión «ejerce su superior autoridad», en lugar de la que aparece en el artículo 154 de la Constitución («dirigirá»), es para «establecer en el gobernador civil un escalón jerárquico intermedio». La normativa posterior relativa a la estructura de la Administración periférica del Estado también lo ha mantenido, al igual que la ley del delegado del Gobierno. No es, pues, tema en el que ahora debamos detenernos, aunque más adelante volveré sobre ello.

¿Con qué instrumentos cuenta el gobernador civil para hacer efectiva su labor de dirección? La ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución no establece apenas nada en este sentido. Tan sólo recoge la posibilidad que tiene el delegado de «impartir, conforme a las directrices del Gobierno, las instrucciones necesarias para ordenar la actividad de sus servicios» (de la Administración civil del Estado: artículo 6.º a) y la posible existencia, «para el cumplimiento de las funciones de dirección de la Administración del Estado a que se refiere esta ley», de «una Comisión que presidida por el delegado del Gobierno estará integrada por los gobernadores civiles de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma y por los titulares de los órganos y servicios periféricos que el delegado del Gobierno considere oportuno» (art. 7.º).

El texto inicial de la proposición de ley presentada al Congreso recogía con mayor detalle las funciones que corresponderían al delegado para ejercer su labor directiva. Sin embargo, en aras de una mayor flexibilidad a la hora de configurar la institución, y dado que todavía no se ha culminado el proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, se prefirió excluir la reseña expresa de aquellas funciones, punto éste que fue discutido al debatir el texto del proyecto, principalmente en lo que se refiere a la dirección de la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y la vigilancia para un recto cumplimiento de la legalidad en las Comunidades Autónomas (37). El Real

(37) El artículo 5.º del texto inicial establecía: «1. El delegado del Gobierno dirige la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma. 2. En virtud de ello, le corresponderá: a) Dirigir, impulsar, coordinar e inspeccionar los servicios y organismos de la Administración civil del Estado en el ámbito de la Comunidad autónoma e impartirles, de acuerdo con las directrices del Gobierno, las instrucciones necesarias para ordenar su actividad. b) Dirigir, en los términos previstos por las leyes y los Estatutos de Autonomía, la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. c) Velar porque los organismos y servicios indicados en los apartados precedentes cumplan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, así como los acuerdos y resolu-

Decreto de 10 de octubre de 1980 también se ocupó con cierta extensión del tema (38).

Lo cierto es que hoy, tal como ha quedado redactada definitivamente la ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución, no se concretan, en absoluto, los instrumentos de dirección con que cuenta el delegado. La ley sigue tratando con excesiva cautela el poder de dirección del delegado. No obstante, debe entenderse que éste puede y debe dirigir jerárquicamente la Administración periférica, pues ese y no otro es el principio recogido en el artículo 154 de la Constitución y, por ello, es incontestable que el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas debe entenderse investido de todas aquellas competencias que, reconocidas o no expresamente en la ley reguladora, se otorguen con carácter general por el ordenamiento a quien ejerce una superior dirección sobre organismos jerárquicamente inferiores. Nada impide, pues, que el delegado del Gobierno dé verdaderas órdenes vinculantes que tiendan a hacer efectiva aquella función sin que el gobernador civil, director provincial, u órgano periférico de que se trate puedan negarse a su cumplimiento en base a una formal dependencia, orgánica o funcional, de un concreto Departamento ministerial.

La labor de dirección, sin embargo, y esto es lógico, no es absoluta. Según establece el artículo 10 de la ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, «los delegados del Gobierno recibirán a través de la Presidencia del Gobierno las instrucciones precisas para el ejercicio de sus funciones». Tales instrucciones sólo las recibirán de Presidencia, y no de los Ministerios. Con éstos, según aquel artículo, «mantendrán la comunicación necesaria y a ellos podrán elevar informe sobre las cuestiones o asuntos de su específica competencia».

ciones del Gobierno y de los órganos de la Administración civil del Estado que sean de aplicación en el territorio de la Comunidad autónoma. d) Conocer e informar las propuestas de nombramientos y ceses de los titulares de los órganos y servicios de la Administración civil del Estado correspondientes al ámbito de su jurisdicción. e) Programar y proponer al Gobierno, en su caso, la adaptación de la organización periférica de la Administración civil del Estado al territorio de la Comunidad. f) Ejercer las competencias que le puedan ser desconcentradas o delegadas por el Gobierno o por alguno de sus miembros, de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y cuantas otras atribuciones le confiera el ordenamiento jurídico estatal.» El informe de la ponencia fijó el texto actual. En el debate celebrado en el Congreso se calificó la redacción definitiva de «reiterativa» e «insuficiente» y se pretendió, al menos, conservar los apartados b) y c). «Diario de Sesiones del Congreso», II Legislatura, núm. 48 de 1983, pp. 2311 y ss.

(38) Artículos 6.º y 7.º

Junto a esta función directora de los servicios periféricos de la Administración del Estado, el delegado del Gobierno es también el responsable de que aquéllos actúen de forma coordinada. A tal fin, el Real Decreto de 10 de octubre de 1980 creó la llamada Comisión de Coordinación, presidida por el delegado del Gobierno e integrada por los gobernadores civiles correspondientes y, si así lo estima oportuno aquél, por los titulares de los servicios periféricos que determine. En la ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución también hay prevista una Comisión —que, por cierto, carece de denominación; es, simplemente, la Comisión—, pero «para el cumplimiento de las funciones de dirección de la Administración del Estado a que se refiere esta ley». Su composición es la misma que la de Coordinación, y es lógico pensar que también ha de comportarse, aunque no se haya dicho expresamente, como instrumento coordinador.

b) Coordinación de la acción de la Administración del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma

a') Sobre la coordinación en general

Es el de la coordinación un tema importante como pocos, que en estos momentos, además, adquiere, si cabe, aun más notoriedad. Se trata de un principio al que, como ha puesto de manifiesto Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «el Derecho público de esta nueva etapa reserva desde la promulgación del texto constitucional vigente un papel auténticamente esencial» (39). Si de siempre la coordinación en el marco de la Administración periférica del Estado ha presentado muchos y graves problemas (40), es evidente que, al construir una nueva estructura a partir de un texto constitucional también nuevo, y cuando esa estructura se separa sustancialmente de la anterior y se basa en la disgregación de centros decisorios que gozan de diferentes grados de autonomía, es absolutamente imprescindible lograr un hilo conductor que, permitiendo una armónica visión de conjunto, lleve el proceso a buen fin. Es necesario, en definitiva, que los que sean actores, de cabecera o secundarios, en la construcción del nuevo orden

(39) *La figura del delegado de Hacienda...*, op. cit., p. 380. Vid., asimismo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: Estudio preliminar a *La distribución de las competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980; M. ALVAREZ RICO: *El principio de coordinación en el Estado de las autonomías*, «Documentación Administrativa», número 196, pp. 5 a 48; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Cívitas, 4.ª edición, Madrid, 1983, pp. 322 a 329.

(40) Vid. M. PALLARÉS MORENO: *La coordinación de la Administración periférica en España*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1969.

institucional cumplan con su papel de forma coordinada. La coordinación es, como hace poco acaba de indicar brillantemente PAREJO ALFONSO (41), uno de los pilares de la reforma administrativa. Sobre ella también se ha pronunciado, muy recientemente, el Tribunal Constitucional: «La coordinación persigue la integración de la diversidad de las parte o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (42). La coordinación, en fin, es uno de los principios que en su actuación debe observar obligatoriamente la Administración pública —en su más amplio sentido, desbordando los límites de la del Estado— tal como preceptúa el artículo 103.1 de la Constitución.

