

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA

Luis Ortega

Catedrático de derecho administrativo de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de Toledo

1. La fijación de los nuevos elementos que deben ser tenidos en cuenta para afrontar la reforma de la Administración estatal y autonómica

Es difícil concretar en pocas páginas una descripción pormenorizada del proceso de reforma de la Administración general del Estado y de la Administración autonómica. Por ello, me voy a limitar a plantear los problemas que a mi juicio están presentes hoy en día en el debate de estas reformas y a sugerir alguna indicación modesta de cómo afrontarlos.

En primer lugar hay que señalar la imposibilidad de trazar una frontera entre el análisis jurídico institucional, que nos situase dentro del campo de lo que clásicamente se entiende como «derecho», y propuestas jurídico-institucionales que no tengan nada que ver con lo que tradicionalmente se entiende con la «política». El jurista de derecho público no tiene más remedio que reconocer que, cuando aborda el tema de las instituciones públicas, su instrumento es el derecho pero su materia es la política y, por ello, debe tener un especial cuidado ante una doble perspectiva. De un lado, debe reconocer que la materia es común, y limitar sus análisis y propuestas dentro del marco del derecho; pero, de otro, debe ser consciente que siempre puede recibir la crítica de jugar en campo ajeno. En este sentido puede comprenderse que esté de cierta moda entre los políticos referirse a una frase de Azaña llamando a la clase política a actuar y legislar y remitiendo a la ciencia para que posteriormente dé nombre a lo que los políticos han hecho. Desde la doctrina, también a veces se produce una negativa a seguir reflexionando si antes los políticos no operan un cambio institucional, como es el caso de Giannini¹, con relación a la reforma de la Administración local en Italia, o quienes recuerdan a los políticos que toda su legítima capacidad de transformación derivada de la regla democrática tiene un límite en la interpretación constitucional.²

Por ello, en presencia de un tema como el de la articulación de la Administración estatal y autonómica, sobre el que toda la doctrina del derecho público lleva reflexionando desde que se inició el proceso de implantación del título VIII de la Constitu-

1. Giannini, *Considerazioni di sintesi*, en «Regioni ed enti locali», *Atti del Covegno Internazionale*, Venezia 13-14 abril de 1989, Giuffrè, Milano, 1992, p. 702-703, donde manifiesta que «el problema de los problemas, a la hora de revisar toda la cuestión de la autonomía local en Italia, es el de la supresión de los pequeños municipios («comuni polveresi»); lo estamos diciendo desde hace mucho tiempo, pero es agua desperdiciada en el desierto».

2. Leguina, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 96, donde señala que «si el valor de cualquier medida gubernamental, por muy conveniente y oportuna que parezca, no puede sustraerse a la legalidad vigente, la validez de toda reforma legislativa, cualquiera que sea el respaldo parlamentario de que disponga, está asimismo condicionada por los mandatos constitucionales».

ción, y sobre el que se han venido produciendo constantes reformas, lo primero que necesitamos clarificar es saber de qué reforma estamos hablando en este momento.

En lo que se refiere a la relación entre la Administración general del Estado y la Administración autonómica, desde su comienzo, el debate ha estado planteado en relación a dos puntos esenciales: reforma de la Administración periférica del Estado en función de los procesos de transferencias de competencias a los entes autonómicos y establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación. Dos puntos que tenían como principios correlativos el de la eficiencia y el de la eficacia, desde una concepción global del funcionamiento conjunto de las administraciones públicas.

Ahora bien, estos dos puntos han sido analizados desde las diferentes perspectivas políticas o, de otro modo, desde las diferentes posibilidades de desarrollo constitucional que tiene el título VIII, pero con una dirección hegemónica: la de cuestionar el volumen de Administración estatal que debe operar en el territorio. Dirección que por ser hegemónica no significa que no estuviese constituida por posiciones de diverso origen, muchas de ellas parciales, que planteaban las reivindicaciones de desmantelamiento de la Administración periférica del Estado con una técnica de aluvión, cuyo epifenómeno lo constituye la tesis de la Administración única.

