

Órganos territoriales

Sumario: I. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—1.1. Derecho Comparado.—1.2. Antecedentes históricos en el Derecho Español.—1.3. La figura del Delegado del Gobierno en la normativa postconstitucional.—II. COMPETENCIAS DE LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—III. COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS.—IV. COMPETENCIAS SOBRE SIMPLIFICACIÓN DE ESTRUCTURAS.—V. DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES INTEGRADOS.—VI. RELACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.—6.1. Las relaciones con la Administración Autonómica.—6.2. Las relaciones con la Administración Local.—VII. COMISIÓN TERRITORIAL DE ASISTENCIA AL DELEGADO DEL GOBIERNO.—VIII. LOS SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO EN LAS PROVINCIAS.—IX. LOS DIRECTORES INSULARES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.—X. SIMPLIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS.—10.1. Evolución Histórica.—10.2. La administración única.—XI. DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO.—11.1. La estructura de las Delegaciones del Gobierno.—11.2. La estructura de las Subdelegaciones del Gobierno y las Direcciones Insulares.—XII. CRITERIOS SOBRE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS.—XIII. CRITERIOS SOBRE ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS NO INTEGRADOS.—13.1. Las Delegaciones de Hacienda.—13.2. Las Delegaciones Regionales y Territoriales de la Intervención General del Estado.—13.3. La Abogacía del Estado.—13.4. El Fondo de Garantía Salarial.—XIV. DEPENDENCIA DE LOS SERVICIOS NO INTEGRADOS.

I. LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El presente artículo, objeto de análisis, abre el Capítulo II «Órganos Territoriales», del Título II «Administración General del Estado» de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, que viene a referirse a la conocida como Administración Periférica del Estado.

En este sentido, lo primero que hace la Ley es regular la figura sobre la que, como veremos más adelante, va a girar esta Administración, una

* Letrado de las Cortes Generales.

vez que se considera que la evolución del Estado Autonómico obliga a replantearse las funciones y estructura de la Administración de éste en todo el territorio nacional. En realidad, toda la sección primera de este título viene a establecer el régimen jurídico del Delegado del Gobierno y su órgano de apoyo, al que haremos referencia en el correspondiente comentario al artículo 28, dando por concluido el proceso de adaptación jurídica necesaria tras la Constitución española.

En efecto, la figura del Delegado del Gobierno será una de las principales novedades de la estructura organizativa de la Administración Periférica del Estado, que establece la Constitución de 1978 en su artículo 154, al señalar que: «Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la comunidad.»

En todo caso, el estudio de esta figura que ahora nos ocupa, debe partir, a mi entender, de un somero análisis de sus antecedentes históricos y de las posibles similitudes con otras de nuestro derecho vecino, si bien, ya adelante, que el Delegado del Gobierno no encuentra precedente claro en nuestro derecho histórico, como tampoco en el derecho comparado, a pesar de las confusiones a las que nos pudiera llevar la comparación de su redacción con la del ya derogado artículo 124 de la Constitución italiana.

1.1. Derecho Comparado

Por lo que al derecho comparado se refiere, y dejando a un lado figuras de escasa trascendencia como el Delegado del Gobierno para los Territorios de Ultramar francés y el Ministro de la República para las regiones autónomas de Azores y Madeira en Portugal, encargado de la supervisión de las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la región y su coordinación con las ejercidas por ésta, el estudio del derecho de otros países nos lleva a analizar especialmente la figura del Comisario italiano, hoy desaparecida y la del Comisionado alemán.

En este sentido, aunque el artículo 154 parece copiado, prácticamente en su literalidad, del artículo 124 de la Constitución italiana, lo cierto es que estas dos figuras tiene una naturaleza y status muy diferente. Así, por lo que a su posición se refiere, el Comisario italiano tenía una relación de subordinación respecto a los órganos centrales, calificándose incluso por autores como Spagna Musso¹ de jerárquica en todas las regiones menos en Sicilia.

Por otra parte, respecto al ejercicio de sus competencias, el Comisario italiano ejercía dos funciones básicas la de «soprintendenza» y la de «coordinamento» y la función de control. Sin embargo, la ambigua formulación constitucional de las dos primeras provocó un doble efecto:

¹ *Corso di Diritto Regionale*, CEDAM, Padova, 1983, pp. 281 y ss.

El primero radicaba en la aparición de numerosas posturas doctrinales que señalaban que estas funciones de supervisión y coordinación se referían a la Administración estatal en las regiones, mientras que, en relación con la Administración de éstas, y sin perjuicio de las diferencias existentes entre las de estatuto ordinario y las de estatuto especial², actuaban básicamente de órgano de transmisión de información o de instrucciones emanadas del Gobierno para el ejercicio de las funciones delegadas en la región, es decir, ejercían una labor de mero conocimiento.

El segundo de los efectos consistió en que la función más regulada y desarrollada fuera la de control del Gobierno sobre la actividad regional, tanto administrativa como legislativa, apoyándose en los artículos 125 y 127 del texto constitucional, en los cuales, se regulaba, por un lado, la posibilidad de un control de legalidad de los actos de la Administración regional, que se ejercía a través de una comisión de control, integrada por funcionarios estatales y presidida por el Comisario y, por otro, se establecía un control de legitimidad de las leyes, al señalar que *«toda ley aprobada por el Consejo Regional se pondrá en conocimiento del Comisario que, salvo en caso de oposición por parte del Gobierno, deberá dar el visto bueno en el plazo de 30 días a partir de la comunicación, y entonces, a los diez días de su visto bueno, se promulgará»*.

En todo caso, la reciente reforma constitucional Italiana, que ha venido a modificar la organización territorial del Estado, ha supuesto la desaparición de la figura del Comisario al derogar el artículo 124 y, consecuentemente, ha hecho desaparecer tanto la función de control de legitimidad como la de control de legalidad del artículo 127 que, en la actualidad, reconoce a la Corte Constitucional como único garante de la legalidad, regulando a tal efecto un recurso que pueden presentar tanto el Gobierno del Estado como el de las regiones para el caso de que consideren vulnerado el reparto de competencias articulado en la Constitución³.

Mayores diferencias se presentan al analizar la figura del Comisionado alemán, cuyas funciones y competencias están presididas claramente por el principio de un federalismo de ejecución, según el cual, la aplicación de las leyes del Estado se lleva a cabo por los aparatos administrativos de los länder, siendo innecesaria la existencia de una Administración del Estado de carácter territorial, si bien exige, al mismo tiempo, la articulación de un sistema que controle el efectivo cumplimiento por aquéllos de los man-

² Incluso dentro de las regiones con estatuto especial existían diferencias pues, por ejemplo, en Sicilia el comisario no tenía competencia alguna en materias administrativas, mientras que en el Valle de Aosta se suprimió el prefecto y se sustituyó por un representante del Ministerio del Interior que no era propiamente un comisario. Por otra parte, y por lo que respecta a las regiones de estatuto ordinario, la Ley de 10 de febrero de 1973 estableció que el nombramiento de sus comisarios se haría por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación de éste y de acuerdo con el Ministro del Interior.

³ Pedro Pablo Vanegas Gil, «La Autonomía territorial y la Reforma de la Constitución Italiana».

datos establecidos en las leyes federales⁴, control que corresponde precisamente al Comisionado; éste, por tanto, no ejerce competencia alguna de «dirección» sobre actividades administrativas del poder central en territorios dotados de autonomía, porque tales actividades no existen, siendo innecesaria, en consecuencia, la articulación de un sistema de coordinación de dos administraciones a través de un órgano permanente, de ahí su carácter ocasional y no preceptivo.

1.2. Antecedentes históricos en el Derecho Español

Por lo que se refiere a los posibles antecedentes históricos, la primera vez que nuestro derecho introduce una figura con competencias administrativas en más de una provincia es en 1847, cuando se divide el territorio peninsular en once gobiernos generales.

Más tarde, el proyecto de Constitución federal de la I República española de 1873 constituye un antecedente aún más claro que el anterior, ya que, dentro de las facultades que corresponden a los Poderes Públicos de la federación, se incluye la del envío de delegados a los Estados para la percepción de los tributos y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales, además, se contempla que el Poder Ejecutivo tiene facultades para enviar un delegado a cada Estado regional, con encargo expreso de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y de los decretos y reglamentos federales; *«pero sin autoridad ninguna especial dentro del Estado o del Municipio»*.

La Constitución de la II República, de 9 de diciembre de 1931, no configuró con carácter general y preceptivo la existencia de Delegados del Gobierno en las regiones que dispusiesen de autonomía, pero sí previó que la ejecución de las leyes sociales fuera inspeccionada por el Gobierno de la República para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afectasen a la materia, reconocimiento que vendría a reiterarse en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia, si bien, y en caso de discrepancia entre el Gobierno de la República y el de la Autonomía, el órgano competente para resolver era el Tribunal de Garantías Constitucionales. En concreto, en Cataluña se nombró, a propuesta de la Generalidad y con el informe favorable de la Junta de Seguridad, a un Comisario General de Orden Público, con jerarquía de delegado especial del Gobierno para la coordinación de los servicios con los de Orden Público de la Generalidad. Por Ley de 2 de enero de 1935, esta figura se sustituyó por un Gobernador General que asumió todas las funciones que correspondían al Presidente de la Generalidad y que, desde finales de ese mismo año, compartió con las que se atribuyeron a un nuevo Delegado General de Orden Público.

⁴ El artículo 84.3 de la Ley Fundamental de Bonn establece que *«el Gobierno federal ejerce la vigilancia para que los Estados ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente»*, para cuyo fin este Gobierno precisamente envía comisionados ante las autoridades supremas de los Estados.

Durante el Régimen franquista, un posible antecedente lo encontramos en la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, donde se contempla la posibilidad de nombramiento de Gobernadores civiles generales con funciones de Orden Público y jurisdicción sobre el territorio de varias provincias⁵.

También parte de la doctrina⁶ ha destacado, como antecedentes del Delegado del Gobierno, figuras de la organización administrativa de algunas colonias españolas, como por ejemplo:

- el Gobernador General de las islas de Cuba y Puerto Rico, que conforme al Real Decreto, de 25 de noviembre de 1897, era el representante de la Metrópoli y la autoridad superior de la Colonia y jefe de su Administración,
- y el Comisario General del régimen autónomo de Guinea Ecuatorial, regulado por Decreto de 3 de julio de 1964, y que se configuraba como representante del Poder Central con importantes funciones sobre el Consejo de Gobierno de dicho régimen autónomo.

1.3. La figura del Delegado del Gobierno en la normativa postconstitucional

En todo caso, estos antecedentes reafirman la originalidad de la figura contemplada en el artículo 154 de la Constitución de 1978, cuya previsión tuvo su primer desarrollo normativo en el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, que la regulaba con el nombre de Gobernador General, si bien estaba condicionada por el hecho de que en ese momento sólo estaban aprobados los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco y no era posible ni adivinar cuál sería el desarrollo real del Estado de las autonomías que la Constitución sólo enunciaba.

Si bien este Decreto suscitó enormes críticas, no sólo por su contenido sino incluso por su rango, al regular una materia que se entendía debía desarrollarse por ley, podemos ver ciertos puntos comparables, al menos formalmente, con la actual normativa:

- Por lo respecta al *status* de los denominados Gobernadores Generales, se señalaba que tenían precedencia en todos los actos oficiales sobre cualquier otra autoridad con jurisdicción, salvo que asistiese el Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en cuanto le correspondía a éste la representación ordinaria del Estado en la misma, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución. Nada se dice al respecto en la normativa actual, por lo que debe entenderse

⁵ A. Nieto, «De la república a la Democracia: la Administración del franquismo», *REDA*, num. 15, Civitas, 1977.

⁶ Fernando Díaz de Líaño y Argüelles y Antonio Vallés Copeiro del Villar, «Notas para un Estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, num. 187, 1980.

que continúa en vigor en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se regula el Reglamento de Ordenación General de Precedencias en el Estado, que sitúa al Delegado del Gobierno detrás de los Presidentes de los Consejos de Gobiernos de las Comunidades Autónomas y del Presidente de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto.

- En relación a las funciones genéricas que debe desempeñar el Delegado, en la regulación de 1980 ya se apuntaban los dos cometidos básicos que actualmente se le reconocen, esto es, la dirección de la Administración Periférica del Estado y la coordinación de ésta con la de las Comunidades Autónomas. Respecto a la primera, al ejercer el Delegado su superior autoridad sobre los Gobernadores civiles, adoptaba, en coordinación con éstos, las medidas oportunas para preservar los principios de igualdad y proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos en la Constitución y en las leyes, mientras que el artículo 7 del Decreto recogía su naturaleza de canal de información entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas, lo que en realidad comportaba una velada posición de control más que de coordinación.

Las numerosas críticas al Decreto propiciaron que pronto se presentaran diferentes iniciativas legislativas que serían la base de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre. Este largo proceso se justifica, por un lado, en la necesidad de culminar el de aprobación de los Estatutos de Autonomía y, por otro, en la necesaria resolución del recurso de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, que finalmente quedó aprobado como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

La mencionada Ley 17/1983 no pretendió regular la Administración Periférica del Estado, como si lo hace la LOFAGE, ya que se entendía que aquélla debía quedar definitivamente configurada una vez hubiera concluido el proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas; es pues solamente la regulación del Estatuto orgánico del Delegado que pronto debió ser completada con otras normas, pues su regulación no era del todo clara.

Su nombramiento era por Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, pero a efectos retributivos les equiparaban a los subsecretarios que, según la Ley 10/1983 de 16 de agosto, son órganos superiores de los Departamentos Ministeriales. Posteriormente la Ley 12/1995, de 11 de mayo, *de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*, los equiparaba a los Altos Cargos en su régimen de incompatibilidades; de esta forma, además de estar obligados a hacer una declaración de actividades, se encontraban sujetos al régimen de incompatibilidad absoluta con cualquier actividad pública y privada, retribuida o no, ejercida de modo directo o por sustitución y con la prohibición de apoderamiento de cualquier otro puesto, cargo o representación.

Conforme al artículo 6.1K de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los Delegados del Gobierno están incurso en causa de inelegibilidad.

Por otra parte, la Ley de 1983 establecía que la responsabilidad civil y penal del Delegado debía ejercerse ante la sala competente del Tribunal Supremo, sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial nos encontramos con que sus artículos 56 y 57 no regulan esta circunstancia y tampoco establecen la competencia del Tribunal Superior de Justicia, excluyéndose con ello el fuero que se le reconoció inicialmente⁷.

La sede era la capital de la Comunidad Autónoma, salvo que el Consejo de Ministros, atendiendo a las circunstancias, acordase otra cosa y salvo lo que pudiera recoger expresamente el correspondiente Estatuto de Autonomía⁸.

Las sustituciones se hacían por el Gobernador civil de la Provincia donde tuviera su sede la delegación o, en su caso, por el más antiguo de los que hubiere en el territorio de la Comunidad Autónoma; las Comunidades uniprovinciales constituían la excepción, pues necesitaban del acuerdo del Consejo de Ministros para determinar el sustituto, al no existir la figura del Gobernador civil. Sin embargo, el Decreto 1474/1986, de 9 de mayo, vino a establecer que en aquellos gobiernos civiles cuyo titular ostentara la condición de Delegado del Gobierno en una Comunidad Autónoma, los secretarios generales de aquéllos lo serían también de los Delegados del Gobierno a todos los efectos, pudiendo asumir, con carácter accidental, la condición de Gobernador o Delegado. Esta circunstancia puede entenderse modificada de nuevo por el artículo 17 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que contempla que *«los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos»*, de forma tal que sería, otra vez, el Consejo de Ministros quien debería designar al sustituto del Delegado, y sólo cuando no se pronunciase éste podría el mismo Delegado nombrarlo⁹.

En cuanto al cometido del Delegado del Gobierno, según la Ley de 1983, éste ostentaba la representación del Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma y ejercía su superior autoridad sobre los Gobernadores civiles y sobre todos los órganos de la Administración civil del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, correspondiéndole: dirigir esta Administración, coordinarla con la autonómica y controlar la local.

⁷ De hecho esta regulación planteó, según explicaría Lavilla Rubira, dos problemas distintos, el primero relativo a su constitucionalidad, por estar invadiendo una materia que en todo caso debiera regularse por la LOPJ y por operar la reserva de ley orgánica y, el segundo, el relativo a su vigencia. Si bien el autor concluía la constitucionalidad de precepto vino, no obstante, a entender que la entrada en vigor de la LOPJ había derogado el mencionado artículo 3.2 de la Ley del 83.