Pues bien, no creo que sea aventurado afirmar que los órganos de la Administración periférica, y, en concreto, el delegado del Gobierno, van a jugar un papel nada desdeñable a la hora de hacer realidad la coordinación interadministrativa, de forma que sea posible alcanzar más altas cotas de eficacia en la gestión de los intereses generales. Coordinación que, y esto es importante, aunque lógicamente debe delimitar las competencias de quienes están llamados a actuar de forma coordinada, en ningún caso debe desnaturalizar el alcance de los diversos núcleos competenciales, del Estado o de las Comunidades Autónomas. De lo que se trata es, vuelvo a repetir, de conseguir, con respecto de las fronteras competenciales, la unidad del sistema, y, para ello, como ha señalado el Tribunal Constitucional, deben fijarse medios «que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (43).

Veamos a continuación cómo se articula lo anterior en la realidad organizativa actual.

b') La labor coordinadora del delegado del Gobierno

Tan importante como la labor de dirección propia del delegado del Gobierno es la de coordinación. La Exposición de Motivos de la ley

(41) *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, especialmente pp. 137 y ss.

(42) Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/1983, de 28 de abril, «BOE» de 17 de mayo, fundamento jurídico segundo. En idénticos términos, Sentencia número 42/1983, de 20 de mayo, «BOE» de 17 de junio, fundamento jurídico tercero.

(43) Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/83, de 28 de abril.

que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, afirma que en la tarea de coordinación es en la que, en definitiva, se concreta la labor de aquél: coordinación, tanto de la Administración del Estado cuanto de ésta con la de la Comunidad Autónoma, en los casos necesarios. Del primer supuesto ya hemos tenido ocasión de hablar. En este momento centramos nuestra atención en la misión que se ha encomendado al delegado del Gobierno en cuanto a la coordinación Administración del Estado-Administración autonómica.

Durante la II República, a la hora de coordinar las Administraciones estatal y regional, se adoptó el sistema de las comisiones mixtas de coordinación, integradas por representantes de una y otra, si bien estas comisiones no tenían carácter general, sino específico por materias. Tal fue el caso de la Junta de Seguridad de Cataluña.

Sin embargo, el Real Decreto 2238/1980, primero, y la ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución, después, atribuyen la función coordinadora a un órgano unipersonal, el delegado del Gobierno, pues la Comisión de Coordinación que en aquél se prevé y que desaparece en la ley, tiene como misión, exclusivamente, armonizar los diferentes servicios de la Administración periférica del Estado en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, pero no aquéllos con los regionales.

Esta técnica ha sido criticada por entender, con acierto, que sólo permite funciones de control (44) o de vigilancia (45), pero no de verdadera coordinación, pues no existe un órgano colegiado con representantes de las Administraciones que estén llamadas a actuar de forma coordinada.

El tema que ahora merece nuestra atención debe abordarse teniendo presentes dos principios:

1.º Como indica LINDE PANIAGUA (46), siguiendo a GIZZI (47), la coordinación operada por el delegado del Gobierno debe consistir en adecuar la Administración periférica del Estado a la Administración regional, pero no al contrario.

Comparto esta opinión, que en realidad se deriva del propio texto del artículo 154 de la Constitución. El delegado del Gobierno no tiene

(44) *La coordinación...*, *op. cit.*, p. 95.

(45) D. CÁMARA DEL PORTILLO: *La figura del delegado del Gobierno...*, *op. cit.*, página 264.

(46) *La coordinación...*, *op. cit.*, p. 97.

(47) Opinión también aceptada por A. GONZÁLEZ HERNANDO: *El delegado...*, *op. cit.*, p. 46.

como una de sus misiones sustantivas la de velar porque la Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente actúe de forma coordinada con la del Estado. Antes al contrario, como indica aquel precepto, debe preocuparse porque ésta actúe coordinadamente con la propia regional. Partiendo, pues, del respeto mutuo de los círculos competenciales, es el engranaje estatal el que, en el ámbito regional, debe acoplarse al de la Comunidad Autónoma.

2.º La coordinación exige tener en cuenta las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues aquélla no siempre es posible («cuando proceda», dice el artículo 154).

Cuando una materia en su totalidad sea competencia plena del Estado o de una Comunidad Autónoma parece evidente que no procederá coordinación alguna, pues, como afirma LINDE (48), «la coordinación exige que se den competencias sobre una misma materia en administraciones diferentes» (49). Cuando nos encontremos con competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, el delegado del Gobierno, según BASSOLS COMA (50), «carece de facultades de fiscalización y tutela sobre los actos de las Comunidades Autónomas y no podrá interferir su actuación... Ahora bien, no cabe duda que en el orden interno el papel del delegado del Gobierno será decisivo en cuanto órgano de información, advertencia y comunicación al Gobierno de la nación para el ejercicio de estas competencias». En este sentido, el artículo 7.º 2 del Real Decreto 2238/1980 hace referencia en varios de sus apartados a la función informativa del delegado del Gobierno.

En conclusión, la coordinación prevista en el artículo 154 de la Constitución, sólo podrá ser posible en el ámbito de las competencias compartidas. Pero la realidad es que el delegado del Gobierno no goza de un verdadero poder de coordinación, sino de mero control o vigilancia, derivado de su carácter de órgano unipersonal y de la existencia de competencias que de forma plena pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas (51).

La ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución no pone apenas ningún instrumento en manos del delegado del Gobierno para

(48) *La coordinación...*, op. cit., p. 98.

(49) En el mismo sentido, F. SOSA WAGNER: *El control de las Comunidades autónomas en la Constitución española*, «Documentación Administrativa», núm. 182, páginas 149 a 164.

(50) *Las relaciones...*, op. cit., p. 67.

(51) *Vid.*, en este sentido, D. CÁMARA DEL PORTILLO: *La figura del delegado del Gobierno...*, op. cit., p. 204.

que la coordinación que ahora nos preocupa pueda hacerse efectiva. El artículo 8.º de dicha ley recoge un deber recíproco de facilitar información entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el delegado del Gobierno: «El delegado del Gobierno facilitará al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y, a través de él, a su Asamblea Legislativa, la información que precisen para el mejor ejercicio de sus competencias. Asimismo, los organismos de la Administración de la Comunidad Autónoma facilitarán al delegado del Gobierno la información que éste solicite, a través del presidente de la Comunidad Autónoma, para el mejor cumplimiento de sus fines.» La información que ambas partes están obligadas a facilitarse mutuamente debe ser aquella que, por un lado, sea necesaria para el mejor ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y, por otro, la que sea necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines por los órganos de la Administración del Estado. Más allá de lo que sea imprescindible para alcanzar tales cometidos no existe obligación informativa, si bien la denegación, expresa o tácita, a facilitar los datos que se solicitan podrá ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este deber de información, que en el texto inicial de la proposición sólo correspondía al delegado, pero no a los órganos regionales y que se hizo recíproco a raíz de diversas enmiendas que fueron discutidas en el Pleno del Congreso de los Diputados (52) no es, en realidad, un verdadero mecanismo de coordinación, sino más bien de control y del poder de supervisión que el Estado tiene sobre las Comunidades Autónomas.