La persistencia de estas tesis hace que debemos distinguir entre un planteamiento de reforma administrativa dentro del actual marco del bloque constitucional y una reforma de este mismo bloque constitucional, porque, como es obvio, son debates distintos, que no necesariamente deben mezclarse entre sí.

Hace años resumí mi posición sobre el marco constitucional que ampara la presencia de la Administración del Estado en el territorio y apoyaba esta presencia por entender que el modelo de Estado autonómico encierra un reparto de ejercicio del poder político basado en el pluralismo territorial y que las funciones que la Constitución otorga al Estado implican la realización de políticas nacionales, que no sólo exigen la presencia de una Administración periférica, sino que tales políticas nacionales son mejores, esto es, se realizan mejor con tal Administración periférica que sin ella.³

Este elemento aparece muy tímidamente en los debates y casi nadie se pregunta por qué se quiere construir un Estado central con pies de barro y ni si el Gobierno de la Nación, en su función constitucional de dirección política y la Administración general del Estado, como ejecutor de dicha políticas, funciona mejor con una Administración periférica que sin ella. Con más objetividad y precisión habría que responder por qué se entiende que es bueno para la realización de las políticas autonómicas la existencia de una Administración periférica propia y malo para la realización de las políticas nacionales; por qué se mira con microscopio el tamaño de la Administración periférica estatal para denunciar las «duplicidades» y se considera una curiosidad morbosa el mirar el tamaño de la Administración autonómica, a la que se cubre con el principio de la autonomía organizativa, como si la Administración del Estado no gozase del mismo derecho constitucional y, finalmente, por qué se llama duplicidad —que en puridad significa realizar dos veces la misma cosa— al hecho de hacer dos cosas distintas por organizaciones distintas, argumentando simplemente

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, p. 35 y ss.

que ambas pueden ser realizadas por una sola organización, sesgando, así, la argumentación y ocultando que se trata de hacer cosas distintas, no la misma cosa. Voy a intentar, pues, no sesgar el argumento ni cuestionar el modelo constitucional diciendo que lo pretendo reforzar.

En los últimos años se han producido tres acontecimientos que son los que principalmente debemos repasar por si hubiesen incidido de forma cualitativa en el debate en curso. De una parte, hay que señalar el proceso de transferencias y de posterior reforma estatutaria de las comunidades autónomas que accedieron por la vía del art. 143 de la Constitución. De otra, tenemos la aprobación de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común que contiene una nueva regulación de determinados relaciones interadministrativas, como la cooperación, la delegación y la encomienda de gestión. Finalmente, el tercer hecho que nos queda es el borrador que ha circulado de proyecto de ley de organización y funcionamiento de la administración general del Estado, conocido como LOFAGE, donde se plantea un nuevo modelo formal de Administración periférica.

2. La equiparación de los techos competenciales de las comunidades autónomas de la vía del art. 143 con las de la vía del art. 151

Respecto del primer hecho, se deriva una lógica dentro del bloque de constitucionalidad y otra lógica que supone la alteración de éste. La primera lógica estriba en dar cauce al proceso de traslado de la competencia estatal al nivel autonómico, mediante el oportuno traspaso de medios y servicios, siguiendo una experiencia ya conocida y con el valioso punto de referencia de haber sido ya traspasados estos servicios a otras comunidades autónomas y de contar con una nutrida jurisprudencia del Tribunal Constitucional y para aclarar los límites de la interpretación constitucional, límites que, por cierto, se incorporaron conceptualmente al propio proceso de transferencias del año 1992. Se debe producir en este proceso una transferencia de las funciones administrativas que el Estado ejercía en aplicación de la cláusula residual del artículo 143 de la Constitución, dando como resultado, básicamente, la permanencia de la Administración periférica necesaria para el ejercicio de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 y 2 de la Constitución. Ello debe llevar, indudablemente, a una reducción importante de esta Administración periférica especialmente indicativa, por su volumen, en lo relativo a la administración educativa, que debe dar lugar a una nueva ordenación del nivel periférico estatal. Reordenación que justamente debe plantearse dentro de la autonomía organizativa de la que es portador el Estado y de la que debe predicarse su racionalidad y adecuación a los principios de eficiencia y eficacia, como lo haríamos de cualquier otra Administración pública.