⁸ Así el Consejo de Ministros acordó que la Delegación de Galicia no estuviera en Santiago y el Estatuto de Canarias establece que la sede de la Delegación es Las Palmas.

⁹ El artículo 17.1 de la Ley 30/1992, en su último inciso, señala: *«si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa»*.

Sin embargo, en el ejercicio de estas funciones encontró innumerables dificultades, pues no poseía una posición jerárquica sobre el Gobernador civil¹⁰, se encontraba con una fuerte departamentalización de la Administración Periférica provincial y apenas podía llevar a cabo funciones de coordinación que exigen posiciones de superioridad de las que carecía el Delegado respecto de la Administración Autonómica, de tal forma que sólo podía desarrollar una coordinación voluntaria que quedaba reducida a la información mutua.

En realidad, según ha señalado López Guerra, estábamos asistiendo al paulatino desajuste entre unas realidades derivadas de la creación de un nuevo modelo territorial, el Estado de las Autonomías, y la pervivencia de unos moldes administrativos creados a lo largo de una historia, caracterizada por la continua presencia de un modelo de Estado centralizado, y vigente a lo largo de nuestra experiencia constitucional desde 1812¹¹. Tras las reformas de los Estatutos de Autonomía operadas en 1994, era necesario que el legislador ajustase la Administración del Estado a un modelo descentralizado, lo que supondría la adopción de distintas decisiones. La primera de ellas trataba de optar entre un modelo basado en el hecho territorial autonómico o en el provincial; en este sentido, hay que tener en cuenta que el Constituyente partía de un esquema predeterminado por la historia constitucional española, con una estructura territorial centralizada en torno a las provincias, que siguen siendo reconocidas en nuestra Constitución con referencias de índole diversa, de tal forma que se considera circunscripción electoral, participante básico de creación de las Comunidades Autónomas, ente local y, además, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Al mismo tiempo, el artículo 154 del propio texto constitucional, al crear la figura de un Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, establece las bases para una Administración Periférica del Estado con dimensión autonómica. De ello se deduce que es al legislador a quien corresponde decantarse por una opción u otra y así, mientras que la Ley de 1983 no contempló una solución definitiva, al establecer el régimen jurídico de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, pero mantener al tiempo la figura del Gobernador civil, la Ley de 1997 apuesta claramente por el modelo de configuración regional, donde el Delegado del Gobierno es el eje de la nueva Administración Periférica, ya que le da rango jerárquico sobre su conjunto, al tiempo que le atribuye facultades para poder llevar a cabo los cometidos que se le asignen.

En definitiva, la actual Ley pretende ser más clara y uniforme en la regulación de la Administración Periférica que, como ya se ha dicho, toma como base territorial principal la Comunidad Autónoma y, con ella, al Delegado del Gobierno, cuyo status y competencias se recogen en los artículos 22 a 27 de la LOFAGE.

¹⁰ Así éste dependía orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior, mientras que el Delegado del Gobierno recibía instrucciones de Presidencia del Gobierno.

¹¹ «La Organización periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, núms. 246-247.

En este sentido, y por lo que respecta al status del Delegado del Gobierno, en su primer apartado, este artículo señala que representan al Gobierno, no al Estado¹², lo que según ha señalado Bassols Coma¹³, es una aclaración o interpretación en el texto legislativo del texto constitucional, que como tal es innecesaria y redundante, si bien sirve para revelar en el terreno de la sociología política el distanciamiento que se quiere establecer entre ambas figuras. Además, al reconocerse al Presidente de la Comunidad Autónoma la condición de representante ordinario del Estado en la misma, se está afirmando que esta Comunidad Autónoma es un ente político derivado, que forma parte del Estado como globalidad, mientras que con la alusión a que el Delegado es representante del Gobierno se pretende expresar que representa propiamente al ejecutivo como órgano constitucional. Esta diferenciación que en principio parece ser una simple precisión doctrinal, puede, sin embargo, tener implicaciones en situaciones concretas, como por ejemplo en los supuestos de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio que pueden llevar a que el Delegado del Gobierno quede bajo la autoridad del Presidente autonómico. Pero también el mencionado apartado deja claro ya desde el principio que los Delegados se configuran en los jefes de la Administración Periférica del Estado, al dirigir y supervisar los servicios de ésta en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Dependen de Presidencia del Gobierno, pero su adscripción es compleja, pues el Ministro de Administraciones públicas es el encargado de dictar las instrucciones precisas para la coordinación de la Administración Periférica, lo que está en consonancia con la configuración de las Delegaciones como órganos en los que realmente se integran la organización territorial de los Departamentos Ministeriales, de forma que, la adscripción orgánica de estas delegaciones debía producirse respecto de un departamento no sectorial. Al mismo tiempo, depende del Ministro del Interior en lo que respecta al respeto de las libertades y en materia de Seguridad ciudadana¹⁴ y los demás Ministros tienen competencia para dictar las instrucciones relativas

¹² En este sentido la expresión «sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Presidentes» proviene de una enmienda del Grupo Parlamentario de Nacionalistas Vascos con el objeto de reafirmar el papel reconocido a los Presidentes autonómicos en el artículo 152.1 del texto cuando establece que les corresponde «la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquella».

¹³ «El Delegado del Gobierno como órgano de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas y de Dirección de la Administración Periférica del Estado», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga, t. XI, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, 1999.

¹⁴ Por lo que respecta a dependencia relativa a las materias de extranjería, inmigración y asilo, debemos destacar que en el RD 1449/2000, de 28 de julio, *por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*, se crea la figura del Delegado del Gobierno para la extranjería e inmigración y se establece que a esta figura corresponde la función de dirigir y coordinar la actuación de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en cuestiones relacionadas con la inmigración, la extranjería y el derecho de asilo, sin embargo, al mismo tiempo, se señala que corresponde a la Dirección General de extranjería e inmigración coordinar la actuación administrativa de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en dichas cuestiones, en especial, en cuanto a las oficinas provinciales con competencias en estas materias. Finalmente, la Comisión interministerial de Extranjería, regulada en el RD 1946/2000, de 1 de diciembre, de la que forma parte el Ministerio de Administraciones Públicas, creó, además, una Comisión delegada

a sus respectivas áreas de responsabilidad, lo que refleja la tradicional tensión existente entre el órgano general de gobierno de la Administración Periférica unificada y el órgano de coordinación de una pluralidad de niveles administrativos en el territorio periférico. En todo caso, con la mención expresa a los Ministerios de Administraciones públicas e Interior parece reconocerse cierta posición prevalente de éstos. Por otra parte, esta multidependencia de los Ministerios es cuasi jerárquica, lo que se manifiesta en su competencia para dictar instrucciones, pero también en que «frente a las resoluciones y actos del Delegado susceptibles de recurso ordinario serán competentes para resolver los órganos correspondientes del Ministerio Competente por razón de la materia»¹⁵. Finalmente, el legislador no se olvida de la existencia de servicios no integrados, vinculados directamente a sus Ministerios que justificarán una relación directa entre la Administración central sectorial y el Delegado del Gobierno¹⁶.

Fruto de esta complejidad es, asimismo, la aprobación del Real Decreto 119/2003, de 31 de enero, por el que se crea y regula la Comisión interministerial de coordinación de la Administración Periférica del Estado, cuyos objetivos son, según la Exposición de Motivos, facilitar el desempeño del papel de los Delegados como representantes del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, a través de un órgano colegiado interministerial que coordine la actuación de éstos en sus relaciones con los distintos Departamentos ministeriales; tratar de hacer efectivo el principio recogido en el artículo 3.1.f) de la Ley 6/1997, como principio básico de actuación de la Administración General del Estado; potenciar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno para la Administración Periférica y, especialmente, facilitar y dar fluidez a las comunicaciones e intercambio de información entre la Administración Periférica del Estado y los servicios centrales de los Departamentos ministeriales.

Esta Comisión interministerial está adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, se reunirá al menos cada seis meses y será presidida por el Ministro de este Departamento, su vicepresidente es el Secretario de Estado de Organización Territorial y como vocales forman parte de la misma: los subsecretarios de todos los Departamentos ministeriales, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en Ceuta y Melilla, el Director general de la Administración Periférica del Estado del Ministerio de Administraciones Públicas y el Director general de Política Interior del Ministerio del Interior. Por razón de la materia se podrá convocar a otros altos cargos de la Administración General del Estado y responsables de Organismos públicos, que podrán participar con voz, pero sin voto.

Por lo que respecta a sus funciones, éstas serán las siguientes:

de coordinación de los servicios periféricos, cuya presidencia corresponde al Director General de la Administración Periférica del Estado.

¹⁵ Artículo 14.2 del RD 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de los servicios periféricos.

¹⁶ Joaquín Tornos Mas, «La reforma de la Administración Periférica del Estado», *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996 y abril de 1997.

- Mejorar la coordinación de la actuación de la Administración Periférica del Estado con los Departamentos ministeriales y, en su caso, con sus Organismos públicos.
- Potenciar la comunicación y el intercambio de información entre la Administración Periférica del Estado y los Ministerios y sus Organismos públicos.
- Proponer criterios generales y líneas básicas de actuación de la Administración Periférica del Estado en sus relaciones con otras Administraciones públicas.
- Emitir informe, cuando se solicite por los órganos competentes, en relación con los proyectos normativos en materia de Administración Periférica del Estado.
- Establecer los cauces de información en relación con las actuaciones y proyectos a desarrollar por los Departamentos ministeriales y sus Organismos públicos, en el ámbito de Administración Periférica del Estado.
- Cuantas funciones sean necesarias para lograr el objetivo general de coordinación de la Administración Periférica del Estado.

Otro de los principios básicos de la figura del Delegado del Gobierno es su función de coordinación con el resto de las Administraciones públicas del territorio de la Comunidad Autónoma, que claramente pasa a un segundo plano frente a su labor de jefe de la Administración Periférica en su Comunidad. En definitiva, del artículo 22.2 se deduce claramente que el Delegado del Gobierno es un órgano de la Administración del Estado, claro está, con funciones de cooperación y coordinación que no van más allá que lo que estrictamente exige la realidad compuesta de nuestro Estado¹⁷.

Es nombrado por acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno, lo cual es lógico si se piensa en la multidependencia de los Delegados, además, y conforme al artículo 6.3 de la misma Ley, son órganos directivos con rango de subsecretario y tienen la consideración de altos cargos, por lo que siguen siendo de aplicación los preceptos relativos

¹⁷ Esta redacción es fruto de la aceptación de la enmienda 188 del Grupo Parlamentario catalán de Convergència i Unió durante el debate de Comisión en el Congreso que justificaron su presentación en el hecho de que en su redacción originaria le otorgaba la labor de coordinación de la Administración General con el resto de Administraciones y la función de velar por el cumplimiento de los principios de colaboración y cooperación que presiden las relaciones entre administraciones, estas funciones parecían dar cierta preeminencia a la figura del Delegado del Gobierno sobre las administraciones autonómica y local, mientras que la redacción adoptada finalmente, según el grupo enmendante, es más acorde con el artículo 154 de la Constitución.

Esta redacción es fruto de la aceptación de la enmienda 188 del Grupo Parlamentario catalán de Convergència i Unió durante el debate de Comisión en el Congreso que justificaron su presentación en el hecho de que en su redacción originaria le otorgaba la labor de coordinación de la Administración General con el resto de Administraciones y la función de velar por el cumplimiento de los principios de colaboración y cooperación que presiden las relaciones entre administraciones, estas funciones parecían dar cierta preeminencia a la figura del Delegado del Gobierno sobre las administraciones autonómica y local, mientras que la redacción adoptada finalmente, según el grupo enmendante, es más acorde con el artículo 154 de la Constitución.

al régimen de incompatibilidades, ineligibilidad, fuero¹⁸, etc. Sin embargo, aun siendo un órgano directivo su configuración como representante del Gobierno en la Comunidad Autónoma le da un perfil netamente político, de forma que su nombramiento no deberá sujetarse a los criterios de competencia profesional y experiencia, exigibles con carácter general, en el artículo 6 de la Ley, para el personal directivo.

Por lo que respecta a la regulación de la sede, ya no se reconoce la posibilidad de cambiarla por Consejo de Ministros, esta es, por tanto, o bien la de la sede del Gobierno autonómico o la que expresamente dispongan los Estatutos de Autonomía¹⁹.

Respecto a los supuestos de ausencia o vacante, la sustitución²⁰ viene a seguir básicamente los criterios exigidos en la regulación precedente, si bien es de destacar que ya, obviamente, no se hace referencia a los Gobernadores civiles sino a los Subdelegados del Gobierno y la cláusula relativa al más antiguo queda sustituida por otra de mayor discrecionalidad para el Delegado, como es la posibilidad de designar para aquellos supuestos a cualquier otro; en las Comunidades uniprovinciales la regulación también es más concreta pues ocupará el puesto del delegado en caso de vacante a usencia o enfermedad «*el titular del órgano responsable de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno*», esta denominación Aservicios comunes «aparece por primera y única vez en este artículo sin que exista otro que pueda dar el concepto de la misma; habrá que esperar, por tanto, al desarrollo reglamentario, esto es, el Real Decreto 1330/1997, para que quede precisado que significa Aservicios comunes» y a quien y que requisitos debe cumplir su responsable.

II. COMPETENCIAS DE LOS DELEGADOS DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Precisamente una vez analizados los principios básicos de la figura del Delegado del Gobierno, los artículos 23 a 27 de la presente Ley regulan sus funciones. En este sentido, el artículo 23, que ahora comentamos, recoge la enumeración de aquéllas que le corresponderían como jefe máximo de la Administración Periférica del Estado, haciendo referencia en primer término a la función directiva.

Esta función era poco precisa en la Ley 17/1983 ya que, según su Exposición de Motivos, la Ley se inspiraba en el criterio de no crear un nuevo escalón en la pirámide de la Administración del Estado, huyendo de cualquier regulación que fuera en detrimento de las necesarias agilidad y eficacia en las tareas de coordinación. De esta forma, la labor de coordinación adquiriría

¹⁸ Dicho régimen será el propio de los demás altos cargos que están equiparados al Delegado del Gobierno.

¹⁹ Introducida en el informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados.

²⁰ Este apartado cuatro del artículo se introduciría proveniente de la Disposición Adicional 40 durante la tramitación en el Senado al objeto de dejar cerrado el estatus jurídico del Delegado.

una importancia superior a la de dirección, máxime cuando no existía relación de jerarquía entre el Delegado y el Gobernador civil.

En efecto, aun cuando la Ley proclamaba la superior autoridad que el Delegado del Gobierno ejercía sobre los Gobernadores civiles y sobre todos los órganos de la entonces Administración Central del Estado, la regulación existente reflejaba otra realidad:

Por un lado, la superior autoridad del Delegado sobre estos órganos de la Administración estatal se mediatizaba a través del Gobernador civil, ya que el Real Decreto 1801/1981 integraba las direcciones provinciales departamentales bajo la autoridad de éste y establecía la obligación de que emitiesen informe previo para el nombramiento de los directores territoriales.

Por otro lado, si bien la Ley de la Función Pública [arts. 10, 20.1.d) y 20.2.b)] reconocía al Delegado del Gobierno competencias en materia de personal, el Real Decreto 1223/1983, no le otorgaba potestades de nombramiento sobre los Directores comisionados y habría que esperar al Real Decreto 364/1995, para que se le reconociese alguna facultad en el nombramiento de funcionarios, por el procedimiento de libre designación.

Además, aunque los Gobernadores civiles debían transmitir las instrucciones de los Delegados del Gobierno, no podía afirmarse la existencia de relación jerárquica entre las dos figuras, que tenían distinta dependencia ministerial. Estábamos más bien ante una relación de autoridad no orgánica que desdibujaba la facultad del nivel superior de asegurar el cumplimiento de sus instrucciones. En definitiva, esta situación de desafección de los Gobernadores civiles, se veía en el hecho de que mientras que, en el Real Decreto 2238/1980, el Delegado del Gobierno conocía e informaba del nombramiento de aquéllos, ni la Ley posterior de 1983, ni el Real Decreto 3117/1980, que regulaba el Estatuto de los Gobernadores civiles, hacían referencia a esta facultad.