Aunque no sea exclusiva del delegado del Gobierno y no se encuentre ciertamente en el que puede ser considerado el núcleo del tema que es la coordinación interadministrativa, merece la pena detenerse un momento en esta función supervisora cuya especial importancia ha puesto de manifiesto no hace mucho GARCÍA DE ENTERRÍA (53). El poder de supervisión tiene como objetivo conseguir que, al ejecutar por las Comunidades Autónomas la legislación estatal, cuando ello sea posible, se garantice la imprescindible adecuación entre la *voluntas legislatoris* y el resultado final efectivamente conseguido. Este

(52) Vid. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», II Legislatura, PANIAGUA: *La coordinación...*, op. cit., p. 102.

(53) *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cívitas, Madrid, 1983. Vid., también, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, «Curso... I», op. cit., páginas 314-322.

poder de supervisión, que no es extraño en el Derecho comparado, debe articularse en el seno de la Administración periférica, pues, entre otras cosas, sus órganos son, de entre los del Estado, los más cercanos a las estructuras regionales y, por tanto, los que mejor pueden conocer su actividad. Tal supervisión, que, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA, y ha afirmado en más de una ocasión el Tribunal Constitucional (54), puede y debe ejercer sin duda el Estado, es imprescindible para conseguir la plena igualdad de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional —artículo 139.1 de la Constitución—, igualdad cuyas condiciones básicas garantizadoras sólo al Estado compete regular —art. 149.1.1 del mismo texto.

Por último, ya en otro orden de consideraciones, tres precisiones. Primero, por Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, se reestructuró el Ministerio de la Presidencia y se creó, en su seno, la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, no suprimida por la última reestructuración llevada a cabo por el Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, a la que se atribuyeron las funciones de «elaborar para su aprobación por órganos competentes las directrices y disposiciones necesarias para que la acción política y administrativa de las autoridades y órganos de la Administración periférica del Estado se ajuste a la política general del Gobierno y la de adoptar las medidas necesarias para que estas directrices y disposiciones sean transmitidas a dichos organismos y puestas en práctica por ellos». Quede claro que no es la Dirección General la que emana las directrices, sino que éstas provienen de los órganos que tengan competencia para ello. No está claro, sin embargo, con qué instrumentos cuenta aquélla para obligar a los órganos de la Administración periférica, y en particular a los delegados del Gobierno y gobernadores civiles, a poner en práctica las citadas directrices, ya que no es posible que tanto unos como otros deban someterse a una «simple» Dirección general. Segundo, por Real Decreto 999/1979, de 27 de abril, se estructuró el Ministerio de Administración Territorial, creándose la Dirección General de Cooperación con los regímenes autonómicos. Más recientemente aquél ha vuelto a ser reestructurado por Real Decreto 259/1983, de 9 de febrero —«BOE» del día 16—, manteniéndose esa Dirección General, ahora llamada de Cooperación con las Comunidades Autónomas, y encargada de la colaboración con las mismas

(54) *Vid.* Sentencias de 22 de febrero y 8 de julio de 1983, que GARCÍA DE ENTERRÍA analiza en *op. cit.* en nota anterior, pp. 117 y ss.

«en cuantas cuestiones afecten a las competencias que les hayan sido transferidas o delegadas». Se trata de un instrumento más de coordinación, no encuadrado, sin embargo, en el ámbito de la Administración periférica, pero que habrá de valerse de ella a la hora de fijar las líneas de colaboración. Tercero, en cuanto a las relaciones entre los delegados del Gobierno y los presidentes de las Comunidades Autónomas, su labor no tiene por qué interferirse. Estos son los máximos representantes del Estado, en el orden político; los delegados de Gobierno, sin embargo, tienen atribuida una representación meramente administrativa (55).

3. La provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado

A. *El carácter fundamental del territorio provincial*

La Constitución, al referirse a la provincia, lo hace, no desde un punto de vista unívoco, sino ofreciendo de ella más de una perspectiva. En primer lugar, la provincia es, por encima de todo, entidad local con personalidad jurídica propia y autonomía para la gestión de sus intereses (56); a ella se refieren los artículos 137 y 141.1 de la Constitución.

Además, también es circunscripción electoral para la elección de diputados y senadores, siendo, si cabe, más importante en lo que se refiere al Senado, por cuanto es la Cámara de representación territorial, y precisamente los territorios que en ella están representados, además de las Comunidades Autónomas y sin perjuicio de casos especialmente concretos —supuesto insular, Ceuta y Melilla—, son las provincias. Así lo establecen los artículos 68 y 69 del propio texto constitucional.

En tercer lugar, junto a las dos funciones que acabo de recordar, la provincia es, según el artículo 141.1º citado, «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado». De esta forma, es, junto a las Comunidades Autónomas, el único ámbito espacial que la Constitución recoge expresamente, en lo que a la organización de la Administración periférica se refiere. Pero mientras que en el artículo 154 de la Constitución se concreta el territorio —Comunidad Autó-

(55) En este sentido, BASSOLS COMA: *Las relaciones...*, op. cit., p. 77, y LINDE PANIAGUA: *La coordinación...*, op. cit., p. 102.

(56) Sobre este punto concreto, vid. Sentencia del Tribunal Constitucional y comentarios a la misma, citados en nota 19.

noma— y el organismo llamado a cumplir las funciones que en él se determinan —delegado nombrado por el Gobierno—, en el 141.1 tan sólo encontramos una vaga alusión a un cierto orden organizativo. Ni se alude a organismos —el gobernador civil no está constitucionalizado y, por ello, puede prescindirse de él si se considera necesario—, ni a funciones o cometidos concretos, ni se encuentran en él exigencias concretas que impongan un determinado modelo organizativo. Pero ello no puede ni debe llevarnos a considerar esta parte del precepto como algo meramente retórico. Cuando algún artículo de la Constitución pueda tentarnos a concluir que tan sólo contiene un simple deber ser programático, hemos de esforzarnos por interpretarlo de forma tal que, en definitiva, nos sintamos en presencia de un verdadero precepto vinculante. En nuestro caso, no es lícito pensar que la alusión contenida en la Constitución a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado no es más que el fruto de un viejo sentimiento histórico que, sin conseguir adaptarse plenamente a la nueva configuración territorial-organizativa, se ha dejado llevar, quizá inconscientemente, por la fuerza innegable de una institución centenaria que parecía excesivo suprimir o incluso pasar por alto. No es lícito, en fin, pensar que la parte que ahora nos interesa del artículo 141.1 puede, pura y simplemente, sortearse en aras de una hipotética, a veces real, mayor eficacia administrativa derivada de la regionalización, y no la provincialización, de los servicios.

A mi juicio, la Constitución en este punto quiere decir que la organización administrativa periférica del Estado debe apoyarse, sin perjuicio de lo que establece su artículo 154, en la provincia, pero no se agota en ella. El artículo 141.1 no contiene seguramente ninguna suerte de garantía institucional (57), pero sí una exigencia: la Administración periférica del Estado debe basarse, en principio, en la división territorial en provincias (58), salvo cuando la actividad estatal de que se trate exija otra cosa, su organización no central debe llevarse a cabo tomando la provincia y no otro ámbito espacial como punto de partida. Nada se opone, por tanto, a la existencia de órga-

(57) Sobre el concepto de garantía institucional, L. PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981.