Sin embargo, el proceso de transferencias, con la sustancial equiparación de techos competenciales entre todas las comunidades autónomas, ha disparado un debate sobre el denominado hecho diferencial entre las comunidades autónomas una de cuyas soluciones aboga por una modificación del bloque de la constitucionalidad que, en una parte, afecta al problema de la Administración periférica estatal. Esta modificación del bloque de la constitucionalidad estribaría en avanzar sobre las competencias de ejecución reservadas al Estado en el artículo 149, transfiriéndolas, en una primera etapa para algunos y como hecho diferencial de las comunidades denominadas históricas

para otros, a las comunidades autónomas que accedieron por la vía del artículo 151 y asimilados.

Antes de entrar a analizar esta propuesta, he de manifestar que, a mi juicio, el hecho diferencial no sólo existe, sino que forma parte del pacto constitucional con las partidos nacionalistas vasco y catalán, sin que sea extensible a otras comunidades donde no existen mayorías nacionalistas. Olvidar este origen es un olvido histórico que tendrá siempre consecuencias negativas para nuestra convivencia nacional.⁴ Además, causa gran confusión que comunidades autónomas gobernadas por partidos no nacionalistas, pretendan superar al propio nacionalismo en sus propuestas de diferenciación respecto del Estado. Es cierto que nuestro modelo constitucional da cabida tanto a los proyectos nacionalistas como a los basados en un mero planteamiento de descentralización política, pero también es cierto que la propia Constitución distinga ambos fenómenos políticos —nacionalidades y regiones—. Nuestros nacionalismos son esencialmente nacionalismos culturales respecto de los cuales el modelo democrático permite, sin duda, una integración con el nacionalismo político que es el origen ideológico de los denominados partidos estatistas.⁵ La esencia de estos nacionalismos culturales es una concepción específica y diferenciada de su propia comunidad política respecto de la comunidad nacional de España y esta especificidad se traduce en un modelo de relación con la comunidad nacional y en un determinado nivel de poder político propio. Sin negar el hecho de que la propia perspectiva democrática legitima igualmente el modelo de descentralización política de las regiones,⁶ lo que no puede pasarse por alto es que las comunidades autónomas regionales no expliquen por qué pretenden un modelo de relación con la comunidad nacional de España y un poder político propio, en idénticos términos a como lo formulan las posiciones nacionalistas. Si los regionalistas o las federaciones regionales de los partidos estatales, por incrementar su poder político y financiero propio, no proponen mayores vínculos entre los miembros de la comunidad nacional de España que lo que hacen los nacionalistas, no se entiende, a la postre, cuál es la diferencia del modelo propuesto por unos y otros.

Así, la propuesta de Administración única pretende que el Estado abandone una parte importante de las competencias ejecutivas que le corresponden en aplicación del artículo 149.1, es decir, que se modifique el bloque de la constitucionalidad existente en la actualidad a través de una operación de ingeniería jurídica.⁷

Sin embargo, hay que señalar que el reparto territorial del poder no puede dejar de tener como clave de su arco institucional el ejercicio, por parte del ciudadano español,

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

5. De Blas Guerrero, *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 157 y ss.

6. García de Enterría, Conferencia publicada en «Hacia una vertebración definitiva del Estado», Cortes de Castilla y León. Valladolid, 1994, p. 169

