

# ADMINISTRACION PERIFERICA: LA REFORMA QUE VIENE... Y NO LLEGA

**SUMARIO:** 1. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LA INFORMAN.—2. LAS CUATRO OPCIONES O ALTERNATIVAS QUE SE OFRECEN Y EXAMEN PARTICULARIZADO DE CADA UNA DE ELLAS: 2.1. *Suspensión de la Administración periférica por total reinserción de la misma en la autonómica y análisis de la problemática que plantea esta opción.* 2.2. *Mantenimiento del «statu quo» inicial o previo a la Constitución y posibilidades organizatorias que se derivan del análisis crítico de esta alternativa, especialmente en orden al potenciamiento y nueva configuración de los Gobiernos civiles según los esquemas de la propia Administración central.* 2.3. *Reducción o supresión parcial de la Administración periférica: a) ya a nivel global de toda ella; b) ya a nivel de cada delegación ministerial en particular, y reconducción a las anteriores opciones de cada uno de estos dos supuestos.* 2.4. *Supresión o no creación de una Administración periférica por parte de las Comunidades Autónomas y consiguiente utilización por éstas, como propios, de los servicios que la Administración periférica del Estado tenga establecidos en las mismas demarcaciones territoriales.*—3. BREVE REFERENCIA FINAL A LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO Y A LAS DISFUNCIONES QUE PUEDEN SURGIR ENTRE SU FIGURA Y LA DE LOS GOBERNADORES CIVILES.—4. CONSIDERACIONES FINALES.

## 1. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LA INFORMAN

Entiendo por reforma de la Administración periférica «que viene», la que ha de acometerse y culminarse por exigencias del proceso autonómico que la Constitución ha puesto en marcha. Entiendo por reforma de la Administración periférica «que no llega», la que, tras la promulgación de la Constitución, se está realizando como consecuencia de ese mismo proceso autonómico y —en pura teleología formal— para mejor servirlo.

**NOTA PRELIMINAR.**—El presente trabajo data de principios de 1982. Originariamente quiso ser un simple comentario de urgencia al Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, sobre reforma de la Administración periférica. Vicisitudes varias, y de las que antes fui el perjudicado que el causante, fueron retrasando su aparición y provocando sucesivos desfases que, acaso, hubieran requerido la total reelaboración del mismo. Entiendo, sin embargo, que tales desfases no afectan, en lo esencial, a la crítica de fondo ni al valor permanente de los esquemas orgánicos que en él trazaba; convicción que me aconseja su mantenimiento tal y como inicialmente lo redacté.

Las numerosas y notables innovaciones y aportaciones que en los campos normativo y doctrinal se han venido produciendo desde entonces (y seguirán, previsiblemente, produciéndose) a ritmo creciente, forzándome a sucesivas revisiones y puestas al día del trabajo, las he incorporado al mismo, ya a través de las oportunas ampliaciones o correcciones de su propio texto inicial, ya recurriendo a las inevitables notas a pie de página.

Las normas expresas y los principios constitucionales inducidos, conforme a los que ha de encauzarse ese proceso en marcha, podemos sintetizarlos así:

1) Traspaso a la Administración autonómica de la casi totalidad de las competencias de ejecución y gestión ejercidas hasta aquí por la Administración periférica. En términos cuantitativos se puede estimar ese trasvase en no menos del 75 por 100 del volumen total de tales competencias.

Si se examinan los sucesivos Estatutos aprobados, se comprobará cómo gran parte de las competencias que se dicen «exclusivas» del Estado (artículo 149 C) dejan de serlo [arts. 147.1.d) y 150.2 C] cuando se desciende, desde el nivel legislativo básico o marco, o desde las funciones de alta planificación, coordinación e inspección (arts. 131 y 149.1.13.º C), a las de desarrollo legislativo, ejecución reglamentaria y gestión material de los servicios (Cifr., por todos, y *ad exemplum*, los arts. 10 a 17 del Estatuto catalán). Y precisamente de este último núcleo de competencias gestoras se nutren, básicamente, la generalidad de los órganos y de los servicios periféricos a los que me vengo refiriendo, por lo que la incidencia sobre ellos del proceso autonómico tendrá que ser máxima.

Y es que, con excepción de la Administración militar (arts. 8.º y 149.1.4.º C) y de la Administración exterior, que, además, y por definición, carece de ramificaciones periféricas (art. 149.1.3.º C), ningún otro ramo administrativo va a dejar de verse afectado por la conmovión del proceso desencadenado. Ni siquiera la Administración de Justicia (art. 149.1.5.º) y los Servicios de Seguridad y Orden Público, tan próximos a la noción de soberanía (arts. 104 y 149.1.4.º C) van a lograr salir indemnes del proceso (art. 149.1.29.º C).

Los actuales esquemas de encuadramiento orgánico y dependencia funcional, montados sobre la base de atribuir a los órganos directivos centrales la práctica totalidad de las funciones de planificación y de alta inspección, amén de una buena parte de las de carácter resolutorio y gestor, relegando a los correspondientes servicios periféricos a poco más que meros engranajes para la preparación, instrucción y ejecución material de sus decisiones centralizadas, están abocados, por ello, a experimentar un profundo vuelco.

2) El artículo 103 de la Constitución incluye expresamente a la «descentralización» entre los principios que han de guiar la actuación de la Administración del Estado en sus relaciones con las Administraciones autonómicas (comprendidas aquí, por supuesto, la municipal y la provincial), únicas respecto de las que tal principio (a diferencia de los de «jerarquía» y «desconcentración», claramente alusivos a la Administración periférica) puede operar, pero sin que en ningún caso su aplicación pueda redundar en perjuicio o detrimento de otro principio de rango constitucional superior: el de autonomía (arts. 2.º; 137; 140 y 150.2 C).

Ello supone que, en el plano tendencial de los principios, y por aplicación de la que se ha llamado su «ley de caída», el proceso autonómico está llamado a adquirir una fuerte dinámica expansionista frente a la que únicamente tendrán aseguradas su inmunidad los poderes o núcleos orgánicos de decisión «*que por su propia naturaleza (no) sean susceptibles de transferen-*

*cia o delegación*» (art. 150.2 C). Y ello, siempre que esa «insusceptibilidad» se proyecte sobre todos los niveles operativos de una misma competencia (legislativo-reglamentario-organizativo-planificador-gestor-de alta inspección), pues si así no fuera, la competencia dejaría de ser exclusiva para convertirse, sólo por ello, en parcial y compartida. Y hay que admitir que ésta va a ser la regla general.

Subrayo que esa exclusividad (que no «exclusión») sólo se dará en muy pocas materias, por lo que, en mayor o menor grado, aquella dinámica autonómica expansionista operará, imparablemente, en todas las demás. Y operará precisamente en beneficio de las Administraciones autonómicas, nunca en beneficio de la Administración periférica, que corre así el riesgo de que se le abra un portillo que la vacíe por su base (descentralización) sin que se destape, al mismo tiempo, el que, en compensación, podría rellenarla por su vértice (desconcentración). La Administración Civil del Estado, en su conjunto, podría volver a funcionar, una vez más, como un sistema de compartimentos estancos, siendo así que los nexos de interdependencia jerárquica que ligan entre sí a todos sus órganos (art. 1.º LRJ) deberían hacer de ella un circuito de vasos comunicantes que mantuviese permanentemente nivelados sus diferentes grados y escalones, tanto a nivel central como periférico.

## 2. LAS CUATRO OPCIONES O ALTERNATIVAS QUE SE OFRECEN, Y EXAMEN PARTICULARIZADO DE CADA UNA DE ELLAS

Expuesto así el panorama, las «salidas» para la Administración periférica se resumen en el hamletiano «ser o no ser», o en el no menos lapidario «reformarse o morir». Desembocamos con ello en las cuatro opciones o alternativas posibles que, a lo largo de este trabajo, voy a examinar:

### 2.1. *Supresión de la Administración periférica por total inserción de la misma en la autonómica, y análisis de la problemática que plantea esta opción.*

No se trata, como pudiera parecer, de exponer aquí una opción «teórica» o simplemente hipotética. En Derecho comparado a ella se aproxima no sólo el modelo federal alemán, en el que los *Länder* gestionan los Servicios de la competencia del *Bund*, sino el sistema inglés en el que, como es sabido también, el Estado «chupa» Administración periférica (*local-government*), evitándose así el tener que crear la propia. Y paradójicamente, a igual solución práctica quiso llegar, aunque desde posiciones ideológicas contrapuestas, el sistema francés, que puso las Prefecturas (equivalentes a nuestros Gobiernos civiles) a disposición de los Consejos Departamentales (análogos

a nuestras Diputaciones provinciales) convirtiéndolas en su brazo ejecutivo (1).

Convengamos en que lo que es absurdo, por contrario a los más elementales principios de racionalidad organizativa, es el «sistema binario español» (seriamente amenazado de convertirse en septenario) y consistente en que cada Administración territorial (la central, la autonómica y la local) dispongan en su propia estructura organizativo-burocrática en sus niveles central y periférico (2). Nunca por muchas albardas mejorará la cabalgadura. Al contrario, la montura se hará menos ágil y más costosa. No quiere ello decir que no se dé entre nosotros algún que otro ejemplo aislado de unicidad organizativa. Tal sucede con la Administración militar que utiliza «como propios» los servicios y los funcionarios municipales en materia de reclutamiento y reemplazo; o con la Administración tributaria que se sirve de las Diputaciones provinciales en materia recaudatoria. Pero, lamentablemente, tales ejemplos no son sino las excepciones atípicas que confirman la regla general en contrario. Regla general en contrario, con la que el proceso autonómico en marcha, llevado hasta sus últimas consecuencias, podría, sin embargo, dar al traste o, al menos, hacer que se invirtiera de signo, aproximando nuestros esquemas a los modelos alemán o inglés. Sería cuestión de «dar tiempo al tiempo».

Prescindiendo ahora de los conocidos y sugerentes argumentos a favor de tal tesis, expuestos madrugadoramente por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (3), ha sido el igualmente profesor CLAVERO ARÉVALO quien ha escrito las siguientes palabras, que no me resisto a transcribir: «Con relación a la Administración periférica estatal *cabría otro modelo* (del previsto en la Constitución y en la LOAPA) para las delegaciones ministeriales en que hubiera competencias retenidas por el Estado y competencias a traspasar a las regiones. En tales casos, *esas delegaciones serían transferidas íntegras a las Comunidades Autónomas a fin de evitar costosas reestructuraciones administrativas*. Continuarían tramitándose en ellas todos los expedientes, siendo

(1) Es de advertir cómo por la vía de la descentralización administrativa, más que propiamente política, el sistema francés ha experimentado (y sigue experimentando) profundos cambios en su organización territorial, caracterizados por el potenciamiento de los Consejos Departamentales a costa y en detrimento de los Prefectos, que han empezado por perder su prestigiosa y centenaria denominación por la muy poco expresiva y aséptica de «Comisarios de la República». Pese a ello, se ha querido evitar a toda costa el alumbramiento de nuevos aparatos burocráticos al servicio de diferentes organizaciones políticas. Vid. un excelente resumen crítico de esta reforma, que marcha en paralelo a la nuestra, a parecido ritmo y con parejas dificultades, en M. BAENA DEL ALCÁZAR, *La descentralización en Francia. Algunos puntos de conexión con las autonomías españolas*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA (1983), pp. 1797 y ss.

(2) Me remito en este punto a cuanto dejé dicho en mi trabajo *La larga marcha hacia las autonomías: una ilusión y un riesgo*, en «REDA», núm. 28 (1981).

(3) Me refiero, concretamente, a sus ya clásicos trabajos «Administración periférica del Estado y Administración local: problemas de articulación» y «Prefectos y Gobernadores civiles: el problema de la Administración periférica en España», ambos recogidos en su libro *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, así como a los no menos notorios «La provincia en el régimen local español» y «Los planes provinciales de obras y servicios», los dos igualmente recogidos en su libro *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958.

remitidos al Gobierno nacional para su solución los que correspondieran a asuntos de su competencia y a los órganos de la Comunidad Autónoma los que competirían a éstas.»

Como quiera que a su vez los Gobiernos autonómicos, caso de prosperar los mecanismos de articulación territorial previstos en la LOAPA, «tendrían que basar sus Administraciones en las de las Diputaciones, a las que se incorporarían los inmuebles, servicios, funcionarios y documentación procedentes de las competencias transferidas por el Estado en cada provincia», se habrían sentado las bases para pasar de un sistema ternario, compuesto por tres Administraciones distintas (la provincial-estatal; la autónoma, y la provincial-local) a un modelo unitario, por cuanto esas tres Administraciones, aun sin llegar a confundirse, tendrían que actuar frente a los administrados a través de una sola de ellas (la provincial-local, representada por las Diputaciones provinciales), con la consiguiente economía de medios y máxima agilidad y eficacia gestoras. La «provincialización» de nuestro régimen local y periférico habría alcanzado su apoteosis máxima (4).

Conviene, sin embargo, que antes de pasar a exponer las restantes opciones o alternativas, me detenga en el examen y viabilidad constitucional de la que me viene ocupando. La reinserción o integración de la Administración periférica en el seno de la Administración autonómica sería un ejemplo de *unificación orgánica con separación funcional*. Una misma organización-soporte pasaría a tener una *doble o triple valencia funcional*, según que a su través se estuvieran ejerciendo competencias propias de la Comunidad Autónoma, de la provincia, o del Estado, y aplicando, en consecuencia, sus ordenamientos respectivos.

El encuadramiento orgánico de la Administración periférica en la Administración autonómica, propiciado por las «estructuras descentralizadoras» impuestas por la Constitución, no sólo sería excepcionalmente importante por la «dinámica descentralizante» que, sin duda, habría de generar, sino que, además, y en mi opinión, resultaría perfectamente compatible con el reconocimiento explícito que de la Administración periférica y de su singularidad se contiene en los artículos 103, 141 y 154 de la Constitución. Singularidad funcional que no deberá excluir ni imposibilitar su fusión orgánica en y con la Administración autonómica, a través de la obligada reestructuración que preceda, acompañe o subsiga al «traspaso de los servicios» (art. 147.2 c). Lo importante será siempre *quién* preste los servicios (Administración competente, que generará vínculos de «dependencia funcional»), y no *a través de quién* los preste (Administración habilitada o gestora, de la que sólo nacerán vínculos de «dependencia orgánica»).

---

(4) Las frases citadas están tomadas del artículo que el ilustre profesor de Sevilla publicó en el diario «El País» correspondiente al día 14 de enero de 1982, cuando la LOAPA era todavía un proyecto legislativo cuya desventura constitucional era imprevisible. Con posterioridad, el mismo profesor (ya con más datos, pero también con mayores limitaciones) ha ampliado y revisado su postura inicial en un magnífico trabajo, de lectura obligada, *La provincia ante una encrucijada histórica, en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA (1983), pp. 2129 y ss.

Ocurrirá, sin embargo, que esta *capitis diminutio* orgánica (que no funcional) de la Administración periférica (más exactamente de su aparato burocrático sirviente o gestor) por reinserción de la misma en la Administración autonómica naciente, va a tropezar, con toda seguridad, con la decidida oposición de los titulares de los poderes políticos de dirección administrativa estatales y externos a la Comunidad Autónoma que podría absorberlos.

Tal será el previsible comportamiento del Gobierno Central, de sus ministros y de los correspondientes delegados del Gobierno en cuanto titulares «constitucionales» de aquel poder político de dirección administrativa, y, aunque en menor grado y con menor alcance, también de los Gobernadores civiles, en la medida en que a éstos, al margen de la Constitución pero sin oposición a ella, se les pretenda conservar y potenciar como los ejes de una nueva Administración periférica-provincial, menos extensa pero más intensa (vid. art. 23 c) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre del proceso autonómico, al que habremos de hacer, en lo sucesivo, continuas referencias.