(58) Para M. GARCÍA ITURRIAGA, «la provincia ha de ser considerada como una pieza básica en la nueva organización del Estado». Vid. *La Administración periférica: estructura actual y perspectivas*, «Documentación Administrativa», número 193, p. 121.

nos cuyas competencias no abarquen ni siquiera los límites provinciales, ni de otros que los desborden, pero no es posible, sin embargo, montar la Administración periférica del Estado con olvido absoluto de la provincia, regionalizándola o, lo que es menos probable, comarcalizándola en su totalidad.

Hoy la provincia continúa siendo el eje principal de los servicios periféricos de la Administración del Estado. También hay previstos organismos cuyo ámbito de competencias no alcanza la provincia, y no son pocos los casos en que paulatinamente se acoge el criterio supraprovincial. De todo ello nos ocupamos a continuación.

B. *Los gobernadores civiles*

Prácticamente, ya han quedado expuestos los problemas más importantes que presenta esta figura, así como sus antecedentes y evolución.

En este momento, cabe recordar que hoy su regulación se encuentra en el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, de rango, sin duda inadecuado, que lo califica en su artículo 1.º como «representante permanente del Gobierno de la nación en la provincia». El real decreto, que ha sido enjuiciado críticamente (59), regula todo lo referente a nombramiento —sigue manteniéndose la exigencia, de dudosa constitucionalidad, de ser mayor de veinticinco años para acceder al cargo—, dependencia —orgánica y funcionalmente depende del Ministerio del Interior; extremo éste, como luego veremos, que hoy carece de sentido—, ausencia o vacante, tratamiento, incompatibilidades, etcétera. Asimismo, recoge sus facultades y atribuciones (arts. 12 y siguientes). Sus facultades se encuentran, sin embargo, ampliamente repartidas en multitud de normas, y a ellas hace referencia el artículo 17 h) del Real Decreto de 22 de diciembre de 1980.

Conviene recordar que sus funciones son asumidas por el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 12 del Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, y artículo 11 de la ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución) y que, en virtud de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, ha perdido gran parte de sus competencias sobre las Corporaciones locales.

(59) M. GARCÍA ITURRIAGA: *Aspectos críticos del nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles*, «Boletín de Documentación del Ministerio del Interior», núm. 85, páginas 21 y ss.

El Real Decreto 1801/1981, de Reforma de la Administración periférica, se refiere en alguno de sus artículos a los gobernadores civiles y a la estructura orgánica de los Gobiernos civiles. Según el artículo 3.º, «bajo la autoridad del gobernador, el Gobierno Civil estará integrado por las siguientes unidades y servicios: la Secretaría General; las Direcciones provinciales departamentales, que dependerán orgánica y funcionalmente de los respectivos Ministerios —luego veremos cómo esto ya ha sido modificado—; la Comisión Provincial de Gobierno». Por su parte, la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales funcionará, según el número 3 del mismo artículo, bajo la presidencia del gobernador civil. De todo ello tendremos ocasión de hablar más adelante.

Pero, sin duda, el tema central es el de sus atribuciones y facultades, en suma, el de sus competencias. Según el artículo 11 del nuevo Estatuto, «el gobernador civil es responsable y ejecutor de la política del Gobierno en la provincia». Todavía se mantiene el carácter de órgano político del gobernador civil, expresamente reconocido en su norma reguladora. Pero las funciones que pudieran permitir que ello sea posible, hoy se encuentran muy recortadas. Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas y la presencia de delegados del Gobierno que en la actualidad cubren el entero territorio nacional han reducido aquéllas a poco más que el mantenimiento del orden público, ser el intermediario —no el escalón intermedio— entre la Administración central y la local, y ejercer la potestad sancionatoria en los casos en que aún conserve competencia para ello. Todo depende, sin embargo, del punto en que se encuentre el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, por lo que hoy por hoy es muy difícil conseguir una real generalización de las funciones de los gobernadores civiles, que sólo se alcanzará cuando todas las regiones asuman un marco competencial semejante.

En virtud del reciente Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del 17, sobre medidas de reorganización de la Administración periférica, se quiere ampliar el halo competencial de los gobernadores. En efecto, sin perjuicio de que luego volvamos sobre ello, el artículo 3.º establece que las Direcciones provinciales de los distintos Departamentos ministeriales dependerán orgánicamente de los respectivos Gobiernos civiles y funcionalmente de cada Ministerio. Hay, pues, una concentración de los órganos periféricos de éstos en torno al gobernador civil que, de esta forma,

podrá ser artífice de una más adecuada coordinación de tales órganos. Es indudable que el paso dado por el Real Decreto de 4 de mayo de 1983 es, en este punto, uno de los más importantes de los que hasta ahora se han dado para intentar, por fin, la plena coordinación de la Administración periférica provincial del Estado, y supone un quiebro en la línea de tendencia que antes apunté y que recientemente también señaló Tomás Ramón FERNÁNDEZ: «La reducción progresiva de los poderes decisorios directos del gobernador en todos y cada uno de los sectores de actividad administrativa» (60). El reto planteado no es otro que el de conseguir que los intereses sectoriales de los Departamentos ministeriales cedan ante la visión de conjunto, visión coordinadora, del gobernador civil. Se trata, sin embargo, como afirma aquel autor, de un reto ya centenario cuyo objetivo es el de construir la «unidad del gobierno provincial» (61). Esta puede ser la clave de una futura recreación del gobernador civil.

Tal recreación no puede ni debe desaprovechar la ocasión que ahora se presenta, en contra de lo que se hizo con el importantísimo Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre. Las Comisiones provinciales de Gobierno que en él se crearon partiendo de la base de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, de las que me he ocupado, podrían haber supuesto el comienzo de una real coordinación y centralización provincial de los servicios periféricos del Estado. Las Comisiones provinciales de Gobierno, presididas por el gobernador civil correspondiente, se mantienen en el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, de Reforma de la Administración periférica del Estado, y podrían haber sido las artífices de una actuación administrativa realmente coordinada en el ámbito provincial. Entre sus funciones, al menos en el plano teórico, se encuentran las de coordinar las competencias y actividades de los distintos Ministerios en el ámbito provincial, elaborar los planes conjuntos de necesidades de las unidades provinciales de la Administración del Estado, elaborar los planes de necesidades de la provincia en lo que afecta a las competencias de la Administración del Estado mediante la armonización de los sectoriales preparados por las respectivas Direcciones provinciales elevando a los Ministerios respectivos y al Gobierno las correspondientes propuestas de actuación, e informar previa y preceptivamente los programas de inversión estatal en la provincia antes de ser sometidos a la aprobación

(60) *La figura del delegado de Hacienda...*, op. cit., p. 380.

(61) *Op. cit.*, p. 377.

del órgano competente, a fin de comprobar su adecuación a la política general de la Administración del Estado en la provincia —artículo 6.º, a), b), c) y d) del Real Decreto 2668/1977—. Sin embargo, y, desgraciadamente, una vez más los absurdos recelos competenciales de los Departamentos ministeriales anularon todo intento de actuación de la Comisión, haciendo en no pocas ocasiones caso omiso de las posibilidades coordinadoras de la misma. El temor a ver subordinada una decisión ministerial frente al gobernador hizo que en la práctica las importantes y clarificadoras funciones que podrían haber llevado a cabo las Comisiones Provinciales de Gobierno se vieran reducidas casi a la nada. Los jefes de los servicios periféricos provinciales de cada Ministerio hicieron repetidamente oídos sordos a cualquier tipo de coordinación si en él se exigía alguna limitación a las competencias del Departamento respectivo. Si el Real Decreto de 4 de mayo de 1983 consigue el propósito coordinador que persigue, se habrá dado un salto de gigante en el funcionamiento de los servicios periféricos del Estado.