7. Sobre la propuesta de la Administración única, puede consultarse la documentación que se aporta en la recopilación realizada por Rodríguez-Arana, *La Administración única en el marco constitucional*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1993, y los estudios 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, p. 271 y ss. y Garrido Falla, «La Administración única: problemática de una obviedad», *Revista de Administración Pública*, núm. 130, 1993, p. 7 y ss.

de su derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Constitución. Desde este punto de vista, el ciudadano de un estado políticamente descentralizado puede reclamar esa misma existencia plural del reparto del poder desde la perspectiva territorial. Es decir, sólo se vive en un único lugar, pero ese lugar forma parte de distintos territorios políticos que se definen acumulativamente: municipios, provincias, comunidades autónomas y estado, y en esa plural pertenencia de un lugar y de un ciudadano a diferentes territorios es donde debe manifestarse el pluralismo, que no trata de articular diferentes territorios yuxtapuestos, sino poderes políticos representativos del mismo individuo en diferentes territorios. Todos estos poderes representan al mismo ciudadano y es el ciudadano quien tiene la posibilidad de encomendar la gestión de cada tipo de asunto a un poder político-administrativo diferente, pero esa encomienda se hace mediante el ejercicio de su derecho de sufragio en distintas comunidades políticas. La dimensión territorial de la competencia y su correspondiente atribución a una determinada Administración determina la dimensión territorial de la comunidad política que debe decidir sobre los intereses públicos de que es portador el organismo competente. Por ello, cualquier alteración competencial entre entes territoriales debe contar siempre con la perspectiva de que se altera la comunidad política que controla y decide sobre el ejercicio de la competencia.

No es una mera cuestión de racionalidad administrativa: es siempre una cuestión de definición política de reparto de poder para uno u otro de los distintos territorios/comunidades políticas en que es posible organizar un servicio público. Por ello, no se puede soslayar que existe un concepto y un discurso sobre el Estado, cuando un determinado servicio se decide que afecta a una u otra comunidad política. Si el servicio es estatal éste se comparte con toda la comunidad nacional; si se quiere convertirlo en servicio autonómico, significa que se pretende una diferenciación y una fragmentación de esa comunidad política, ya que la ejecución o la gestión del servicio desde la instancia autonómica se realiza dentro del ejercicio del derecho a la autonomía de dicho ente. El ejercicio de este derecho comporta el pluralismo político y, en consecuencia, un servicio que a nivel nacional es objeto de una política común para todos sus usuarios y con un mismo nivel de tratamiento, en aplicación del pluralismo político autonómico; puede dar lugar a distintas políticas públicas de gestión y con distinta intensidad de gasto presupuestario, lo que es legítimo y propio del ejercicio de la autonomía. Por ello, estoy de acuerdo con Parejo en señalar que toda la ingeniería constitucional en que se basa la Administración única no responde a la pregunta principal, que consiste en señalar cuál es el principio político-constitucional que se está sosteniendo.⁸ Si su única explicación es que es constitucionalmente posible, se podría contestar que también son constitucionalmente posibles las reformas estatutarias que suprimiesen competencias legislativas por su desuso y/o acudir a la vía de las leyes de armonización, lo cual no quiere decir que sean el camino adecuado para generalizar un proceso de reforma del Estado.

No se puede plantear como una mera cuestión de racionalidad administrativa el transformar nuestro modelo autonómico en una modalidad de federalismo de ejecución, ni es un argumento suficiente para justificar el cambio de modelo el alegar que el artículo 150.2 posibilita su instrumentación.

No es tan cierto que el modelo constitucional de reparto competencial entre Es-

8. Parejo, *op. cit.* p. 318.

tado y comunidades autónomas sea un modelo abierto, en base a la existencia del artículo 150.2. Un importante sector de la doctrina coincide en señalar los límites a este posible flujo competencial.⁹ Pero, a mi juicio, es más importante entender que el artículo 150.2 forma parte de un conjunto de artículos —como el 150.1, el 150.3 y el 155— previstos como válvulas de adaptación a lo establecido en los dos instrumentos básicos del modelo de relación competencial: Constitución y estatutos de autonomía. No sería adecuado, por tanto, utilizar tales artículos, que son marginales al sistema para producir un cambio de tal modelo.

