

LA REFORMA DE L'ADMINISTRACIÓ ESTATAL I AUTONÒMICA

Luis Ortega

Catedràtic de dret administratiu de la
Facultat de Ciències Jurídiques i Socials de Toledo

1. La fixació dels nous elements que han de ser tinguts en compte per afrontar la reforma de l'Administració estatal i autonòmica

És difícil concretar en poques pàgines una descripció detallada del procés de reforma de l'Administració general de l'Estat i de l'Administració autonòmica. Per això, em limitaré al plantejament dels problemes que, segons el meu parer, estan presents avui dia en el debat d'aquestes reformes i suggeriré alguna indicació modesta sobre com afrontar-los.

En primer lloc, cal assenyalar la impossibilitat de traçar una frontera entre l'anàlisi jurídica institucional, que ens situï dins del camp del que clàssicament s'entén com a «dret», i propostes jurídico-institucionals que no tinguin res a veure amb el que tradicionalment s'entén amb la «política». El jurista de dret públic no té més remei que reconèixer que, quan aborda el tema de les institucions públiques, el seu instrument és el dret però la seva matèria és la política i, per això, ha de tenir una cura especial davant una doble perspectiva. D'una banda, ha de reconèixer que la matèria és comuna, i ha de limitar les seves anàlisis i propostes dins del marc del dret; però, d'altra banda, ha de ser conscient que sempre pot rebre la crítica de jugar en camp aliè. En aquest sentit es pot comprendre que estigui de certa moda entre els polítics referir-se a una frase d'Azaña en què crida la classe política a actuar i a legislar, i remet a la ciència perquè posteriorment doni nom al que els polítics han fet. Des de la doctrina, també a vegades es produeix una negativa a continuar reflexionant si abans els polítics no operen un canvi institucional, com és el cas de Giannini,¹ amb relació a la reforma de l'Administració local a Itàlia, o els qui recorden als polítics que tota la seva legítima capacitat de transformació derivada de la regla democràtica té un límit en la interpretació constitucional.²

Per això, en presència d'un tema com el de l'articulació de l'Administració estatal i autonòmica, sobre el qual tota la doctrina del dret públic porta reflexionant des que

1. Giannini, *Considerazioni di sintesi*, a «Regioni ed enti locali», *Atti del Convegno Internazionale*, Venècia, 13-14 abril de 1989, Giuffrè. Milà. 1992, pàg. 702-703, on manifesta que «el problema dels problemes, a l'hora de revisar tota la qüestió de l'autonomia local a Itàlia, és el de la supressió dels petits municipis («comuni polvere»), cosa que estem dient des de fa molt de temps, però és aigua malgastada en el desert».

2. Leguina, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid. 1984. Pàg. 96, on assenyala que «si el valor de qualsevol mesura governamental, per molt convenient i oportuna que sembli, no es pot sostreure a la legalitat vigent, la validesa de tota reforma legislativa, qualsevol que sigui el suport parlamentari de què disposi, està condicionada així mateix pels mandats constitucionals».

es va iniciar el procés d'implantació del títol VIII de la Constitució, i sobre el qual s'han anat produint reformes constants, el primer que necessitem aclarir és saber de quina reforma estem parlant en aquest moment.

Pel que fa a la relació entre l'Administració general de l'Estat i l'Administració autonòmica, des del començament el debat ha estat plantejat en relació amb dos punts essencials: reforma de l'Administració perifèrica de l'Estat en funció dels processos de transferència de competències als ens autonòmics i establiment de mecanismes de coordinació i cooperació. Dos punts que tenien com a principis correlatius el de l'eficiència i el de l'eficàcia, des d'una concepció global del funcionament conjunt de les administracions públiques.

Ara bé, aquests dos punts han estat analitzats des de les diferents perspectives polítiques o, d'altra manera, des de les diferents possibilitats de desenvolupament constitucional que té el títol VIII, però amb una direcció hegemònica: la de qüestionar el volum de l'Administració estatal que ha d'operar en el territori. Direcció que pel fet de ser hegemònica no significa que no estigués constituïda per posicions d'origen divers, moltes d'elles parcials, que plantejaven les reivindicacions de desballestament de l'Administració perifèrica de l'Estat amb una tècnica d'al·luvió, l'epifenomen de la qual el constitueix la tesi de l'Administració única.