Frente a esta regulación, el primero de los apartados del artículo 23 recoge las competencias que se le atribuyen al Delegado del Gobierno como director de la Administración Periférica, de ahí que le corresponda «dirigir la Delegación del Gobierno», cuya estructura viene regulada en el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, y según el cual le corresponderá dirigir las áreas funcionales de los servicios integrados, las subdelegaciones provinciales y direcciones insulares, así como la Secretaría General, encargada de la gestión de los servicios comunes de la Delegación.

Junto a ello, se reconoce aquí por primera vez la relación de jerarquía que existe entre las figuras del Delegado del Gobierno y la del Subdelegado, ya que el primero nombra al segundo y dirige y coordina su actividad, *como superior jerárquico*.

En definitiva, este apartado 1 del artículo 23 lo que hace es, tras reconocer la capacidad directiva de los Delegados, enumerar alguna de las competencias que implica dicha dirección sobre la Administración Periférica, esto es, sobre las subdelegaciones del Gobierno, los servicios integrados, sobre los ejerce una labor de impulso y supervisión de su actividad y los servicios no inte-

grados, respecto de los cuales informa las propuestas de nombramiento de sus titulares.

El apartado 2, por el contrario, se refiere a las funciones que el Delegado ha de cumplir como jefe máximo de la Administración Periférica, que al mismo tiempo, tal y como ya recogía el artículo 22, está sujeto a una dependencia funcional de los Ministerios, de forma tal que, ya que debe recibir instrucciones del Ministro en el desarrollo de competencias de su ámbito de actuación, el Delegado del Gobierno, conforme a este apartado, no sólo tiene la obligación de informar a éstos de la gestión de los servicios, sino que también puede elevar las propuestas que estime convenientes sobre los objetivos que se reflejen en los planes y programas que los servicios territoriales hayan de ejecutar.

El contenido de esta función debe, en todo caso, completarse con los artículos siguientes que atribuyen al Delegado del Gobierno competencias en materia tanto de coordinación de programas y actividades como de simplificación de estructuras (artículos 24 y 25), y les reconocen la dirección de los servicios territoriales no integrados (artículo 26).

Los apartados siguientes vienen a enumerar funciones de los Delegados que tradicionalmente tenían otorgadas los Gobernadores civiles. Con esta enumeración, el legislador pretende abarcar todas las competencias que hasta ahora la legislación vigente otorgaba al Gobernador civil y atribuírselas con carácter genérico a los Delegados del Gobierno, evitando con ello la modificación de un gran número de normas, pero haciendo uso de una mala técnica legislativa por cuanto se deja la interpretación de estas modificaciones a aquellos que deben aplicar la legislación, tarea en modo alguno sencilla, máxime cuando, como veremos más adelante, algunas de estas competencias pueden ejercerse por los Subdelegados del Gobierno.

En efecto, las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, reconocidas en el artículo 17 apartados *a)* y *b)* del Real Decreto 3117/1980, a los Gobernadores civiles, se convierten en competencias del Delegado del Gobierno en virtud del apartado 3 de este artículo 23, regulación esta genérica que debe precisarse con la normativa específica de estos derechos y libertades, de forma que, por ejemplo, en relación con el ejercicio del derecho de Huelga será ahora el Delegado del Gobierno el competente para establecer servicios mínimos en cuanto se encuentra comprendido dentro del concepto autoridad gubernativa y, en relación con el derecho de manifestación, el Delegado del Gobierno será también la autoridad gubernativa a la que debe comunicarse el ejercicio del derecho, según LO 9/1983, de 15 de julio, al objeto de efectuar una justa valoración que permita decidir con acierto sobre su ejercicio o denegación, ya que si bien debe favorecerse su realización, ésta debe conciliarse con la potestad de la autoridad de impedir desordenes públicos²¹.

Esta asunción de las competencias del Gobernador civil por el Delegado del Gobierno, se repite en lo referente a la Seguridad ciudadana, si bien

²¹ *Vid.* STC 36/1982, de 16 de junio, y STSJ de Madrid de 19 de diciembre de 1997.

en el mencionado Real Decreto, 3117/1980, se hacía referencia al Orden Público, mientras que ya en esta Ley de 1997 se recoge el cambio de terminología más acorde con un Estado democrático y que instauró la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad ciudadana. Conforme a esta Ley corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad ciudadana, considerándose a estos efectos como autoridad todavía a los Gobernadores civiles y Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, referencia que debe entenderse ahora dirigida a los Delegados del Gobierno. Asimismo, deben entenderse de la competencia de éstos el ejercicio de las funciones del artículo 13.a) de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre de protección civil o del artículo 27 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras.

Finalmente, y como consecuencia lógica de su obligación de proteger la Seguridad ciudadana, a ellos les corresponde la jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, regulados en la Ley Orgánica 2/1986, conforme a la que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: las dependientes del Gobierno de la Nación²², las dependientes de las Comunidades Autónomas y las dependientes de las Corporaciones Locales. Se entiende que el Delegado del Gobierno ejercerá el mando directo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno, sin perjuicio de su sujeción a las directrices de sus órganos directivos —Dirección General de la Guardia Civil y Dirección General de la Policía— y de la dependencia funcional, que tienen las unidades de la Policía judicial, de los jueces y Tribunales, así como del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito; en este supuesto y cuando actúen fuera de su ámbito competencial, por mandato judicial, del Ministerio fiscal o cuando lo requerirá la eficacia de su actuación, se deberá comunicar esta circunstancia al Delegado del Gobierno quien en el último de los supuestos podrá acordar que las actuaciones pasen al cuerpo competente. En todo caso, esta regulación debe completarse con la previsión de la Disposición Adicional quinta a la que haremos referencia en el correspondiente comentario a la misma.

Otras de las funciones reconocidas, en el presente artículo 23, son las que tradicionalmente ejercían los Gobernadores civiles en la provincia, esto es, la sancionadora, la expropiatoria y la interposición de conflictos de jurisdicción o de atribuciones. Ahora bien, el ámbito de asunción de competencias de los Delegados no es en todos los supuestos igual, ya que, atendiendo al artículo 29, los Subdelegados mantiene ciertas competencias sancionadoras, las cuales vienen a precisarse en la Disposición Adicional cuarta, que comentaremos más adelante. Por el contrario, la potestad expropiatoria que el artículo 14 del Real Decreto 3117/1980, otorgaba al Gobernador civil en el ámbito de su respectiva provincia, salvo en los casos en que por dis-

²² Cuerpo de policía Nacional —instituto armado de naturaleza civil y dependiente del Ministerio del Interior— y Guardia Civil —instituto armado de naturaleza militar dependiente de los Ministerios de Interior y Defensa—.

posición con rango de ley o de decreto se atribuya a una autoridad distinta, corresponde al Delegado. Como también ocurre con la potestad de aquéllos para la interposición de conflictos de jurisdicción o de atribuciones, que establecía el artículo 16 del Real Decreto mencionado, así como los artículos 48 a 53 de la Ley de 17 de julio de 1948, relativa a conflictos jurisdiccionales y el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de marzo, de conflictos jurisdiccionales.

Por lo que respecta a la legitimidad para presentar recursos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, sólo establece con carácter genérico la legitimidad de la Administración del Estado para impugnar actos y disposiciones de otras Administraciones públicas, reconocimiento genérico que se ve precisado en este artículo 23, como ya lo hiciera en su momento el Real Decreto 2238/1980. Sin embargo, este reconocimiento no ha sido una constante en la regulación de las competencias del Delegado del Gobierno, pues la Ley 17/1983 omitía esta facultad, aunque la doctrina la entendía incluida en la previsión genérica del artículo 6.c) de la Ley, cuando reconocía al Delegado la facultad de ejercer cuantas otras atribuciones contemple el ordenamiento jurídico estatal.

III. COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS

El estudio de las competencias del Delegado del Gobierno, que, como señalábamos en el artículo anterior, se extiende desde el artículo 23 al 27 de la Ley, presenta aquí una vertiente que pretende resaltar el principio de información al ciudadano. Este principio es reflejo del artículo 105 del texto constitucional, si bien no han faltado autores que defienden que éste es una manifestación del derecho fundamental a recibir información y más concretamente de la libertad de informarse que recoge el artículo 22.1.d) de la Constitución²³.

Sin embargo, a nuestro entender, este artículo no se caracteriza precisamente por su buena técnica legislativa, lo que, por otro lado, es reflejo de la opción que ha tomado el legislador a la hora de plasmar las funciones que han de corresponder al Delegado del Gobierno. En efecto, del artículo 22 de la Ley se deduce claramente la doble vertiente de esta figura, por un lado, como jefe de la Administración Periférica, por otro, como el órgano encargado de desarrollar de manera principal las necesarias relaciones de cooperación y coordinación con el resto de Administraciones públicas. Sin embargo, el legislador no ha optado por enumerar estas funciones según

²³ Según Fernández Ramos, la libertad de informarse no se configura como el derecho a la noticia, por el contrario, el objeto de la libertad de informarse está constituido por lo que convencionalmente se llama las fuentes de información, es decir, un objeto que comprende una multiplicidad de figuras. De este modo, la libertad de informarse lo que viene a tutelar, de un modo genérico, es la posibilidad de desarrollar una actividad cognoscitiva.

la mencionada división, sino que, por el contrario, en los artículos 23 a 26 recoge aquéllas que se refieren al ámbito de la Administración Periférica estatal y, en los artículos 25 y 27, se recogen funciones propias de las relaciones entre Administraciones públicas. En consecuencia, el presente artículo regula funciones del Delegado que se refieren a su condición de jefe de la Administración Periférica (párrafo primero) y a su papel en las relaciones con otras Administraciones, en especial las de información al ciudadano (párrafo segundo).

El párrafo primero, por tanto, hace mención a la coordinación de la información proveniente de los diferentes órganos de la Administración Periférica del Estado, sin referencia alguna a los ciudadanos, aunque teniendo en cuenta el epígrafe del artículo debe entenderse que la coordinación de la información se refiere a ellos, mientras que el segundo párrafo contempla las relaciones entre Administraciones públicas. En ambas, sin embargo, la labor del Delegado del Gobierno está o bien integrada en las relaciones de superioridad, que hacen referencia a su facultad de instrucción y directiva sobre los órganos a él subordinados jerárquicamente e integrados en la Delegación del Gobierno, o bien, a su labor de dirección y decisión, correspondiendo a las otras Administraciones funciones auxiliares y consultivas o de prestación de colaboración y ayuda.

Precisamente este segundo apartado puede plantear problemas en cuanto a su interpretación, pues debe abandonarse toda tentación a convertirlo en un mecanismo de control y, en consecuencia, debe ser considerado una concreción del deber recíproco de información, recogido en el artículo 4 de la Ley 30/1992, así como del principio general de colaboración que presiden las relaciones de las Administraciones públicas²⁴; así, el Tribunal Constitucional en la STC 123/1984, señaló que hay que entender limitada la obligación de los organismos o empresas afectadas refiriendo la obligación de información a aquellos datos que sean necesarios para actuar en situaciones de incidencia o emergencia, sin que pueda afectar a elementos característicos de la estructura o funcionamiento de los organismos afectados y, de forma más concreta, la STC 104/1988, precisamente referida a la coordinación de órganos de la Administración Periférica, señaló que es lícita la creación de un sistema global y conjunto de información, así como el carácter no esporádico sino permanente y concreto de los deberes de información y afirmó que lo decisivo es el contenido o intensidad de ésta, salvando la constitucionalidad del deber siempre que esté en relación con las competencias estatales en la materia. En definitiva, ni la doctrina del TC, aunque establezca el deber de información recíproca, ni el artículo 4 de la Ley 30/1992, pueden interpretarse de tal forma que se vulneren las competencias del ente al que se le impone el deber, por el contrario, en este

²⁴ Según el TC, en Sentencias de 22 de febrero, 28 de abril, 20 de mayo y 5 de agosto de 1983 y en la 104/1988, de 8 de junio, es un deber recíproco de información entre Administraciones, concreción, a su vez, del principio General de colaboración que deben presidir las relaciones Administración del Estado/Administración Autónoma, y que no puede convertirse nunca en un mecanismo de control.

apartado del artículo 25 estamos ante la caracterización del Delegado del Gobierno como el instrumento de la Administración del Estado que, en el ejercicio del deber de información al ciudadano, colaborará con el resto de Administraciones para que el mismo sea efectivo.

IV. COMPETENCIAS SOBRE SIMPLIFICACIÓN DE ESTRUCTURAS

El artículo 25 de la LOFAGE continúa regulando las competencias del Delegado del Gobierno, esta vez en relación con uno de los principios básicos de la nueva Administración Periférica, cual es el de la simplificación de estructuras. En este sentido, el artículo permite diferenciar entre una competencia genérica de participación en la consecución de este principio, pues *propone las medidas precisas para dar cumplimiento al mismo*, y una competencia concreta de proposición y consulta de los Planes de Empleo.

Evidentemente el primer apartado de este artículo 25 debe analizarse con el artículo 31, referido al principio de simplificación de los servicios periféricos, que encuentra su justificación en los de eficacia y economía del gasto público, así como en la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, no sólo dentro de la propia Administración General del Estado, sino también en relación con las otras Administraciones públicas existentes, las cuales, especialmente la autonómica, han aumentado como consecuencia de la evolución del sistema de reparto competencial español. Este hecho, unido a la circunstancia de que la actividad de las Administraciones públicas españolas abarca la puesta en marcha de la infraestructura necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas, supone que la Administración General del Estado debe quedar simplificada en un gran número de actividades y que el órgano responsable de la Administración Periférica debe participar en este proceso.

Estamos pues ante una competencia genérica en cuanto a la simplificación de estructuras, correspondiendo al Delegado del Gobierno proponerla a los órganos centrales de la Administración General, propuesta que, en el artículo 31, se convierte en consulta previa, de tal forma que el Delegado, por un lado, propone de forma imperativa, según la redacción de la Ley, las iniciativas de simplificación de la Administración Periférica y, por otra parte, las decisiones definitivas que al respecto adopten los órganos centrales no se podrán llevar a cabo sin la previa consulta del Delegado.

El apartado segundo de este artículo es, sin embargo, más concreto pues debe entenderse en conexión con las competencias del Delegado del Gobierno en materia de personal al servicio de la Administración Periférica y debe verse completado con la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública²⁵, y en concreto por el artículo 10 cuando señala que *«corresponde*

²⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, y la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

a los Delegados del Gobierno en relación al personal que haya sido destinado a los servicios periféricos de ámbito regional, y a los Gobernadores civiles en relación con el personal destinado a los servicios periféricos provinciales, el ejercicio de las competencias que la legislación vigente atribuye a los subsecretarios y a los Directores generales en relación al personal de los servicios periféricos de la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y de la Seguridad Social, sin perjuicio de la superior dirección que corresponde a los Departamentos ministeriales», y la Disposición Adicional 60 al establecer en su apartado segundo que: «A.2. El Gobierno, en el plazo de seis meses, determinará mediante Real Decreto, la superior función de inspección de servicios a que se refiere el apartado anterior, y regulará las competencias en la materia de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Gobierno mediante Real Decreto, determinará y regulará las funciones de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública adscrita a la Secretaría de Estado para la Administración Pública como órgano especializado de inspección, dirección y coordinación de las inspecciones de servicios mencionadas en el apartado 1 de esta Disposición Adicional.»

Este apartado segundo del artículo 25 de la LOFAGE es, en definitiva, un trasunto del artículo 18.6 de la Ley de Medidas de la Función Pública, según el cual, «en el ámbito de la Administración General del Estado, los Planes de Empleo podrán afectar a uno o varios Ministerios, Organismos o áreas administrativas concretas y serán aprobados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

La iniciativa para su elaboración corresponderá al Ministerio u organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda...».

Por otra parte, al no especificar nada la LOFAGE, debe entenderse que los Delegados podrán presentar tanto Planes Integrales de Empleo como Planes Operativos. Los primeros constituyen el instrumento básico de planificación global de los Recursos humanos en su ámbito correspondiente, mientras que los planes operativos de recursos humanos son aquellos que determinan las previsiones y medidas a adoptar sobre movilidad, redistribución de efectivos y asignación de puestos de trabajo, al objeto de lograr una mejor utilización de los recursos²⁶. En este sentido, de nuevo corresponde aquí al Delegado del Gobierno primero proponer a los Ministerios de Administraciones Públicas, de Economía y de Hacienda el correspondiente Plan de Empleo y, posteriormente, el que vaya a ser aprobado por el órgano competente deberá serle previamente consultado, regulación por otra parte lógica si tenemos en cuenta que a la propuesta le sigue un proceso que ha de incluir la negociación del Plan con los sindicatos.