Especial importancia tiene el problema de las relaciones entre el gobernador civil y el delegado general del Gobierno en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales. Es indudable, repito, que la relación entre ambos es de jerarquía, de forma tal que el superior inmediato de aquél es el delegado del Gobierno. Ello debe ser así pese a la declaración contenida en el artículo 2.º del vigente Estatuto de gobernadores civiles, según el cual, como ya sabemos, «los gobernadores civiles dependen orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior». No puede ser de otra forma, y así lo estableció expresamente el artículo 6.º del Real Decreto regulador de los delegados del Gobierno, que ya antes hemos transcrito. En suma, el último escalón de la Administración periférica del Estado es el delegado del Gobierno y, por debajo de él, en relación directa y jerárquica con el mismo, el gobernador civil. Sólo así puede comprenderse la labor de dirección y coordinación que a aquél corresponde, labor que llevará a cabo «a través de los gobernadores civiles» (62), los cuales, a su vez, ostentan la dirección unitaria de los órganos provinciales de la Administración periférica.

La ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución vuelve a hacer hincapié en la relación jerárquica existente entre ambas figuras. Su Exposición de Motivos señala que «la ley... se limita a diseñar el

(62) Artículo 6.º, 2, del Real Decreto de 10 de octubre de 1980.

marco de actuación del delegado, atribuyéndole sobre los gobernadores civiles una posición de supremacía en la que se fundamentan las facultades que sobre los Gobiernos civiles y la Administración del Estado debe ejercer». Por su parte, el artículo 5.º de la misma ley establece que «el delegado del Gobierno ostenta la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma y ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma». En el texto original de la proposición de ley, presentada por los parlamentarios de Minoría Catalana, no aparecía ninguna alusión a los gobernadores civiles. En el fondo de la cuestión se encontraba el tema de la propia supervivencia de los gobernadores civiles. El representante de aquel Grupo Parlamentario se opuso a la incorporación en la ley de la figura del gobernador civil, pues «petrificar en esta ley su existencia es algo que puede entrar, como mínimo, en el terreno de la duda, en el terreno de la hipótesis. Hoy la práctica de las transferencias a las Comunidades Autónomas está demostrando que la figura de los gobernadores civiles está perdiendo progresivamente su papel». En definitiva, entendía que no debía prejuzgarse «en este momento este papel que se atribuye de mantenimiento a ultranza de la propia figura de los gobernadores civiles (63), y que más bien era conveniente que desaparecieran» (64).

Al margen de las peculiares características de Cataluña, en cuanto a la clara comarcalización de su territorio, fuertemente arraigada y que inexcusablemente debe tenerse en cuenta, es evidente, como ya he apuntado más atrás, que hoy las competencias de los gobernadores civiles están fuertemente restringidas y que la culminación del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas las limitarán aún más. Pero también es indudable que, como asimismo ha quedado ya señalado, la reforma de la Administración periférica del Estado exige centralizar sus servicios provinciales en torno al gobernador civil o, si se quiere, en torno a un jefe provincial que los coordine y dirija bajo la superior autoridad del delegado general del Gobierno.

Los gobernadores civiles, tal como se entienden en su configuración histórica, no es que tengan que desaparecer, es que ya han desaparecido. Esta es la realidad. En muy poco se parece la figura que hoy denominamos así con la que hace más de un siglo se instauró

(63) «Diario de Sesiones del Congreso», II Legislatura, núm. 48 de 1983, p. 2308.

(64) «Diario de Sesiones», cit., p. 2309.

en las provincias españolas. En su lugar, con la misma denominación, que si se prefiere puede sustituirse por otra distinta, si es que ello es realmente necesario, van surgiendo los nuevos jefes provinciales de todos los servicios periféricos del Estado. Como también se dijo en los debates parlamentarios al elaborar la ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución, esta vez para defender el mantenimiento de la alusión a los gobernadores, «en la medida en que se vaya estructurando la Administración periférica del Estado, muchas de las competencias que estaban en manos de las Delegaciones provinciales pasarán a ser competencia, en el sentido más amplio, de los gobernadores civiles, que dejarán de ser únicamente unos representantes políticos del Gobierno del Estado para tener otras competencias más amplias» (65).

C. *Direcciones provinciales y territoriales o regionales de los Departamentos ministeriales*

Sin duda alguna, uno de los grandes problemas de la actual estructura de la Administración periférica del Estado es el que plantean las Direcciones provinciales o territoriales de los Departamentos ministeriales, antes denominadas Delegaciones.

La organización periférica ministerial se ha caracterizado, prácticamente sin interrupción, por dos notas: de un lado, la dispersión de organismos; de otro, el recelo competencial.

Si en algún caso puede hablarse, al referirse a la Administración, de caos organizativo, sin duda, ésta es la ocasión. Hasta no hace mucho, y aún hoy, toda una pléyade de organismos periféricos se han esparcido por las provincias intentando acaparar competencias, a veces de dudosa titularidad, que precisamente por esa permanente duda se asumían sin objeción por parte de aquél que, muchas veces sin saberlo a ciencia cierta, era el legítimo titular de las mismas.

Fue el Decreto de 27 de noviembre de 1967 el que llevó a cabo la unificación de los servicios periféricos. Su artículo 16 establecía: «1. Los Servicios y Organismos de ámbito provincial de cada Departamento ministerial se integrarán en una Delegación provincial única. 2. Las Jefaturas y los Servicios de ámbito supraprovincial de los diversos Ministerios se integrarán administrativamente en la Delegación de la provincia en que aquéllas tengan su sede.» Por su parte, la disposición final segunda de la Ley 194/1963, de 28 de diciembre,

(65) Palabras del diputado Marcet i Morera, «Diario de Sesiones», cit., p. 2309.

facultó ya al Gobierno «para integrar, en Delegaciones territoriales unificadas, todos los servicios y dependencias periféricos de los Departamentos ministeriales actualmente existentes, a propuesta del Ministerio correspondiente y en la medida en que las conveniencias del servicio lo aconsejen» (66). Nótese que la unificación no se reduce al ámbito provincial, sino que se considera la posibilidad de establecer servicios periféricos territoriales. El paso que entonces se dio fue de suma importancia y ha configurado en gran medida la Administración periférica española hasta hace muy poco. Pero hoy el panorama no es el mismo. Ciertamente que en 1967 se logró aclarar y simplificar el complejo entramado subsistente hasta ese año, dándose un protagonismo claro a las Delegaciones ministeriales como principal instrumento periférico, salvados, aunque no siempre, los gobernadores civiles, de la Administración estatal. Sin embargo, la Constitución de 1978 ha modificado sustancialmente el escenario y ello exige proceder a una profunda reestructuración orgánica y funcional de aquéllas. Un primer paso se ha dado, sin demasiada fortuna por cierto, mediante el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, de reforma de la Administración periférica, que ya conocemos. En él se modifica la denominación de las Delegaciones, que pasan a llamarse Direcciones provinciales o territoriales. Según el artículo 5.º1, «las Direcciones provinciales departamentales tendrán el carácter de unidades de gestión y ejecución de la política del Gobierno y de sus programas de actuación en el sector correspondiente, y agruparán los servicios periféricos de ámbito provincial de los diferentes Ministerios y de sus organismos autónomos». Todos los servicios se agruparán en una sola Dirección provincial, si bien pueden agruparse en una los de varios Departamentos (67). «Cuando los Ministerios cuenten con servicios de ámbito superior al de la provincia, agruparán éstos en una sola Dirección territorial o regional, que se organizará con independencia de la que pudiere existir en el nivel provincial. Las Direcciones territoriales o regionales funcionarán bajo la autoridad del delegado general del Gobierno, si lo hubiere, y, en caso contrario —supuesto hoy ya imposible—, bajo la del gobernador civil de la provincia en que radique su sede» (art. 5.º 2 del Real De-

(66) Vid. T. R. FERNÁNDEZ: *La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967*, núm. 54 de esta REVISTA, pp. 454-455.