La persistència d'aquestes tesis fa que hàgim de distingir entre un plantejament de reforma administrativa dins de l'actual marc del bloc constitucional i una reforma d'aquest mateix bloc constitucional, perquè, com és obvi, són debats distints que no necessàriament s'han de barrejar entre si.

Fa anys que vaig resumir la meua posició sobre el marc constitucional que empara la presència de l'Administració de l'Estat en el territori i donava suport a aquesta presència per entendre que el model d'Estat autonòmic comporta un repartiment d'exercici del poder polític basat en el pluralisme territorial, i que les funcions que la Constitució atorga a l'Estat impliquen la realització de polítiques nacionals, que no sols exigeixen la presència d'una Administració perifèrica, sinó que aquestes polítiques nacionals són millors, això és, es duen a terme millor amb l'administració perifèrica que sense aquesta.³

Aquest element apareix molt tímidament en els debats i quasi ningú no es pregunta per què es vol construir un Estat central amb peus de fang i si el Govern de la Nació, en la seva funció constitucional de direcció política, i l'Administració general de l'Estat, com a executora de les polítiques esmentades, funciona millor amb una Administració perifèrica que sense aquesta. Amb més objectivitat i precisió s'hauria de respondre per què s'entén que és bona l'existència d'una Administració perifèrica pròpia per dur a terme les polítiques autonòmiques i dolent per dur a terme polítiques nacionals; per què es mira amb microscopi la mida de l'Administració perifèrica estatal per denunciar les «duplicitats» i es considera una curiositat morbosa mirar la mida de l'Administració autonòmica, a la qual es cobreix amb el principi de l'autonomia organitzativa, com si l'Administració de l'Estat no gaudís del mateix dret constitucional i, finalment, per què s'anomena duplicitat —que, de fet, significa fer dues vegades la mateixa cosa— al fet de fer dues coses distintes per organitzacions dife-

3. Ortega, «Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las comunidades europeas», *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988, pàg. 35 i seg.

rents, argumentant simplement que ambdues poden ser realitzades per una sola organització, esbiaixant així l'argumentació i ocultant que es tracta de fer coses distintes, no la mateixa cosa. Intentaré no esbiaixar l'argument ni qüestionar el model constitucional dient que el pretenc reforçar.

En els últims anys s'han produït tres esdeveniments que són els que principalment hem de repassar per veure la seva incidència en aquest debat. D'una banda, s'ha d'assenyalar el procés de transferències i de reforma estatutària posterior de les comunitats autònomes que van accedir per la via de l'art. 143 de la Constitució. D'altra banda, tenim l'aprovació de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que conté una nova regulació de determinades relacions interadministratives, com la cooperació, la delegació i la comanda de gestió. Finalment, el tercer que ens queda és l'esborrany que ha circulat de projecte de llei d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat, conegut com a LOFAGE, on es planteja un nou model formal d'Administració perifèrica.

2. L'equiparació dels sostres competencials de les comunitats autònomes de la via de l'article 143 amb les de la via de l'article 151

En relació amb el primer fet, es deriva un raonament dins del bloc de constitucionalitat i un altre raonament que suposa l'alteració d'aquest. El primer raonament consisteix a donar via al procés de trasllat de la competència estatal a l'àmbit autòndmic, mitjançant el traspàs oportú de mitjans i de serveis, seguint una experiència ja coneguda i amb el valuós punt de referència d'haver estat ja traspassats aquests serveis a altres comunitats autònomes i de tenir una nodrida jurisprudència del Tribunal Constitucional per aclarir els límits de la interpretació constitucional, límits que, per cert, es van incorporar conceptualment al mateix procés de transferències de l'any 1992. En aquest procés s'ha de produir una transferència de les funcions administratives que l'Estat exercia en aplicació de la clàusula residual de l'article 143 de la Constitució, donant com a resultat, bàsicament, la permanència de l'Administració perifèrica necessària per a l'exercici de les competències reservades a l'Estat per l'article 149. 1 i 2 de la Constitució. Això ha de portar, indubtablement, a una reducció important d'aquesta Administració perifèrica especialment indicativa, pel seu volum, quant a l'administració educativa, que ha de donar lloc a una nova ordenació de l'àmbit perifèric estatal. Reordenació que, justament, s'ha de plantejar dins de l'autonomia organitzativa de la qual és portador l'Estat i de la qual se n'ha de predicar la racionalitat i adequació als principis d'eficiència i eficàcia, com ho fariem de qualsevol altra administració pública.