En todo caso, en el ejercicio de estas funciones podrá estar asesorado en las Delegaciones de Gobierno pluriprovinciales por la comisión territorial de asistencia (artículo 28.2).

²⁶ Artículo 2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se regula el Régimen General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de la provisión de puestos de trabajo y de promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado.

Finalmente, por lo que a los servicios integrados se refiere, el Real Decreto 1330/1997, en su artículo 13 precisa las competencias que corresponden al Ministerio de Administraciones Públicas, en relación con el personal, dichas competencias serán aquellas que habitualmente son atribuidas a los Ministerios, si bien con las peculiaridades siguientes:

- Las relaciones de puestos de trabajo son propuestas por el Ministerio a iniciativa del Delegado e irá a la Comisión interministerial de retribuciones con un informe de éste y de conformidad con los Ministerios competentes²⁷.
- Los titulares de los puestos de libre designación son nombrados por el Ministerio de Administraciones Públicas a propuesta de los Ministerios competentes por razón de la materia, en concreto los secretarios generales de las Delegaciones y subdelegaciones y de las direcciones insulares de conformidad con el Ministerio del interior, y sin ninguna participación del Delegado del Gobierno.
- Tampoco goza de competencia alguna en la provisión de puestos de trabajo por concurso o mediate comisión de servicios, ni respecto al personal laboral que vuelve a ser competente tan sólo los Ministerios competentes por razón de la materia.
- Si que le corresponde, sin embargo, al Delegado del Gobierno, previa consulta de los Ministerios competentes por razón de la materia, determinar los miembros que sustituyen a los titulares de los órganos suprimidos en los órganos colegiados en los que aquéllos participan, sin perjuicio de las normas de adaptación de la composición de dichos órganos colegiados que, en su caso, se dicten (disp. adic. 2).
- Por último, no gozan conforme a la LOFAGE de competencias en relación con la planificación y gestión de medios materiales con lo que, consecuentemente, el artículo 16 del Real Decreto 1330/1997 atribuye esta función de nuevo al Ministerio de Administraciones Públicas que deberá contar con los Ministerios competentes por razón de la materia.

V. DIRECCIÓN DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES INTEGRADOS

La LOFAGE establece, como hemos señalado, un nuevo sistema de organización para toda la Administración General del Estado incluida la parte periférica de ésta, cuyo esquema básico consiste en la integración como servicios generales en la Delegación, las figuras del Delegado del Gobierno, el Subdelegado y los Delegados insulares, junto a los cuales se estructuran

²⁷ El Tribunal Supremo en sentencia de 4 de octubre de 1991 y en relación con el Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, de desarrollo de la ley de la función pública, atribuía al Delegado del Gobierno la competencia para declarar la jubilación forzosa pero no para conocer la pretensión indemnizatoria declarando competente al Consejo de Ministros para tales reclamaciones.

los servicios especializados o ministeriales que se constituyen en los denominados servicios integrados y que forman parte de aquélla. En consecuencia, también los servicios integrados estarán dirigidos por el Delegado del Gobierno, bien directamente bien a través del Subdelegado, según los casos. Esta función del Delegado, por tanto, incluye la adopción de las medidas necesarias para lograr los objetivos marcados por los respectivos Ministerios de los servicios ahora integrados, teniendo en ocasiones que seguir las instrucciones de los mismos, correspondiéndole además la gestión de sus recursos y el ejercicio de las competencias en el territorio de la Delegación que corresponderían al Ministerio competente por razón de la materia.

En consecuencia, la aparición de los servicios integrados en las Delegaciones del Gobierno y la consiguiente desaparición de los órganos en los correspondientes Ministerios, así como el hecho de que estos servicios a partir de ahora dependan de la dirección del Delegado del Gobierno, exige una nueva estructura de las Delegaciones del Gobierno y la integración orgánica de aquéllos en éstas, regulándose en los Reales Decretos de integración las competencias que el Delegado del Gobierno tiene, en concreto, sobre los mismos.

Así el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, viene a regular en su artículo 5 las competencias del Delegado del Gobierno en relación con los servicios que integra el mismo, esto es, Fomento; Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo, sin perjuicio de posteriores integraciones a través de los correspondientes Reales Decretos, esto es, el Real Decreto 2724/1998, de 18 de diciembre, sobre integración de los servicios regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el Real Decreto 2725/1998, sobre integración de las direcciones provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales en las Delegaciones del Gobierno, el Real Decreto 2726/1998, sobre integración de los servicios periféricos de la Dirección General de Objeción de Conciencia en las Delegaciones del Gobierno y el Real Decreto 1163/1999, de 12 de julio, sobre integración de los servicios periféricos del Parque Móvil del Estado en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

En este sentido, las competencias del Delegado del Gobierno en relación con los servicios integrados son las siguientes:

- Representación de los respectivos departamentos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.
- Cooperación, coordinación y comunicación con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, en relación con las funciones propias de los servicios integrados.
- La superior dirección de las áreas funcionales integradas en la Delegación, de acuerdo con los objetivos directrices e instrucciones de los órganos superiores de los Ministerios y, en su caso, de los subsecretarios y secretarios generales.

Además, y en cuanto a cada una de las áreas integradas en la delegación, las competencias del Delegado varían en función de las materias: en edu-

cación y sanidad, las competencias son básicamente de coordinación de la Alta inspección y de elevación al Ministerio de los correspondientes informes, o de adopción de resoluciones referidas a esta inspección proveniente de los órganos competentes:

- las funciones de otros servicios como la agricultura, ganadería y pesca, fomento²⁸ o investigación y desarrollo, incluyen también la potestad de imponer sanciones por infracciones de carácter leve o facultades precisas para el ejercicio de la función expropiatoria en relación con las instalaciones eléctricas;
- por su parte, el Real Decreto 1330/1997, también considera servicios integrados los órganos de las Delegaciones, subdelegaciones y Direcciones Insulares que ejercen competencias sobre extranjería y asilo, esto es, las Oficinas de Extranjeros, creadas por el Real Decreto 1521/1991, de 11 de octubre, sobre creación, competencias y funcionamiento de las Oficinas de Extranjeros, modificado por Real Decreto 766/1992²⁹, que regula sus competencias como órganos de gestión interministerial que integran los servicios, las funciones y el personal que en el ámbito provincial gestionan los diferentes permisos y autorizaciones que son exigidos a los extranjeros que desean establecerse en España y establece que estas oficinas dependen orgánicamente de las Delegaciones del Gobierno o de los Gobiernos civiles (actualmente Subdelegaciones del Gobierno) y funcionalmente de los Ministerios de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales³⁰, correspondiendo a las Delegaciones del Gobierno la dirección de las oficinas en el ejercicio de las funciones que conforme al artículo 3 del Real Decreto de 1991 tienen asignadas, esto es, tramitación de las exenciones de visados, los permisos de residencia y de trabajo, su expedición y entrega incluidas las tarjetas de residencia de los ciudadanos comunitarios, la tramitación de sanciones gubernativas por infracciones en materia de extranjería, información y recepción de las solicitudes de asilo y refugio, etc.;
- por último, respecto a los servicios integrados del Ministerio de Trabajo, los Delegados del Gobierno además asumen competencias en la resolución de los diferentes permisos de trabajo que no sean de la competencia del Director general de Ordenación de las Migraciones, en la resolución de las ayudas en favor de los emigrantes

²⁸ Dentro del que se integran los servicios periféricos de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, cuya superior dirección la asume el Delegado del Gobierno en virtud del Real Decreto 2724/1998.

²⁹ Este Real Decreto tiene su origen en la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 9 de abril de 1991, relativa a la situación de los extranjeros en España, por la que instaba al Gobierno a, en su apartado 8, la reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería, a través de la creación, entre otros órganos, de oficinas únicas de extranjeros dependientes de las Delegaciones del Gobierno y de los Gobiernos civiles.

³⁰ Hasta el momento se han constituido la oficina de extranjeros de las Illes Balears por OM de 17 de junio de 1999, la de Lleida por OM de 11 de noviembre de 1999, la de Valencia por OM de 14 de septiembre de 2000 y la de Sevilla por OM de 2 de noviembre de 2000.

españoles, en la resolución de las reclamaciones al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido y cualquier otra función resolutoria que hasta el momento había correspondido a los Directores provinciales.

VI. RELACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

Sin duda el carácter compuesto de nuestro Estado y la coexistencia de niveles diferentes de Administración ha supuesto la necesidad de regular las distintas medidas de cooperación y colaboración entre ellos, regulación esta que de manera genérica recoge la Ley 30/1992, y en relación con las Entidades Locales lo hace la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero que también aparece contemplada en la LOFAGE, con la que la Administración Periférica se ha convertido en la protagonista del cumplimiento del deber de colaboración, que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado³¹, pues el sistema español de distribución de competencias, en el que la práctica totalidad de las materias atribuidas a las distintas Administraciones públicas son concurrentes, impone el establecimiento de técnicas cooperativas sin las cuales el sistema no podría funcionar.

La labor del legislador de plasmar en las leyes la necesaria adaptación de las relaciones interadministrativas a la organización de un Estado compuesto, tiene, por tanto, también su correspondiente reflejo en la regulación de la Administración Periférica y, consecuentemente, en las funciones que su órgano principal, esto es, el Delegado del Gobierno, tiene atribuidas.

Así, el artículo 22.2.a) de la LOFAGE, de forma genérica, otorga al Delegado del Gobierno, entre otras funciones, la de mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades Locales, y el artículo 27, objeto del presente comentario, las especifica.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que estos artículos van más allá de lo que establece la previsión constitucional del artículo 154, cuando señala que es función del Delegado del Gobierno «coordinar la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas cuando proceda», ya que la coordinación lo es también con las Entidades Locales, circunstancia que tampoco se recogía en el artículo 6.b) de la Ley 17/1983. En consecuencia, el análisis de las relaciones de la Administración Periférica del Estado con las otras, debe hacerse distinguiendo entre la autonómica y la local.

³¹ SSTC 18/1982 y 109/1998.

6.1. Las relaciones con la Administración Autonómica

El análisis conjunto de los artículos 22 y 27 permite observar una de las principales cuestiones que se suscitó durante el debate parlamentario en relación con este capítulo, cual fue el de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas y su intensidad. En efecto, una de los objetivos que el Legislador pretendía que quedase claro era el de que las competencias del Delegado del Gobierno no pudieran llegar, en ningún caso, al ejercicio de una función de control o supervisión de las competencias de las Comunidades Autónomas. Ante el temor de que la expresión «coordinación» implicara, como ya había ocurrido con la legislación anterior, una posición de jerarquía del Delegado del Gobierno sobre éstas, se acabó por suprimir su referencia en el artículo 27. A pesar de ello, parece obvio que el Delegado del Gobierno podría ejercer funciones de coordinación funcional, nunca orgánica, entendiendo por aquélla, y siguiendo lo establecido por el TC en su Sentencia 32/1983, de 28 de abril, la *«fijación de los medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema»*.

El reconocimiento de esos principios como básicos de las relaciones entre los Delegados del Gobierno y las Administraciones Autonómica y Local, permite, por un lado, determinar que dichas relaciones no son meramente de coordinación, sino que abarca también la información mutua, a la que antes hacía expresa referencia el artículo 8 de la Ley 17/1983, y que ahora recoge la LOFAGE en los artículos 22.2.b) y 25.

Conforme a este artículo 27, el Delegado del Gobierno participa en las Comisiones mixtas de trasferencias y en las Comisiones bilaterales de cooperación, cuya definición legal, recogida en el artículo 5 de la Ley 30/1992, hace dudar sobre cómo puede participar en ellas, pues, según el apartado 2 de este artículo 5, las Comisiones Bilaterales de Cooperación son los órganos de cooperación bilateral y ámbito general que reúnen a los miembros del Gobierno, en representación de las Administración General del Estado, y a los miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Sin llegar a afirmar que esta definición vaya en contra de cualquier fórmula de participación del Delegado del Gobierno, parece lógico considerar que la misma no podrá tener carácter prioritario y, en todo caso, deberá establecerse su participación en el acuerdo de creación de estas Comisiones bilaterales que *«determina los elementos esenciales de su régimen»*.

Sin embargo, según establece el artículo 27 de la LOFAGE, los Delegados del Gobierno *participan en cualquier otro órgano de cooperación cuando así se determine*, afirmación que, por un lado, podría llevarnos a deducir el carácter necesario de su participación en las Comisiones Mixtas de trasferencias y en las Comisiones Bilaterales de cooperación y, por otro, a afirmar la simple posibilidad, si su régimen jurídico así lo establece, de que participen en

otros órganos de cooperación, como las Conferencias sectoriales y los órganos mixtos de vigilancia y control de los convenios de colaboración. En este sentido, hay que tener en cuenta que si bien es habitual que los Delegados del Gobierno participen en estos últimos, en las conferencias sectoriales es la Administración Central la que interviene directamente tanto en las negociaciones como en la toma de decisiones, a pesar de lo cual, los Delegados pueden ser utilizados por los distintos servicios de la Administración estatal para recibir mayor información de la situación de una Comunidad Autónoma.

En todo caso, estas relaciones entre administraciones deben estar presididas por la normativa que recoge la Ley 30/1992 y, en concreto, por los principios generales de sus artículos 4 y 8.

Conforme al primero de ellos:

«1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones.*
- c) facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*
- d) Y prestar en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»*

Por último, la Ley obvia regular las relaciones de control y alta inspección de la Administración Periférica del Estado sobre la Autonómica. Ello se debe a que la Constitución sólo establece un control judicial del ejercicio de las respectivas competencias de las Comunidades Autónomas, bien ante la jurisdicción constitucional, bien ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa. El Delegado del Gobierno carece de potestades en el control de legalidad, si bien, en lo referente al control ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reconoce legitimidad a la Administración del Estado, sin más especificaciones, para impugnar los actos de las administraciones y el artículo 23 de la LOFAGE regula la potestad del Delegado del Gobierno para interponer recursos y demás acciones legalmente procedentes.

Por lo que respecta a la función de alta inspección que corresponde al Estado frente a las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas, las Leyes de delegación sólo hacen referencia al intercambio de información entre ellas y los órganos competentes de la Administración General del Estado. En este sentido, la Ley de 1983 atribuía esta competencia a los Delegados del Gobierno, mientras que la actual regulación no la recoge expresamente, pero podría fundamentarse en el artículo 22.2, apartado b). La otra vertiente de esta función de alta inspección, esto es, el control del ejercicio de las funciones delegadas, corresponde por Ley Orgánica 3/1980, de 21 de abril, del Consejo de Estado, a este último.

6.2. Las relaciones con la Administración Local

Por lo que respecta a las relaciones existentes entre el Delegado del Gobierno y la Administración local, hay que partir del hecho de que el apartado 2, que hace referencia a estas relaciones de colaboración, no parece tener una redacción muy clara, ya que, al señalar que *«en relación con las Entidades Locales, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, podrán promover, en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con las respectivas Comunidades Autónomas, la celebración de convenios de colaboración»* da la impresión de que estos convenios los celebrarían con las Comunidades Autónomas en materias que afectasen a la Administración local, especialmente en lo referido a programas de financiación estatal. Sin embargo, no debemos interpretar así este artículo.

En efecto, si queremos estudiar el régimen jurídico de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas y, en especial, con la local habrá que estar a lo establecido en la Ley 30/92, artículos 4 a 10 y en la 7/1985, artículos 10 y 55 a 62. De estos últimos se deduce que el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, sin perjuicio de la soberanía del primero y la autonomía, de grado diferente, de los otros dos, están llamados a cierta intercomunicación que es la que da lugar a los distintos tipos de relaciones, de cooperación, colaboración, coordinación, etc.; las cuales, en todo caso, han de respetar siempre los respectivos ámbitos competenciales.