A la vista de ello —y generalizando el problema— se hace inevitable esta pregunta: ¿Aceptarán cualesquiera órganos políticos (o más exactamente sus titulares) actuar administrativamente utilizando la organización funcional sirviente (periférica o autonómica) que el ordenamiento jurídico y la propia racionalidad administrativa pongan expresamente a su disposición, aunque tal organización no dependa ya *exclusivamente* de ellos, o tratarán, por el contrario, de conservar a toda costa, e incluso de crear *ex novo*, una organización servicial propia, *íntegramente dependiente de ellos*, tanto en el plano funcional como en el orgánico, a fin de cortar de raíz toda posibilidad de mediatización o interferencia por parte de otros titulares de poderes externos?

Dejo la respuesta a lo que nos diga (a cada uno) no aquella supuesta racionalidad administrativa tan presente en los textos como ausente en la realidad, sino la experiencia concreta personalmente vivida. En función de ella, creo que el riesgo de que cada vez tengamos más Administraciones públicas, operando sobre unos mismos territorios, salta a la vista (5).

La verdad es que las diferentes «piezas» del sistema territorial español «no casan» bien entre sí, que incluso rechinan, y que de ello fueron plenamente conscientes los constituyentes iniciales cuando propusieron, en un golpe de audacia, «cargarse» literalmente la actual plantilla de la Administración provincial del Estado, para sustituirla por una Administración periférica *ad hoc*, a montar Comunidad por Comunidad y en perfecto ajuste y correlación con la organización territorial específica que cada una de ellas se diese a sí misma. Semejante cautela de racionalidad no prosperó, sin embargo, en los sucesivos proyectos constitucionales, habiendo supuesto su eliminación la posibilidad «teórico-legal» de que puedan llegar a coexistir, según hice notar en mi trabajo, arriba citado, nada menos que siete Adminis-

(5) En este sentido pueden resultar aleccionadoras las reflexiones que S. MUÑOZ MACHADO se hace en su trabajo *Los principios constitucionales de unidad y de autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA (1883), especialmente pp. 1853-1857. Con mayor amplitud aún en su monumental obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, 1982-1983.

traciones o aparatos burocráticos superpuestos y, por lo mismo, recíprocamente interferentes: las periférico-regional (art. 154 C); provincial (artículo 141.3 C) y comarcal (art. 141.3 C) del Estado; la periférica de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 147 y 152 C); la provincial-local, a cargo de las Diputaciones provinciales (art. 141.1 C); la comarcal-supramunicipal (arts. 152.3 C) y la municipal (art. 140 C). Y todo ello sin contar las correspondientes Administraciones o aparatos burocráticos centrales del Estado y de las 17 Comunidades Autónomas, igualmente incidentes sobre los territorios en que actuarán las siete Administraciones enumeradas.

No comparto, por ello, plenamente las razones que en su crítica al referido proyecto inicial de Constitución hiciera el profesor T. R. FERNÁNDEZ, en su defensa a ultranza de la más completa provincialización de nuestra Administración periférica, y sí los reparos que al modelo territorial que, en definitiva, ha prevalecido opuso M. SÁNCHEZ MORÓN, por ver en él un riesgo grave y cierto de disfuncionalidad organizativa (6).

Finalmente, otro serio obstáculo a la opción o alternativa que vengo examinando, será la previsible y tenaz resistencia que la burocracia estatal (principal factor retardatario y de reacción frente a cualquier intento descentralizador que se acometa) va a oponer a su reinserción en las estructuras administrativas y burocráticas de las Comunidades Autónomas y locales, y que va a generar, a su vez, en una peligrosa corriente de doble flujo, un paralelo movimiento de rechazo o no aceptación del funcionario estatal por parte de éstas, que optarán, previsiblemente, y con el mismo ahínco, por disponer de su propia burocracia autonómica, esto es, «auto-reclutada» y «auto-gestionada».

Nada de sorprendente tiene, por ello, que las innovaciones más radicales en materia de función pública se llevaran inicialmente a la LOAPA (convertida más tarde en la Ley 12/1983) y no a sus específicos proyectos reformadores (cuajados en la reciente Ley 30/1984, de 2 de agosto) en los que deberían haber tenido preferente acogida. Tal sucede, por ejemplo, con la creación de los Cuerpos nacionales, que encarnarían una burocracia única a situar bajo la dependencia orgánico-corporativa del Estado, que se serviría de ella para atender los requerimientos de personal que le hicieran las restantes Administraciones públicas, bajo cuya dependencia funcional quedarían sus funcionarios, una vez destinados a las mismas.

---

(6) El trabajo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, al que aludo, y titulado «La organización regional: apuntes críticos», se publicó en la obra colectiva *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978; y el de M. SÁNCHEZ MORÓN, de tesis opuesta, y de título «Notas sobre la función administrativa en la Constitución española de 1978», en el libro *La Constitución española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

2.2. *Mantenimiento del «statu quo» inicial o previo a la Constitución y posibilidades organizativas que se derivan del análisis crítico de esta alternativa, especialmente en orden al potenciamiento y nueva configuración de los Gobiernos civiles según los esquemas de la propia Administración Central.*

La segunda de las alternativas u opciones a que el presente epígrafe hace referencia vendría dada, de acuerdo con el esquema de análisis realizado por S. MUÑOZ MACHADO y J. SALAS, a quienes sigo en este punto (7), por el *mantenimiento del «statu quo» organizativo inicial o previo a la Constitución*. A nivel «teórico» esta opción resulta simplemente disparatada. Tan disparatada como querer llegar a alguna parte sin moverse del sitio o querer reformarlo todo para que no cambie nada. Sin embargo, en el terreno práctico de las realidades concretas, estamos ya más que acostumbrados a que tales milagros ocurran, a través de tantas y tantas reformas no menos aparatosas en la forma cuanto inoperantes en el fondo.

Todo consistirá en el supuesto derrumbe inicial de un sistema, el cual se volvería luego a reconstruir con el empleo engañoso de materiales aparentemente nuevos pero, en el fondo, sólo funcionalmente válidos para el escamoteo. La utilización de diferentes terminologías al servicio de finalidades idénticas nos condena a vivir permanentemente en el reino de las reformas semánticas. Salir de ellas nos parecerá como pisar los umbrales mismos de la revolución, cuya valoración administrativa, frente al concepto más conservador de «reforma» he hecho en otro lugar, al que me reenvío (8).

Cuanto llevo dicho me obliga a intentar probar, primero, que la reforma de la Administración periférica puesta en marcha por el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, lo ha sido más de nombre que de esencia y más de forma que de fondo; y, segundo, que para que dicha reforma mereciese el calificativo de tal habría que exigirla que se acomodase a los postulados que en los órdenes orgánico y funcional impone el proceso autonómico en marcha y que, rectamente aplicados, conducirían a un modelo de organización periférica cuyo parecido con el que se estructura sería «pura coincidencia». Anticipo ya que este modelo no podrá ser otro, en mi opinión, que el que he dejado expuesto en el apartado precedente o el que se va a deducir, en las páginas que siguen, de la crítica que haré a la segunda de las alternativas que en este mismo epígrafe vengo examinando: *Tertium non datur*. O creo que no debería darse.

La reforma de la Administración periférica tiene sus cuatro pilares normativos básicos en los siguientes textos legales casi todos ellos posterior-

---

(7) Los trabajos aludidos en el texto son, por orden de cita, los siguientes: *Administración periférica: observaciones sobre su reforma*, en el volumen conmemorativo del 125 aniversario de la Revista «El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales», Madrid, 1977, y *Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado*, en «DA», núm. 182 (1979).

(8) Estoy aludiendo, concretamente, a mis trabajos, *A vueltas con la reforma administrativa: ¿un nuevo aspecto de la misma*, en «DA», núm. 133 (1978), y *Análisis factorial de la organización: la estructura*, en «RISA», núm. 1/1973.

res a la Constitución y, por consiguiente, supuestamente ajustados a sus normas y principios:

1) *Normativa propiamente reformadora de la Administración periférica.*

Viene constituida por el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, denominado precisamente «De reforma de la Administración periférica del Estado», y por toda una serie de Reales Decretos que han ido «adaptando» a él la estructura periférica de los diferentes Ministerios, y a los que oportunamente iré aludiendo, caso por caso. La reforma por tales Reales Decretos iniciada ha sido, a su vez, reformada y reforzada por el Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo, cuyo título y propósito son doblemente significativos: de (nuevas) medidas de reorganización de la Administración periférica del Estado. A este conjunto de Reales Decretos habrá que añadir (por ahora) el importante artículo 23 c) de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (náufrago de la controvertida LOAPA) y que vuelve a marcar «los criterios y objetivos» a los que «la reforma administrativa de la Administración periférica atenderá primordialmente». Lo que quiere decir que la Ley —por sí sola— no los atiende, con lo que, de alguna manera, se autoproclama norma programática o incompleta.

2) *Normativa definidora del Estatuto de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y estructuradora de las correspondientes delegaciones del Gobierno.*

Viene representada, básicamente, por la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución la cual deroga expresamente, aun a riesgo de crear vacíos, a los Reales Decretos 2238/1980, de 10 de octubre, y 739/1981, de 24 de abril, que constituían, hasta la promulgación de aquélla, el Estatuto Jurídico de los Delegados del Gobierno. En materia de estructura orgánica son de citar los Reales Decretos 3184 y 3185/1980, de 22 de diciembre que determinan la correspondiente a las delegaciones del Gobierno en el País Vasco y Cataluña, respectivamente, y a los que desarrollan sendas Ordenes de 20 de junio de 1981.

3) *Normativa definidora del Estatuto de los Gobernadores civiles y estructuradora de los Gobiernos civiles.*

Queda integrada por el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, que aprueba su nuevo Estatuto; y por el Real Decreto 2679/1980, de 15 de octubre, desarrollado por las Ordenes de 13 de diciembre de 1977; 29 de marzo y 25 de junio de 1982, que estructuran orgánicamente los Gobiernos civiles.

4) *Normativa reguladora de los Organos colegiados de Gobierno, colaboración y apoyo a los Delegados del Gobierno y a los Gobernadores civiles.*

Viene constituida por los Reales Decretos 2668/1977, de 15 de octubre, 1801/1981, de 24 de julio (arts. 3.º y 6.º-2), 1672/1981, de 3 de julio, y 136/1982, de 1 de febrero (disposición adicional), a los que sirven de complemento las Ordenes de 15 de enero de 1979 (dos) y de 15 de octubre de 1979. Otras dos importantes innovaciones han aportado, a su vez, los artículos 6.º y 7.º de la reciente Ley 12/1983.

Hasta aquí la normativa básica vigente en estos momentos y que no he querido recoger exhaustivamente, no sólo por su acelerada «motorización» o cambio, sino para evitar perdernos en su intrincado y creciente laberinto, tortura de intérpretes y aplicadores (9). El resultado de todo ello es, por ló-

---

(9) Con referencia al complejo mundo de los órganos colegiados encuadrados en la estructura orgánica de los Gobiernos civiles, a cuyos titulares prestan asistencia técnica y jurídica en los asuntos de mayor trascendencia; he aquí un buen botón de muestras de cuanto en el texto se afirma: en el «Boletín de Documentación» de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, núm. 98, correspondiente a los meses de octubre a diciembre de 1984, y en su sección de Informes y Dictámenes, se inserta el que, por su especial pertinencia e interés, paso a transcribir:

«1. Las antiguas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, desde que fueron creadas por la primitiva Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, hasta su más reciente configuración contenida en los Reales Decretos 2668/1977, de 15 de octubre, y Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 15 de enero de 1979 que lo desarrollan; 1801/1981, de 24 de julio (art. 6.º); 162/1981, de 3 de julio, y 136/1982, de 1 de febrero (disposición adicional), que constituyen, en unión de las demás normas a las que se reenvían, la normativa vigente sobre las mismas, han sufrido una incesante y casi motorizada evolución, no siempre presidida por criterios unitarios, que ha dado motivo a que tanto la doctrina como la jurisprudencia se mostraran desconcertadas acerca de si su naturaleza era local, estatal o mixta; a si eran sólo una, dos o más las Comisiones existentes, atendida la heterogeneidad de sus funciones y composición; y a cuáles normas, de entre las muchas y dispersas aplicables a las mismas, habría que seguir considerando vigentes, modificadas o derogadas.

2. Este confuso panorama quiso ser definitivamente aclarado por el Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, por el que, con visión de conjunto y criterio de unidad, se vino a confirmar la existencia de dos Comisiones Provinciales: la de Gobierno y la de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, esta última creada con anterioridad y pretensiones unificadoras por el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio.

Importa destacar cómo entre estas dos Comisiones, articuladas por el citado Real Decreto 2668/1977, se intentaba, con mejor o peor fortuna, repartir el núcleo de las dos grandes funciones encomendadas desde su creación a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos: a) las que pudiéramos llamar de *prestación de asistencia técnica* a las Corporaciones locales por parte de los servicios periféricos del Estado del mismo carácter; y b) las que, asimismo, podríamos denominar de *ayuda financiera* para la realización de

gico, previsible: cuando hay tantas batutas dirigiendo una misma orquesta se hace imposible llevar el son. Es el riesgo al que se expone el permitir legislar por Real Decreto, cuando no por simple Orden ministerial, a un

---

las obras y servicios incluidos en los correspondientes Planes Provinciales.

Al primero de tales núcleos funcionales se venían refiriendo básicamente los artículos 237 a 241 y 272 a 277 de la Ley de Bases de Régimen Local, texto refundido y articulado de 24 de junio de 1955, y al segundo de ellos el artículo 16 de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 y Decreto de 13 de febrero de 1958, dictado para su desarrollo.

3. Pues bien; arrancando de tal distinción o premisa, no parece aventurado deducir que la creación de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales quiso dar configuración y relieve orgánico-estructural propios a las funciones presupuestario-financieras incluíbles en el segundo de los grupos arriba citados, lo que explicaría el decisivo protagonismo que en cuanto a su configuración asumió el Ministerio de Economía y Hacienda; pero sin que ello pudiera vaciar a las preexistentes Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de sus funciones originarias de prestación de asistencia técnica, que habría que entender subsistentes, por más que quedasen absorbidas por la nueva Comisión (art. 10.2).

Huelga advertir que entre estas típicas funciones de asistencia técnica a las Corporaciones locales, por completo al margen de que puedan suponer o no apoyo financiero, habrá que incluir todas las previstas, con funciones de garantía de seguridad para los ciudadanos, en los Reglamentos de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961 (arts. 31 a 34) y de Policía General de Espectáculos Públicos, de 27 de agosto de 1982 (art. 38).

4. Se explica así, a la vista de tales antecedentes y objetivos, que el tantas veces citado Real Decreto 2668/1977, al estructurar de nueva planta los órganos colegiados de ámbito provincial, dentro del nuevo marco abierto por el Real Decreto-ley 34/1977, al que expresamente cita en su Preámbulo, trate de dar relieve orgánico propio a aquellos dos núcleos de funciones, distribuyéndolas, con mejor o peor fortuna, según se ha dicho, entre las Comisiones Provinciales de Gobierno y las de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales.

Entre tales funciones, caben destacar las que el citado Reglamento de Actividades Molestas atribuída, según lo indicado, a las primitivas Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y que, más tarde, por virtud de lo dispuesto en el Decreto 3284/1968, de 26 de diciembre, pasarían a ser ejercidas por las Comisiones Delegadas de Saneamiento.