No obstant això, el procés de transferències, amb l'equiparació substancial dels sostres autòndmics entre totes les comunitats autònomes, ha disparat un debat sobre l'anomenat fet diferencial entre les comunitats autònomes, una de les solucions del qual proposa una modificació del bloc de la constitucionalitat que, en una part, afecta el problema de l'Administració perifèrica estatal. Aquesta modificació del bloc de la constitucionalitat consistiria a avançar en les competències d'execució reservades a l'Estat per l'article 149, transferint-les a les comunitats autònomes que van accedir per la via de l'article 151 i assimilats. Hi ha qui considera aquesta transferència com una primera etapa per a aquestes comunitats autònomes i hi ha qui la fonamenta en el fet diferencial.

Abans d'entrar a analitzar aquesta proposta, he de manifestar que, segons el meu parer, el fet diferencial no sols existeix sinó que forma part del pacte constitucional amb els partits nacionalistes basc i català, sense que sigui extensible a altres comunitats on no hi hagi majories nacionalistes. Oblidar aquest origen és un oblit històric que tindrà sempre conseqüències negatives per a la nostra convivència nacional.⁴ A més, causa gran confusió que comunitats autònomes governades per partits no nacionalistes pretenguin superar el propi nacionalisme en les seves propostes de diferenciació en relació amb l'Estat. És cert que el nostre model constitucional dóna cabuda tant als projectes nacionalistes com als basats en un simple plantejament de descentralització política, però també és cert que la mateixa Constitució distingeix ambdós fenòmens polítics — nacionalitats i regions—. Els nostres nacionalismes són essencialment nacionalismes culturals en relació amb els quals el model democràtic permet, sens dubte, una integració amb el nacionalisme polític que és l'origen ideològic dels anomenats partits estatals.⁵ L'essència d'aquests nacionalismes culturals és una concepció específica i deferenciada de la seva pròpia comunitat política respecte de la comunitat nacional d'Espanya i aquesta especificitat es tradueix en un model de relació amb la comunitat nacional i en un determinat nivell de poder polític propi. Sense negar el fet que la mateixa perspectiva democràtica legitima igualment el model de descentralització política de les regions,⁶ el que no és pot passar per alt és que les comunitats autònomes regionals no expliquin per què pretenen un model de relació amb la comunitat nacional d'Espanya i un poder polític propi, en termes idèntics a com ho formulen les posicions nacionalistes. Si els regionalistes o les federacions regionals dels partits estatals, per incrementar el seu poder polític i financer propi, no proposen més vincles entre els membres de la comunitat nacional d'Espanya que el que fan els nacionalistes, no s'entén, al capdavant, quina és la diferència del model proposat pels uns i pels altres.

Així, la proposta d'Administració única pretén que l'Estat abandoni una part important de les competències executives que li corresponen en aplicació de l'article 149.1, és a dir que es modifiqui el bloc de la constitucionalitat existent en l'actualitat mitjançant una operació d'enginyeria jurídica.⁷

No obstant això, cal assenyalar que el repartiment territorial del poder no pot deixar de tenir com a clau del seu arc institucional l'exercici, per part del ciutadà espanyol, del seu dret a la participació política consagrat en l'article 23 de la Constitució. Des d'aquest punt de vista, el ciutadà d'un estat políticament descentralitzat pot reclamar aquesta mateixa existència plural del repartiment del poder des de la perspectiva territorial. És a dir, només es viu en un únic lloc, però aquest lloc forma