Los medios de relación son, por tanto, de lo más variados, sin embargo, de la regulación de la Ley de Bases de Régimen Local no se deduce la posibilidad de llevar a cabo acuerdos de colaboración Estado/Entes Locales, circunstancia que queda, a nuestro entender, solventada por el artículo 9 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual *«las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicandose supletoriamente lo dispuesto en el presente título»*. Como tales artículos hacen siempre referencia expresa a las relaciones Estado/Comunidades Autónomas, la eventual aplicación supletoria a la Entidad Local de los mismos deberá tener en cuenta si ésta dispone de las competencias necesarias para ello. Los convenios de colaboración se regulan en el artículo 6 y no parece existir impedimento para que las Entidades Locales lo firmen, entendiéndose que la expresión *«en el marco de las necesarias relaciones de cooperación con la Comunidad Autónoma»*, del artículo 27 de la LOFAGE, se refiere al respeto del reparto de competencias entre las Administraciones públicas, lo que reconoció el TC en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, cuando señalaba que *«el carácter bifronte del régimen local posibilita fórmulas cooperativas en cuanto que las Entidades Locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones con aquéllas, sin que, en todo caso, sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas»*. Su presencia en el artículo debe pues entenderse como plasmación y un intento de cumplimiento de la exigencia constitu-

cional de coordinación en la actuación de las Administraciones públicas. De hecho, estos convenios pueden encontrarse reconocidos como una de las técnicas de la actividad cooperadora de las administraciones que para el régimen local regula el artículo 57 de la Ley de Bases.

Pero no debemos entender aquí finalizada las vías de relación del Delegado del Gobierno con las corporaciones locales. En efecto, el artículo 67 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, establece que: «1. Si una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento para su anulación al Presidente de la Corporación, efectuado dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés. 2. El plazo concedido al Presidente de la Corporación en el requerimiento de anulación no podrá ser superior a cinco días, contados a partir del siguiente al de la finalización del plazo del requerimiento o al de la respuesta del Presidente de la Corporación, si fuese anterior. 3. Acordada la suspensión de un acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno deberá impugnarlo en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.»

Por último, el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone la obligación de remitir en el plazo de seis días desde su adopción copia de los acuerdos adoptados por los órganos de Gobierno municipales al Gobernador civil o Delegado del Gobierno y a la Administración Autonómica, de forma que se mantiene el deber de información entre las todas las Administraciones.

VII. COMISIÓN TERRITORIAL DE ASISTENCIA AL DELEGADO DEL GOBIERNO

La regulación de órganos de coordinación de las estructuras de la Administración Periférica que este artículo establece, tiene su antecedente en la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, recogida en el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio. Esta Comisión dependía de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, estaba presidida por el Gobernador civil y se integraba por representantes de la Administración del Estado en la provincia y de las Entidades Locales; sus funciones, a tenor del Real Decreto 1467/1977, de 15 de octubre, abarcarían todo lo relativo a la cooperación entre la Administración estatal y la local, incluyendo la función de propuesta a la Comisión Nacional en las distintas materias de su competencia, así como el informe de peticiones de ayuda que formulaban las Corporaciones locales al Fondo Nacional de Cooperación Municipal.

Por otra parte, el Real Decreto 2668/1977, por el que se regula la Comisión Provincial de Gobierno, señalaba que ésta era un órgano colegiado de asistencia al Gobernador civil en las funciones de orientación, impulso, coor-

dinación y fiscalización de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado; estaba integrada por los delegados ministeriales en la provincia y el Abogado del Estado jefe, como asesor y era presidida por el Gobernador civil que podía dividir su actividad en subcomisiones delegadas.

El reconocimiento constitucional del Delegado del Gobierno y la aparición, por tanto, de la Comunidad Autónoma como demarcación territorial general de la Administración del Estado, pronto propició que la doctrina reclamase el establecimiento de nuevos órganos colegiados de coordinación³², que no se hicieron esperar, pues tanto el artículo 2.6 del Real Decreto 1801/1981 como el artículo 7 de la Ley 17/1983, reconocían la posibilidad de que se constituyesen Comisiones de coordinación, como órganos de colaboración inmediata del Delegado para el ejercicio de su función directiva. Estas comisiones estarían presididas por aquél e integradas por los Gobernadores civiles correspondientes y los titulares de los órganos periféricos del Estado que el Delegado considerase oportuno, incluidos los Delegados Insulares del Gobierno.

La nueva Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, sin olvidar que la Constitución, en el artículo 141, reconoce a la provincia como demarcación territorial que permite lograr los fines del Estado pero que, al mismo tiempo, establece también un nuevo escalón de la Administración territorial de éste cual es la Comunidad Autónoma, ha concedido a los órganos de éste ámbito un claro protagonismo en el ejercicio de las actividades que dicha Administración debe realizar y la consecuencia lógica de este hecho, en el ámbito de los órganos colegiados de apoyo, es que la mencionada Ley sólo los regula, esta vez, en relación con el Delegado del Gobierno.

En efecto, el artículo 28 establece el régimen jurídico de las comisiones territoriales de asistencia al Delegado del Gobierno, las cuales, sólo se constituyen en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales y se componen por los Subdelegados del Gobierno y los Directores insulares cuando los hubiere, pudiendo asistir los titulares de los órganos y servicios de los Delegación. Su fundamento se encuentra en apoyar al Delegado del Gobierno en sus labores directiva y de coordinación a la que hace referencia el artículo 23 y, por tanto, en su actividad de jefe de la Administración Periférica, de ahí que el párrafo 2 del artículo le atribuya, en concreto, las funciones de coordinar, para que las actuaciones sean homogéneas en todo el territorio de la Delegación, y de asesorar al Delegado en la elaboración de propuestas de simplificación administrativa.

La falta de regulación legislativa de órganos de apoyo a las delegaciones del Gobierno uniprovinciales o a las subdelegaciones, como si estas no necesitaran coordinación, fue suplida con la creación, por el Real Decre-

³² Fernando Díaz de Liaño y Argüelles y Antonio Valles Copeiro del Villar, «Notas para un estatuto del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 187, 1980.

to 1330/1997, de las Comisiones Territoriales de asistencia a los delegados del Gobierno de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, así como a los Subdelegados del Gobierno de las provincias, para el correcto ejercicio de sus funciones y con las características siguientes:

- Las comisiones de asistencia al Delegado están presididas por él y compuestas por su Secretario General, jefe de Gabinete y directores de las áreas funcionales, pudiendo asistir los responsables de los servicios no integrados si así lo determina el Delegado.
- Las comisiones de asistencia al Subdelegado, estarán a su vez, presididas por éste y compuestas por el secretario general, los responsables provinciales de los servicios integrados, los directores insulares cuando existan y los responsables provinciales de los servicios no integrados cuando así lo determine el Subdelegado.

VIII. LOS SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO EN LAS PROVINCIAS³³

Aparece aquí regulada una de las principales novedades de la Ley o por lo menos una de las más llamativas y que más se destacó en el debate del proyecto, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.

En efecto, por primera vez desde 1812, desaparece de la regulación española la figura del Gobernador civil, que se recogió en la Constitución de ese año con el nombre de Jefe político y siempre dejando a un lado el breve episodio en Cataluña durante la II República³⁴.

Así en 1812 se procuró imponer un proceso de modernización y reforma de estructuras del Estado, basado en el centralismo liberal, proceso en el que el Jefe Político debía garantizar las reformas impulsadas por el nuevo Estado y actuar, al mismo tiempo, de freno ante las posibles corrientes federalistas. Sin embargo, es en 1833, a través de la propuesta de Javier de Burgos, cuando estas ideas se plasman de forma más estable en la normativa del Estado, con el Decreto de 30 de noviembre de 1833 se establece la división del territorio en provincias y se instaura la figura del Subdelegado de fomento, que tiene tres cometidos básicos: fomento, relación con los Ayuntamientos y Orden Público, señalando a este respecto autores como García de Enterría que la administración no se concebía como una zona polémica

³³ Redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

³⁴ Si bien ningún otro texto constitucional ha hecho explícita referencia a la figura, hay que destacar que la Constitución de 1845, en su artículo 74, se refiere a ellos de forma indirecta denominándolos Delegados del Gobierno, al objeto de no prejuzgar la polémica existente sobre su denominación y posición respecto tanto de los Capitanes Generales como de los intendentes y así señalaba que «la Ley determina la organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos y la intervención que hayan de tener en ambas corporaciones los Delegados del Gobierno» y que la Constitución *non nata* de 1856 alude a la figura para encomendarle funciones de impulso en la formación de las listas electorales para Diputados a Cortes.

entregada a la voracidad de los partidos, sino una pacífica zona creadora en la cual ni cabe ni es lícita la divergencia. No obstante, la inestabilidad político constitucional de la España del siglo XIX provocó que la evolución de esta figura se dirigiese casi en exclusiva hacia la defensa del Orden Público, lo que se refleja, entre otras cosas, en el progresivo predominio del Capitán General respecto al Gobernador civil que deja de ser un técnico de la Administración al servicio del bien común y del progreso³⁵. En definitiva, desaparece a lo largo del siglo XIX la figura diseñada por Javier de Burgos inspirada en el prefecto francés y cuya función debería haber sido fundamentalmente la ordenación y dirección de la Administración³⁶. Es el paso del un centralismo liberal a un centralismo represivo que va a presidir la mayor parte del siglo XX español, tanto con la dictadura de Primo de Rivera como bajo el Régimen del General Franco, durante el cual además el Gobernador civil es Jefe provincial de la FET y de las JONS. El caos y descoordinación ante los que se encuentra la Administración Periférica propician el intento de reformar ésta y dentro de ella a los Gobernadores civiles, la primera reforma tuvo lugar en la década de los cincuenta, la segunda con el Decreto de 27 de noviembre de 1967, ambas con poco éxito. Tampoco sería mejor valorado por la doctrina el Real Decreto 2669/1977, de 15 de octubre, sobre estructura orgánica de los Gobernadores, pues con él se pretendía llevar a cabo una modificación justo antes de iniciar una más compleja que tendía a la descentralización de las estructuras estatales.

En efecto, la aprobación de la Constitución española establece un Estado de las Autonomías que, deberá irse definiendo en cuanto a su estructura y competencias, pero además reconoce la autonomía de los municipios y provincias, lo que ha supuesto, en definitiva, el mantenimiento de éstas como entes de naturaleza compleja y la desaparición de la tutela de la Administración Periférica sobre los primeros, especialmente tras la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local y la interpretación que de la misma hizo la STC de 2 de febrero de 1989, de forma tal que las labores de coordinación que recoge la Ley no deben confundirse nunca con las anteriores de tutela.

Por otra parte, la Constitución no regula la figura del Gobernador civil, sólo el artículo 141.1, permite deducir que debe existir una Administración Periférica de escalón provincial, mientras que el artículo 154 si hace referencia a un Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

³⁵ Ya la Real Orden de 24 de diciembre de 1838 señalaba que su principal misión es la de mantener el orden y la tranquilidad de los pueblos, auxiliar con eficacia a las demás autoridades en el desempeño de sus funciones, hacer que se respeten vigorosamente la propiedad y la seguridad de las personas pacíficas. También en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, la figura del Gobernador civil, ya con esta denominación, se configuraba como un órgano de control electoral, garante del Orden Público y fiscalizador de los Entes locales, al tiempo que se unifica las figuras de Jefe político e intendente de forma que sus principales competencias son el Orden Público y la Hacienda.

³⁶ La falta de profesionalización de los Gobernadores civiles es evidente cuando a finales de siglo sólo se les exigía la edad mínima de treinta y cinco años y ser o haber sido Senador o Diputado en Cortes, Jefe de Administración, Secretario del Gobierno, haber servido al Estado al menos ocho años, haber sido elegido dos veces Diputado provincial o concejal estos requisitos, que en principio permitían que un funcionario ejerciera el cargo propiciaron sin embargo, la presión de aquellos ex gobernadores que no lo fueron para incorporarse a los cuerpos funcionariales.

A pesar de esta falta de mención constitucional, no se planteó en ese momento la desaparición de la figura de Gobernador civil, es más, por Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, se reguló el estatuto de los Gobernadores civiles con un claro objetivo de potenciar esta figura que se nombraba y cesaba por Decreto de la Presidencia del Gobierno, que dependía orgánica y funcionalmente del Ministerio del interior, que asumía la representación permanente del Gobierno de la Nación en la Provincia, donde se constituía en primera autoridad de la Administración civil del Estado y que ejercía la superior dirección de todos los servicios periféricos, esta situación se vio además reforzada con el Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo, que señalaba que las Direcciones provinciales dependerían orgánicamente de los Gobiernos civiles y funcionalmente de cada Ministerio.

Hay que esperar, por tanto, a la aprobación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997 para que desaparezca la figura del Gobernador civil, pues la regulación en su artículo 29 de los Subdelegados del Gobierno no supone un simple cambio de denominación, la nueva figura es, sin duda, más débil tanto en lo que se refiere a su rango administrativo como por lo que se refiere a las funciones que tiene asignadas, justificándose este cambio en la necesidad de dotar a los Delegados del Gobierno de la posición y competencias adecuadas a las previsiones constitucionales y al agotamiento de la figura del Gobernador civil en una organización territorial de la Administración General del Estado adaptada al Estado autonómico.

La potenciación del Delegado y la configuración del Subdelegado como un colaborador de aquél en la provincia hizo que en la ley se determinase la existencia de Subdelegados en todas las provincias, excepto en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las cuales las competencias del Subdelegado del Gobierno las asumía el propio Delegado, asimismo, se cambia la situación anterior en la que, salvo en el País Vasco, Cataluña y Galicia, los Delegados del Gobierno gozaban de la condición de Gobernadores civiles en las provincias donde radicaba la sede de la delegación. Con posterioridad, en la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, se cambió la redacción dada a este artículo 29, contemplando la posibilidad de que las Comunidades Autónomas Uniprovinciales pudieran nombrar Subdelegados, si bien sobre la base de criterios tales como el territorio, el volumen de gestión o las singularidades geográficas, sociales o económicas³⁷.

Por lo que respecta su estatuto personal, se observa una clara pérdida de peso político, ya que el Subdelegado es un cargo meramente administrativo, atribuyéndosele, por la Ley, el rango de un Subdirector General, según el artículo 6.3, que no tiene la consideración de alto cargo, es más, el nombramiento se hará por el Delegado del Gobierno, a quien también corresponde su cese, por el procedimiento de libre designación *«entre funcionarios de carrera del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales,*

³⁷ En este sentido, por RD 466/2003, de 25 de abril, se ha creado la subdelegación del Gobierno en Madrid.

a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente», esto es, funcionarios nivel A, lo que supone una diferencia con el Subdirector General cuyo nombramiento normalmente no está abierto a toda clase de funcionarios.

Además, en su régimen administrativo tienen la peculiaridad de que pasan a la situación de servicios especiales, su régimen retributivo es el propio de los funcionarios públicos, están sujetos al régimen de incompatibilidades propias del personal al servicio de las Administraciones públicas, se modifica su posición en la Ordenación General de las precedencias y son suplidos por el Secretario General de la subdelegación o, en su defecto, por quien designe el Delegado del Gobierno. Por otra parte, parece lógico considerar que los mismos no están sujetos a las causas de inelegibilidad que el artículo 6.1.k) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece para el Delegado del Gobierno y Gobernadores civiles.

Las competencias se enumeran en el párrafo dos del artículo 29 de la LOFAGE, de ellas se deduce su naturaleza menos política y más orientada a la dirección y la gestión y siempre sometidas, en su ejercicio a la dirección y supervisión, al Delegado del Gobierno, pudiéndose distinguir cuatro grupos:

1. Ejerce las competencias necesarias sobre los servicios radicados en la provincia, dirigiendo los integrados de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno e impulsa, supervisa e inspecciona los servicios no integrados.
2. Mantiene las necesarias relaciones de cooperación, comunicación y colaboración con la Administración Autonómica y con la local.
3. Ejerce la potestad sancionadora que le atribuya las leyes, de lo que se deduce que la Ley otorga tanto al Delegado como al Subdelegado esta potestad, si bien serán las leyes específicas las que determinen dicha competencia. En este sentido, y en atención a la regulación vigente, asumen la imposición de sanciones leves en materia de tráfico, salvo en Comunidades Autónomas que tengan trasferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y las expresamente no atribuidas al Delegado del Gobierno, según la clausula residual de la Disposición Adicional cuarta de la LOFAGE.
4. Por último, ejerce funciones relativas a la protección de la Seguridad ciudadana y de dirección y coordinación de la protección civil, potestad ésta que debe matizarse a la vista del apartado tercero de este artículo y a la Disposición Adicional quinta de la LOFAGE, que limitan a dos los supuestos del ejercicio de la protección de la Seguridad ciudadana pero no los relativos a la de la protección civil. El primer supuesto es el referido a los Subdelegados de las provincias donde radique la sede de la Delegación del Gobierno, en éste, corresponde al Delegado el ejercicio de las funciones de seguridad. El segundo, es el relativo a las Comunidades Autónomas que en sus

Estatutos de Autonomía se prevé la creación de cuerpos propios de Policía, en tales supuestos también corresponde al Delegado del Gobierno la protección de la Seguridad ciudadana y la dirección de los Cuerpos y fuerzas de Seguridad del Estado, sin perjuicio de que puedan desconcentrarse o delegarse algunas competencias en el Subdelegado.