Sobre este segundo marco legal, paralelo al anterior y coexistente con él, vendría a incidir también el citado Real Decreto 2668/1977, que lo alteraría en el sentido de, dejando subsistentes aquellas funciones, encomendar su atendimiento a las nuevas Subcomisiones Provinciales de Saneamiento, creadas por él e integradas en las correspondientes Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales [disposición final 3.ª, c)], cuando acaso hubieran tenido mejor encaje en las Provinciales de Gobierno, de acuerdo con el cambio de criterio que en la línea del artículo 6.º del Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, seguiría, más tarde, el artículo 38.3 del Reglamento General de Policía de Espectáculos,

conjunto de departamentos, cada uno con sus intereses específicos y contrapuestos y dominados o presionados por unas burocracias no necesariamente neutrales o indiferentes.

Pues bien, ciñéndome a los Gobiernos civiles, por cuanto son (y lo van a ser cada vez más, como luego veremos) los ejes sobre los que va a girar la reforma de toda la Administración periférica del Estado, a nivel provincial; he aquí las cinco notas que definen, a mi juicio, y haciendo la obligada salvedad de «por ahora», el «modelo o tipo ideal de organización» diseñado para la misma por la normativa citada:

1) La Administración periférica queda integrada por las Delegaciones del Gobierno en cada Comunidad Autónoma y por los Gobiernos civiles, lo que va a suponer para las que hasta aquí fueron, en su específico ámbito gestor independientes y prepotentes Delegaciones provinciales de cada Ministerio en la provincia, su reducción orgánica al nivel de simples unidades internas a encuadrar orgánicamente en la superior estructura envolvente y unificante de los Gobiernos civiles [arts. 1.º y 3.º: Real Decreto 1801/1981; 2.º: Real Decreto 1223/1983, y 23 c) Ley 12 1983].

solución sistemática ésta que habría impedido se plantease el problema que está en la base misma de su consulta.

5. En cualquier caso, resulta de toda evidencia que las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, desde su creación por el Real Decreto-ley 34/1977 y hasta su nueva ordenación contenida en el Real Decreto 1672/1981, aparecían simultáneamente reguladas, de una parte, por los Reales Decretos 1467/1977 y 466/1978, de neto carácter presupuestario-financiero-inversor, y, de otra, por el Real Decreto 2668/1977 y Orden de la Presidencia del Gobierno de 15 de enero de 1979, de índole claramente prestacional de servicios técnicos, y que, de estas cuatro disposiciones, el citado Real Decreto 1672/1981, norma en que se basa la Abogacía del Estado para mantener su tesis derogatoria global o sin matices, únicamente declara derogados, de forma expresa, a los Reales Decretos 2668/1977 y 466/1978, igualmente citados, pero no así al 2668/1977 ni a la Orden de la Presidencia del Gobierno de 15 de enero de 1979, asimismo aludidos, significativas exclusiones éstas que permiten concluir en favor del mantenimiento de su vigencia.

6. Finalmente, y a mayor abundamiento, cabrían aportar otros dos argumentos más en refuerzo de la tesis que aquí se mantiene, y que son éstos: 1) mientras subsistan las funciones, deberán conservarse los órganos que las atiendan, a fin de no caer en un vacío orgánico que tanto el ordenamiento jurídico como la pura lógica rechazan de consuno; y 2) el Real Decreto 1672/1981, en los apartados 1 y 3 de su artículo 7.º, alude a diversas Subcomisiones Provinciales, enumerándolas con carácter abierto y no cerrado o taxativo, lo que permite seguir incluyendo entre ellas, hasta tanto no sean definitivamente suprimidas o, más exactamente, sustituidas por otras, a las citadas Subcomisiones Provinciales de Saneamiento, cuya creación y regulación se contiene en disposiciones no derogadas por él.

He aquí un exponente magnífico de los malabarismos interpretativos a los que ha de recurrir el operador jurídico de turno en aras al principio de continuidad o no interrupción de los servicios cuando éstos se ven bruscamente truncados en su normal funcionamiento por los rebotes imprevistos de una reforma mal planteada y peor calculada.

2) Los Gobernadores civiles, bajo la «superior autoridad» del delegado del Gobierno, ejercerán la «superior dirección», coordinación, fiscalización y control de la Administración civil del Estado, en la provincia, de todos cuyos servicios pasan a ser jefes [arts. 1.º y 3.º: Real Decreto 1801/81 en relación con el art. 11, apartados a), b), d) y e) del Real Decreto 3117/1980, y 5.º: Ley 17/1983].

3) Los Directores provinciales departamentales, en tanto se acuerde su definitiva supresión, prevista por el artículo 2.º del Real Decreto 1223/1983, no tendrán ya el carácter de «altos cargos», por lo que su nombramiento deja de hacerse por Real Decreto, como se hacía el de los anteriores delegados provinciales, para efectuarse por simple Orden ministerial y siempre previo informe del gobernador civil correspondiente, que habrá que suponer obstativo, si no con arreglo a Derecho, sí con arreglo a la lógica de la institución que se monta (arts. 13: Real Decreto 1317/80, y 5.º-4: Real Decreto 1801/81). Tal intervención en los nombramientos se refuerza con la atribución que se les concede para incoar expediente disciplinario a cualesquiera funcionarios del Estado destinados en su demarcación [art. 11 c) Real Decreto 3117/1980] y que es típica función de los órganos superiores respecto de sus subordinados jerárquicos (art. 92.2 LFC).

Por otra parte, la reciente Ley 30/1984, de 2 de agosto, sobre medidas para la Reforma de la Administración Pública, ha venido a reforzar sensiblemente tales facultades al disponer en su artículo 10, con evidente intención descentralizadora, que «corresponde a los delegados del Gobierno y a los Gobernadores civiles (en sus respectivos ámbitos) el ejercicio de las competencias que (en materia de personal) la legislación vigente atribuye a los subsecretarios y a los directores generales, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde a los departamentos ministeriales». En base a este precepto no pocos de los nombramientos y ceses para puestos de trabajo incluidos en las plantillas orgánicas de los Gobiernos civiles, podrán ser realizados directamente por los propios gobernadores entre los funcionarios en ellos destinados.

4) Como quiera que las competencias que puedan ser desconcentradas o delegadas por el Gobierno o por cualquiera de sus miembros habrán de pasar por el cauce normal y, en aplicación del artículo 154 de la Constitución y 6.º de la Ley 17/1983, parece que también forzoso, de los delegados del Gobierno (vid. en confirmación de ello el Real Decreto 1712/1984, de 1 de agosto), los cuales, a su vez, habrán de actuar esas competencias en el ámbito provincial *precisamente a través de los gobernadores civiles respectivos* [artículos 6.º-1 f) del Real Decreto 2238/1980], se concluye la real conversión de éstos en el cauce último y único para asumir o ejercer, por vía directa o delegatía, la totalidad de las competencias de ámbito provincial, y

5) Finalmente, y a mayor abundamiento, las Direcciones provinciales departamentales y, con mayor motivo, las unidades orgánicas que de su prevista supresión resulten, «tendrán el carácter de unidades de gestión y ejecución de la política del Gobierno y de sus programas de actuación en el sector correspondiente» (art. 5.º, I, Real Decreto 1801/81), de acuerdo con las instrucciones que a tal fin les impartan los delegados del Gobierno en la Comunidad Autónoma respectiva [arts. 6.1.b) Real Decreto 2238/80] y los propios gobernadores civiles [arts. 11.b) y 12, Real Decreto 3117/80]. De

todo lo cual podría deducirse que si las referidas Direcciones provinciales departamentales van a ser unidades u órganos de «gestión y ejecución», es que *no lo van a ser de decisión y resolución*, potestades éstas que quedarían reservadas a la línea jerárquica o de mando, que, arrancando de los Gobernadores civiles y pasando por los Delegados del Gobierno, culminaría en los ministros respectivos y, excepcionalmente, en el propio Gobierno.

Sentadas tales premisas, parece que sería congruente deducir de ellas toda una serie de conclusiones que habrían de desembocar lisa y llanamente en una tardía pero segura «prefectorialización» del cargo de Gobernador civil, a la que se llegaría, paradójicamente, por una vía tan poco napoleónica como la representada por un proceso autonómico-descentralizador en marcha. La verdad de fondo, sin embargo, habría que buscarla, seguramente, en la norma práctica según la cual cuando un poder disminuye o se debilita frente a otro poder rival (tal el del Estado frente las Comunidades Autónomas, por efecto del proceso autonómico) se hace necesario concentrarlo para que no lo parezca. Por opuestos caminos se puede, pues, llegar a Roma.

A pesar de tan poderosas razones de orden teórico y de orden pragmático como han quedado indicadas, es lo cierto que tal «prefectorialización» de los «Gobernadores civiles» (Autoridades) y de los «Gobiernos Civiles» (sus Unidades-soporte), se ha vuelto a quedar en unas cuantas y ampulosas «declamaciones» más, pronto desmontadas y desmentidas a la hora de su necesaria articulación en medidas operativas concretas, eficaces y vinculantes. Y buena prueba de ello fue que la «integración» de las Direcciones provinciales departamentales en la estructura orgánica de los Gobiernos civiles, como unas Unidades más de los mismos, no supuso originariamente una efectiva integración, por cuanto el artículo que la sancionaba (el 3.º-2 del Real Decreto 1801/81) se cuidó mucho de precisar que la misma *no lo era ni a efectos orgánicos ni a efectos funcionales*, aspectos éstos en los que seguiría operando la más absoluta verticalidad en las relaciones de aquéllas con sus correspondientes órganos directivos centrales.

No se comprende bien qué podía quedar de una «dependencia» que no lo era ni orgánica ni funcional. Volvía a dar la impresión de que una vez más se le estaba poniendo distinto nombre a la nada. *Ello nos situaba realmente ante una efectiva «tendencia reformadora» más que ante una verdadera «reforma»*. La filosofía inspiradora sería ésta: La creencia de que las cosas han cambiado o van a cambiar predispone a que realmente cambien, pero a que cambien «gradualmente», pues no conviene (o no se quiere) que ese cambio se produzca «de golpe» o «a golpes».

En nuestro Derecho organizativo tenemos abundantes ejemplos de dependencias funcionales que no lo son orgánicas, y viceversa. En principio, todas las Delegaciones o enclaves de un Ministerio en otro para el ejercicio de funciones que son propias del primero, constituyen ejemplos puros de unidades en las que encuadramiento orgánico y dependencia funcional se disocian y escinden. Es el caso de las Intervenciones delegadas de Hacienda y de las abogacías del Estado en los diferentes Ministerios. Su dependencia funcional del Ministerio de Hacienda (Intervención General y Dirección General de lo Contencioso del Estado, respectivamente) es compatible con su encuadramiento orgánico en el Ministerio intervenido o asesorado. Cuando, por el

contrario, la función a ejercer por la Delegación o enclave ministerial no es propia o exclusiva del Ministerio que nombra al delegado sino propia o compartida con aquél ante el que se le nombra, la dependencia orgánica de éste se refuerza al tiempo que se debilita la dependencia funcional de aquél. Tal sería el caso de las Asesorías Económicas, de los Servicios de Estadística y de los de Archivos y Bibliotecas.

Con referencia específica a los Gobiernos civiles, un claro exponente del panorama descrito nos lo siguen proporcionando las Fuerzas y Servicios de Seguridad del Estado, funcionalmente dependientes de los Gobernadores civiles y colocados bajo su mando directo, pero sin que tal dependencia del titular del órgano «Gobierno civil» se traduzca en un correlativo encuadramiento orgánico de las Comisarias de Policía y de las Comandancias de la Guardia Civil en la estructura orgánica de los correspondientes Gobiernos civiles (unidades-soporte) (10).

Contra esta «reforma sin cambio» que supuso el artículo 3.º-2 del Real Decreto 1801/1981, reaccionó (como no podía ser menos) el posterior Real Decreto 1223/1983 que, de alguna manera, venía a prepararle los caminos al artículo 23 c) de la Ley del Proceso Autonómico. He aquí cuáles fueron sus tres más importantes innovaciones que, no obstante ello, tendríamos que calificar de tímidas y cortas:

- 1) *Supresión de las Direcciones Provinciales Departamentales, cuando la mayor parte de sus funciones y servicios hayan sido transferidos a las Comunidades Autónomas y consiguiente adscripción a los Gobiernos civiles de las unidades resultantes.*

Nótese que aun después de suprimido el todo (las Direcciones provinciales) se siguen manteniendo las partes (Unidades resultantes), las cuales quedarán *adscritas* a los Gobiernos civiles respectivos, «de los que dependerán orgánicamente, sin perjuicio de la dependencia funcional de cada Ministerio».

---

(10) El problema de cuándo un «órgano» o una «Unidad» están o no están, por qué lo están o dejan de estarlo, ante una situación de dependencia orgánica, funcional u orgánico-funcional, no es de fácil respuesta o solución ni como concepto ni —lo que es aún peor— por los efectos que conlleva o se le aplican. De ahí la prudencia con que el legislador emplea o rehúye tales exposiciones. Ejemplo reciente de ello nos lo ofrece la Ley 17/1983, que separándose en este punto del Real Decreto 1801/1981, que expresamente hacía depender los delegados del Gobierno, funcionalmente de la Presidencia del Gobierno, y orgánicamente del Ministerio del Interior, se lava prudentemente las manos y renuncia a pronunciarse sobre el tema. Por mi parte, y sin rehuir la cuestión, me arriesgo a proponer la siguiente caracterización (más que definición) de ambos tipos de dependencia: 1) la *dependencia funcional* es aquella que hace referencia al sentido o finalidad según los que habrán de ser ejercidas las competencias o funciones que cada órgano tenga atribuidas, y se articulará directamente de titular de órgano superior a titular de órgano inferior, con la consiguiente posibilidad de generar una línea de relación jerárquica entre ambos; y 2) la *dependencia orgánica* es la que hace referencia a los medios personales y materiales que cada titular precisa o tiene adscritos para poder ejercer aquellas competencias en orden a su más racional y eficaz utilización y distribución entre los diferentes servicios integrados en la Unidad superior que dirige.

Estamos, pues, ante una «adscripción» (no propiamente integración) y, por ello, tales unidades resultantes no van a quedar «refundidas» por el momento en los Gobiernos civiles. Antes al contrario, «su estructura y funciones así como la articulación de su dependencia específica respecto del Gobierno civil correspondiente se establecerá por Orden del Ministerio de la Presidencia, a propuesta conjunta del departamento afectado y los de Interior y Administración Territorial» (art. 3.º). Demasiados cocineros para hacer buen caldo. Se acepta la realidad de los hechos, pero no así las que deberían ser las consecuencias obligadas de esos mismos hechos.

- 2) *Las Unidades resultantes de la supresión de las Direcciones Provinciales Departamentales pasan a tener una doble vinculación: «orgánica», respecto del Gobierno Civil, al que quedan adscritas, y «funcional», con relación al Ministerio supresor.*

Frente a la doble dependencia orgánica y funcional en la que, según el artículo 3.º-2 del Real Decreto 1801/1981, quedaban situadas las Direcciones provinciales departamentales respecto de sus correspondientes Ministerios, las unidades que resulten, una vez consumadas las transferencias a las Comunidades Autónomas, van a ver potenciada su vinculación al Gobierno civil respectivo, al tiempo que disminuida, en igual proporción, su relación de dependencia con las correspondientes Unidades centrales del Ministerio supresor.

He aquí, pues, cómo el Real Decreto que se comenta, actuando en la línea de nuestra crítica, va a romper el nexo orgánico que seguía ligando a las Direcciones provinciales departamentales con sus correspondientes Ministerios, para dejar subsistentes entre las unas y los otros únicamente los nexos funcionales. Los nexos inherentes a la «dependencia orgánica» quedan transferidos o insertados en la organización interna y propia de los Gobiernos civiles por vía de «adscripción».