Desde un punto de vista material, el federalismo de ejecución dejaría sin sentido a tres preceptos constitucionales referidos al Gobierno de la Nación y a la Administración general del Estado. Así, el artículo 97 atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y el ejercicio de la función ejecutiva diferenciada de la potestad reglamentaria. Un federalismo de ejecución eliminaría de forma sustancial dos de los elementos definidores de las funciones constitucionales del Gobierno. Por su parte, el artículo 141 define la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Ello implica la existencia de una administración de ejecución y gestión administrativa del Estado en la totalidad del territorio nacional articulada en la dimensión provincial. Por fin, el artículo 154, prevé la existencia de un delegado del Gobierno cuya función no es otra que la de dirigir la Administración del Estado (por cierto que la Constitución no la denomina Administración «general» del Estado) en el territorio de la comunidad autónoma. El modelo constitucional, en suma, exige una gestión administrativa estatal de las políticas que el Gobierno de la Nación tiene encomendadas.

La perspectiva de acudir a interpretar el núcleo duro de competencias estatales intransferibles en razón de su naturaleza no conduce, a mi juicio, a ningún resultado operativo. Esta interpretación se basa en delimitar aquellas competencias sin las cuales el Estado perdería su condición de tal. Pues bien, en primer lugar hay que decir que, tomadas una a una, ninguna competencia define hoy día al Estado. De una parte, los estados descentralizados incluyen en sus constituciones distintos niveles de poder del Estado. De otra, el proceso de integración europea está concebido como un proceso de transferencia de algunos poderes estatales —potestades normativas y de política monetaria— y de limitación respecto al ejercicio pleno de otros —política exterior y de seguridad—, que son tradicionalmente concebidos como los poderes clásicos del Estado, sin que en tal concepción los estados desaparezcan como tales, sino, al contrario, la Unión Europea se contempla como unión de estados en cuanto tales.

Hay que recordar, asimismo, que la utilización del artículo 150.2 exige la existencia de controles sobre el ejercicio de las competencias trasferidas. En este sentido, se suele argumentar que el federalismo de ejecución consentiría que el Estado pudiese acudir a la técnica de la suspensión y la sustitución respecto de la actividad autonómica. A mi juicio, estas técnicas serían puro papel mojado ya que, si, por definición, el Estado ha eliminado su Administración periférica con motivo del traspaso de la competencia de gestión, difícilmente podría el Estado acudir en sustitución de nadie. La vieja técnica de sustitución de la Administración local por el Estado era

9. En el mencionado número monográfico de *Documentación Administrativa* (232-233) dedicado a «El Estado Autonómico, hoy», los profesores Solozábal, Trujillo, y López Guerra, en sus respectivos trabajos, afirman la existencia de límites a una libre interpretación del título VIII.

posible, precisamente, por la presencia de unidades administrativas, especializadas por razón de la materia, dentro de la Administración periférica estatal.

Cabe dedicarle, por último, alguna reflexión al manido tema de la duplicidad. En mi opinión se está trasladando un debate en gran parte falseado. En estrictos términos jurídicos, la duplicidad competencial entre Estado y comunidades autónomas, o es un mandato constitucional o se trata de un caso de vulneración del ordenamiento jurídico a resolver a través del oportuno conflicto de competencias. En efecto, si el Estado y las comunidades autónomas están gestionando un mismo asunto, sólo es posible porque la Constitución lo ha considerado objeto de una competencia concurrente¹⁰ o porque uno de los dos entes territoriales está invadiendo ilegítimamente el terreno del otro.