5. En la provincia en la que radique la sede de la Delegación del Gobierno, los Subdelegados del Gobierno podrán ejercer las anteriores competencias, previa delegación del Delegado del Gobierno, y en todo caso bajo la dirección y supervisión del mismo.

IX. LOS DIRECTORES INSULARES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La regulación de esta figura, tal y como aparece en el texto definitivamente aprobado, es fruto de los pactos a los que llegaría Coalición Canaria con el Gobierno, siendo éste un tema de especial preocupación manifestado desde el inicio de la tramitación del proyecto de Ley³⁸. Así, de su regulación inicial recogida en la Disposición Adicional cuarta del proyecto, donde se regulaba junto a la figura del Subdelegado del Gobierno en comunidades uniprovinciales y se establecía que reglamentariamente se determinarían el número y la sede de los Subdelegados que existirán en las provincias insulares, señalando que éstos serían nombrados por el Delegado del Gobierno por el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera que perteneciesen a cuerpos para cuyo ingreso se exija el título de Ingeniero Técnico, Arquitecto técnico, Diplomado Universitario o equivalente; de esta regulación, decíamos, se ha pasado al actual artículo 30 en el que los representantes de la Administración Periférica en las islas adquieren una denominación nueva, la de Directores insulares y se amplían las posibilidades de designación entre puestos de funcionarios a los que se exija no sólo las titulaciones antes mencionadas sino también las exigidas a los Subdelegados del Gobierno.

Tal y como señala el artículo su estatuto jurídico y sus competencias deberán especificarse reglamentariamente y, en este sentido, la Disposición Transitoria cuarta daba el plazo de un mes para la aprobación de dicho reglamento que sería finalmente aprobada por el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, en cuya exposición de motivos se señala que con distinto nivel administrativo (que los Subdelegados) y subordinados a éstos o a los Delegados del Gobierno, la Ley ha creado a los Directores Insulares de la Administración General del Estado en las islas que vienen a sustituir a los Subdelegados insulares del Gobierno, cuyo nombramiento correspondía al Consejo de Ministros.

³⁸ Este fue uno de los temas planteados en el Debate de totalidad del proyecto, *BBOCCG*, Sección Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, VI Legislatura núm. 28, 26 de septiembre de 1996.

En efecto, ya señala la Ley y reitera el Reglamento que el nombramiento, y el cese, corresponde al Delegado del Gobierno, especificando el Real Decreto que se hará mediante resolución de éste publicada en el *BOE* (art. 7.1).

Por su parte, el artículo 6 determina en qué islas se crea esta figura, esto es, La Palma, El Hierro y la Gomera, por un lado, y Menorca, Ibiza-Formentera, Lanzarote y Fuerteventura, por otro, si bien respecto de estas últimas se señala que el ámbito territorial de las Direcciones comprende el de las islas agregadas administrativamente a cada una de ellas.

Por otra parte, a los funcionarios públicos que sean nombrados Directores Insulares les será de aplicación la legislación en materia de función pública de la Administración General del Estado, en la cual permanecerán en situación de servicio activo, sin embargo, deja sin resolver el nivel administrativo que se asigna a estos nuevos cargos, ya que sólo nos dice que su nivel se determinará, en cada caso, en la relación de los puestos de trabajo.

Por lo que respecta al régimen de suplencias en caso de ausencia, vacancia o enfermedad será suplido por el Secretario General de la Dirección Insular o, en su defecto, por quien designe el Delegado del Gobierno, exigiéndosele idénticos requisitos que los establecidos para ser nombrado Director insular.

Tiene derecho al uso de vivienda por razones de seguridad, conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Por lo que respecta a sus funciones, tanto la Ley como el Reglamento sólo señalan que le corresponde el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas el Subdelegado del Gobierno, pero en el ámbito territorial propio, de forma que habrá que estar a lo regulado en el artículo 29 de la LOFAGE, con la duda que plantea el ejercicio de la potestad sancionadora, ya que en el ejercicio de ésta en materias como el tráfico, el criterio territorial es secundario, pues lo que determina la competencia del Subdelegado es la calificación de muy grave, grave o leve, no parece, por tanto, adecuado considerar que los Directores Insulares puedan imponer sanciones leves en materia de tráfico, sino que éstas deberán imponerlas el Subdelegado competente por razón del territorio y en el caso de que las mismas tengan la consideración de graves o muy graves la competencia corresponderá al Delegado del Gobierno competente por su territorio.

Junto a ello, participaran en los órganos colegiados correspondientes de sus respectivos ámbitos territoriales que determinen las correspondientes normas o los Delegados del Gobierno y participarán en las instituciones, fundaciones o cualesquiera otras entidades en las que vinieran interviniendo los delegados insulares en su condición de tales.

X. SIMPLIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS

Con el artículo 31 de la LOFAGE se inicia una nueva sección, del Capítulo II de la Ley, que viene a regular la nueva organización de la Admi-

nistración Periférica sobre la base de los principios enumerados en este artículo y que suponen en definitiva un cambio sustancial conforme a la regulación que históricamente ha presidido esta Administración.

10.1. Evolución Histórica

El origen de la Administración Periférica debe buscarse en el establecimiento del Estado liberal, especialmente a partir de 1833, con la reestructuración territorial que inicia Javier de Burgos, si bien, antes de ésta, y como precedente inmediato de una de las figuras que van a protagonizar dicha Administración a lo largo de los siglos XIX y XX, puede hacerse referencia a la figura del Jefe político, recogida en la Constitución de Cádiz, que más tarde sería sustituida por el Subdelegado de Fomento y, finalmente, por el Gobernador civil. En efecto, frente al aparato administrativo del absolutismo, basado en el corregidos —autoridad municipal y judicial—, el intendente —figura de gestión tributaria— y la autoridad militar, en el siglo XIX, y por clara influencia francesa, se introduce una administración más racionalizada y de base civil, estableciéndose en 1833, la división provincial, igual que en Francia se dividió el estado en Departamentos, y se creó la figura del Subdelegado de Fomento, que venía a emular al Prefecto francés como autoridad asentada en el departamento con dependencia directa del Gobierno y que se ocupa de que los municipios se sujetasen efectivamente a éste y de controlar el funcionamiento de los órganos de la Administración estatal en el territorio. Sin embargo, la rápida politización de la figura del Gobernador civil hizo que se produjese también, casi de forma inmediata, lo que Santamaría Pastor denomina la «cantonalización de la Administración» que consistiría en la creación, por los distintos departamentos ministeriales, de sus propias delegaciones provinciales al estilo de las históricas del Ministerio de Hacienda y de la organización militar. En la segunda mitad del siglo XIX se crea un cuerpo de Administración provincial, en un intento de fortalecer la actividad administrativa de los Gobernadores civiles, que por aquel entonces ejercían las funciones de Orden Público y Hacienda; estamos en una época en la que frente al centralismo liberal de principios de siglo, se impone ahora un centralismo represivo que politiza la figura del Gobernador civil y que, además, olvida el nivel local. Esta situación, que se ha venido manteniendo incluso ya entrado el siglo XX, se agrava con el régimen del General Franco, pues la fuerte centralización administrativa, el olvido de la Administración Local y la potenciación de la institucional, favorecen el crecimiento de la Administración Periférica sin que el legislador haga esfuerzo alguno porque este proceso se hiciera de forma ordenada. Los intentos de solucionar los problemas de coordinación llevaron a la aprobación primero del Decreto de 10 de octubre de 1958 y, después, del Decreto de 27 de noviembre de 1967, por el que se crean las Delegaciones provinciales como órganos encargados de solventar la falta de coordinación de la Administración estatal en su nivel de actuación provincial. En definitiva, y como señalaría López Nieto

en 1977 «nuestros órganos periféricos, precisamente aquellos que viven la Administración in situ, la Administración real, en contacto directo con los administrados, no cuenta con ninguna disposición de rango adecuado que los regule, ni sus estructuras suelen obedecer a ningún patrón concreto, más que en casos excepcionales»³⁹.

Esta falta de lógica del legislador a la hora de regular y estructurar la Administración Periférica estatal llega a su máximo grado cuando, en 1977 y a las puertas de una reforma mucho más amplia, se adoptan nuevas normas que pretenden fortalecer la figura del Gobernador civil y que, en definitiva, se apoyan en los mismos parámetros de siempre, cuando lo que se necesitaba era incidir en la relación entre el proceso de traspasos y reasignación competencial y la reforma organizativa⁴⁰.

Se llega así a la Constitución española de 1978 y, con ella, al cambio radical de la estructura del Estado que hace necesario abordar de nuevo la reforma de la Administración Periférica. Sin embargo, las discusiones y reformas no supusieron una ruptura con la situación anterior, manteniéndose básicamente los mismos problemas, pero añadiéndose un nuevos parámetros de confusión como son la aparición del Delegado del Gobierno y el progresivo traspaso de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas.

Las primeras reformas se operaron en 1980, así por Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, se regula el Estatuto de los Gobernadores civiles, el Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, reguló la figura del Delegado del Gobierno, si bien con la denominación de Gobernador general y el Real Decreto 1801/1981, reformó la Administración Periférica, con la intención de integrar, otra vez, los servicios ministeriales en una organización única de nivel provincial, de profesionalizar y dotar de más medios a esta Administración y, nuevamente, de potenciar la figura del Gobernador civil. La realidad fue, sin embargo, que siguieron separados los órganos con competencia general y los órganos con competencia sectorial, al tiempo que aparecen las divisiones periféricas de ámbitos territoriales no provinciales y se produce un incremento de la presencia de administraciones periféricas de los organismos autónomos.

La Comisión de expertos de 1981 señalaría que «en cuanto a los servicios periféricos de la Administración estatal, es criterio de la Comisión que debe producirse una supresión masiva de los mismos a medida que se hagan efectivas las transferencias».

³⁹ *Hacia una nueva estructura de los Gobiernos Civiles*, Madrid, 1977.

⁴⁰ En concreto en ese año se aprueban: el RD-L 34/1977, de 2 de junio, por el que se crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal y arbitra medidas para una nueva cooperación entre el Estado y las Corporaciones Locales; el RD 1467/1977, de 17 de junio, por el que se crean las Comisiones Nacional y Provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales; el RD 2668/1977, de 15 de octubre, por el que se crea la Comisión Provincial de Gobierno y Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales y el RD 2669/1977, de 15 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de los Gobernadores civiles.

Por lo que respecta a las críticas doctrinales a la reforma *vid.* Muñoz Machado «Administración Periférica: observaciones sobre su reforma», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales*, Madrid, 1978.

Estos principios se reflejaron en el Proyecto de Ley de la LOAPA y finalmente quedaron positivizados en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, artículos 22 y 23, los cuales regulan los criterios marco de una posible reforma de la Administración Periférica, apostándose por una reorganización de los servicios centrales subsistentes y por la supresión de los que fuesen innecesarios a la vista de las previsiones sobre transferencia de competencias existentes; al mismo tiempo, debería reestructurarse la Administración Periférica suprimiendo las Delegaciones ministeriales y reagrupando en torno al Gobernado civil los servicios que debieran subsistir, a excepción de las Delegaciones de Hacienda. Así en 1983 se aprueba el Real Decreto 1223/1983, de 4 de mayo, sobre medidas de reorganización de la Administración Periférica del Estado, donde se recoge la dependencia orgánica de las direcciones provinciales de los Gobernadores civiles, mientras que la dependencia funcional la conservaban los respectivos Ministerios, principio este que se refuerza con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que vino a establecer que correspondía a los Delegados del Gobierno y a los Gobernadores civiles en relación al personal de los servicios periféricos las competencias atribuidos a los subsecretarios y Directores Generales. En realidad, no se altera la esencia de la Administración Periférica preconstitucional, que sigue siendo un apéndice de la Administración central sin relevancia per se, sino que sólo se procura racionalizarla y reestructurarla conforme a criterios de economía del gasto público⁴¹.

Ya en la década de los noventa, los pactos autonómicos de 1992 y los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía, a partir de 1994, así como la progresiva delegación de competencias del Estado a las Comunidades vía artículo 150.2 de la Constitución, por un lado, y la definitiva definición de las Corporaciones Locales en el seno del Estado autonómico con la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la posterior aclaración del TC en sentencia de 2 de febrero de 1989, por otro, han propiciado nuevos debates y nuevas iniciativas tendentes a reformar la situación de la Administración Periférica del Estado. El propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1992, hizo referencia a esta necesaria reestructuración del Estado al disponer que *«las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura substrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirles a esos entes territoriales y les transfiere, con ellos, los medios personales y reales para ejercerlas»*.

Ahora bien, estos debates, ya no se centran sólo en la estructura de esta Administración sino que lo que se pretende es dilucidar cómo encaja esta

⁴¹ Bassols Coma, «El Delegado el Gobierno como órgano de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas y de dirección de la Administración Periférica del Estado», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga, t. XI, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, 1999.

Administración Periférica en el Estado autonómico, surgiendo diferentes corrientes doctrinales:

Así, Muñoz Machado⁴², puso de relieve el vacío normativo de la Constitución en lo que se refiere al modelo administrativo del nuevo Estado, al señalar que la cuestión de por qué sistema optar ha quedado entregado en blanco al legislador, a salvo de algunos principios como el de autonomía, el de descentralización y el desconcentración, que pueden servir de base para dismantlar un sistema centralista, sin embargo, junto a ellos los artículos 144.1 y 154 del texto constitucional parecen perpetuar en el Estado de las autonomías los órganos territoriales desconcentrados dependientes del centro. A pesar de ello, sigue el autor, el criterio sobre la extensión y estructura de la Administración Periférica va a depender del sistema establecido en la Constitución para el reparto de la ejecución de competencias, del que se deduce, frente a una posible extensión de la Administración central, una clara limitación de la periférica, tanto en lo que se refiere a los servicios territoriales, ya que considera que la Constitución no autoriza la existencia de delegaciones de los Ministerios, sino solamente la permanencia de aquellos órganos concretos que sean precisos para ejecutar las labores reservadas todavía al Estado, como en lo referido a la existencia de las figuras del Delegado del Gobierno y del Gobernador civil, centrando la crítica de estas dos figuras en la clara contradicción que existe entre el principio constitucional de autonomía y la técnica de desplazar un delegado nombrado por el ejecutivo nacional, todo ello sin olvidar que la existencia de estas dos figuras limita la organización de la Administración Periférica a los ámbitos territoriales de la región o la provincia, cuando, a su entender, la Constitución no obliga a que se produzca tal concentración, sino que propicia que los diferentes servicios estatales se acomoden en la sede territorial que mejor convenga a su naturaleza, la cual puede ser una demarcación inferior a la región y la provincia o, incluso, una demarcación especializada.

Otra propuesta, que abogaba por la estructuración de la Administración Periférica siguiendo un modelo basado en el federalismo de ejecución, fue recogida fundamentalmente en un Documento de trabajo sobre las autonomías elaborado por varios profesores de universidad, los cuales vendrían a defender la prevalencia del principio de descentralización sobre el de desconcentración, el refuerzo de la figura del Delegado con poderes de dirección sobre los Gobernadores civiles, el mantenimiento de dos direcciones provinciales especializadas, Hacienda e Interior, mientras que el resto se concentrarían en una bajo el Ministerio de la Presidencia, y la posibilidad de que los Ministerios nombren directores comisionados con carácter excepcional y bajo la dependencia de los Delegados del Gobierno.

Más repercusión y grandes discusiones doctrinales⁴³ produciría la propuesta del Presidente de la Xunta de Galicia, acerca de establecer una Administración única, propuesta esta que estaba por definir pero que básicamente

⁴² *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, 1984.