No habrá que decir, ni que justificar, que la hondura del nuevo paso dado en la reforma en marcha, va a depender de lo que cada Ministerio interesado, juntamente con los de Presidencia, Interior y Administración Territorial, entiendan por «dependencia orgánica» y por «dependencia funcional» a la hora de «articular» la primera y prever las consecuencias y el alcance de la segunda. Entiendo que la dependencia funcional no debería ir más allá de las relaciones que, a nivel de las «jefaturas» de los Servicios (y no de los Servicios mismos) fuese necesario establecer directamente entre los Ministros (y, en su caso, los Directores generales) y los Gobernadores civiles en cuanto titulares respectivos de su dirección, a los niveles central y provincial. Su articulación jurídica se haría, normalmente, mediante la emanación de directivas, instrucciones o circulares a las que habrían de atenerse los gobernadores civiles (art. 7.º LPA).

Con tal planteamiento nos estamos pronunciando en contra de cualquier «articulación» de la dependencia orgánica que pudiera suponer el mantenimiento actual de una pluralidad de servicios generales, con gestión separada o independiente, en el seno orgánico común de los Gobiernos civiles. En

consecuencia, al establecer aquella articulación, debería procurarse la consecución de una única plantilla, de unas comunes normas de régimen interno y de una fusión o refundición de créditos presupuestarios que serían puestos bajo el mando directo del Gobernador civil y la gestión unificada y vertebradora del Secretario general. Si así no se hiciese, estaríamos, realmente, no ante una «supresión-integración» sino ante una simple *reducción orgánica*. O, si se prefiere, ante una nueva yuxtaposición de estructuras y servicios que vendría a reproducir (a menor escala) todas las disfuncionalidades del esquema anterior.

Un examen global de los sucesivos Reales Decretos que hasta la fecha han venido acordando la supresión de un buen número de Direcciones provinciales departamentales (11), nos permitiría concluir cómo huyendo del absurdo de que puedan subsistir las dependencias inferiores cuando se suprimen las superiores, se cae en otro absurdo de no menor bulto: la de que permanezcan las funciones para su ejercicio por ningún órgano. La situación hasta aquí había sido justamente la contraria: la permanencia del órgano después de suprimidas sus funciones (12). Esta imprevisión inicial en la que incurrieron los Reales Decretos supresores 2691 a 2694/1983, fue oportunamente subsanada por los posteriores.

De otra parte, se da por supuesto que habrá una miniestructura propia yuxtapuesta a la general del propio Gobierno civil y que, a través de ella, los Ministerios respectivos seguirán ejerciendo sus funciones residuales a nivel provincial. Tan es así que la Orden del propio Ministerio de Educación y Ciencia, de 3 de agosto de 1983, y, por tanto, de fecha posterior a la de los Reales Decretos supresores 2691 y 2692/1983, de 15 de junio, aunque de aparición anterior a ellos en el «Boletín Oficial del Estado» (12 de agosto de 1983), «desconcentra» en favor de las ya inexistentes Direcciones provinciales (al menos en un buen número de provincias), y no en favor de las delegaciones del Gobierno o de los Gobiernos civiles, importantes funciones en materia de gestión personal.

Por su parte, una reciente Orden de 24 de julio de 1984 estructura la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid, estableciendo para ella una plantilla orgánica superior en puestos y niveles a la del propio Gobierno civil de Madrid y cuya adscripción orgánica al mismo

(11) Hasta el momento de redactar estas líneas (septiembre de 1984), he aquí cuáles han sido tales Reales Decretos: los 2691 a 2694/1983, de 15 de junio los dos primeros y 5 de octubre los dos últimos; 3343/1983, de 30 de noviembre, y 220/1984, de 25 de enero, por los que se suprimen las Direcciones Provinciales Departamentales de Educación y Ciencia en Andalucía, Galicia, País Valenciano, Canarias, País Vasco y Cataluña, respectivamente; 2825/1983, de 19 de octubre, y 1412/1984, de 4 de julio, por los que se suprimen las Direcciones Provinciales Departamentales de Sanidad y Consumo en el País Vasco, Cataluña y Galicia y Andalucía, respectivamente; y los 3343/1983, de 30 de noviembre; 220/1984, de 22 de enero, y 1686/1984, de 4 de junio, por los que se suprimen las Direcciones Provinciales de Cultura en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana, respectivamente. Y, llegados aquí, habrá que poner el obligado «suma y sigue» o «continuará».

(12) Me remito en este punto a mi trabajo «Puede un órgano seguir actuando después de suprimido?», en «DA», 138 (1970).

se soslaya con la convencional salvedad de «sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 12/1983» y de un reenvío formal en su preámbulo al Real Decreto supresor 3315/1981, de 29 de diciembre. He aquí una práctica muy próxima a la observancia formal de las leyes con inaplicación material de las mismas.

Finalmente, se prevén las modificaciones (que no refundiciones) presupuestarias precisas, en función de las estructuras y plantillas que resulten, una vez consumadas las supresiones, pero dando por supuesto que esa «nueva estructura orgánica» que estará *en o dentro* del Gobierno civil, no será propiamente la *del* Gobierno civil, que va a seguir así «troceado» orgánicamente como secuela inevitable, y no eliminada, de su fraccionamiento funcional, y

- 3) *Creación de la figura de los Directores comisionados ministeriales u los que corresponderá desempeñar las funciones que no hayan podido asumir las unidades adscritas a los Gobiernos civiles.*

Por si el esquema organizativo no era ya lo bastante complejo y disfuncional (tanto en el número de autoridades, cuanto en el de demarcaciones territoriales), se inserta en él un nuevo órgano supraprovincial cuyas relaciones con los ya preexistentes amenaza con distorsionar, aún más todavía, el entero sistema. En justificación (que no defensa) de los nuevos Directores comisionados habrá que alegar el «carácter excepcional» y transitorio o no permanente que de ellos se predica y que motivará su supresión una vez que quede superado «el período de acomodación de la estructura administrativa preexistente» y debidamente reajustada la maquinaria administrativa actual «a la que habrá de resultar una vez concluidos los traspasos» (preámbulo del Real Decreto). Estamos, pues, ante unos simples «instaladores» de nuevas estructuras.

Tan en serio se toma el reformador el carácter provisional de la nueva figura que adopta especiales cautelas para que, una vez creada, no pueda arraigar ni operar como un factor distorsionante más en la configuración definitiva que os de los delegados del Gobierno y sus correspondientes Gobernadores civiles se pretende. Y así, ni se les podrá atribuir competencias genéricas, ni dispondrán de estructura orgánica propia; además, deberán ejercer sus funciones utilizando los servicios periféricos del Departamento y, en su caso, los de la respectiva delegación del Gobierno (art. 7.º). He aquí un ejemplo de «órgano-función» sin propia «estructura-soporte», verdadera *rara avis* en el mundo del Derecho orgánico.

Hasta la fecha sólo se han producido (que yo sepa) los nombramientos por Ordenes de 13 de junio y 27 de julio de 1984 («Boletín Oficial del Estado» de 15 de junio y 7 de agosto) de los Directores comisionados del Ministerio de Sanidad y Consumo en los ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Andalucía, cuyas Direcciones provinciales departamentales habían sido suprimidas con anterioridad y adscritas al Gobierno civil las unidades resultantes de esa supresión. Se les sitúa bajo la autoridad del delegado del Gobierno y por completo al margen de la de los Gobernadores civiles a los que, en cierto modo, vienen a vaciar de funciones a través de una incipiente y razonable reestructuración regional de los Servicios a la

que ya invitaba inequívocamente el artículo 5.º del Real Decreto 1801/1981 y (no sabemos con qué fuerza de obligar) el artículo 23 del Estatuto Vasco que dispone la adecuación territorial de ambas Administraciones. (Véanse, no obstante, las consideraciones que hacemos al final de este trabajo.)

Llegados a este punto, concluyo que los poderes de dirección que como Autoridad superior y Jefe de la Administración civil periférica se reconocen a los Gobernadores civiles, no merecerán, realmente, tal denominación si no se los articula en línea jerárquica directa con los demás poderes que por vía de atribución o de delegación puedan continuar ejerciendo, excepcionalmente, los actuales Directores provinciales departamentales. Ciertamente que se les reconoce la potestad de dirigir a éstos las instrucciones necesarias para la mejor dirección de los diferentes servicios periféricos, así como la de suspender «por razones de interés general» (y no sólo de legalidad) sus decisiones y acuerdos [art. 11.b) y c) y 12, Real Decreto 3117/1980] pero ello no resulta suficiente para constituir una auténtica línea jerárquica que sólo lo sería tal si se les reconociese, además, poderes de revisión en vía de alzada.

Por otra parte, no resultaría coherente —insistimos— que unos órganos que han dejado de ser «externos» a los Gobiernos civiles, por su adscripción a los mismos, siguieran ostentando y ejerciendo competencias resolutorias propias, como si en nada les hubiese podido afectar tal adscripción. Si por virtud de la misma han pasado (o deberían haber pasado) a adquirir la condición de órganos «internos» de los Gobiernos civiles, sus competencias no deberían seguir girando ya en órbitas externas a las competencias de éstos, lo que exigiría, en el plano de su ejercicio, un cambio en la titularidad de las mismas desde los diversos Directores provinciales departamentales a los correspondientes Gobernadores civiles. Esto implicaría, además, en buena lógica, y como más arriba decía, el que para lo sucesivo no se pudieran atribuir ni delegar competencias directamente en favor de los Directores Provinciales sin hacerlas pasar antes por ese eje u horma común que sería la «superior autoridad» o «autoridad inmediata» del Gobernador civil respectivo o, en su caso, de los correspondientes delegados del Gobierno. Sería evidentemente disfuncional para una Administración que, como la periférica del Estado, se encuentra en fase de «cuarto menguante», convertir al *eje* «delegados del Gobierno-Gobernadores civiles» en un *trípode* sustentado conjuntamente por ellos y por los correspondientes Directores Provinciales Departamentales.

Ello obligaría, en pura lógica, a revisar, incluso, la denominación elegida de «Direcciones Provinciales Departamentales», por cuanto éstas han pasado (o se dan ya los presupuestos para que pasen) de órganos de dirección de unidades de gestión y por cuanto, a través de su integración en los Gobiernos Civiles, tendrán que terminar por «desencuadrarse» orgánica y funcionalmente de sus correspondientes órganos centrales paralelamente a la efectiva y progresiva conversión de los Gobernadores civiles en representantes de todos y cada uno de los Ministerios civiles que integran la Administración central. No se olvide que éste es el modelo propuesto por la Ley del Proceso Autonómico. Tampoco, que el Decreto de nombramiento de un Prefecto —a cuya imitación se tiende— lo firman, sin excepción, desde el Presidente de la República hasta el último de los Mi-

nistros, por cuanto a todos representa y de todos, sin excepción, es Delegado.

Ha de hacerse notar, asimismo, cómo el RD 1801/1981 que, evidentemente, se propuso «ahorrar» la Administración periférica en torno al eje «Delegado del Gobierno-Gobernadores civiles», dejó, sin embargo, un importante cabo suelto que ha venido actuando a la manera de un auténtico caballo de Troya frente a los propósitos de integración supuestamente pretendidos. Me estoy refiriendo a la autorización concedida a la Presidencia del Gobierno para que, a iniciativa (se supone) de los diferentes Ministerios proceda a «adaptar» sus respectivas estructuras periféricas a la nueva organización territorial del Estado diseñada por él. En base a tal autorización se han ido dictando diversos Reales Decretos (13), cuyo examen somero permite descubrir en ellos notables disfunciones. Y así, se aprovechó la «oportunidad» deparada por tal adaptación para dotar de estructura provincial propia a Ministerios o Servicios centrales que, por carecer de ella con anterioridad (buena prueba de que no la necesitaban), venían sirviéndose de la propia de los Gobiernos civiles.

Tal fue el caso, como ejemplo más significativo, de las nuevas Direcciones provinciales departamentales del Ministerio de Administración Territorial, cuya segregación de los Gobiernos civiles ha sido un puro mimetismo reflejo, a nivel provincial, de la previa segregación, a nivel central, del citado Ministerio del Interior (RD 136/1982 y O 29 marzo. 1982).

De esta manera, un proceso que «teóricamente» fue concebido como de integración orgánica en torno a los Gobiernos civiles y a los delegados del Gobierno, empezó a funcionar en la práctica, sorprendentemente, como factor de desintegración y de re-auto-afirmación de las estructuras ministeriales a nivel periférico. Una singular excepción, sin embargo, conviene resaltar, aunque sólo sea a efectos testimoniales. Me refiero a la representada por el RD 3323/1981 que, fiel a las directrices que marcó el artículo 5.º-2 del RD 1801/1981, agrupó en una sola las Direcciones provinciales Departamentales correspondientes a los Ministerios de Educación y Ciencia y de Cultura (cuya correlativa unificación a nivel central no debería demorarse por más tiempo) en las provincias del País Vasco y de Cataluña, reagrupamiento que se mantendrá posteriormente tras la supresión de las referidas Direcciones provinciales departamentales efectuadas por los RRDD 3343/1983 y 220/1984.

Tal reagrupamiento constituye, a pesar de su timidez, un buen ejemplo a imitar y a generalizar. Y ha sido, en buena parte, esta falta de genera-

---

(13) Los Reales Decretos a los que me refiero en el texto son los siguientes: los 3114 a 3222/1981, todos ellos de 29 de diciembre, por los que adaptaron sus estructuras periféricas a los criterios organizativos previstos en el RD 1801/1981, los Ministerios de 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 Sanidad y Consumo, respectivamente. Más tarde, por RD 136/1982, de 1 de febrero, se adaptarían las inexistentes estructuras preexistentes del Ministerio de Administración Territorial, por cuanto, de alguna manera, venía utilizando las propias del correspondiente Gobierno Civil.

lización de las simplificaciones orgánicas preconizadas (pero no impuestas) por los artículos 2.º y 5.º del RD 1801/1981 la que ha motivado el nuevo giro de tuerca representado por el posterior RD 1223/1983.

En efecto, los dos artículos acabados de citar (con claros antecedentes igualmente frustrantes en el art. 16 del Decreto de 27 de noviembre de 1967 y en la Disposición final 2.ª de la Ley 1941/1963, de 28 de diciembre) sentaron unos criterios reformadores que podríamos resumir así:

- 1) Que los diferentes Servicios regionales o provinciales pertenecientes a un mismo Ministerio se organicen en Direcciones regionales o provinciales únicas.
- 2) Que, logrado lo anterior, tales Direcciones regionales o provinciales se agrupen, a su vez, si ello fuese posible, con las de los demás Departamentos funcionalmente más afines (caso del ejemplo citado más arriba entre los Ministerios de Educación y Ciencia y Cultura); y
- 3) Que, superada la fase precedente, todas las Direcciones regionales o provinciales se integren en las Delegaciones del Gobierno o en los Gobiernos civiles, respectivamente, como Unidades propias de los mismos, pero sin que tales integraciones les hagan perder su doble vinculación orgánica y funcional con los correspondientes órganos centrales.

Lo que el RD 1223/1983 ha venido a hacer es simplemente añadir a este proceso integrativo (que se quedó corto, a la vista de los traspasos en masa ya consumados o en vía de realizar) un cuarto eslabón o resorte supuestamente más eficaz: que se supriman, además, las propias Direcciones provinciales departamentales y que sean las Unidades resultantes, con sus competencias residuales, las que se integren en los correspondientes Gobiernos civiles, pero atribuyendo ya a tal integración el carácter de orgánica, que antes no tenía. Buen ejemplo de ello lo constituyen los Reales Decretos 3343/1983 y 220/1984, arriba citados, por los que se suprimieron las Direcciones provinciales departamentales de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Cultura en las provincias vascas y catalanas y que con anterioridad habían sido refundidas en una sola Dirección provincial conjunta a ambos departamentos por el RD 3323/1981.