4. Solozábal, «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, pàg. 89 i seg.

5. De Blas Guerrero, *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza Universidad. Madrid. 1994. Pàg. 157 i seg.

6. García de Enterría, conferència publicada a *Hacia una vertebración definitiva del Estado*, Cortes de Castilla-León, Valladolid. 1994. Pàg. 169

7. Amb relació a la proposta d'Administració única, es pot consultar la documentació que s'aporta a la recopilació realitzada per Rodríguez-Arana, *La Administración única en el marco constitucional*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1993, i els estudis de 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*, núm. 232-233, 1992-1993, pàg. 271 i seg., i Garrido Falla, «La Administración única: problemática de una obviedad», *Revista de Administración Pública*, núm. 130, 1993, pàg. 7 i seg.

part de diversos territoris polítics que es defineixen acumulativament: municipis, províncies, comunitats autònomes i Estat, i en aquesta pertinença plural d'un lloc i d'un ciutadà a diversos territoris és on s'ha de manifestar el pluralisme, que no tracta d'articular diversos territoris juxtaposats, sinó poders polítics representatius del mateix individu en diversos territoris. Tots aquests poders representen el mateix ciutadà i és el ciutadà qui té la possibilitat d'encomanar la gestió de cada tipus d'assumpte a un poder polític-administratiu diferent, però aquesta comanda es fa mitjançant l'exercici del seu dret de sufragi en diverses comunitats polítiques. La dimensió territorial de la competència i la seva atribució corresponent a una determinada administració determina la dimensió territorial de la comunitat política que ha de decidir en relació amb els interessos públics de què és portador l'organisme competent. Per això, qualsevol alteració competencial entre ens territorials ha de comptar sempre amb la perspectiva que s'altera la comunitat política que controla i decideix sobre l'exercici de la competència.

No és una simple qüestió de racionalitat administrativa, és sempre una qüestió de definició política de repartiment de poder per un o altre dels diversos territoris/comunitats polítiques en què és possible organitzar un servei públic. Per això, no es pot defugir que hi ha un concepte i un discurs sobre l'Estat, quan es decideix que un determinat servei afecta una o altra comunitat política. Si un servei és estatal, aquest es comparteix amb tota la comunitat nacional; si es vol convertir-lo en servei autonòmic, significa que es pretén una diferenciació i una fragmentació d'aquesta comunitat política, ja que l'execució o la gestió del servei des de la instància autonòmica es realitza dins de l'exercici del dret a l'autonomia de l'ens esmentat. L'exercici d'aquest dret comporta el pluralisme polític i, en conseqüència, un servei que en l'àmbit nacional és objecte d'una política comuna per a tots els seus usuaris i amb un mateix nivell de tractament, en aplicació del pluralisme polític autonòmic pot donar lloc a diverses polítiques públiques de gestió i amb diversa intensitat de despesa pressupostària, la qual cosa és legítima i pròpia de l'exercici de l'autonomia. Per això, estic d'acord amb Parejo a assenyalar que tota l'enginyeria constitucional en què es basa l'Administració única no respon a la pregunta principal, que consisteix a assenyalar quin és el principi polític-constitucional que s'està sostenint.⁸ Si l'única explicació d'aquest és que és constitucionalment possible, es podria contestar que també són constitucionalment possibles les reformes estatutàries que suprimissin competències legislatives pel seu desús i/o acudir a la via de les lleis d'harmonització, la qual cosa no vol dir que sigui el camí més adequat per generalitzar un procés de reforma de l'Estat.

No es pot plantejar com una simple qüestió de racionalitat administrativa transformar el nostre model autonòmic en una modalitat de federalisme d'execució, ni és un argument suficient per justificar el canvi de model el fet d'al·legar que l'article 150.2 possibilita la seva instrumentació.