(67) Por Real Decreto 3323/1981, de 29 de diciembre, los servicios provinciales de los Ministerios de Educación y Ciencia y Cultura en cada una de las provincias del País Vasco y Cataluña quedaron agrupados en una misma Dirección provincial, que adoptó la denominación de Dirección Provincial de Educación y Cultura.

creto 1801/1981). Se abre, pues, una importante puerta hacia la territorialización de los servicios, que ya se ha dejado sentir en los diversos reales decretos que se dictaron al objeto de adaptar la estructura periférica de los Departamentos ministeriales a lo dispuesto en el de reforma (68). Así, por ejemplo, el Ministerio de Industria y Energía basa su estructura en Direcciones territoriales, así como el que entonces era de Economía y Comercio, en éste de forma aún más clara, pues las Direcciones sólo con carácter excepcional podían ser provinciales. Por su parte, el artículo 23 del Estatuto de Autonomía Vasco indica que la «Administración civil del Estado, en el territorio vasco, se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma». Es una muestra más de regionalización, pero, esta vez, su legalidad es más dudosa, al menos en cuanto a la fuente de donde parte el mandato, pues es difícil admitir que la Comunidad Autónoma pueda, ni siquiera en su Estatuto, vincular en su organización a la Administración del Estado exigiéndole que lo haga en base a unos criterios determinados. La decisión última corre por cuenta, exclusiva y excluyentemente, del Estado central.

Pero el tema de la superación del ámbito provincial por los servicios periféricos ministeriales cuando ello sea necesario, con ser importante, no lo es tanto como el de sus efectivas competencias y, en definitiva, el de la justificación misma de su propia existencia.

Antes he dicho que una de las notas que caracterizan a las Direcciones departamentales es su recelo competencial. No sólo se han mostrado reacias a admitir la autoridad del gobernador civil, sino que en no pocas ocasiones han intentado hacer valer competencias que estaban por encima de las que en realidad tenían atribuidas. Este recelo, sin embargo, está sufriendo un importante revés. En virtud de la constitución de las Comunidades Autónomas, que hoy abarcan todo el territorio nacional, salvo Ceuta y Melilla, se ha producido un quiebro en la titularidad de las competencias sobre muy diversas materias que afecta de forma directa a los servicios periféricos mi-

(68) Vid. Reales Decretos 3314 a 3322/1981, todos de 29 de diciembre —publicados en el «BOE» de 20 de enero de 1982—, sobre adaptación de sus estructuras periféricas al Real Decreto de 24 de julio de 1981 de, respectivamente, los siguientes Ministerios: Obras Públicas y Urbanismo, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Economía y Comercio, Transporte, Turismo y Comunicaciones, Cultura y, por último, Sanidad y Consumo. Por Real Decreto 136/1982, de 1 de febrero —«BOE» del mismo día—, se adaptó la estructura periférica del Ministerio de Administración Territorial.

nisteriales. Estos tienen atribuida como competencia esencial la gestión y ejecución de la política sectorial de cada Ministerio, pero he aquí que hoy esa competencia ha pasado en proporción considerable, o presumiblemente va a pasar, a las Comunidades Autónomas; por ahora en mayor medida a las de régimen especial y a las que han disfrutado de importantes transferencias de competencias por parte del Estado; más tarde, en un plazo inferior ya a los cinco años, cuando paulatinamente vayan asumiendo competencias en el marco del artículo 149 de la Constitución, a la totalidad de las Comunidades Autónomas. Por tanto, en un plazo relativamente corto habrá desaparecido una parte importante de las funciones de las Direcciones provinciales o territoriales de los Ministerios y habrán pasado a ser de titularidad regional. En definitiva, dentro de no mucho tiempo, aquéllas habrán visto disminuir su propia razón de ser, pues no pocas materias habrán sido asumidas por las Comunidades Autónomas de forma plena, lo que incluye también la ejecución, y en otras se habrá asumido la ejecución expresa y solamente. Además, muchas de las materias inaccesibles para las regiones carecen de organización periférica *stricto sensu*, como son Justicia, Asuntos Exteriores, etc.

Todo lo anterior se deja traslucir en un recentísimo Real Decreto, al que ya me he referido más arriba: el 1223/1983, de 4 de mayo, sobre medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado. En él se pueden apreciar tres cuestiones fundamentales. Primero, se reconoce expresamente la importante incidencia que el proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas tiene en la Administración periférica del Estado, llegando incluso a hacer innecesarios algunos de sus organismos; segundo, se reagrupan los servicios periféricos provinciales en torno al Gobierno civil, del que dependen orgánicamente y que, por tanto, queda reforzado; tercero, se crea la nueva figura de los directores comisionados de los Departamentos ministeriales. De las tres, la segunda ya ha sido analizada y de la tercera me ocuparé más adelante. Ahora nos interesa la primera.

Según el artículo 2.º del Real Decreto de 4 de mayo de 1983, «las Direcciones provinciales —y, sin duda, también las territoriales, aunque no se citen expresamente— de los distintos Departamentos ministeriales se suprimirán por real decreto acordado en Consejo de Ministros, atendiendo el volumen de las funciones y servicios propios de aquellas que hayan sido transferidas a las correspondientes Comunidades Autó-

normas». El objetivo perseguido es claro: impedir la permanencia de organismos carentes de competencias que tan sólo incrementan de forma innecesaria el gasto público y contribuyen a una mayor confusión burocrática contraria a la eficacia que debe presidir la gestión administrativa, según hoy exige la propia Constitución —art. 103.1 (69)—. Sin embargo, el real decreto no produce propiamente ningún efecto. Contiene una autorización o, más bien, una exigencia —«se suprimirán», dice—, pero lo cierto es que, una vez más, el rango de la norma le hace inútil o innecesaria. En efecto, no es en absoluto necesaria, pues un real decreto no tiene por qué autorizar a una norma posterior a que haga lo que sin esa autorización ya podía hacer: si las Direcciones provinciales se establecen mediante real decreto, mediante real decreto podrán suprimirse, sin que deba mediar ningún otro requisito. Lo que permite o exige el Real Decreto 1223/1983 podría llevarse a cabo sin problemas, aun sin haberse dictado. En este punto el único efecto que produce es, a mi juicio, meramente psicológico, indicativo de una línea de conducta que se asume y se pretende