La plenitud de tales «supresiones», así como la de las subsiguientes «adscripciones» previstas en los artículos 2.º y 3.º del RD 1223/1983, no queda asegurada, sin embargo, por el propio RD que encomienda la efectividad de las primeras a que así se acuerde, caso por caso, y mediante Real Decreto, por el Consejo de Ministros, y el alcance de las segundas a lo que se establezca en la correspondiente Orden ministerial de adscripción orgánica, a dictar por la Presidencia del Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios afectados y de los de Interior y Administración Territorial.

La «idea» sigue siendo buena, pero los mecanismos «de goteo» instrumentados para su realización no pueden ser más retardatarios y expuestos a mutuos bloqueos. Así lo vino a reconocer el propio reformador al dispo-

ner que sólo «en la medida en que vayan haciéndose efectivas (tales supresiones e integraciones) se entenderá modificado, en lo que corresponda, el RD 1801/1981», al que, en consecuencia, parece que se quiso modificar. Pero no se olvide que aquí no estamos ante una «idea», sino —lo que es más grave y apremiante— ante una «necesidad». Se puede suponer —y predecir— por ello que la progresiva adecuación de la realidad a sus exigencias se irá imponiendo lenta pero tenazmente, a pesar de los propios reformadores.

Buena prueba de ello es el propio RD 1223/1983, que si bien supuso una audacia reformadora respecto del 1801/1981, se ha quedado, a su vez, totalmente desbordado por los planteamientos más audaces trazados por el artículo 23.c) de la Ley del Proceso Autonómico, de los que se deduce: 1) de cara al pasado, que las soluciones dadas por aquellos Reales Decretos son ya insuficientes, por lo que nunca se les podría considerar como un cumplimiento anticipado de su mandato; y 2) de cara al futuro, la ilegalidad manifiesta en que incurrirán cualesquiera Reales Decretos u Ordenes ministeriales que traten de reestructurar la Administración Periférica provincial o cualesquiera de sus Organos y Unidades al margen de los Gobernadores civiles (eje jerárquico-funcional y de los Gobiernos civiles (eje orgánico estructural)).

De otra parte, las competencias que los Directores provinciales departamentales o, en su caso, los Jefes de las Unidades resultantes suprimidas siguen reteniendo en sus respectivos ramos, así como los medios personales y materiales que para su mejor ejercicio conservan, tras la promulgación de los referidos RRDD de «adaptación», siguen haciendo de ellos, en la práctica, los verdaderos «jefes» de los correspondientes servicios, con posibilidad incluso de recibir competencias de sus superiores por vía de delegación o de transmitir las propias a sus subordinados por el mismo procedimiento (14).

Cada Dirección provincial departamental conserva, y en algún caso acrecienta, sus propios Servicios generales y de apoyo, que son los que, en definitiva, hacen posible y aseguran su dependencia orgánica y funcional respecto de los correspondientes órganos directivos centrales o, invirtiendo la perspectiva, su independencia gestora y de actuación respecto de los Gobiernos Civiles, a pesar de su integración en ellos. Significativamente se

---

(14) Normas de obligada valoración en esta cuestión, y que probarían hasta qué punto se producen tensiones entre la exigencia lógica (y no sólo jurídica) de que la desconcentración y delegación de atribuciones, por parte de los órganos centrales, se haga en favor de los delegados del Gobierno o de los Gobernadores Civiles y no en beneficio de sus correspondientes órganos periféricos (que aún conserven o puedan crear), serían las siguientes: los Reales Decretos 3316 y 3320/1981, ambos de 29 de diciembre, de supuesta adaptación al Real Decreto 1801/1981, de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Transporte, Turismo y Comunicaciones, respectivamente; la Resolución del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 26 de febrero de 1982, juntamente con los Reales Decretos 821 y 3330/1983, de 18 de abril y 30 de diciembre, respectivamente, del mismo Departamento; la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 3 de agosto de 1983 y el Real Decreto 1712/1984, de 1 de agosto, del Ministerio de Cultura, que parece querer marcar un primer punto de inflexión hacia el buen camino.

alude en algunos casos a las Secretarías generales o provinciales dentro de cada Dirección Provincial (RRDD 3316 y 3320/1981, relativos a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Transportes, Turismo y Comunicaciones, respectivamente), al carácter de sustitutos legales o de segundos jefes de sus titulares (RD 3316/1981) y a su condición de centros gestores y coordinadores de tales servicios, así como de los medios personales y materiales y de los créditos presupuestarios que les estén adscritos (RD 3320/1981). Y no será preciso demostrar cómo sin esa argamasa de unión que son los servicios generales y los órganos de apoyo, agrupados en torno a las secretarías generales y a los gabinetes técnicos, la coherencia interna de cualquier organización, pretendidamente unitaria, tiende a resquebrajarse y a desplazar su centro de gravedad o sustentación hacia aquellas otras organizaciones supuestamente integradas que de tales unidades auxiliares o de apoyo disponen.

Hasta aquí la crítica al proceso de adaptación o transformación de las antiguas delegaciones provinciales en las nuevas direcciones provinciales departamentales y, tras la prevista supresión de éstas, en otras tantas unidades resultantes a integrar orgánicamente en los Gobiernos civiles. Crítica adversa que sería injusto no moderar, sin embargo, con el reconocimiento explícito de una atenuante tan cualificada como de fácil constatación: la resistencia de cualquier organización, luego de establecida, a ser desmontada y sustituida por otra nunca ensayada. Las «experiencias-piloto», tan en boga, encuentran aquí su razón de ser.

El fino instinto pragmático de los ingleses les lleva a asegurar que «vale más seguir actuando conforme a normas imperfectas, siempre aplicadas, que sustituirlas por otras más perfectas pero nunca ensayadas», de donde concluyen que «lo que no es necesario cambiar, es necesario no cambiarlo». La violación de este principio o, lo que es lo mismo, la precipitación en aplicarlo, sin la toma previa de las debidas cautelas, se pagará siempre a un coste desproporcionado al de los beneficios que previsiblemente se van a obtener.

Tal constatación, en lo que tiene de «hecho natural», llamado a operar con independencia de cualesquiera adhesiones o rechazos políticos o burocráticos previos, podría llegar a justificar o, al menos, a explicar la *paradoja de algunas reformas que empiezan no aplicándose y para las que propongo la denominación de «reformas sin cambio»*, las cuales vienen motivadas por el temor de sus autores o aplicadores a una previsión errónea o a un cálculo equivocado de los efectos que están llamados a desencadenar y cuyo control o reconducción posterior, mediante una reforma de la reforma, resultaría empresa ardua, cuando no imposible, con la consiguiente irreparabilidad de los daños ya causados. Huelga decir que para muchos algo de esto está ocurriendo con la transformación autonómica del Estado y su secuela de efectos en cadena no controlados. Descendiendo a ejemplos de menor significación y entidad, básteme citar, en demostración de lo afirmado, cómo por efecto de la unificación a nivel central del Ministerio de Trabajo con el de Sanidad y Seguridad Social se hizo necesario reagrupar en una sola Delegación provincial las dos Delegaciones ministeriales pre-existentes. Las dificultades que tal reagrupamiento supuso obligaron al Mi-

nisterio unificado a dictar la Orden de 2 de abril de 1981, que venía a ser todo lo contrario de un *nihil obstat* a la aplicación de la reforma en su nivel provincial. La simplificación pretendida degeneraba así en una complicación innecesaria. Se había creado un problema donde no existía. Poco después, el Super-Ministerio, que con su unificación lo había creado, trataría de resolverlo volviendo a desunificarse (RD 2823/1981, de 27 de noviembre).

Tales consideraciones me ha parecido muy oportuno traerlas aquí antes de pasar a exponer la alternativa de organización periférica que propongo para el supuesto (legalmente consagrado ya) de la subsistencia y reforzamiento de los Gobiernos civiles y que consiste, básicamente, en trasplantar a la provincia los mismos esquemas organizativos de gobierno y administración que ya rigen en la Administración central.

El Gobernador civil y sus correspondientes Directores provinciales departamentales o, suprimidos éstos, quienes los reemplacen, serían en sus provincias respectivas los equivalentes orgánicos del Jefe del Gobierno y de sus Ministros en la esfera central. Las Comisiones Provinciales de Gobierno y de sus correspondientes Comisiones Delegadas equivaldrían en el plano deliberante al Consejo de Ministros y a sus correspondientes Comisiones Delegadas del Gobierno. Los Gabinetes Técnicos y las Asesorías Jurídicas cumplirían las veces de las Secretarías Generales Técnicas y del Consejo de Estado, respectivamente. Finalmente, los Secretarios Generales de los Gobiernos civiles asumirían los cometidos propios del Ministerio de la Presidencia, por lo que respecta a la administración y gestión de los denominados servicios generales, sin los cuales resultaría inútil todo intento de vertebración unitaria de organización.

De nada servirían los intentos que se han hecho hasta aquí, o que en el futuro se sigan haciendo, para transformar a los Gobiernos civiles en el eje único de la Administración periférico-provincial, si se va a seguir permitiendo, aunque sólo sea *de facto*, que las líneas de relación orgánica y de dependencia funcional de cada Ministerio con sus correspondientes Servicios provinciales permanezcan inalteradas. Difícilmente se podrá traspasar la barrera semántica de la reforma mientras se sigan respetando los presupuestos y condicionamientos que la frenan e impiden avanzar, cuando no la hacen retroceder.

No se pueden crear, en efecto, e insistimos, nuevas relaciones de dependencia o de mando entre dos órganos o servicios sin romper o alterar las que ya preexistían entre ellos respecto de un tercero. No se pueden crear jefaturas integradas manteniendo otras líneas de relación independientes e incompatibles con ellas que las nieguen, las destruyan o las anulen. Y esto es, cabalmente, lo que sigue ocurriendo después de la reforma y en mayor grado aún, si cabe, que antes de ella: el gobernador civil no es el verdadero jefe de personal porque no existe una única plantilla orgánica para la «Unidad administrativa Gobierno civil» sino varias (tantas como Direcciones provinciales departamentales), cada una de ellas administrada y controlada «desde arriba» no sólo en el momento de efectuar los nombramientos y los ceses, sino incluso en el más decisivo de establecer las propias normas de régimen interno (adscripción a determinados

puestos de trabajo; permisos y vacaciones; gratificación y asignación de niveles; etc.), lo que genera la dispersión y mala distribución de los efectivos disponibles al tiempo que impide o dificulta su conveniente coordinación en función de las necesidades más generales o comunes a toda la unidad; tampoco se le puede considerar jefe de los medios materiales, pues cada Dirección provincial departamental sigue disponiendo igualmente de sus propias consignaciones económicas y créditos presupuestarios, y hasta de sus propios locales y mobiliario, lo que da lugar a dotaciones y equipamientos desiguales, cuando no disfuncionales y perturbadores para el buen equilibrio orgánico y normal funcionamiento de los Gobiernos civiles como tales Unidades integradas. Sin una aplicación coherente —y exigente— de estas premisas, la reforma, difícilmente, podría ir más allá, en la realidad de los hechos, de su reflejo literal en los rótulos de los edificios o en los membretes de los impresos.

- 2.3. *Reducción o supresión parcial de la Administración periférica:*  
 a) *ya a nivel global de toda ella;* b) *ya a nivel de cada Delegación ministerial en particular y reconducción de las anteriores opciones de cada uno de estos dos supuestos.*

La tercera de las opciones o alternativas posibles que vengo examinando consistiría en la *reducción o supresión parcial de la Administración periférica*, reducción que podría articularse a un doble nivel: a) *ya a nivel global para toda ella*, seguida de un ulterior reagrupamiento orgánico-funcional de todos los servicios no transferidos a las Comunidades Autónomas; y b) *ya a nivel de cada Delegación ministerial por separado, y de acuerdo con los traspasos habidos en los respectivos ramos*, con lo que la estructura resultante, a diferencia del supuesto anterior, quedaría afectada únicamente en su dimensión, pero no así en su esencia ni en sus líneas de relación. El cambio sería más cuantitativo que cualitativo. Subsistirían los mismos montones, sólo que con menos granos.

La primera de las dos hipótesis contempladas nos reconduce a una solución coincidente con la prevista en los RRDD 1801/1981 y 1223/1983 y en la Ley del Proceso Autonómico, por lo que me reenvío, en cuanto a ella, a las consideraciones críticas ampliamente expuestas en el apartado anterior.

La segunda de las hipótesis que comprende esta tercera alternativa u opción vendría a coincidir, asimismo, con la derivación, poco correcta, a que han ido conduciendo en la práctica las fragmentarias y progresivas «adaptaciones», «supresiones» e «integraciones» hechas o propuestas por los diferentes Ministerios de sus respectivas delegaciones provinciales, en el marco reformador común de los Reales Decretos tantas veces citados. Doy por reproducidas también, en consecuencia, las consideraciones críticas allí expuestas.

Una nueva observación quisiera, sin embargo, traer aquí, por cuanto va a servir para reafirmar la justeza de las críticas que a la reforma en gestación, pero aún nonata, vengo haciendo. Y es la del sistemático —y sinto-

mático— incumplimiento de la «cláusula de estilo» consignada en todos los Decretos de «adaptación» y según la cual «con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de los Reales Decretos de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos, que afecten a la organización periférica del Departamento éste propondrá al Consejo de Ministros o, en su caso, dictará, previa aprobación del Gobierno, las correspondientes disposiciones de reforma».

La relación de «causa a efecto» que así se establece no puede ser más razonable ni acorde con los principios de economía, eficacia y no duplicidad de servicios que sancionan, al unísono, los artículos 3.º y 29 LPA, 103 de la Constitución y 22 de la Ley del Proceso Autonómico, la cual los ha incorporado al ámbito total de la reforma. En aplicación implícita de tales principios se establece que en el tiempo que medie entre los acuerdos de transferencias y su aplicación efectiva, los Ministerios por ellos afectados deberán reestructurar su organización periférica, adecuándola al volumen de las competencias y servicios que todavía retengan, de manera que sea posible conseguir (o ir consiguiendo, si los trasposos se hacen escalonadamente y no de una sola vez o en bloque) una perfecta coordinación (ya que no sincronización) y equivalencia entre los aumentos estructurales y las correlativas reducciones orgánicas que, por una relación de causa a efecto, deban experimentar, recíprocamente, las Comunidades Autónomas receptoras de aquellos servicios y las unidades periféricas a las que se les prive de ellos.

El incumplimiento de tales previsiones, unido al ritmo atropellado que está caracterizando muchas de las transferencias realizadas o en curso de realización, está contribuyendo a crear, de rechazo, un auténtico caos organizativo en muchos de los servicios autonómicos y periféricos doblemente afectados por las mismas: junto a servicios con competencias y sin medios para ejercerlas, otros con medios y sin competencias; junto a jefes sin subordinados, subordinados sin jefes; junto a locales sobrantes o lujosamente equipados, otros con dotaciones indecorosas; etc.

Nótese, además, que las reformas parciales que se preveían en las referidas cláusulas de estilo lo siguen siendo *a nivel de cada una de las suprimidas Delegaciones provinciales*, cuya pervivencia se prolongaba así más allá de su propio desmantelamiento. Hubiera sido preferible, sin duda, sustituir dichas cláusulas por otra común que dijera más o menos, esto: «Cuando la transferencia de los servicios afecte, como mínimo, al 75 por 100 de las plantillas orgánicas y/o de los créditos presupuestarios adscritos a las mismas, el personal y las consignaciones económicas restantes se integrarán, a todos los efectos, en las plantillas y créditos presupuestarios de los Gobiernos Civiles respectivos, los cuales asumirán, asimismo, la titularidad de las competencias residuales no transferidas.»