Si, en cambio, lo que se quiere decir, incorrectamente, por duplicidad, es que dos administraciones están gestionando asuntos distintos, pero que una de estas administraciones podría gestionar mejor ambos asuntos, estamos ante otro horizonte de problemas. En efecto, estamos ante una valoración de la conveniencia de articular en un único ente exponencial dos competencias que entendemos que, por su proximidad, deben ser gestionadas conjuntamente. Lo que no explica por sí misma esta conveniencia de unificación competencial es que el ente exponencial portador de ambas competencias deba ser el ente autonómico y no el ente estatal.

Se suele utilizar, a este respecto, el principio comunitario de la subsidiariedad. Pero debemos ser rigurosos, y reconocer que la aplicación de tal principio dejaría nuestro problema sin resolver. La subsidiariedad como principio comunitario no presupone, tal como se ha vulgarizado, una prioridad de intervención del ente territorial inferior en detrimento del superior. El artículo 3.B del Tratado de la Unión Europea dispone que «la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario». De este precepto se desprende que la subsidiariedad exige una interpretación casuística de cuál es la instancia más eficaz para la acción contemplada, en función de su dimensión o sus efectos. Por ello, constatada una de las mal llamadas duplicidades, habría que enjuiciarla con arreglo al doble criterio de si es la instancia estatal o autonómica la más adecuada, respecto a una valoración de la eficacia de la medida a tomar. En este sentido, la propia óptica de la relación de España con la Unión Europea, o una mayor importancia a la dimensión de Estado social que predica la Constitución, podría señalar como más eficaz el nivel estatal a la hora de unificar presuntas duplicidades.

Otra perspectiva del problema que se suele olvidar es que la relación Estado-comunidades autónomas desde la propia Constitución no está presidida por la subsidiariedad, sino por el principio de cláusula residual que, como sabemos, en nuestro caso, juega en favor del Estado.

10. Ver la importancia en la consideración de la cultura como competencia concurrente en Prieto de Pedro, «Unidad y pluralismo cultural en el Estado autonómico», *Documentación Administrativa* núm. 232-233, p. 45 y ss.

3. Los mecanismos de relación interadministrativa de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LAP)

Como es sabido, la LAP aborda, en su título primero, el tema de las relaciones interadministrativas de las diferentes administraciones públicas, si bien, debido a la remisión que se hace en su artículo 9 a la ley de bases de régimen local, su intención ha sido la de regular, esencialmente, las relaciones entre la Administración general del Estado y las comunidades autónomas.¹¹ En esta regulación no se aportan, a mi juicio, grandes novedades que afecten a una reforma de estructuras administrativas en ambas administraciones, de manera que pudiésemos encontrar, en estas técnicas de relación interadministrativa, nuevas formas de colaboración en la gestión de los asuntos públicos más ágiles y flexibles, que hiciesen innecesario el planteamiento de un proceso de transferencias por la vía del art. 150.2 C.E. que requiere Ley orgánica.

En efecto, esta relación se articula a través de una técnica informal basada en el mutuo suministro de información, y un instrumento formal constituido por las conferencias sectoriales. Estas formas de relación pueden dar lugar a acuerdos de conferencia sectorial o a acuerdos de colaboración. Pues bien, cuando estos últimos requieran la existencia de una organización para gestionar el acuerdo, en vez de posibilitar una figura similar a la de la gestión ordinaria de servicios, mediante la cual se hubiese podido hacer descansar la gestión del convenio en la organización de una de las administraciones partícipes, la LAP se remite a la figura del consorcio (art. 6 y 7). Reiterando esta idea, el artículo 8 establece que, tanto los convenios de conferencia sectorial, como los convenios de colaboración, «en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las administraciones intervinientes».

Algunos autores¹² plantean la posibilidad de acudir a una mera delegación intersubjetiva o a la nueva figura de la encomienda de gestión entre la Administración estatal y autonómica, sin la pretensión de «reordenar de modo global el marco competencial, como operación de fondo político para avanzar en la descentralización de la organización territorial del Estado, ni se trate de romper el techo del 149.1 de la CE».