(69) Según el artículo 23, c), de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, reguladora del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, la reforma administrativa que inexcusablemente debe seguir a la reordenación competencial y de servicios que resulten del proceso autonómico, atenderá primordialmente a la «reestructuración de la Administración periférica... con supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento 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 necesarios. Se exceptúan de la regla anterior las Delegaciones de Hacienda». El apartado d) establece que «los servicios periféricos situados en la actualidad en el nivel regional o cuyo mejor nivel de rendimiento sea supraprovincial, se reestructurarán... bajo la autoridad del delegado del Gobierno». Este es el enfoque que en su día ya había apuntado el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, texto publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, Colección *Informe*, núm. 32. Vid., asimismo, J. L. FUERTES SUÁREZ: *El Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)*, IEE, Madrid, 1982, p. 43. El título V del Proyecto, titulado «De la reforma de la Administración del Estado», que comprende los artículos 29 y 30 del mismo, no ha sido declarado inconstitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 76/83, de 5 de agosto, «BOE» del 18. De hecho, el título V, tal como se indica en los antecedentes de dicha sentencia, no fue objeto de impugnación específica alguna por parte de los recurrentes. Pese a ello, el Tribunal se ha pronunciado expresamente sobre el tema: «No es cuestionable, y de hecho no ha sido controvertida por los recurrentes, la competencia del Estado para dictar los dos preceptos que integran el título V y en los que se establecen los principios que han de informar la reestructuración de la Administración del Estado, consecuencia obligada del proceso de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas y los criterios y objetivos a que ha de atender primordialmente la reforma administrativa» —fundamento jurídico núm. 37—. Por Real Decreto 2825/1983, de 19 de octubre («BOE» de 12 de noviembre), se suprimen las Direcciones Provinciales del Ministerio de Sanidad y Consumo en el País Vasco, Cataluña y Galicia. Ejemplo de lo que se lleva dicho.

poner en práctica. Efecto jurídico no tiene ninguno porque, vuelvo a repetir, al igual que no es necesaria una ley previa que permita a una posible ley posterior hacer lo que ya de antemano estaba a su alcance, tampoco es necesario que una norma reglamentaria «permita» que otra de igual rango establezca lo que por sí misma podía establecer.

En cuanto a las funciones y servicios periféricos no afectados por las transferencias, «se desarrollarán por las unidades correspondientes de las Direcciones provinciales suprimidas, que quedarán adscritas a los respectivos Gobiernos civiles, de los que dependerán orgánicamente, sin perjuicio de la dependencia funcional de cada Ministerio» —art. 3.º del Real Decreto 1223/1983—. Aquí sí estamos ante un precepto que, si se aplica realmente, será de suma importancia. Tal como he apuntado antes, y ya había señalado Tomás Ramón FERNÁNDEZ (70), es imprescindible otorgar al gobernador civil la dirección de todos los servicios periféricos civiles provinciales, sea cual sea el Departamento ministerial del que dependan funcionalmente, pues sólo así se logrará, por fin, la imprescindible coordinación de los servicios periféricos, su simplificación orgánica y el esclarecimiento de los límites competenciales.

La estructura y funciones de dichas unidades provinciales, así como la articulación de su dependencia orgánica respecto del Gobierno civil correspondiente, se establecerán, según el párrafo segundo del artículo 3.º del Real Decreto de 4 de mayo de 1983, por Orden del Ministerio de la Presidencia, a propuesta conjunta del Departamento afectado y los de Interior y Administración Territorial. Todavía se deja sentir el protagonismo que en su día tuvo y, en gran medida todavía, conserva el Ministerio del Interior en el ámbito de la Administración periférica. Lo ciertó es que en la actualidad no parece tener justificación tal preponderancia y no se sabe bien el porqué de la necesidad de que ese Departamento participe en la propuesta de la conformación de las unidades provinciales a que hacemos referencia.

D. *La nueva figura de los directores comisionados de los Departamentos ministeriales*

Antes señalé que uno de los puntos dignos de ser resaltados del reciente real decreto de reorganización de la Administración perifé-

(70) *La figura del delegado de Hacienda...*, op. cit. Es también la línea seguida por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, según establece su artículo 23, c), transcrito en la nota anterior.

rica del Estado era la creación como figura nueva de los directores comisionados de los Departamentos ministeriales. Las notas que les caracterizan son: a) Tienen carácter excepcional, no estable, por lo que no dispondrán de una estructura orgánica propia y ejercerán sus funciones utilizando los servicios periféricos del Departamento o las unidades y servicios que les faciliten los delegados del Gobierno. b) Carecen de competencias fijas preestablecidas; serán nombrados para el ejercicio de funciones específicas cuando no se correspondan con las de los servicios provinciales integrados en los Gobiernos civiles y se aprecie su necesidad mediante acuerdo del Consejo de Ministros. c) Extiende sus competencias por el área geográfica que mejor se adecue a la naturaleza de las tareas que haya de desempeñar. d) Ostentan la representación de los Departamentos dentro del territorio en el que ejerzan sus funciones, bajo la autoridad del correspondiente delegado del Gobierno. e) Actúan como órganos de comunicación y coordinación con los servicios administrativos propios de las Comunidades Autónomas. f) Serán nombrados por el ministro del Departamento correspondiente.

Consciente de que, por ahora, no es posible adelantar sino conjeturas sobre el futuro de la figura recién creada, no debe olvidarse nunca que los directores comisionados se caracterizan fundamentalmente por su excepcionalidad. No pueden convertirse en un nuevo organismo intermedio que venga a recuperar para los Departamentos ministeriales la fuerza perdida al pasar las Direcciones provinciales a depender orgánicamente de los Gobiernos civiles. Tampoco será posible atribuirles competencias genéricas, sino concretas y limitadas en el tiempo. Su función no es otra que la de abordar problemas puntuales, localizados espacial y temporalmente de forma exacta. En ningún caso pueden convertirse en un nuevo escalón periférico y no deberían suponer un recorte en las competencias del gobernador civil, máxime cuando parece que a partir de ahora comienza a ser un órgano adecuadamente perfilado. De la misma forma, tampoco puede desplazarse en la función de coordinar la Administración del Estado con la regional al delegado del Gobierno, al que el director comisionado debe someterse en todo momento por tratarse de una función que corresponde a qué esencialmente. Por otra parte, además, el propio Real Decreto 1223/1983 reconoce que los directores comisionados no son más que instrumentos que pueden resultar útiles «en nuestra circunstancia presente y en tanto no se aprueba la organización

definitiva de la Administración periférica estatal» (Exposición de Motivos). Aquéllos nacen, pues, con vocación experimental. Del uso que de ellos se haga, que puede ser satisfactorio si se mueven dentro de los límites marcados, depende quizá el rumbo que en el futuro siga la Administración periférica. Rumbo que no estará suficientemente marcado mientras no se pase, al menos, el ecuador en el proceso definitivo de transferencias de competencias a todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Sólo entonces podrá saberse cuáles son en realidad sus verdaderas posibilidades de actuación.

E. Otros organismos

a) Los subgobernadores civiles

Según el artículo 18 del Estatuto de los gobernadores civiles de 1980, el Gobierno podrá nombrar subgobernadores civiles en aquellas provincias que lo estime conveniente, a los que corresponderá ejercer las funciones que en ellos delegue el gobernador civil, bajo cuya directa dependencia se encuentran, según establece el artículo 2.º del Real Decreto 2669/1977, de 15 de diciembre.

En virtud de aquel artículo 18 se dictó el Real Decreto 202/1982, de 1 de febrero (71), por el que se reguló el cargo de subgobernador civil para el Campo de Gibraltar (72). En realidad se trata de establecer en una zona determinada, el Campo de Gibraltar, una organización en todo equivalente a la del Gobierno civil de cualquier provincia. La regulación, que se basaba, según la exposición de motivos del real decreto, en «razones de carácter político y administrativo», recoge las competencias que al subgobernador corresponden, además de las que el gobernador civil, bajo cuya autoridad se encuentra, considere necesario delegar en él. Se ha previsto incluso la existencia de dos Comisiones comarcales; una de Gobierno y otra de colaboración del Estado con las Corporaciones locales.