⁴³ Sobre los distintos momentos del debate doctrinal *vid.* Quiroga de Abarca, *Centralización y desconcentración administrativas y Delegado del Gobierno*, Dykinson, 1994, pp. 131 y ss.

supondría, a juicio de Melián Gil o Rodríguez Arana⁴⁴, si no la plena adopción del federalismo de ejecución alemán, si la asunción de algunas de sus técnicas, amparadas en los principios de eficacia y descentralización, junto al mantenimiento del aparato periférico, circunstancia que se justificaba en que:

- la Constitución recoge competencias estatales que por su naturaleza no son transferibles a las Comunidades Autónomas,
- es necesario mantener relaciones directas con los Entes Locales dada la estructura bifronte de nuestro régimen local,
- deben darse cumplimiento a los principios de solidaridad e igualdad territorial en el orden económico y social
- y corresponde al Estado el ejercicio de intermediación en la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

En todo caso, la existencia de esta polémica doctrinal, no puede obviar el hecho de que las discusiones sobre la estructura y organización de la Administración Periférica también se desarrollaron en el seno de las Cortes Generales, de forma que ya desde la II legislatura se presentaron diversas iniciativas parlamentarias tendentes a operar la reforma de esta Administración, si bien en la mayoría de ellas el punto clave giraba en torno a la desaparición de los Gobernadores civiles⁴⁵. Dentro de estas iniciativas cabe destacar, antes de la aprobación de la LOFAGE, el proyecto de Ley presentado por el Gobierno socialista durante la V Legislatura, poco antes de la disolución de las Cortes Generales, en enero de 1996, el cual se articulaba sobre los siguientes puntos, enumerados por Tornos Mas:

- Articulación de la Administración Periférica en torno a dos órganos de competencia genérica, como son el Delegado del Gobierno y el Gobernador, denominación que sustituye a la anterior de Gobernador civil, según la exposición de motivos para una mejor realización de la función constitucional de cohesión territorial diseñada desde la perspectiva estatal.
- Admisión con carácter excepcional, y por razón de peculiaridades funcionales, de servicios ministeriales directamente vinculados al órgano central.

⁴⁴ «La Administración pública a partir de la Constitución española de 1978», en *Administración Pública en perspectiva*, Universidad de Oviedo, 1996.

⁴⁵ Así durante la II Legislatura se presentaría la Proposición de Ley de desarrollo del artículo 154 de la Constitución relativo a la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, presentado por la minoría catalana (BOCG, Congreso, Serie B, núm. 2-I, de 15 de diciembre de 1982). Durante la III, se presentaron sendas Proposiciones de Ley del Grupo parlamentario Mixto y del Grupo Parlamentario Vasco (BBOCCGG, Congreso, Serie B, núms. 88-1 y 11-1, de 9 de diciembre de 1987, y 3 de junio de 1988, respectivamente). Y Durante la IV El Grupo Parlamentario Catalán Convergencia i Unió presento una Proposición de Ley de supresión de los Gobernadores civiles (BOCG, Congreso, Serie B, núm. 16-1, de 22 de diciembre de 1989) y el Grupo Nacionalista Vasco la Proposición de Ley de reforma de la Ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución y de supresión de la figura de los Gobernadores civiles (BOCG, Congreso, Serie B, núm. 150-1, de 18 de septiembre de 1992).

- Reforzamiento de la figura del Delegado del Gobierno, lo que se refleja en el hecho de que se articula una comunicación directa de estos con los Ministros y Secretarios de Estado, se les reconoce la posibilidad de ser llamados a los Consejos de Ministros a efectos de prestar información y se somete al Gobernador a sus directrices.
- Desaparición de las Delegaciones provinciales de los Ministerios.

En definitiva, en este proyecto se recogía un Delegado del Gobierno reforzado, un Gobernador con doble dependencia, ya que recibía instrucciones en el ejercicio de sus funciones del Ministro competente bajo la coordinación del Delegado del Gobierno, y una división de los servicios periféricos en integrados y no integrados. Aquéllos, que debían ser la mayoría, se estructuraban por áreas funcionales dentro de la organización regional o provincial, mientras que éstos dependían directamente de los órganos centrales correspondientes y justificaban su existencia en razón de su volumen de gestión.

10.2. La administración única

Iniciada la VI legislatura y fruto de los pactos de gobernabilidad del Partido Popular y la Coalición de Convergencia i Unió, se presentó un nuevo proyecto que, esta vez, sí acabaría su tramitación parlamentaria y que pretende, en lo que aquí nos interesa, adaptar la Administración Periférica a la realidad del Estado autonómico, lo que parece deducirse de la afirmación recogida en el apartado VI del Preámbulo de la Ley, según el cual *«la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico. Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración Periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración Autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materia de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución. Esta adaptación de la actual Administración Periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos»*.

Sin embargo, al acudir al texto dispositivo, el único reflejo de este principio de administración única puede verse en el artículo 31, donde se establece el principio de simplificación administrativa que, por un lado, implica la defensa de los principios de eficacia y de economía del gasto público y, por otro, obliga a tomar las medidas necesarias que eviten la duplicidad administrativa; duplicidad que sólo podrá obviarse a través de la supresión, refundición o reestructuración de los órganos que, atendiendo al reparto de Competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, sean innecesarios.

Por ello, aun cuando este artículo establezca que la organización administrativa periférica del Estado deba estar presidida por este principio de simplificación como reflejo normativo al criterio básico de una administración única, que proclama el preámbulo como objetivo fundamental de la Ley, lo cierto es que, tal y como ha señalado la doctrina⁴⁶, existe un cierto desfase entre la manifiesta claridad declarativa y una también constatable ausencia en el texto dispositivo de mecanismos de desarrollo de las perspectivas reseñadas o, lo que es lo mismo, es difícil hallar referencias singularizadas en la dirección de la Administración única y menos aún del protagonismo administrativo a favor de la Administración Autónoma, salvo un pretendido redimensionamiento de la Administración Periférica y la evitación de duplicidades administrativas, aun siendo la declaración del preámbulo contundente y con sustento en previas declaraciones doctrinales.

Ahora bien, aun cuando estas escasas referencias dispositivas a la Administración única hayan llevado a parte de la doctrina a criticar la Ley, también es cierto que la misma puede considerarse un esfuerzo importante por establecer una cultura administrativa propia de un Estado descentralizado, inexistente hasta el momento y que, según Jiménez Asensio, era uno de los puntos de inadaptación que ofrecía la Administración del Estado en relación con el proceso de asentamiento del Estado autonómico⁴⁷.

Esta regulación supone, además, un cambio radical en la concepción de la administración tal y como había sido estructurada desde el establecimiento del Estado liberal a principios del siglo XIX y con ella se supera uno de los principales males de las regulaciones anteriores, como era la preterición o el olvido de la Administración local⁴⁸, por el contrario, tal y como señala Castells-Arteche, el escalón de base local emerge con autoridad y a nivel similar que el de las Comunidades Autónomas, lo que se refleja no sólo en este artículo 31, cuando se incluyen a los Entes Locales en la consulta para la supresión, refundición o reestructuración de los órganos periféricos, sino también en otros preceptos de la Ley que se refieren a ellos en las relaciones de colaboración y coordinación de las administraciones o en el intercambio de información entre estas (artículos 22, 27 o 29 de la LOFAGE).

⁴⁶ José Manuel Castells Arteche, «Notas sobre la Administración Periférica del Estado en la Ley 6/1997», *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996 y abril de 1997.

⁴⁷ «Del anhelo a la Realidad: la propuesta de "Administración única" en el Estado autonómico», *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, 1997, pp. 649 y ss.

⁴⁸ En este sentido, autores como Luciano Parejo, «Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo como sistema en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración única», *Documentación Administrativa*, 1993, o Santamaría Pastor, «Nota sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1982; han destacado que la Administración local es la instancia administrativa por excelencia, especialmente en el plano de la gestión hasta el punto de que se configura esta administración en el nivel básico de gestión de todas las materias.

XI. DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO

Si como decíamos la Administración única tiene su concreción en el artículo 31 al establecerse un principio tendencial cuyo objetivo es el de suprimir, refundir y reestructurar los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias trasferidas o delegadas al nivel autonómico y local, en los artículos 32 a 35 se recogen los principios que han de presidir el establecimiento de la nueva organización de la Administración Periférica, distinguiéndose entre la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, artículo 32, los criterios estructurales de los servicios integrados, artículo 33 y la organización de los servicios no integrados, artículos 34 y 35.

Centrándonos en el artículo 32 de la LOFAGE, su apartado tercero encomienda al Consejo de Ministros, a través de la aprobación del correspondiente Real Decreto, la determinación de la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones, siendo estos los Reales Decretos 617/1997, de 25 de abril, y 1330/1997, de 1 de agosto, que, en todo caso, han debido seguir las premisas básicas establecidas en este artículo, y regulan, a su vez, el régimen de los servicios integrados, conforme al mandato establecido en la Disposición Final segunda, tal y como analizaremos en los posteriores comentarios a los artículos siguientes de la Ley.

11.1. La estructura de las Delegaciones del Gobierno

Por lo que respecta a las Delegaciones del Gobierno, la primera premisa que establece este artículo, es la de que éstas se adscriben orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas.

Esta afirmación legal ha supuesto, en primer término, la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Administraciones Públicas, con el Real Decreto 1329/1997, modificado posteriormente, y como es habitual tras la formación de nuevo Gobierno, por el Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los departamentos ministeriales, de manera que, conforme a su artículo 7, corresponde a la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, el ejercicio de las competencias relacionadas con las Delegaciones del Gobierno, que tenga atribuidas el Ministerio de Administraciones Públicas, asimismo, por Real Decreto 694/2000, de 12 de mayo, se procedió a la creación de la Dirección General de la Administración Periférica del Estado, para el ejercicio de estas funciones.

En segundo término, esta adscripción ha supuesto que los bienes inmuebles, vehículos y maquinaria, equipos informáticos y de comunicaciones, equipamientos y bienes muebles, así como que los restantes medios materiales de las Delegaciones, las Subdelegaciones del Gobierno y de las Direcciones Insulares se adscriban a este Ministerio, mediante la correspondiente acta y de acuerdo con los Ministerios afectados.

Finalmente, esta adscripción ha propiciado también que al Ministerio de Administraciones Públicas le corresponda elaborar las propuestas de pre-

supuestos y definir los sistemas de información, si bien, en ambos supuestos, y por lo que se refiere a los servicios integrados, deberá contar con los Ministerios competentes por razón de la materia.

Por otra parte, la regulación de las delegaciones, diseña un modelo organizativo basado en la dirección común de los servicios territoriales que se pretende sea general, el artículo 32.2 establece para ellos unos principios rectores, cuales son:

- que la organización de los servicios integrados se llevará a cabo a través de áreas funcionales, las cuales también se ocupan de mantener la relación inmediata con los servicios no integrados,
- que su número se fijará en atención a los sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa, al volumen de servicios que desarrolle la Administración General del Estado en cada Comunidad Autónoma, al número de provincias que integren éstas y cualquier otra circunstancia que pueda justificar su agrupación, atendiendo especialmente al proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas
- y, finalmente, que se creará un órgano común para la gestión de los servicios comunes.

El Real Decreto 1330/1997 establece así en su artículo 3 las áreas funcionales de las Delegaciones del Gobierno, que siguen, por otra parte, las previsiones del mismo Real Decreto sobre la integración de servicios territoriales y que analizaremos al estudiar el artículo 33 de la Ley. Baste por ahora señalar que tales áreas son la de Fomento⁴⁹, la de Industria y Energía, la de Agricultura, que será también de Pesca en las Delegaciones con territorio litoral, y la de Sanidad, además habrá un área funcional de Alta inspección de Educación en las Delegaciones de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad de Valencia, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra, si bien esta debe crearse en las demás delegaciones del Gobierno a las que se hagan las transferencias de educación.

De esta estructura se deduce que en esta primera fase se ha optado por no agrupar servicios de diferentes Departamentos en una misma área funcional. Al frente de ellas se coloca un Director del área funcional que depende del Subdelegado del Gobierno en la provincia en que radique la sede de la Delegación y del Delegado en las uniprovinciales, actuando directamente sobre la totalidad del territorio de la Delegación bien directamente bien a través de órganos de ámbito inferior, de forma que sus competencias son la de dirigir los órganos del área funcional situados en la provincia sede de la Delegación del Gobierno y coordinar los integrados en las subdelegaciones o Direcciones Insulares a cuyo frente se sitúa un responsable encargado de dirigirlos.

⁴⁹ A ésta por el RD 2724/1998, de 18 de diciembre, se integran los servicios regionales de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional «la integración respeta la configuración territorial de los servicios regionales, manteniendo dos servicios en Andalucía y el servicio regional en Cantabria continúa prestando sus servicios en el territorio de la Delegación del Gobierno del País Vasco».

La progresiva integración de otros servicios territoriales, como son los de trabajo, Seguridad social y Asuntos sociales, que según el Real Decreto deberá hacerse a lo largo de 1998, han ido, no obstante, modificando esta estructura de áreas. Así, el Real Decreto 2725/1998, de 18 de diciembre, integraría los mencionados servicios de trabajo y asuntos sociales, a excepción de la Inspección de trabajo, creándose las áreas funcionales de trabajo y asuntos sociales, que en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se organizarán en dependencias provinciales, integradas en las correspondientes subdelegaciones del Gobierno. El Real Decreto 2726/1998, de 18 de diciembre, por su parte, crearía el área de Objeción de Conciencia y Prestación Social sustitutoria, que integra en las Delegaciones los servicios periféricos de la Dirección General de Objeción de Conciencia del Ministerio de Justicia, sin que la reciente aprobación de la Ley de profesionalización de las fuerzas armadas y la consiguiente desaparición de la objeción de conciencia haya propiciado modificación normativa a este respecto.

Por lo que respecta al órgano para la gestión de los servicios comunes a que se refiere el artículo 32.2.c), el artículo 2 del Real Decreto la denomina Secretaría General en la que se encuadran los servicios comunes, los órganos de las Delegaciones responsables de las relaciones con las Administraciones Territoriales y con los ciudadanos y los que ejerzan competencias sobre derechos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo⁵⁰, optándose por no crear un área funcional específica en materia de Seguridad ciudadana y mantener el sistema que había venido existiendo.

Por otra parte, el Real Decreto 1163/1999, de 2 de julio, y en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 146/1999, de 29 de enero, por el que se modifica la estructura orgánica y las funciones del Parque Móvil, ahora, del Estado, se pasa a la integración de los servicios periféricos de este organismo en las Delegaciones y Subdelegaciones, que se encuadran dentro de los servicios comunes, creándose además una comisión de coordinación cuyas funciones y composición se regulan por OM de 10 de julio de 2000.

Al frente de la Secretaría General está un Secretario General al que le corresponde la dirección de los servicios comunes de la Delegación, la de la subdelegación situada en la provincia sede de la Delegación del Gobierno y la de los demás órganos que se adscriban a la Secretaría General, así como, la coordinación de los órganos responsables en materias de derechos de los ciudadanos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo, dependientes funcionalmente del Ministerio del Interior.

Finalmente, existe asimismo un Gabinete de apoyo y asistencia inmediata al Delegado.

⁵⁰ Conforme a Real Decreto 1521/1991 las oficinas de extranjeros dependientes de las Delegaciones del Gobierno quedan integradas en estos servicios comunes.

11.2. La estructura de las Subdelegaciones del Gobierno y las Direcciones Insulares

En cuanto a la estructura de las Subdelegaciones del Gobierno y de las Direcciones Insulares, la LOFAGE señala que las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias se constituyen en órganos de las propias Delegaciones, adscripción que el Real Decreto 617/1997 también contempla para las Direcciones Insulares.

Por otra parte, el Reglamento viene a regular su estructura señalando que estarán integradas por una Secretaría General, en la que se encuadran los órganos que ejercen las competencias de las subdelegaciones y Direcciones insulares responsables de las relaciones con las Administraciones territoriales y con los ciudadanos y los que ejerzan competencias sobre derechos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo, y por los órganos de las áreas funcionales de las Delegaciones que determinen en su caso las normas de desarrollo del Real Decreto.

No obstante en las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias sede de la Delegación del Gobierno no existirá Secretaría General, ejerciendo sus funciones la Secretaría General de la Delegación del Gobierno. Esta regla se ha traducido en la supresión de las Secretarías Generales de los Subdelegados del Gobierno en Álava, Barcelona y A Coruña.

Por último, no se prevé la existencia de Gabinetes, a diferencia de lo que ocurría con los Gobiernos Civiles y quedan suprimidos los Gabinetes Técnicos de las Subdelegaciones del Gobierno (Disposición Adicional 10 del RD 1330/1997).