No és tan cert que el model constitucional de repartiment competencial entre Estat i comunitats autònomes sigui un model obert, d'acord amb l'existència de l'article 150.2. Un sector important de la doctrina coincideix a assenyalar els límits a aquest possible flux competencial.⁹ Però, segons el meu parer, és més important

8. Parejo, *op. cit.*, pàg. 318.

9. En el número monogràfic esmentat de *Documentación Administrativa* (232-233) dedicat a «El Estado autonómico, hoy», els professors Solozábal, Trujillo i López Guerra, en els seus treballs respectius, afirmen l'existència de límits a una interpretació lliure del títol VIII.

entendre que l'article 150.2 forma part d'un conjunt d'articles —com el 150.1, el 150.3 i el 155— previstos com a vàlvules d'adaptació al que estableix en els dos instruments bàsics del model de relació competencial: Constitució i estatuts d'autonomia. No seria adequat, per tant, utilitzar aquests articles, que són marginals al sistema, per provocar un canvi d'aquest model.

Des d'un punt de vista material, el federalisme d'execució deixaria sense sentit tres preceptes constitucionals referits al Govern de la Nació i a l'Administració general de l'Estat. Així, l'article 97 atribueix al Govern la direcció de la política interior i l'exercici de la funció executiva diferenciada de la potestat reglamentària. Un federalisme d'execució eliminaria de forma substancial dos dels elements definidors de les funcions constitucionals del Govern. Per la seva banda, l'article 141 defineix la província com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat. Això implica l'existència d'una administració d'execució i gestió administrativa de l'Estat a la totalitat del territori nacional articulada en la dimensió provincial. Per fi, l'article 154 preveu l'existència d'un delegat del Govern la funció del qual no és cap altra que la de dirigir l'Administració de l'Estat (per cert, la Constitució no l'anomena «general» de l'Estat) en el territori de la comunitat autònoma. El model constitucional, en suma, exigeix una gestió administrativa estatal de les polítiques que el Govern de la Nació té encomanades.

La perspectiva d'acudir a interpretar el nucli dur de competències estatals intransferibles pel que fa a la seva naturalesa no condueix, segons la meua opinió, a cap resultat operatiu. Aquesta interpretació es basa a delimitar aquelles competències sense les quals l'Estat perdria la seva condició de tal. Doncs bé, en primer lloc hem de dir que, considerades una a una, cap competència defineix avui dia l'Estat. D'una banda, els estats descentralitzats inclouen en les seves constitucions diversos nivells de poder de l'Estat. D'altra banda, el procés d'integració europea està concebut com un procés de transferència d'alguns poders estatals —potestats normatives i de política monetària— i de limitació en relació amb l'exercici ple d'altres —política exterior i de seguretat—, que són tradicionalment concebuts com els poders clàssics de l'Estat, sense que en aquesta concepció els estats desapareguin com a tals sinó, al contrari, la Unió Europea s'estableix com a unió d'estats.

També hem de recordar que la utilització de l'article 150.2 exigeix l'existència de controls sobre l'exercici de les competències transferides. En aquest sentit, se sol argumentar que el federalisme d'execució consistiria en el fet que l'Estat podés acudir a la tècnica de la suspensió i la substitució respecte de l'activitat autonòmica. Segons el meu parer, aquestes tècniques serien lletra morta ja que, si per definició l'Estat ha eliminat l'Administració perifèrica amb motiu del traspàs de la competència de gestió, difícilment l'Estat podria acudir en substitució de ningú. La vella tècnica de substitució de l'Administració local per l'Estat era possible, precisament, per la presència d'unitats administratives, especialitzades per raó de la matèria, dins de l'Administració perifèrica estatal.

Per últim, hem de dedicar alguna reflexió al tema esmentat de la duplicitat. Segons la meua opinió, s'està traslladant un debat en gran part falsejat. En termes jurídics estrictes, la duplicitat competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, o és un mandat constitucional o es tracta d'un cas de vulneració de l'ordenament jurídic que s'ha de resoldre mitjançant el conflicte de competències oportú. En efecte, si l'Estat i les comunitats autònomes estan gestionant un mateix afer, només és possi-

ble perquè la Constitució ho ha considerat objecte d'una competència concurrent¹⁰ o perquè un dels dos ens territorials està envaint il·legítimament el terreny de l'altre.