Quizá el caso del Campo de Gibraltar exigiese, por sus peculiaridades y singulares características sociales y económicas, la creación de tal cargo. No creo, sin embargo, que sea aconsejable su generalización, pues supone —o puede suponer— un innecesario desdobra-

(71) «BOE» de 4 de febrero. Corrección de errores en «BOE» de 20 de febrero.

(72) Por Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1982 («BOE» del día 30) se regulan diversas unidades dependientes del secretario general del subgobernador civil.

miento de organismos. En realidad, la figura del subgobernador, hoy por hoy y salvo excepciones, no encaja bien en el mecanismo que es la Administración periférica tal como en la actualidad está configurada. Cuando, cada vez más, se pone en cuestión el ámbito provincial —sin perjuicio de lo que sobre su importancia he dicho más atrás—, por resultar escaso para el logro de una más aceptable gestión administrativa, no parece oportuno crear un nuevo escalón que sólo facilitaría nuevos tropiezos organizativos.

b) Delegados insulares del Gobierno

Regulados por Real Decreto 1256/1981, de 5 de junio (73), cuyo artículo 1.º establece que «bajo la dependencia orgánica y funcional del Gobierno civil respectivo existirá un delegado insular del Gobierno en cada una de las islas donde no radique la capital de la provincia». Es lógico pensar que tales islas no son todas las existentes, aunque así podría desprenderse de la deficiente redacción del precepto. Sin duda, las islas a que se refiere son Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma —éstas son las que, en otro orden de cosas, son tenidas en consideración por el artículo 69.5 de la Constitución.

Las funciones que corresponden a los delegados insulares son las de dirección, impulso y coordinación de la actividad de los distintos servicios de la Administración civil del Estado en la isla, para lo que cuentan, en su ámbito territorial, de las mismas competencias que poseen los gobernadores civiles, excepto las que éstos ayoquen para sí. No parece que puedan ser destinatarios de las competencias que se atribuyan a los gobernadores mediante norma con rango formal de ley, pues si así fuese estaríamos ante una modificación, mediante un reglamento, de una ley. Los delegados insulares dependen jerárquicamente del gobernador respectivo, por lo que éste puede revocar o modificar las decisiones que tomen si es que ello no corresponde a otras autoridades (74).

En realidad los delegados insulares pueden perfectamente alinearse en la figura de los subgobernadores, que ya conocemos, si bien en este caso su presencia está, creo, plenamente justificada, pues en-

(73) «BOE» del día 25 de junio. Corrección de errores en «BOE» de 9 de julio.

(74) Artículo 6.º, números 2 y 3, del Real Decreto 1256/1981.

tran en juego las llamadas «peculiaridades del hecho insular» —expresión utilizada, por ejemplo, en el artículo 138.1 de la Constitución.

c) Comisión provincial del Gobierno y Comisión provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales

A ambas Comisiones, sucesoras de las antiguas Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, me he referido ya más atrás, por lo que ahora tan sólo nos ocuparemos de su aspecto organizativo.

La Comisión provincial de Gobierno es órgano colegiado, asesor del gobernador civil en las funciones de dirección, impulso, coordinación y fiscalización de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado. Funciona en Pleno y en ponencias de trabajo y cumple funciones principalmente de asesoramiento e informe, como acabamos de ver. Se regula por Real Decreto de 15 de octubre de 1977 y por el Real Decreto 1801/1981, de reforma de la Administración periférica —art. 6.º— que modifica el anterior en algunos puntos.

La Comisión provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales funciona bajo la presidencia del gobernador civil —art. 3.º del Real Decreto 1801/1981—. Es órgano colegiado a través del cual se canaliza la cooperación entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales. Se regula también, principalmente, por Real Decreto de 15 de octubre de 1977 (75), Real Decreto de 3 de julio de 1981 y Real Decreto de 1 de febrero de 1982.

No es este momento para proceder a un examen más detallado de ambas comisiones y tampoco es mi intención. Por ahora basta con dejar simplemente apuntados los datos que sobre ellas acabo de dar (76).

IV. CONCLUSIONES

Pese a la promulgación de la ley reguladora del delegado del Gobierno, del nuevo estatuto de los gobernadores civiles y los Reales decretos de reforma y reorganización, respectivamente, de la Adminis-

(75) En el Campo de Gibraltar, el Real Decreto 202/1981 estableció la existencia de una comisión comarcal de Gobierno y una comisión comarcal de colaboración del Estado con las Corporaciones locales del Campo de Gibraltar.

(76) Sobre ambas comisiones, *vid.* S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid, 1982, pp. 48 y ss.

tración periférica, que han intentado, al menos sobre el papel, aclarar el panorama de tal sector de la Administración estatal, lo cierto es que todavía no se ha logrado el fin propuesto.

El delegado del Gobierno hoy cuenta con una regulación que, si se muestra adecuada en cuanto al rango —Ley formal de desarrollo del artículo 154 de la Constitución—, no resulta satisfactoria en cuanto al contenido, pues resulta insuficiente a la hora de recoger los instrumentos con que aquél cuenta en sus funciones de dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y de coordinación de aquélla con la propia de la Comunidad. En el primer caso debe contar con un efectivo poder de dirección, basado en una clara relación de jerarquía no interferida por los distintos Departamentos ministeriales. En el segundo sería conveniente crear un órgano colegiado en el que tuviesen cabida representantes de una y otra Administración, sin perjuicio de las funciones de vigilancia, control y supervisión con que cuenta el delegado del Gobierno.

En el ámbito provincial, que en ningún caso puede ser sorteado absoluta e injustificadamente, el gobernador civil, bajo la dirección del delegado del Gobierno respectivo, debe reagrupar bajo su mando a todos los servicios periféricos de la Administración civil del Estado, para impedir el recelo competencial que, en manos de los Ministerios, tan nefasto ha sido hasta la fecha. Por ello, las Direcciones provinciales deben depender, como ya ocurre desde hace poco, del gobernador.

La importancia que es obligado reconocer al área provincial no debe perjudicar, sin embargo, la posibilidad de organizar diversos servicios que así lo requieran, tomando como ámbito territorial operativo una región o un territorio supraprovincial, o, en su caso, menor que una provincia. Las Direcciones territoriales y los subgobernadores, éstos con cierto reparo, son muestras orgánicas de ello ya existentes.

Por último, los directores comisionados de los Departamentos ministeriales, que tienen carácter excepcional, en ningún caso deben convertirse en sustitutos de los directores provinciales que vayan desapareciendo, dependientes, además, directamente de su Ministerio, aunque actúen bajo la autoridad del delegado del Gobierno. Sus funciones se limitan a intentar dar soluciones concretas a problemas también concretos, imposibles de solventar con los servicios periféricos permanentes.

La Administración periférica, sin embargo, atraviesa un período forzosamente provisional. Hoy no es posible proceder a una reorganización definitiva porque todavía, aunque ya ha empezado, no se ha culminado el proceso de transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas y, por ello, todavía no se sabe a ciencia cierta con qué competencias reales van a quedar los servicios periféricos, cuya principal función es ejecutar y gestionar en cada punto territorial concreto la política del Gobierno.