XII. CRITERIOS SOBRE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS

Como hemos señalado con anterioridad, el objetivo de Administración única supone que se integren en las Delegaciones del Gobierno el mayor número de servicios de la Administración General del Estado cuyo ámbito de acción sea el territorio de una Comunidad Autónoma. Los servicios integrados serán así, según los ha definido Tornos Mas aquellos servicios territoriales de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos que se vinculan directamente a la dirección de la Delegación del Gobierno. Los criterios básicos de esta integración se establecen en el artículo 33 de la LOFAGE, si bien es necesario que el Gobierno en el plazo de seis meses, según establece la Disposición Final segunda, fije mediante Real Decreto la estructura de las Delegaciones en que deberán integrarse los servicios territoriales.

Este Real Decreto al que ya hemos hecho mención es el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, que establece la integración de los servicios periféricos de diferentes Ministerios, sin perjuicio de que con posterioridad se hayan ido integrando otros servicios, bien de la Administración General bien de sus organismos autónomos⁵¹.

⁵¹ Y así, Reales Decretos 2724, 2725 y 2726/1998, de 18 de diciembre, y 1163/1999, de 2 de julio.

Conforme a los criterios establecidos en la Ley y el desarrollo reglamentario de la misma, la regulación, la estructura y el funcionamiento de los servicios periféricos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos son los siguientes:

En principio, el objetivo es integrar todos los servicios de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, la no integración sólo se justifica por las singularidades de sus funciones o en el volumen de su gestión y siempre para una mejor eficacia de su actuación. Sin embargo, el Real Decreto de 1997, no llevaría a cabo una integración de todos los servicios de una sola tirada, sino que en principio sólo integraría en las delegaciones y subdelegaciones los servicios de los Ministerios de Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo, señalándose que los servicios de las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad y Asuntos Sociales se integrarán en el año 1998⁵², durante este mismo año, y aun cuando nada se decía al respecto, también se integraron los servicios periféricos de objeción de conciencia y del Instituto Geográfico Nacional y en 1999, los del Parque Móvil del Estado, su integración supone la simultánea desaparición de las Direcciones Provinciales en los respectivos Departamentos.

En este sentido, no han faltado críticas a la integración dentro de las Delegaciones del Gobierno a los servicios periféricos de los Organismos Públicos. Sin embargo, éstos, conforme al artículo 41 de la LOFAGE, desarrollan simplemente un régimen de descentralización funcional que obligará a que cuando sus servicios periféricos se integren en un Delegación del Gobierno la dependencia funcional se predique no del Ministerio correspondiente sino del organismo público en cuestión, y así en la regulación establecida a este respecto para el Parque Móvil del Estado que si bien se integra en los servicios comunes de las delegaciones del gobierno, según el Real Decreto 1163/99, su dependencia funcional se predica respecto al Organismo Autónomo Parque Móvil del Estado⁵³ y para el correcto desarrollo de sus funciones se establece una Comisión de coordinación, cuyas estructura y funciones se regulan en la OM de 10 de julio de 2000, en la que participa el Ministerio de Administraciones Públicas y ejerce las funciones de resolución de consultas, evaluación de la gestión y mantenimiento de las relaciones con los servicios integrados en el marco de la gestión ordinaria.

Otro principio será el de la adscripción de todos ellos a las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, atendiendo al ámbito territorial en el que deben prestarse.

Además el RD 1330/97 considera servicios integrados los servicios comunes, los órganos de las Delegaciones responsables de las Relaciones entre Administraciones territoriales y con los ciudadanos y los que ejercen las

⁵² Cumpliéndose esta exigencia con el RD 2725/1998, de 18 de diciembre.

⁵³ Cuya estructura orgánica y funciones fueron reguladas por el RD 146/1999, de 29 de enero, y lo trasforma en un organismo autónomo.

competencias en materia de derechos de los ciudadanos, procesos, electorales, autorizaciones administrativas, protección civil, extranjería y asilo.

Todos estos servicios, aun dependiendo orgánicamente del Delegado del Gobierno, funcionalmente lo hacen de su respectivo Ministerio, de ahí que haya de determinar cuáles son las competencias de los Delegados y Subdelegados respecto de éstos y cuales las de su respectivo Ministerio:

Respecto a las competencias del Delegado del Gobierno, viene éstas definidas con carácter genérico en el artículo 26 de la Ley y desarrolladas en el artículo 5 del Real Decreto de 1997, y a ellas hemos hecho referencia al analizar aquél.

Respecto a las competencias de los Subdelegados, recogidas en el artículo 7 del RD 1330/1997, son las de dirección de los órganos integrados en sus subdelegaciones —o direcciones insulares para el caso de los Directores insulares—, asimismo lleva a cabo las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las Entidades Locales y con órganos territoriales de la respectiva Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la dependencia funcional de los Ministerios que reconoce el artículo 3 del Real Decreto, se precisa ésta en el artículo 6 según el cual, y para el adecuado desarrollo de esta dependencia el Ministerio, deberá impartir a los servicios integrados las instrucciones precisas para el funcionamiento ordinario de los mismos, dando cuenta al Delegado o Subdelegado, resolver las consultas planteadas por dichos servicios en el ejercicio de sus funciones y evaluar la gestión de los servicios en coordinación con el Ministerio de Administraciones Públicas. Podrán asimismo mantener relaciones directas en materia de gestión ordinaria con los Directores de las áreas funcionales respectivas siempre que informen sobre ello al Delegado o al Subdelegado, según los casos.

Por último, y como consecuencia lógica de la afirmación de que las Delegaciones del Gobierno se adscriben orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas, el artículo 13 del Real Decreto 1330/1997, así como los Reales Decretos de integración del resto de los servicios, establecen la competencia de este Ministerio en relación al personal de los servicios integrados en las Delegaciones del Gobierno, mientras que respecto al personal laboral de categorías profesionales propias y específicas de las áreas funcionales, los Ministerios competentes por razón de la materia participarán en los órganos de selección.

XIII. CRITERIOS SOBRE ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS NO INTEGRADOS

El principio de simplificación administrativa y el deseo del legislador de llevar a cabo una concentración de las distintas unidades de la Administración Periférica, no es óbice para que se justifique que determinadas prestaciones de la Administración, por sus especiales características, no que-

den integradas en las delegaciones del gobierno y mantengan, por tanto, su dependencia funcional y orgánica de su respectivo Ministerio.

En este sentido, los artículos 34 y 35 de la LOFAGE al regularlos no predeterminan cuáles deben ser éstos, ni siquiera establecen la competencia para determinar cuáles de los servicios de la Administración del Estado tienen este carácter, circunstancia esta que ha propiciado que algunos de ellos vengán establecidos por normas de rango reglamentario, mientras que otros lo sean por normas con rango de Ley.

La Ley, por tanto, no los enumera, lo único que hace en su artículo 34 es remitirse a su norma de desarrollo para la determinación de su organización territorial con el requisito de que dicha organización debe ajustarse lo mejor posible a la naturaleza de sus funciones y al cumplimiento de sus fines.

El rango de las normas que regulen la organización de los servicios será normalmente el de Real Decreto, sin embargo y de acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley los órganos de nivel inferior a la subdirección se crean modifican y suprimen por Orden del Ministerio respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones públicas.

13.1. Las Delegaciones de Hacienda

En este sentido, destacan como servicios no integrados, en primer lugar las Delegaciones de Hacienda⁵⁴, ya que conforme a los Reales Decretos 1330/2000 y 1331/2000, de 7 de julio, por los que se desarrollan las estructuras orgánicas básicas de los Ministerios de Hacienda y Economía, respectivamente, existe una Administración territorial de Economía y Hacienda que se integra en las Delegaciones de Economía y Hacienda, excluyendo, los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales y las unidades de energía y minas, las cuales se integran en las áreas de Industria y Energía de las Delegaciones del Gobierno.

En este sentido y atendiendo a los Reales Decretos antes mencionados, así como al Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, en lo que no haya quedado derogado por los anteriores, la Administración territorial de los Ministerios de Economía y Hacienda se organiza en Delegaciones de Economía y Hacienda y en Delegaciones Especiales de Economía y Hacienda.

Las primeras, que tienen su sede en las capitales de Provincia y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, ejercen en su ámbito territorial y con el carácter de servicios no integrados las competencias de los dos Departamentos a excepción de:

⁵⁴ Tradición histórica, ya ocurría en el estado absolutista con los intendentes, sólo aparece unida a la figura del Gobernador desde el RD de 28 de diciembre de 1849 hasta la Ley de 9 de diciembre de 1881 que dispuso que la autoridad económica superior de las provincias se ejercería por agentes directos del Ministerio del ramo llamados, Delegados de Hacienda.

- las competencias asignadas expresamente a los servicios centrales,
- las atribuidas a los Tribunales Económico Administrativos regionales y locales,
- y las que corresponden a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Orgánicamente dependen de la subsecretaría de Hacienda, si bien funcionalmente lo hacen de los órganos superiores o directivos de los dos departamentos y ejercen sus competencias a través de las siguientes dependencias: Intervención Territorial, Gerencia Territorial del catastro, Delegación del Instituto Nacional de Estadística, Secretaría General, que incluye competencias de clases pasivas, Patrimonio del Estado y Loterías y Apuestas del Estado y Dirección Territorial del Comercio⁵⁵.

La Delegaciones cuya sede sea la Capital de la Comunidad Autónoma tiene la denominación de Delegaciones Especiales de Economía y Hacienda, si bien por excepción tiene este carácter las delegaciones de Badajoz, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, A Coruña, en la del Galicia y la de Bilbao en la del País Vasco, en Canarias será la de Las Palmas y la de Andalucía tendrá este carácter también respecto de Ceuta y Melilla. Todas ellas ejercen además las funciones de coordinación, dirección e impulso de las restantes del ámbito territorial de dicha Comunidad y se estructuran en las dependencias regionales siguientes: Intervención regional, Gerencia regional del catastro, Delegación del Instituto Nacional de Estadística, Dirección regional de Comercio, Centro Regional del Instituto de Estudios Fiscales y Secretaría General, en la que además podrán refundirse clases pasivas, Patrimonio del Estado y Loterías y Apuestas del Estado.

Al frente de las Delegaciones estará un Delegado que ostenta con carácter permanente la representación general de los Ministros de Economía y Hacienda, asume la jefatura del personal y la competencia sobre los actos de administración y gestión ordinaria. Son nombrados por el Ministro de Hacienda, previa Conformidad del de Economía, mientras que las suplencias de los delegados especiales son cubiertas por el funcionario que designe el subsecretario de Hacienda y las del los Delegados de Economía y Hacienda por el que designe el delegado especial

13.2. Las Delegaciones Regionales y Territoriales de la Intervención General del Estado

También es especial el régimen de la Intervención General de la Administración del Estado, y así conforme al artículo 9 del Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, la Intervención General desempeña sus

⁵⁵ Asimismo tener en cuenta la OM de 18 de noviembre de 1999 que regula sus funciones y estructura orgánica.

funciones a través de una estructura central y de una serie de órganos y dependencias entre los que se encuentra:

- las Intervenciones Delegadas Regionales, que dependen funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado y orgánicamente de las ya mencionadas Delegaciones Especiales de Economía y Hacienda,
- y la Intervención Delegada Territorial que orgánicamente depende de la Delegación de Economía y Hacienda, mientras que funcionalmente lo hacen de la Intervención General de la Administración del Estado.

Las primeras tienen funciones interventora y de control financiero sobre actos de contenido económico dictados por los servicios periféricos de la Administración General del Estado siempre que tengan sede en el territorio de una Comunidad Autónoma y su competencia exceda el de la provincia. Además promoverá e interpondrá en nombre de la Hacienda Pública los recursos y reclamaciones contra actos considerados perjudiciales para el tesoro y coordina las actuaciones de las Intervenciones Delegadas Territoriales, las cuales ejercerán las mismas funciones en el ámbito de la provincia.

13.3. La Abogacía del Estado

Destacable es lo referido a la Abogacía del Estado que, según el artículo 3 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, señala expresamente en su apartado cuarto que *«en la Administración Periférica las Abogacías del Estado, por la singularidad de sus funciones, tendrán la consideración de servicios no integrados»*. En este sentido, el Servicio Jurídico del Estado se organiza de tal forma que existirá sólo una unidad orgánica y funcional de todas las abogacías del estado que se denominará Dirección del Servicio Jurídico del Estado y que garantiza la unidad de doctrina. Así, tanto el Real Decreto 688/2000 de 12 de mayo, que establece la estructura orgánica del Ministerio de Justicia, como el 147/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla dicha estructura orgánica, crean la abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado cuyo titular tiene rango de subsecretario y de la que dependen orgánica y funcionalmente las Abogacías del Estado en las Administraciones Periférica (art. 3.5).

En esta línea, el Real Decreto 1330/1997 establece que la asistencia jurídica y las funciones de intervención y control financiero en relación con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, se ejercerán por el Servicio Jurídico del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado, de los Ministerios de Justicia y de Hacienda, respectivamente, de acuerdo con normativa específica (arts. 2.6 y 4.3).

13.4. El Fondo de Garantía Salarial

Por último, el Real Decreto 2725/1998, de 18 de diciembre, por el que se regula la integración de las direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos sociales, en su Disposición Adicional primera mantiene al organismo autónomo del Fondo de Garantía Salarial como servicio no integrado en las delegaciones y por ende, sigue en vigor el régimen jurídico del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, con las correspondientes adaptaciones a la LOFAGE, de esta forma, si inicialmente, y según el art. 4 del mencionado Real Decreto 505/1985, las unidades administrativas periféricas estaba integradas en la direcciones provinciales, ahora lo hacen en la Secretaría General, órgano que, junto con el Consejo Rector, se ocupa de la dirección y gobierno del fondo.

Al frente de cada unidad periférica se nombrará un funcionario encargado de coordinar la actividad del Fondo y ejecutar las directrices emanadas de los órganos rectores, además de adscribirles el personal necesario para el ejercicio de sus funciones. Corresponde a los directores de estas áreas la presidencia de la comisión de seguimiento, que hasta el momento lo era por los directores provinciales. Además estará compuesta por tres representantes de las organizaciones sindicales y tres de las empresariales más representativas.

XIV. DEPENDENCIA DE LOS SERVICIOS NO INTEGRADOS

Tal y como apuntábamos en el comentario al artículo 34, la LOFAGE, reconoce la existencia de servicios que por su naturaleza no pueden integrarse en la organización de la Administración Periférica del Estado, sin embargo, lejos de establecer, por su carácter excepcional, unos criterios precisos a la hora de determinar qué servicios pueden gozar de esta cualidad y quien ostenta la competencia para su creación, la Ley lo que hace es dar unos principios mínimos que deben presidir su funcionamiento y organización, así como fijar, en el artículo 34 el rango de las normas que establecerán dicha organización.

En consecuencia, el concepto de servicio no integrado debe deducirse del análisis conjunto de los artículos 34 y 35, de forma que los servicios no integrados serán aquellos servicios territoriales de la Administración General del Estado que dependen del órgano central competente por razón de la actividad o función que desarrollen que carecen, en principio, de relación con la estructura periférica, y cuyo ámbito territorial de actuación vendrá definido por la norma que los regule, atendiendo al mejor cumplimiento de sus fines y a la naturaleza de las funciones que deben desempeñar.

En todo caso, la característica básica de estos servicios, cual es la falta de relación con la Administración Periférica debe verse matizada por la regulación de la propia LOFAGE y del Reglamento de 1997 que intentan paliar esta incomunicación, estableciendo ciertas relaciones entre los servicios no integrados y las figuras de los Delegados y Subdelegados del Gobierno.

Así, respecto a qué competencias tienen los Delegados, Subdelegados y Directores insulares el artículo 10 del Real Decreto 1330/1997, se remite a la LOFAGE, la cual establece que el Delegado del Gobierno:

- informa las propuestas de nombramiento de sus titulares (art. 23.1),
- propone la suspensión de los actos impugnados dictados por dichos organismos (art. 23.5 y el 14 del Real Decreto),
- y exigir la colaboración de dichos organismos para facilitar la dirección efectiva del funcionamiento de los servicios estatales (artículo 35).

Mientras que el Subdelegado goza de competencia para impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados [art. 29.2.b)].

Sin embargo estas relaciones pueden considerarse meramente anecdóticas y poco efectivas para lograr la unidad, máxime cuando los criterios para la determinación de los servicios no integrados son totalmente indeterminados.