Si, en canvi, el que es vol dir per duplicitat, incorrectament, és que dues administracions gestionen afers distints, però que una d'aquestes administracions podria gestionar millor ambdós assumptes, som davant un altre horitzó de problemes. En efecte, som davant una valoració de la conveniència d'articular en un únic ens exponencial dues competències que entenem que, per la seva proximitat, han de ser gestionades conjuntament. El que no explica per ella mateixa aquesta conveniència d'unificació competencial és que l'ens exponencial portador d'ambdues competències ha de ser l'ens autonòmic i no l'ens estatal.

En relació amb això se sol utilitzar el principi comunitari de subsidiarietat. Però hem de ser rigorosos i reconèixer que l'aplicació d'aquest principi deixaria el nostre problema sense resoldre. La subsidiarietat com a principi comunitari no pressuposa, tal com s'ha vulgaritzat, una prioritat d'intervenció de l'ens territorial inferior en detriment del superior. L'article 3.B del Tractat de la Unió Europea disposa que «la Comunitat intervindrà, conforme al principi de subsidiarietat, només en la mesura en què els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres i, per consegüent, puguin assolir-se millor, atesa la dimensió o als efectes de l'acció prevista, a nivell comunitari». D'aquest precepte es desprèn que la subsidiarietat exigeix una interpretació casuística sobre quina és la instància més eficaç per a l'acció prevista, en funció de la seva dimensió o dels seus efectes. Per això, un cop constatada una de les mal anomenades duplicitats, s'hauria d'enjudiciar de conformitat amb el doble criteri si és la instància estatal o autonòmica la més adequada, en relació amb una valoració de l'eficàcia de la mesura que s'ha de prendre. En aquest sentit, la mateixa òptica de la relació d'Espanya amb la Unió Europea, o una major importància de la dimensió de l'Estat social que predica la Constitució podria assenyalar com a més eficaç l'àmbit estatal a l'hora d'unificar presumptes duplicitats.

Una altra perspectiva del problema que se sol oblidar és que la relació Estat-comunitats autònomes des de la mateixa Constitució no està presidida per la subsidiarietat, sinó pel principi de clàusula residual que, com sabem, en el nostre cas, juga a favor de l'Estat.

3. Els mecanismes de relació interadministrativa de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LAP)

Com ja sabem, la LAP tracta, en el seu títol primer, la qüestió de les relacions interadministratives de les diferents administracions públiques, si bé, atesa la remissió que fa en l'article 9 a la Llei de bases de règim local, la seva intenció ha estat regular essencialment les relacions entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes.¹¹ En aquesta regulació no s'aporten, segons el meu parer, grans

10. Vegeu la importància en la consideració de la cultura com a competència concurrent a Prieto de Pedro, «Unidad y pluralismo cultural en el Estado autonómico», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, pàg. 45 i seg.

11. Amb relació a aquest tema, vegeu el comentari d'Albertí, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», a *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común* (dir. Leguina i Sánchez Morón). Tecnos. Madrid. 1993, pàg. 41 i seg.

noverats que afectin una reforma d'estructures administratives en ambdues administracions, de manera que poguéssim trobar, en aquestes tècniques de relació interadministrativa, noves formes de col·laboració més àgils i flexibles en la gestió dels assumptes públics que fessin innecessari el plantejament d'un procés de transferències per la via de l'art. 150.2 CE, que requereix llei orgànica.

En efecte, aquesta relació s'articula mitjançant una tècnica informal basada en el subministrament mutu d'informació, i un instrument formal constituït per les conferències sectorials. Aquestes formes de relació poden donar lloc a acords de conferència sectorial o a acords de col·laboració. Doncs bé, si aquests últims requereixen l'existència d'una organització per gestionar l'acord, en lloc de possibilitar una figura semblant a la de la gestió ordinària de serveis, mitjançant la qual s'hagués pogut fer descansar la gestió del conveni en l'organització d'una de les administracions participants, la LAP es remet a la figura del consorci (art. 6 i 7). Reiterant aquesta idea, l'article 8 estableix que, tant els convenis de conferència sectorial com els convenis de col·laboració «en cap cas suposen la renúncia a les competències pròpies de les administracions que hi intervenen».