En la línea de consecución de este objetivo habrá que situar, según vimos, la supresión de las Direcciones provinciales departamentales previstas en el RD 1223/1983 y la ulterior integración orgánica en los Gobiernos Civiles de las Unidades resultantes; supresión-integración de la que, hasta la fecha sólo se ha producido la acordada por el Ministerio de Educación y Ciencia por la Orden de 10 de febrero de 1984, que crea una Oficina de

Educación y Ciencia, con rango de Sección o de Servicio, según los casos, en sustitución de las Direcciones provinciales departamentales previamente suprimidas. De otra parte, un atento examen de los diferentes Reales Decretos de supresión dictados hasta la fecha en aplicación del RD 1323/1983 y del artículo 23.c) de la Ley del Proceso Autonómico, nos permitiría obtener estas dos conclusiones:

1) la técnica «de goteo» o de desarrollo individualizado y en cadena, por Ministerios y Comunidades Autónomas, que para su efectividad se ha elegido, nos amenaza, según mis cálculos, con la posible y sucesiva aparición de hasta un total de 199 Reales Decretos más, con sus posteriores y correlativas Ordenes ministeriales de adscripción orgánica a los Gobiernos civiles respectivos. A no ser que, en el intervalo, alguna norma de rango superior reconduzca el proceso hacia otros derroteros unitarios más racionales y coherentes; solución hacia la que parece apuntar el básico precepto, tantas veces citado, de la Ley del Proceso Autonómico; y

2) los últimos Reales Decretos de adaptación —a diferencia de los primeros— han terminado por prever, expresamente, la situación de vacío orgánico transitorio a que conducían aquellas supresiones. Y para evitarlo, disponen que «hasta tanto se dicte la Orden conjunta que establezca la nueva estructura y funciones de las unidades provinciales resultantes y que articule su dependencia orgánica respecto del correspondiente Gobierno civil las todavía existentes seguirán ejerciendo las funciones y desempeñando los servicios que tenían encomendados, *así como las que pudieren asignárseles con posterioridad*». Hipótesis esta última que resulta un tanto contradictoria, aplicada a unidades en virtual liquidación y traspaso.

- 2) que optando el Estado por mantener su Administración Periférica *te de las Comunidades Autónomas y consiguiente utilización por éstas, como propias, de las Unidades y Servicios que la Administración del Estado tenga establecidos en las mismas demarcaciones territoriales.*

La cuarta de las opciones o alternativas posibles que vengo examinando vendría dada por la no creación de una Administración periférica (más exactamente, de un aparato burocrático propio) por parte de las Comunidades Autónomas, que serían obligadas o se comprometerían a utilizar como propios los servicios administrativos que la Administración periférica del Estado pusiera a su disposición en las correspondientes demarcaciones territoriales, evitándose así una duplicación de Administraciones.

Las Comunidades Autónomas conservarían su personalidad política y administrativa de entes territoriales representativos de los intereses peculiares de su respectivo territorio así como sus potestades normativas de ordenación sobre los mismos (esto, y no otra cosa, es la autonomía frente a la descentralización); pero los correspondientes servicios de ejecución a que diese lugar la gestión de tales intereses o la aplicación y cumplimiento de tales normas (lo menos frente a lo más) serían encomendados al mismo apa-

rato burocrático utilizado por la Administración periférica del Estado, en atención a su mayor tradición gestora y mejor dotación de medios personales y materiales; realidad innegable ésta de la que, si se quiere actuar con realismo, habrá que partir y cuya inversión o cambio de signo en favor de las Administraciones Autonómicas nacientes, no va a ser la obra de un día, ni podrá marchar a igual ritmo en unas Comunidades que en otras.

En pura teoría, debería bastar que una Comunidad Autónoma «asumiera» como «exclusiva» en sus Estatutos una determinada «competencia material» para que, desde ese mismo momento, los «servicios administrativos», específicamente adscritos a su ejercicio, pasaran a depender, automáticamente, de dicha Comunidad. Sólo que el paso hacia la materialización o efectividad de tal dependencia habría de atravesar por esta doble fase:

1) una primera fase de dependencia «funcional» en la que las potestades normativas de ordenación respecto de las competencias asumidas con exclusividad podrían empezar a ejercerse de inmediato por los órganos políticos de la Comunidad (co-nacientes con ella), generando un correlativo deber de sumisión en los correspondientes órganos y servicios administrativos gestores pese a que éstos siguieran dependiendo orgánicamente «todavía» del Estado; dependencia que no les eximiría, sin embargo, de tener que aplicar una normativa autonómica o no estatal; y

2) una segunda fase, de dependencia «orgánica» (posterior y sobreañadida a la funcional), y que empezaría a partir del momento en que aquellos servicios estatales de cobertura o gestión fuesen objetivamente «traspasados» (que no «transferidos»: se transfieren competencias; se traspan los medios indispensables para poder ejercerlas) a la correspondiente Comunidad Autónoma la cual, sólo desde ese momento, y no antes, podría decir que dispone ya de su «propia» Administración o aparato ejecutivo, sin necesidad de haberlo tenido que crear *ex novo*.

La lógica del proceso descrito, en el que se prevé y se admite como normal que las Comunidades Autónomas puedan regular por Ley los asuntos propios de su exclusiva competencia, al margen, e incluso, en oposición al ordenamiento común elaborado por las Cortes Generales del Estado, difícilmente se avendrá, sin embargo, con la pretensión política de imponerles (e incluso de recomendarles) la utilización como propia de una Administración externa o prestada, esto es, no surgida directamente de sus potestades de normación y auto-organización.

De ahí que cuando se ha querido evitar la duplicidad de Administraciones que resultaría de la creación por las Comunidades Autónomas de sus propias Administraciones de personal, lo que se ha propuesto no ha sido la imposición a las mismas, contra su voluntad, de la Administración del Estado, sino cualquiera de estas otras dos alternativas:

1) que sea el Estado el que, tras contribuir al establecimiento y consolidación de una (o de varias) Administraciones Autonómicas, refunda en ellas la suya propia, reteniendo únicamente aquellos servicios burocráticos que por estar afectados al ejercicio de competencias directamente relacionadas con la soberanía o la alta inspección resulten esencialmente intransferibles; y

2) que optando el Estado por mantener su Administración periférica imponga a las Comunidades Autónomas (o éstas acepten como propias) la de las Diputaciones Provinciales de su demarcación, con lo que la «unión de Administraciones» se produciría aquí en el marco más homogéneo de dos Administraciones territoriales cuyos espacios político y administrativo, con el Estado por arriba y los Municipios por abajo, forzosamente tendrán que conectarse y solaparse entre sí, con previsible mengua y detrimento de las Diputaciones Provinciales.

Pero si desde la teoría volvemos a descender a la *praxis*, una vez más comprobaremos hasta qué punto es verdad que lo mejor puede ser enemigo de lo bueno y que nada se puede hacer sin tiempo para hacerlo. Se explica así que muchas de las competencias «formalmente» transferidas a las Comunidades Autónomas tuvieran que seguir gestionándose, de hecho, por los mismos servicios del Estado a quienes se desapoderó de ellas, limitándose el ejercicio de las mismas por parte de sus nuevos titulares autonómicos a la «firma» de las correspondientes resoluciones, preparadas para su despacho por los correspondientes órganos o servicios administrativos del Estado.

A este respecto citaré, como botón de muestra (aunque, lógicamente, cada vez menos válido ya) la Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de diciembre de 1979 por la que se encomendaba a los Gobiernos Civiles que, a través de sus Comisiones Delegadas de Saneamiento, siguiesen despachando y tramitando (no así resolviendo) los expedientes autorizatorios a que diese lugar la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas de 30 de noviembre de 1961, núcleo de competencias que previamente había sido objeto de transferencias en bloque a varias Comunidades Autónomas (algunas de ellas Entes preautonómicos, entonces).

El ejemplo ha vuelto a repetirse más tarde con ocasión de haberse transferido a los Ayuntamientos (esta vez no a las Comunidades Autónomas) por el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de 27 de agosto de 1982, las competencias autorizatorias de inspección y sanción sobre la materia, ostentadas con anterioridad por los Gobiernos civiles. Muchos Ayuntamientos (no excluido el de Madrid, sobre el que recayó la carga más abrumadora) se vieron en la necesidad de solicitar de los correspondientes Gobiernos civiles (por procedimientos *de facto*, y haciendo caso omiso del art. 4.º LPA) que continuaran haciéndose cargo de la gestión (e incluso de la resolución) de los correspondientes expedientes hasta tanto ellos organizaran sus propios servicios de cobertura. Es de advertir, sin embargo, cómo en este caso el cambio de titularidad competencial en favor (?) de los Ayuntamientos se hizo sin un correlativo traspaso de medios personales y materiales, sustituido por la obligación, reglamentariamente impuesta a los Gobiernos civiles, de prestar a aquéllos toda la colaboración que les interesasen.

Finalmente, me interesa insistir en cómo de la opción o alternativa que nos ocupa encontramos en nuestro propio Derecho algunos ejemplos o aproximaciones más o menos aberrantes o espúreos; y así, el exacerbado centralismo del anterior régimen dio lugar, como es bien sabido, a situaciones tan pintorescas como la que supuso la conversión de las antiguas

Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en unas auténticas Contra-Diputaciones (en expresión conocida del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA), a pesar de lo cual no se tuvo empacho en calificarlas como órganos colegiados de las Diputaciones y no del Estado. Y otro tanto cabría decir de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de interés eminentemente provincial o local que a través de ellas se canalizaban y en los que las Corporaciones Locales aparecían subvencionando al propio Estado para que por éste se realizasen obras y servicios de la competencia de aquéllas.

Una vez más, la efectiva carencia, por parte de las Entidades Locales, de medios personales y materiales suficientes en cantidad y calidad, prede-terminaba, fatalmente, tales resultados de sustitución (cuando no usurpación), más o menos encubierta, de competencias para su ejercicio por órganos estatales mal disfrazados de locales. Resultados los expuestos que volverían a repetirse hoy con alteración práctica de los esquemas teóricos montados si a la hora de organizar y disponer los nuevos traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas no se aprovecharan las lecciones deducibles de la experiencia. Tanto más cuanto que las pugnas (y eventuales frustraciones) no se van a producir ahora entre «funcionarios» más o menos partidarios u hostiles a la centralización o descentralización de los servicios que gestionan (tecnócratas), sino entre «políticos» propiamente tales (esto es, salidos de unos partidos y de unas elecciones y no de la benevolencia del Ministro de turno) y ávidos, por lo tanto, de poder y de lucha, y que se negarán en redondo a aceptar las responsabilidades inherentes al ejercicio de toda competencia si no se les provee antes de los medios que aseguren o posibiliten su éxito ante quienes los eligieron.

### 3.3. *Breve referencia final a los Delegados del Gobierno y a las disfunciones que pueden surgir entre su figura y la de los Gobernadores civiles.*

Reconozco que las consideraciones que hasta aquí he dejado expuestas quedarían un poco como las piezas sueltas de un rompecabezas si a la hora de su difícil recomposición prescindiese de una de las figuras que más llamada está a definir el entero perfil de la Administración periférica. Me estoy refiriendo, naturalmente, a la figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, diseñada en sus rasgos básicos por la mismísima Constitución y a la que, en consecuencia, habrán de plegarse los demás órganos y autoridades periféricas del Estado que por normas de inferior rango se puedan crear (caso de los Directores comisionados) o mantener (caso de los Gobernadores civiles), aunque, por supuesto, sin posibilidad legal alguna de invertir o desnaturalizar unas relaciones de superioridad y de preeminencia constitucionalmente impuestas en su favor.

De otra parte, la figura del Delegado del Gobierno no se agota en la perspectiva concreta de la Administración periférica del Estado, sino que ofrece conexiones y entronques múltiples con las restantes Administraciones públicas y que en ella se hacen especialmente perceptibles. En el presente trabajo he querido ceñirme, como en su propio título lo dejo ya

indicado, a la reforma de la Administración Periférica. Pero ninguna Administración Pública, y por lo tanto tampoco la periférica, puede ser reformada haciendo abstracción de sus relaciones con las demás Administraciones, que quedarán así, de rechazo, reformadas también.

Un cuadro de esas relaciones posibles, elaborado desde la perspectiva única de la Administración periférica, pero con potencialidades reformadoras proyectables sobre el conjunto de las demás Administraciones públicas, arrojaría este cuádruple esquema:

1) Reforma de la Administración periférica partiendo de las *relaciones internas* (ya establecidas o por establecer) entre sus propios órganos: delegados del Gobierno-directores comisionados regionales-gobernadores civiles-directores provinciales departamentales o jefes sectoriales que una vez suprimidos éstos los sustituyan.

2) Reforma de la Administración Periférica partiendo de las *relaciones verticales* (ya establecidas o por establecer) entre sus propios órganos (los acabados de citar) y sus correspondientes órganos centrales de los que funcionalmente dependan: Gobierno-Comisiones delegadas del Gobierno-Ministros-secretarios de Estado-Subsecretarios sectoriales o Directores generales del ramo correspondiente.

3) Reforma de la Administración periférica partiendo de las relaciones y principios de cooperación, coordinación, distribución o exclusión que ligan entre sí (o deben ligar) a sus diferentes órganos con los correspondientes de las Comunidades Autónomas de idéntica competencia territorial. Y

4) Reforma de la Administración periférica partiendo de su obligada articulación con la Administración local (Municipios y Diputaciones Provinciales) en orden a determinar, básicamente, cuáles de entre los órganos o servicios municipales podrán ser utilizados como propios por el Estado (caso de los Alcaldes cuando actúan como Delegados gubernativos y de los Ayuntamientos cuando lo hacen como Juntas de Reclutamiento y Reemplazo), cuáles de entre sus órganos y servicios les deberá prestar el Estado a las Entidades locales (supuestos múltiples de asistencia técnica y de sustitución de competencia) y, finalmente, en qué casos y mediante qué fórmulas de coordinación con las Comunidades Autónomas se deberán ejercer por éstas y/o por el Estado las funciones de tutela y fiscalización cerca de aquéllas.

En todo este complejo entramado de relaciones posibles, la figura del delegado del Gobierno está llamada a asumir un papel capital y directivo (aunque todavía por conquistar) que le irá coloreando de un fuerte matiz político, por efectos del cual se irán administrativizando, a su vez y en paralelo, hasta casi niveles de mera ejecución subordinada y profesionalizada, los restantes órganos periféricos, sin excluir los propios gobernadores civiles.

Hasta aquí un poco la «teoría general» de la figura que nos ocupa. Veamos ahora hasta qué punto su encaje pacífico en los esquemas rigidamente preestablecidos de nuestra actual Administración periférica, y con ello su propia utilidad institucional, van a resultar problemáticas. En efec-

to, los «Delegados del Gobierno» (art. 154 C), «Gobernadores Generales» (art. 1.º DR 2238/1980), «delegados generales del Gobierno» (RRDD 3184, 3185/1980 y 1801/1981, en relación con el RD 249/1982) y, nuevamente «delegados del Gobierno» (Ley 17/1983) son, sin duda, uno de los cargos que más quebraderos de cabeza está llamado a proporcionar, tanto a los estudiosos (15) como a los políticos y gobernantes. Y ello por las razones que vamos a ir viendo.