Es cierto que en la LAP la delegación aparece como una relación interorgánica dentro de cada Administración pública y que existe un silencio acerca de la delegación intersubjetiva, debido a la remisión que el artículo 9 de la LAP hace a la legislación de régimen local. Cabría, sin embargo, en primer lugar una construcción de esta figura mediante una ley sectorial que previese el supuesto. Además, podría entenderse que la delegación puede ser el contenido de un acuerdo de conferencia sectorial o de un convenio de colaboración. Lo significativo a este respecto es que tales delegaciones no implicarían una transferencia de medios personales, sino que el ejercicio de la competencia delegada se llevaría a cabo por la organización autonómica existente. La razón de esta limitación deriva, a mi juicio, tanto del art. 150.2 CE, como del art. 7 LAP, donde se contempla la creación de consorcios. En efecto, una de las contradicciones que inicialmente señalaba la doctrina era la razón con arreglo a la cual en el art. 150.1

11. Sobre este tema, ver el comentario de Albertí, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común* (dir. Leguina y Sánchez Morón). Tecnos, Madrid, 1993, p. 41 y ss.

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

se preveía la transferencia de la competencia legislativa mediante una mera ley ordinaria y en el 150.2, que regulaba el traspaso de competencias, se requería ley orgánica. A mi juicio, la justificación de esa diferencia estriba en el hecho de que a través del 150.2 se pensaba en traspasar sectores de la organización administrativa de un ente territorial a otro, traspasos que no podían estar sometidos a un fácil vaivén, por la propia estabilidad del personal y de la buena marcha de los servicios. Igualmente, el art.7 LAP nos dice que cuando los convenios exijan una *nueva* organización se ha de acudir a la creación de un consorcio. Por ello, entiendo, que si no hay necesidad de alterar las organizaciones existentes, cabría que mediante un convenio se delegase el ejercicio de la competencia estatal en un ente autonómico.

Paradójicamente, la figura de relación interadministrativa con más posibilidades de articular relaciones entre las administraciones estatal y autonómica se encuentra en el artículo 15, dentro del título II, dedicado a los órganos de las administraciones públicas, donde se contempla la figura de la encomienda de gestión. Pese a su colocación sistemática, la encomienda de gestión contiene una definición que la hace perfectamente apta para establecer una relación intersubjetiva: «podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta administración», dice el precepto. Ahora bien, en la encomienda de gestión, no se cede la titularidad de la competencia ni los elementos sustantivos de su ejercicio, sino la simple realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de un órgano. Es decir, en base a esta figura, un ente resuelve los puros aspectos materiales ligados al ejercicio de una competencia. Pero el propio artículo 15 recuerda que es responsabilidad del órgano o la entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de la competencia. Por ello, la encomienda de gestión tiene una estrecha relación con la figura de la colaboración, pero sin que, a través de la misma, se pueda entender que se produce un traspaso de poder político o administrativo de un ente a otro, ya que el encomendante es quien, en último término, dicta formalmente la decisión administrativa.

4. Las nuevas perspectivas de reforma de la Administración periférica del Estado

Lo habitual a la hora de abordar el tema de una nueva reforma de la Administración periférica es plantearse la bondad o maldad de la misma en función del mantenimiento o no de la figura del gobernador civil. No es esta mi perspectiva.

Es cierto que hay una legitimidad ideológica por parte de los nacionalismos culturales en rechazar una figura emblemática de lo que ha sido históricamente el modelo de Estado centralista, que en nuestro caso ha coincidido, además, en la mayor parte de su recorrido histórico, con un Estado autoritario.

Sin embargo, los elementos relevantes de la función de los antiguos gobernadores civiles ha desaparecido, sin que intervengan ya ni en los procesos electorales, ni existan ya las antiguas relaciones de tutela con los entes locales. Igualmente sus competencias sancionadora y de mantenimiento del orden público se han acomodado tanto a los principios constitucionales como a la presencia de nuevos centros de poder en materia de seguridad ciudadana, con la aparición de las policías autonómica y local.