Alguns autors¹² plantegen la possibilitat d'acudir a una simple delegació intersubjectiva o a la nova figura de la comanda de gestió entre Administració estatal i autonòmica, sense la pretensió de «reordenar d'una manera global el marc competencial, com a operació de fons polític per avançar en la descentralització de l'organització territorial de l'Estat, ni es tracta de trencar el sostre del 149.1 de la CE».

És cert que a la LAP la delegació apareix com una relació interorgànica dins de cada administració pública i que hi ha un silenci en relació amb la delegació intersubjectiva, atesa la remissió que fa l'article 9 de la LAP a la legislació de règim local. No obstant això, seria possible en primer lloc una construcció d'aquesta figura mitjançant una llei sectorial que preveïés el supòsit. A més a més, es podria entendre que la delegació pot ser el contingut d'un acord de conferència sectorial o d'un conveni de col·laboració. El fet significatiu respecte a això és que aquestes delegacions no implicarien una transferència de mitjans personals, sinó que l'exercici de la competència delegada es duria a terme per l'organització autonòmica existent. La raó d'aquesta limitació deriva, segons la meua opinió, tant de l'art. 150.2 CE com de l'art. 7 LAP on es preveu la creació de consorcis. En efecte, una de les contradiccions que inicialment assenyalava la doctrina era la raó d'acord amb la qual en l'art. 150.1 es preveia la transferència de la competència legislativa mitjançant una simple llei ordinària i en el 150.2, que regulava el traspàs de competències, es requeria llei orgànica. A parer meu, la justificació d'aquesta diferència consisteix en el fet que mitjançant el 150.2 es pensava traspasar sectors de l'organització administrativa d'un ens territorial a un altre, traspessos que no podien ser sotmesos a un fàcil vaivé, per la mateixa estabilitat del personal i del bon funcionament dels serveis. Igualment, l'art. 7 LAP ens diu que en cas que els convenis exigeixin una *nova* organització s'ha d'acudir a la creació d'un consorci. Per això, entenc que si no hi ha necessitat d'alterar les organitzacions existents, mitjançant un conveni es podria delegar l'exercici de la competència estatal en un ens autonòmic.

Paradoxalment, la figura de la relació interadministrativa amb més possibilitats

12. Aja i Tornos, «La Ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, pàg. 193.

d'articular relacions entre les administracions estatal i autonòmica es troba en l'article 15, dins del títol II, dedicat als òrgans de les administracions públiques, on s'estableix la figura de la comanda de la gestió. Tot i la seva col·locació sistemàtica, la comanda de gestió conté una definició que la fa perfectament apta per establir una relació intersubjectiva: «podrà ser encomanada a altres òrgans o entitats de la mateixa o d'una altra administració», diu el precepte. Ara bé, en la comanda de gestió no se cedeix la titularitat de la competència, ni els elements substantius del seu exercici, sinó la simple realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis de la competència d'un òrgan. És a dir, d'acord amb aquesta figura un ens resol els simples aspectes materials lligats a l'exercici d'una competència. Però el mateix article 15 recorda que és responsabilitat de l'òrgan o de l'entitat que encomana dictar els actes i les resolucions de caràcter jurídic que donin suport o en els quals s'integri l'activitat material concreta objecte de la competència. Per això, la comanda de gestió té una estreta relació amb la figura de la col·laboració, però sense que, mitjançant aquesta, es pugui entendre que es produeix un traspàs de poder polític o administratiu d'un ens a un altre, ja que qui encomana és qui, en últim terme, dicta formalment la decisió administrativa.

4. Les noves perspectives de reforma de l'Administració perifèrica de l'Estat

El que és habitual a l'hora d'abordar una nova reforma de l'Administració perifèrica és plantejar-se la bondat o la maldat d'aquesta reforma en funció del manteniment o no de la figura del governador civil. No és aquesta la meua perspectiva.

És cert que hi ha una legitimitat ideològica per part dels nacionalismes culturals a refusar una figura emblemàtica del que ha estat històricament el model d'Estat centralista, que en el nostre cas ha coincidit, a més, en la major part del seu recorregut històric, amb un Estat autoritari.