Su altísima consagración, mediante norma de rango constitucional, les sustrae a la potestad organizatoria del Gobierno y aun de las mismas Cortes Generales. Podrían suprimirse los Gobernadores civiles e incluso, con

(15) La bibliografía sobre los Delegados del Gobierno o relacionada con ellos es ya, ciertamente, extensa y viene dada por los siguientes trabajos: M. BASSOLS COMA, *Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución*, en el núm. 89 de esta REVISTA (1982); M. A. CALVO GONZÁLEZ, *El delegado del Gobierno*, en «Revista de Derecho Público», UNED, núm. 5 (1982); D. CÁMARA DEL PORTILLO, *La figura del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, en «REVL», 210 (1981); A. GONZÁLEZ HERNANDO, *El Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Madrid, 1980; M. GARCÍA ITURRIAGA, *Aspectos críticos del nuevo Estatuto de Gobernadores Civiles*, en el «Boletín de Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior», núm. 85 (1982); F. DE LIAÑO Y ARGÜELLES y A. VALLES COPEIRO DE VILLAR, *Notas para un Estatuto del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, en «DA», núm. 187 (1982); E. LINDE PANIAGUA, *El delegado del Gobierno*, en «DA», núm. 182 (1981); *La coordinación de las Administraciones públicas en la Constitución española*, Madrid, 1981; *El Delegado del Gobierno como Director de la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, en «Jornadas de Estudio sobre la Organización Territorial del Estado», organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado (1983); M. MONTORO PUERTO, *La provincia en la tensión Administración del Estado-Administración de las Comunidades Autónomas*, en «Jornadas de Estudio...»; J. MUÑOZ GONZÁLEZ, *Aproximación a un estudio de las Delegaciones Generales del Gobierno*, en «Jornadas de Estudio...»; M. NAVARRO PALACIOS, *La Delegación General del Gobierno como instancia administrativa*, en «Jornadas de Estudio...»; J. C. URETA DOMINGO, *La reforma de la Administración periférica del Estado como presupuesto del Estado de las Autonomías*, en «Jornadas de Estudio...»; y UREA, *El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas*, en «Revista Vasca de la Administración Pública», número 5 (1983).

Después de redactada la presente nota se hace pública en el «Boletín Oficial del Estado» correspondiente al día 11 de enero de 1985 la sentencia del Tribunal Constitucional número 123/1984, de 18 de diciembre, de la que, por su especial interés, no renuncio a transcribir el siguiente inciso de su considerando octavo: «... al Delegado del Gobierno no sólo le compete dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino coordinar tal Administración con la Administración propia de la Comunidad, de suerte que la coordinación en materia de Protección Civil (y, por criterio de extensión analógica, pienso que también en todos los demás supuestos) de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con los de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma, deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma», sin perjuicio —se entienda— de la intervención de otros Organos con funciones coordinatorias concurrentes; concretamente, y en el caso fallado, de la Junta de Seguridad prevista en el artículo 17.4 del Estatuto de Autonomía Vasco.

Lo más destacable de esta Sentencia es cómo el Tribunal Constitucional se cree en el deber de recordarles a las Administraciones Estatal y Autonómica la existencia de un órgano con funciones directivas y coordinatorias constitucionalmente sancionadas y de cuya preceptiva intervención sería ilegal, por lo tanto, prescindir.

reservas, la propia Administración periférica provincial dirigida por ellos (por virtual consunción de funciones y reestructuración regional o comarcal de las pocas que les quedaran), pero no así la Administración periférica regional, cuya cabeza (a falta del cuerpo y de las extremidades) ha puesto ya, por anticipado, la propia Constitución, generando así una dinámica favorable para su expansión. Cualquier proyecto organizativo de nueva planta que intentara privarles de la potestad de «dirigir» la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma sería inconstitucional. Habrá que hacer aquí verdaderos malabarismos jurídicos para precisar qué potestades, competencias o atribuciones forman parte del «contenido esencial» predicable de la función de «dirigir» y cuáles no, pues si se les desposeyera de las primeras el modelo resultante sería, a todas luces, constitucionalmente recusable (16).

Como por otra parte tal núcleo de competencias, inherente a todo poder directivo, está llamado a ejercerse sobre el entero territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el número de provincias de que conste, se comprende las dificultades que el obligado acoplamiento institucional de su figura con la de los gobernadores civiles de su demarcación va a conllevar y que forzará a que las atribuciones de estos últimos se tengan que «reajustar a la baja», en evitación de duplicidades manifiestas. Si, como hemos visto, las antiguas delegaciones provinciales se han transformado en direcciones provinciales departamentales (más tarde declaradas también en situación de «a extinguir»), los Gobiernos civiles, por efecto de la misma dinámica centrípeta en torno a las Delegaciones del Gobierno, podrían transformarse, a su vez, en meras Subdelegaciones provinciales de estas últimas.

La diferencia estibaría en que mientras las Direcciones provinciales departamentales (o las Unidades que les sustituyan) constituyen un típico ejemplo de división «funcional» o por servicios en el seno de una demarcación territorial menor (la provincia), las Subdelegaciones provinciales del Gobierno (ahora «Gobiernos civiles») constituirían un típico ejemplo de división «territorial» (y no funcional) en el seno de una demarcación más extensa (la Comunidad Autónoma respectiva). ¿Hasta qué punto resultará racional y defendible esta superposición de escalones funcionales y territoriales a la hora de articular las atribuciones directivas de los delegados del Gobierno?

Valdrá la pena que nos detengamos un poco en el análisis de esta cuestión, aunque con ello reincidamos en argumentaciones ya reiteradamente expuestas a lo largo de este trabajo. La superior autoridad que el Gobernador civil ostenta, en su condición de Jefe de la Administración provincial, la ejercerá por medio de la subordinación que le deberán y de la asistencia técnica que le prestarán los diferentes Directores provinciales departamentales que se hallen al frente de cada uno de los ramos o servi-

(16) Sobre el concepto y alcance de las «funciones directivas» en el seno de las organizaciones administrativas, me remito a mis anteriores trabajos, *Las funciones administrativas: su enumeración y análisis crítico*, en «DA», núms. 115 y 116, y *Algunas puntualizaciones en torno a la función directiva: directivos, jefes y especialistas*, en «RISA», núm. 4/1978.

cios administrativos en que orgánicamente se estructure dicha Administración provincial.

Pero, a su vez, los referidos Directores provinciales departamentales, además de su ya dicha dependencia directa e inmediata (subordinación) de los Gobernadores civiles respectivos (art. 1.º RD 1317/80 y 3.º RD 1801/81), van a verse sometidos, simultáneamente, a otra doble dependencia: a) a la que, de manera menos directa e inmediata, si se nos permite expresarnos así (pero no ya precisamente «a través de los correspondientes Gobernadores civiles», como exigía el art. 6.º-1 del RD 2238/80, derogado más tarde por la Ley 17/83), ejercerán sobre ellos los delegados del Gobierno en cuanto primeras y superiores autoridades de toda la Administración periférica del Estado, tanto de la regional como de la provincial, y, por lo mismo, parece que únicamente sometidos en su ejercicio a las directrices e instrucciones que les curse el propio Gobierno o cualquiera de sus Ministros; y b) a la que, de manera asimismo directa e inmediata, continuarán ejerciendo sobre ellos los correspondientes órganos centrales, respecto de los que conservarán su plena dependencia funcional, como antes de la reforma, con la ineludible consecuencia de seguir recibiendo instrucciones directas de los mismos, ante los que únicamente responderán de su gestión caso de serles ésta cuestionada por los Gobernadores civiles o delegados del Gobierno, cuyas potestades para suspender sus acuerdos quedan reducidas así a la nada (art. 3.º RD 1223/83).

Si las consecuencias jurídicas conectables a la tercera y última de las tres dependencias funcionales o de mando expuestas, no se suprimen o recortan, ello constituiría la más concluyente demostración de que los antiguos Delegados provinciales ministeriales, y con ellos la Administración periférica misma que, en buena parte, encarnaban, simplemente habría cambiado de nombre y magnitud, pero no de esencia, reduciendo virtualmente a cero las posibilidades reformadoras inherentes a la creación de la figura de los Delegados del Gobierno y a la simultánea remodelación del cargo de Gobernador civil.

Este *test* de verificabilidad y credibilidad sobre el verdadero alcance de la reforma emprendida, no lo podemos realizar, sin embargo, en base al único apoyo que nos presta la numerosa, compleja, dispersa y contradictoria normativa reiteradamente citada a lo largo de este trabajo, la cual, como dirían los ingleses, con evidente cálculo de hasta dónde se podía llegar demasiado lejos sin conmocionar el entero sistema, se ha limitado, hasta ahora, a proclamar unas dependencias orgánicas y funcionales en permanente entrecruzamiento y a reconocer en favor de los delegados del Gobierno y de los Gobernadores civiles, en su idéntica condición de delegados del Gobierno en demarcaciones distintas pero superpuestas, un amplio repertorio de atribuciones estereotipadas igualmente superponibles entre sí e invariablemente referidas a unas mismas funciones de dirección (más o menos superior e inmediata); coordinación; inspección; sanción; suspensión; promoción e impulso; recepción, transmisión y ejecución de directrices;

comunicación y enlace; etc. Demasiadas abstracciones; insuficientes concreciones (17).

Se explica, por ello, que la doctrina, insatisfecha ante una tal situación, haya tratado de extraer de aquellas atribuciones directivas (pero dudosamente jerárquicas y articulables como verdaderas instancias administrativas) y de su puesta en relación con el valor institucional y primacía de rango atribuible, por la Constitución y por la reciente Ley 17/83, a la figura del Delegado del Gobierno, más amplias consecuencias y concretos efectos de los que la *praxis* vivida ha ido alumbrando hasta aquí. En este sentido, J. L. PIÑAR MAÑAS, en un reciente trabajo, se expresa en estos términos:

«queda claro, pues, que (todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin excluir los Gobernadores civiles), se encuentran en indudable relación jerárquica respecto del delegado del Gobierno» (la cursiva es mía).

Rotunda afirmación la transcrita que, sin embargo, se ve forzado a atemperar unos renglones más adelante por esta otra, mucho más cauta y escéptica ya:

«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 del Gobierno. La Ley sigue tratando con excesiva cautela su poder de dirección. No obstante, *debe entenderse* que el mismo *puede y debe* dirigir jerárquicamente la Administración periférica, pues ese y no otro es el precepto recogido en el artículo 154 de la Constitución (...). Nada impide, pues, que el delegado del

---

(17) Es curioso constatar cómo se van repitiendo, casi literalmente, las funciones asignadas, en sus respectivos ámbitos territoriales, a los delegados del Gobierno y a los Gobernadores civiles (vid. arts. 6.º DR 2238/1980 y 6.º Ley 17/1983, frente a los arts. 11 y 16 del Real Decreto 3117/1980), hecho que probaría, por sí solo, su identidad o proximidad de naturaleza y que está llamado a acarrear, lógicamente, si no se impide a tiempo, una correlativa reproducción o trasposición de estructuras y de servicios en los escalones regional y provincial. Sólo una excepción, aunque notable, habrá que señalar: las funciones relacionales de enlace, representación, comunicación, cooperación y coordinación con la Administración Autonómica, así como la eventual impugnación en vía contenciosa de sus actos y acuerdos, queda reservada, en exclusiva, a los delegados del Gobierno, con exclusión de los Gobernadores civiles, que sólo conservan tales funciones respecto de la Administración local, pero, en ningún caso, de la Autonómica, y, cuando se trate concretamente de la coordinadora, únicamente «cuando así proceda» (vid. arts. 6.º Ley 17/1980, frente a art. 11, letras *f* y *g*, del RD 3117/1980).

La razón de ello habrá que verla, seguramente, no sólo en motivos de correlación o identidad territorial, por cuanto que las Comunidades Autónomas también podrían montar sus servicios a escala provincia o, incluso, comarcal, sino en la índole esencialmente política que de tales funciones parece trascender y que podría determinar un desplazamiento hacia arriba de las mismas en beneficio de la propia Administración central.

Gobierno dé verdaderas órdenes vinculantes... sin que el Gobernador civil, Director provincial u órgano periférico de que se trate, pueda negarse a su cumplimiento en base a una dependencia orgánica o funcional de un concreto Departamento ministerial (...). 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»* (18) (la cursiva es mía).

De haber seguido en su línea de pensamiento (y, casi diría, que también de deseo) a una conclusión más hubiera debido llegar J. L. PIÑAR MAÑAS: a la coherente y correlativa conversión de los delegados del Gobierno en los órganos de la segunda instancia administrativa ante los eventuales recursos de alzada interponibles por los administrados contra cualesquiera resoluciones administrativas dictadas por los Gobernadores civiles o por los diferentes Directores provinciales departamentales (y, por extensión, también por los recién creados Directores comisionados regionales y demás Jefaturas de este ámbito), en el marco de sus competencias propias o desconcentradas. Supuesto, claro está (lo que no es suposición baladí), que siguiesen reteniendo o les fuesen atribuidas con posterioridad, verdaderas competencias (esto es, poderes de decisión frente a terceros) y no meras funciones de gestión, tramitación, estudio o propuesta, sin trascendencia externa allende el ámbito de la propia organización, ni valor para erigirles en «autoridades» frente a los administrados.

Con la coherente admisión de la consecuencia expuesta, no sólo quedaría agotada la vía administrativa en el marco territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma; abierta en él la contencioso-administrativa (art. 122 LPA); y afirmado rotundamente el principio constitucional de desconcentración (art. 103 C); sino que, de veras, podría empezar a hablarse de una auténtica Administración periférica (paralela a la autonómica y perfectamente coordinable con ella) y de un correlativo y gradual debilitamiento de sus vínculos de dependencia orgánica y funcional respecto de la Administración central del Estado, la cual vendría a perder así no poco de su excesivo peso gestor y a reafirmar su genuina función planificadora, normativa, coordinadora, documental y de alta inspección que para ella postulan y urgen los artículos 22 y 23 de la Ley del Proceso Autonómico.

Para reducir el cúmulo de disfunciones expuestas, y de otras que en seguida iremos viendo, y articular una auténtica Administración periférica del Estado en torno a los delegados del Gobierno, serían precisos estos tres requisitos o presupuestos: *a)* pluralidad de órganos y de servicios; *b)* actuando sobre una pluralidad de demarcaciones territoriales pero concéntricamente interdependientes; y *c)* existencia de una jefatura superior, única y común a todos los servicios, con la consiguiente posibilidad de di-

(18) Vid. J. L. PIÑAR MAÑAS, *La Administración periférica civil del Estado*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA (1983), pp. 1928 y ss.

rección concentrada de los mismos, ya lo sean de ámbito comarcal, provincial o regional, marco este último al que, por la inercia y coherencia internas del propio sistema, debería tenderse y, en efecto, tiende el RD 1223/83, pese a la indesmontabilidad que al marco provincial parece atribuir el artículo 141.1 de la Constitución.

Pero ya he dicho que no acaban aquí las disfunciones resultantes de la difícil articulación «orgánico-funcional» y «ascendente-descendente» entre el Gobierno, sus Ministros y los Directores generales, de una parte, y los delegados del Gobierno, los Gobernadores civiles y los diferentes Directores territoriales (comarcales, provinciales o regionales) de otra. Si atribuimos a los delegados del Gobierno, en la línea de cuanto ha quedado expuesto, las funciones resolutorias y revisorias en todos los asuntos administrativos que tengan su origen o deban ser cumplidos en su demarcación, la sorprendente conclusión que se obtiene es ésta: los Gobernadores civiles estarían, sin más, de más, por cuanto no serían otra cosa que meras duplicaciones orgánico-funcionales, siquiera a escala territorial menor, de los delegados del Gobierno.