Por tanto, al margen del nominalismo presente, el debate sobre los gobernadores civiles debe enfocarse dentro del análisis de su funcionalidad dentro del conjunto de la Administración periférica del Estado diseñada desde la Constitución.

Desde este punto de vista, mi criterio es el de afirmar que la Constitución preciniza una Administración periférica bajo la figura del delegado del Gobierno (art. 154 CE), designa a la provincia como el territorio para el cumplimiento de las actividades estatales (art. 141 CE) y concreta en el artículo 149.1 el listado de competencias de ejecución y gestión administrativa que corresponden a la instancia estatal.¹³ Todo ello, relacionado con la función constitucional del Gobierno de dirección de la política interior y de ejercicio de la función ejecutiva separadamente de la potestad reglamentaria (art. 97 CE).

Dentro de estas premisas, los problemas que a mi juicio tenía sin resolver la Administración periférica estatal derivaban de su falta de acomodación al modelo antes mencionado. En efecto, estaba sin perfilar adecuadamente, ni la relación de los delegados del Gobierno con el propio Gobierno ni con los gobernadores civiles, ni la relación de los gobernadores civiles con el Gobierno, ni la relación de los órganos centrales con los órganos periféricos, ni el papel que debían jugar tanto el delegado del Gobierno como el gobernador civil en esta relación.

En los últimos borradores de un proyecto de ley sobre organización y funcionamiento de la Administración general del Estado se intenta ordenar el panorama anterior.

La figura del delegado del Gobierno aparece reforzada y clarificados sus mecanismos de relación con el Gobierno. Así, en primer lugar, aparece como superior jerárquico de los gobernadores civiles, puede proponer la suspensión de la ejecución de los actos impugnados dictados por los servicios no integrados en la Delegación del Gobierno y suspender cautelarmente la tramitación de cualquier procedimiento iniciado de oficio o cualquier actuación material de los órganos territoriales de la Administración general del Estado o de sus organismos públicos, y se le atribuye un papel relevante en materia de simplificación de estructuras administrativas. En segundo término, los delegados tienen como interlocutor ordinario al Ministerio para las Administraciones Públicas del cual se hacen depender, además, orgánicamente, las delegaciones del Gobierno, respecto de las cuales los gobiernos civiles se estructuran como unidades provinciales de la respectiva Delegación. Se rompe, así, la diferente dependencia orgánica de los delegados del Gobierno y de los gobernadores civiles.

Se integra definitivamente a los gobiernos civiles dentro de la estructura de la Delegación como unidad provincial de la misma, como ya antes se ha dicho, y se concibe a los gobernadores como representantes del delegado del Gobierno, con dependencia jerárquica de éste, y se les señala como primera autoridad de la Administración general del Estado. Con este modelo, el gobernador, al margen de su denominación, ocupa un escalón esencialmente administrativo en la estructura de la Administración periférica.

Por último, hay que señalar que el criterio general es el de la integración de todos los servicios territoriales de la Administración general del Estado y de sus organismos públicos en la Delegación del Gobierno. Únicamente se exceptionarían aquellos servi-

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

cios que realicen predominantemente actividades de relación directa con los ciudadanos y cuyo volumen de gestión sea tal que razones de eficacia aconsejen su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes. De todos los servicios integrados los delegados ejercen la dirección inmediata como superiores jerárquicos, siendo el delegado y no el servicio quien recibe los objetivos, directrices e instrucciones de los distintos ministerios.

Se abriría, así, de llevarse a cabo esta reforma, una perspectiva orgánica de Administración periférica ligada más a la gestión de las competencias estatales que resten después del actual proceso de transferencias que a una tarea de representación política, y ello al margen de si en un futuro el gobernador civil es de libre nombramiento o de libre designación entre funcionarios.