No obstant això, els elements rellevants de la funció dels antics governadors civils ha desaparegut, sense que actualment intervinguin ni en els processos electorals, ni que hi hagi les antigues relacions de tutela amb els ens locals. Igualment, les seves competències sancionadora i de manteniment de l'ordre públic s'han adequat tant als principis constitucionals com a la presència de nous centres de poder en matèria de seguretat ciutadana, amb l'aparició de les policies autonòmica i local.

Per tant, al marge del nominalisme present, el debat sobre els governadors civils s'ha d'enfocar dins de l'anàlisi de la seva funcionalitat dins del conjunt de l'Administració perifèrica de l'Estat dissenyada des de la Constitució.

Des d'aquest punt de vista, el meu criteri és el d'afirmar que la Constitució preconitza una Administració perifèrica sota la figura del delegat del Govern (art. 154 CE), designa la província com el territori per al compliment de les activitats estatals (art. 141 CE) i concreta en l'article 149.1 la llista de competències d'execució i gestió administrativa que corresponen a la instància estatal.¹³ Tot això relacionat amb la funció constitucional del Govern de direcció de la política interior i d'exercici de la funció executiva separatament de la potestat reglamentària (art. 97 CE).

13. Apartats 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 24, 26, 28, 29, 31, 32 de l'art. 149.1 CE.

Dins d'aquestes premisses, els problemes que segons el meu parer tenia sense resoldre l'Administració perifèrica estatal derivaven de la seva manca d'adequació al model esmentat abans. En efecte, estava sense perfilar adequadament, ni la relació dels delegats del Govern amb el mateix Govern ni amb els governadors civils, ni la relació dels governadors civils amb el Govern, ni la relació dels òrgans centrals amb els òrgans perifèrics, ni el paper que havien de representar tant el delegat del Govern com el governador civil en aquesta relació.

En els últims esborranys d'un projecte de llei sobre organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat s'intenta ordenar el panorama anterior.

La figura del delegat del Govern apareix reforçada i es clarifiquen els seus mecanismes de relació amb el Govern. Així, en primer lloc, el delegat del Govern apareix com a superior jeràrquic dels governadors civils, pot proposar la suspensió de l'execució dels actes impugnats dictats pels serveis no integrats en la Delegació del Govern i suspendre cautelament la tramitació de qualsevol procediment iniciat d'ofici o qualsevol actuació material dels òrgans territorials de l'Administració general de l'Estat o dels seus organismes públics, i se li atribueix un paper rellevant en matèria de simplificació d'estructures administratives. En segon terme, els delegats tenen com a interlocutor ordinari el Ministeri per a les Administracions Públiques del qual, a més, es fa dependre orgànicament les delegacions del Govern, respecte de les quals els governs civils s'estructuren com a unitats provincials de la delegació respectiva. Es trenca, així, la diferent dependència orgànica dels delegats del Govern i dels governadors civils.

S'integra definitivament els governs civils dins de l'estructura de la Delegació com a unitat provincial d'aquesta, com ja hem dit abans, i els governadors es conceben com a representants del delegat del Govern, amb dependència jeràrquica d'aquest i se'ls assenjala com a primera autoritat de l'Administració general de l'Estat.

Amb aquest model, el governador, al marge de la seva denominació, ocupa un esgraó essencialment administratiu en l'estructura de l'Administració perifèrica.

Per últim, cal assenyalar que el criteri general és el de la integració de tots els serveis territorials de l'Administració general de l'Estat i dels seus organismes públics en la Delegació del Govern. Únicament s'exceptuarien aquells serveis que realitzin predominantment activitats de relació directa amb els ciutadans i el volum de gestió dels quals sigui tal que raons d'eficàcia aconsellin la seva dependència directa dels òrgans centrals corresponents. De tots els serveis integrats, els delegats exerceixen la direcció immediata com a superiors jeràrquics, i és el delegat i no el servei qui rep els objectius, les directrius i les instruccions dels diversos ministeris.

Si es dugués a terme aquesta reforma, s'obriria una perspectiva orgànica d'Administració perifèrica lligada més a la gestió de les competències estatals que restin després de l'actual procés de transferències que a una tasca de representació política, i això al marge de si en un futur el governador civil és de lliure nomenament o de lliure designació entre funcionaris.