Si para evitar tal duplicación se les reajustase «a la baja» sectorializando sus funciones y reduciéndolas a sólo las de carácter preparatorio y ejecutor de las decisiones directamente tomadas, o por tomar (a salvo los casos de delegación de atribuciones), por los delegados del Gobierno, tal duplicación volvería a reproducirse, solo que ahora respecto de los diferentes Directores provinciales departamentales, que serían los que empezaría a estar de más, por cuanto sus funciones, que forzosamente tendrían que serlo también de preparación y ejecución, atendida su mayor especialización técnica, vendrían a coincidir con las de los Gobernadores civiles, siquiera proyectadas sobre unos ámbitos o asuntos más específicos. De esta manera, los delegados del Gobierno pasarán a tener, en su escalón territorial provincial, un doble nivel de subordinados, encargados por igual de prestarles la asistencia técnica indispensable para la normal preparación y ejecución de sus acuerdos: uno genérico, representado por los Gobernadores civiles, y otro específico, atribuido a los diferentes Directores provinciales departamentales.

Este esquema, una vez disparado hacia su propia racionalidad, y teniendo en cuenta la tradicional superioridad de rango de los Gobernadores civiles respecto de los Directores provinciales departamentales, acabará provocando una correlativa reconversión o reducción a la baja de estos últimos, por el empuje descendente de los primeros, hasta hacer de ellos unos funcionarios más, recubriendo un puesto de trabajo más (nunca ya un cargo o un órgano revestido de autoridad o de representación propias) de la correspondiente plantilla orgánica del Gobierno civil en que se integren, a los niveles orgánicos de Jefes de sección, Jefes de servicio o Subdirectores generales, según la categoría o importancia del propio Gobierno civil.

Pero las cosas (lo que ya es y tiende a seguir siendo) tienen su propia dinámica, que no siempre les hace avanzar en la dirección querida por el reformador. En este sentido, resulta fácilmente comprobable que cuanto más se politice un órgano o un cargo y mayor poder directivo tienda a acumu-

lar, más forzará a una correlativa profesionalización y tecnificación de los restantes órganos y funcionarios que le estén subordinados. Aplicado este principio a los delegados del Gobierno, significará que su pretendida potenciación, en cuanto Jefes o Directores de la Administración periférica en su conjunto, antes va a requerir de la colaboración permanente de unos buenos técnicos y especialistas en los diferentes ramos y servicios en los que estructuralmente se descomponga la total actuación funcional de un Gobierno civil (por ejemplo, un Secretario general al frente de los Servicios administrativos; un médico, al frente de los de carácter sanitario; un ingeniero de caminos para hacerse cargo de los de naturaleza viaria, etc.; todo ello, como es lógico, en la medida y extensión en que tales Servicios no hayan sido transferidos a las Comunidades Autónomas) que de la asistencia de unos directivos no profesionalizados y, como es natural, más avezados al enfoque y tratamiento político de los problemas que a aplicarles las soluciones técnicamente más ventajosas.

En este sentido, en la medida en que los Gobernadores civiles, por su larga tradición de mando, por su carácter no funcionarial, por su carencia de una preparación técnica específica y por la amplitud y proyección social de sus funciones y cometidos, puedan seguir siendo y actuando como unos cargos residualmente politizados, antes que como unos profesionales al servicio de una gestión técnica eficiente, en esa misma medida, tenderán a entrar en conflicto con los delegados del Gobierno, lo que les colocará, de cara a su remodelación y pervivencia futura, y frente a las aspiraciones hegemónicas de estos últimos, en una posición de mayor riesgo y precariedad que la corrida por los propios directores provinciales departamentales en cuanto complementos funcionalmente necesarios de los delegados del Gobierno.

Sólo la duplicidad de demarcaciones territoriales en las que los delegados del Gobierno y los Gobernadores civiles respectivamente actúan, y la sustantivación excesiva del marco provincial a impulsos de su constitucionalización por el artículo 141.1 de la Constitución, podría justificar plenamente la pervivencia de los Gobernadores civiles en su actual *status* y el montaje de una Administración periférica a dos niveles o instancias territorialmente superpuestas, con lo que, de rechazo, se les evitaría a los delegados del Gobierno el tener que despachar con tantos Jefes sectoriales de un mismo ramo o servicio como provincias tenga la respectiva Comunidad Autónoma (en el caso de Andalucía, saldría un número de subordinados directos realmente incontrolable) en vez de hacerlo con unos pocos Gobernadores civiles con los que formaría algo así como el Gobierno regional del Estado en su dimensión central o no autonómica.

Por último, si en el juego de las relaciones ya examinadas entre los delegados del Gobierno, los Gobernadores civiles y los Directores provinciales departamentales, volvemos a reintroducir, como resulta obligado hacerlo, la recién creada figura de los Directores comisionados regionales, las alteraciones y los cambios de sentido que se producirían en aquellas relaciones no parece que sean de muy difícil anticipación.

Si con la supresión de los antiguos Delegados provinciales de cada Mi-

nisterio, a la que paulatinamente habrá de seguir la de los Directores provinciales departamentales que los sustituyeron, se pretendió vertebrar la Administración periférica en torno a la potenciada figura de los Gobernadores civiles, los cuales, por ministerio de las normas reformadoras, irían atrayendo a su órbita competencial la totalidad de los servicios residuales no transferidos; con la posterior creación de los Directores comisionados regionales se va a generar, previsiblemente, en el seno de aquellas relaciones, una nueva dinámica cuyos efectos y alcance bien podrían ser éstos: *a)* un progresivo reagrupamiento de los servicios de carácter técnico, a escala territorial regional; *b)* una reaparición, por salto hacia arriba o al alza, de los antiguos Delegados provinciales, los cuales, pasando a ser menos en número o cantidad, podrían llegar a ser más en poder o calidad; *c)* un intento de reconstrucción de las líneas de relación jerárquico-verticales entre los nuevos Directores Comisionados y sus correspondientes órganos directivos centrales, «puenteando» a los Gobernadores civiles y a la línea de dependencia y representación únicas encarnada por ellos (19); *d)* en suma, un

---

(19) En relación con los Gobernadores civiles, y aunque por ellos ha apostado ya el propio legislador [art. 23, c), de la Ley del Proceso Autonómico], hay que reconocer que, por lo general, y desde que se inició dicho proceso, no han tenido muy buena prensa, variando las opiniones hostiles, desde quienes proponen pura y simplemente su supresión, por doble incompatibilidad funcional con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los delegados del Gobierno en las mismas (caso de las Autonomías catalana y vasca; de sus políticos y de la doctrina que les es especialmente afecta), hasta quienes abogan por su profunda transformación o remodelación «a la baja». He aquí algunos botones de muestra: «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» (E. LINDE PANIAGUA, *La coordinación...*, op. cit., p. 91); «sólo al Delegado del Gobierno corresponde la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. Ello no impide que al frente de cada provincia exista un Subdelegado del Delegado del Gobierno, encargado de dirigir o impulsar los servicios periféricos de carácter y estructura provincial. En todo caso, las funciones y cometidos de estos Subdelegados no son equiparables ya a las tradicionales funciones de los Gobernadores civiles al frente de sus provincias» (M. BASSOLS, *Las relaciones...*, op. cit., p. 77); «los Gobernadores civiles 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 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» (J. L. PIÑAR MAÑAS, *La Administración periférica...*, op. cit., p. 1929).

Entre los defensores de los Gobernadores civiles (que tampoco faltan), podríamos citar al profesor A. GUAITA, del que entresacamos el siguiente párrafo: «Con siglo y medio de historia a sus espaldas, no parece fácil que los Gobernadores civiles se dejen segar la hierba por estos recién llegados (los delegados del Gobierno), especialmente si se comunican directamente con los Ministros del Interior, de Administración Territorial, etc., y éstos operan también *per saltum, omisso medio*, 'puenteando' al Delegado General del Gobierno» (*La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA, 1983). Entre los defensores de la figura del Gobernador civil destaca igualmente, en línea de coherencia con su conocido «provincialismo», el profesor T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su sugestivo trabajo *La figura del delegado de Hacienda en la Administración española*, «Hacienda Pública Española», núm. 75, pp. 376 y ss.

debilitamiento del marco provincial y de cuantas autoridades, órganos y servicios lo integren, en beneficio de los de nueva creación regional, más fáciles de dirigir y coordinar directamente por los delegados del Gobierno, sin otro apoyo que el que les pudieran prestar los Directores comisionados puestos al frente de los mismos, bajo su autoridad.

El desenlace de todo este proceso bien podría ser (y a eso parece tenderse) la elección de una nueva vía para el robustecimiento de la figura del Delegado del Gobierno, en torno al que se iría montando, progresivamente, una especie de *reconversión regional de nuestra Administración periférica*, previo el correspondiente desmontaje, en paralelo, de la periférico-provincial. Las disposiciones más recientes apuntan en tal sentido. Tales las Ordenes del Ministerio de Sanidad y Consumo de 13 de junio y 27 de julio de 1984 («BOES» del 15 de junio y 7 de agosto) por las que se nombran los primeros Directores comisionados de nuestra Administración en sendas Comunidades Autónomas (las del País Vasco y Andalucía) y el RD 1712/84, de 1 de agosto («BOE» del 22 de septiembre), por el que se crea la Comisión Delegada en Cataluña (no así en cada una de sus cuatro provincias) de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de obras de importancia histórico-artística. Por las primeras de las Ordenes citadas, la representación departamental ostentada por los Directores comisionados (con la que parece querer reconstruirse una nueva verticalización de relaciones) se entenderá atribuida y habrá de ser ejercida «bajo la autoridad del delegado del Gobierno»; por la segunda de ellas, se invoca expresamente el articu-

---

A nivel de «política legislativa» el futuro de los Gobiernos civiles fue planteado recientemente al Gobierno por el Senador D. José Cholbi Diego, por medio de las dos preguntas siguientes: «1. ¿Es consciente el Gobierno de la necesidad de proceder lo antes posible a estructurar los Gobiernos civiles de acuerdo con la situación creada? 2. ¿Existen planes coherentes para ubicar próximamente los distintos servicios no transferidos?». A ambas preguntas respondió el Gobierno, a su vez, en los siguientes términos: «He aquí, pues, todo un programa de reforma de la Administración Periférica, el plasmado en la Ley del Proceso Autonómico, y que perfila al Gobernador Civil en Jefe de la Administración periférica provincial, al erigir a aquél en, prácticamente, el único delegado de la Administración del Estado en la provincia... Todo ello sin perjuicio de que por el Gobierno, y al hilo de lo preceptuado por la Ley del Proceso Autonómico, se promueva una reforma global y en profundidad de la Administración periférica del Estado —en concordancia con la que es preciso realizar en el ámbito de los servicios centrales— sobre el eje del Gobernador civil y que, de seguro, habrá de afectar a sus competencias, actualmente plasmadas en el Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, sin olvidar la incidencia que sobre esta figura haya podido producir ya la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución... Así, en los Gobiernos civiles, irán encajándose las diferentes dependencias provinciales que no hayan sido transferidas y será, en suma, el calendario y contenido de las transferencias el que determine qué servicios o dependencias van o no a incardinarse y en qué términos en los Gobiernos civiles. Ello, en coherencia con lo anteriormente expuesto, perfilará, a través de la correspondiente reforma, una modulación de la figura del Gobernador civil y una reestructuración de los servicios bajo su dependencia. Y sobre esta reforma se está trabajando en el Gobierno para ofrecer próximamente un modelo global de la Administración periférica en el contexto del Estado de las Autonomías». [Tales preguntas y respuestas están tomadas del «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (Senado). Serie I, núm. 74, de 3 de mayo de 1984, y de la Revista «Documentación Administrativa», núm. 200, pp. 202 y ss., que las reproducen.]

lo 6.º de la Ley 17/83 para delegar precisamente en el delegado del Gobierno en Cataluña las atribuciones a que hace referencia.

Habrà que valorar, no obstante, el riesgo de que la historia se repita. Igual que los Gobernadores civiles dejaron de ser muy pronto los verdaderos Jefes de la Administración provincial por la acción erosiva y de autoafirmación ejercida por los diferentes Delegados provinciales con el decidido apoyo de sus Ministros respectivos, muy bien (o muy mal) podría volver a protagonizarse aquella historia, ahora entre los delegados del Gobierno y los Directores comisionados, con sus respectivos Ministerios al fondo.

Bien es verdad que el contexto histórico-político en que les ha correspondido actuar a unos y otros varía sustancialmente, y, no menos cierto, que la norma de creación de los Directores comisionados, según hice notar más arriba, arbitra remedios para que tal cosa no ocurra; pero cierto, igualmente, que es mucho más fácil crear riesgos que prevenirlos, una vez creados, y que cuando se arroja al mundo físico o al mundo jurídico un nuevo ser o una nueva institución, nadie puede saber para qué va a servir ni el juego que va a dar.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

El resultado al que nos ha conducido el largo análisis hasta aquí efectuado, no puede ser en su conjunto más desconcertante: una misma Administración (la del Estado) no sólo renuncia a utilizar como propias las otras Administraciones Territoriales (la Autonómica y la Local), sino que se autoorganiza territorialmente a dos niveles o escalones (el regional y el provincial), de difícil, cuando no imposible armonización entre sí y con relación a las otras Administraciones actuantes sobre el mismo territorio, las cuales aparecen investidas legalmente, a su vez, con un elenco de funciones, servicios y potestades que coinciden materialmente en más de un 75 por 100 con las del propio Estado.

Digamos, finalmente, como resumen de todo lo expuesto, que la situación descrita trae su causa o vicio original del modelo mismo de organización territorial diseñado por la propia Constitución, la cual se ha quedado a mitad de camino, entre las estructuras propias de un Estado federal y las heredadas de un Estado centralista y unitario, que se resiste a ser desmontado en sus estructuras centrales y periféricas preexistentes, planteando con ello delicados problemas de articulación con las Administraciones autonómicas nacientes (20). El producto resultante es lógico que no

(20) En el reciente debate sobre el «estado de la nación» celebrado el día 24 de octubre de 1984 en el Congreso de los Diputados, el Presidente del Gobierno, don Felipe GONZÁLEZ, en respuesta a una intervención del portavoz de la Minoría Catalana Sr. ROCA Y JUNYENT, cuyo Partido, como es bien sabido, postula la supresión del marco provincial y de los Gobernadores Civiles, abordaba el problema que sigue planteando la reforma de la Administración Periférica, en los siguientes términos, que bien merecen ser traídos aquí como colofón a cuanto se lleva dicho y como posible arranque para una eventual continuación del presente trabajo: «Estoy de acuerdo en que hay que eliminar toda la duplicidad administrativa. De hecho, se

haya podido ser óptimo, ni siquiera bueno, sino todo lo más posibilista y contemporizador, en función de una serie de variables históricas y políticas, diferentes de unos territorios a otros, y que no admitían, seguramente, un tratamiento igual ni unas soluciones intercambiables, como lo han sido, o a la postre lo van a ser, las elegidas.

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA.

---

van eliminando Direcciones Provinciales; se van suprimiendo por consiguiente organismos periféricos de la Administración, pero lo que hay que hacer es el ajuste entre la prestación de un servicio y la prestación de otro. Aunque, desde luego, evitar la duplicidad no quiere decir que desaparezca la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas. Hay determinados servicios, determinadas competencias, que legítimamente seguirán siendo competencias de la Administración Central y que, naturalmente, habrán de tener sus órganos de ejecución en las Comunidades. No todo tendrá que realizarse a través de la Comunidad Autónoma. Por esa misma regla de juego tendríamos que concluir que, cuando hay una Administración Local, todo lo que se relacione con el ciudadano deberá prestarse a través de la infraestructura de la Administración Local... *Evitar duplicidades, sí; excluir totalmente la presencia de la Administración Central en cada uno de los territorios de España, no; no es posible, no es conveniente, no es bueno* («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», año 1984, núm. 158).