

LOS LÍMITES DE LA INTEGRACIÓN DE LOS SERVICIOS TERRITORIALES MINISTERIALES EN LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO (*)

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO

SUMARIO: — I. PLANTEAMIENTO LEGISLATIVO. — II. LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO COMO EJE DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO: 1. La justificación de la reforma de la Administración periférica del Estado; 2. Caracterización de los Delegados del Gobierno. A) Relevancia organizativa. B) Aspectos funcionales generales. C) La Dirección y supervisión de la Administración periférica del Estado. a) La integración de los Subdelegados del Gobierno y la asunción de las responsabilidades principales en materia de orden público. b) El principio de integración de los servicios ministeriales. — III. EL CARÁCTER ESENCIAL DE LOS MINISTERIOS. — IV. CONCLUSIÓN.

I.- PLANTEAMIENTO LEGISLATIVO

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE) ha supuesto, entre otras cosas, una necesaria actualización del régimen jurídico de la Administración General del Estado y de sus entidades instrumentales en línea con los postulados constitucionales aplicables a la Administración (especialmente, con los recogidos en el art. 103 de nuestra Norma fundamental).

La renovación del estatuto jurídico de la Administración estatal estaba también exigida por la aprobación de la regulación común del procedimiento administrativo y de las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (en lo que sigue, LAP). La LOFAGE actúa, en consecuencia, de complemento necesario e indispensable de la LAP, concretando sus previsiones en el ámbito de la Administración General del Estado, tal y como acierta a destacar su Preámbulo:

(*) Texto de la comunicación presentada a las XIX Jornadas de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, celebradas en Madrid los días 25, 26 y 27 de junio de 1997, en las que se abordó el tema «Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica».

«(...) la presente Ley trata de precisar, sólo para el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, algunas cuestiones que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no había podido resolver por las limitaciones propias de ésta.

El carácter de norma básica de la Ley citada en cuanto al régimen jurídico de las Administraciones públicas, y su objetivo de regular un procedimiento común, conforme a los mandatos del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, obligaban a que muchos aspectos de su regulación debieran ser precisados normativamente para cada Administración pública atendiendo a sus peculiaridades organizativas y funcionales. Por ello, debe ser en la Ley destinada a regular la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos donde aquellas precisiones encuentren su ubicación idónea».

Por añadidura, un elemento adicional característico de esta regulación —que merece ser subrayado por nuestra parte— está representado por la voluntad codificadora del régimen jurídico de la Administración General del Estado y de sus Entidades instrumentales. Muy expresivamente, en el Preámbulo de la LOFAGE se destaca que «no se puede olvidar que la dispersión normativa que hoy caracteriza el régimen jurídico de la Administración General del Estado constituye también una circunstancia que el legislador debe ponderar en orden a regular, en una sola Ley, el régimen, la organización y los criterios de funcionamiento del aparato administrativo estatal». Por ello, la LOFAGE pretende contemplar el marco jurídico que ha de regir a la totalidad de la Administración estatal, excluyéndose tan sólo la disciplina del Gobierno, habida cuenta de su especificidad que justifica una norma especial (1). Asimismo, el ánimo codificador, que se viene citando como característica de la LOFAGE, se manifiesta también en la inclusión de la regulación aplicable a la Administración General del Estado en el exterior, que tradicionalmente era objeto de normativa separada de la general administrativa (2). Con ello, se recogen, a mi modo de ver, los planteamientos doctrinales que venían elaborándose en el sentido de integrar la explicación de la Administración exterior dentro del marco general de la Administración General del Estado (3).

(1) En estos momentos, se está tramitando el Proyecto de Ley del Gobierno, que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 27, de 23 de enero de 1997.

(2) El Preámbulo de la LOFAGE se preocupa por mostrar esta novedad legislativa del siguiente modo: «Asimismo, con el objeto de garantizar la unidad de acción del Estado en el exterior, se incluye, por primera vez en una ley general, el tratamiento de la Administración General en el exterior y de los embajadores y representantes permanentes».

(3) Pueden consultarse a tal efecto A. GUAITA MARTORELL, *Derecho Administrativo*

Resulta, asimismo, especialmente interesante notar que, rompiendo otra vez la tradición legislativa, se regulan, junto a la Administración del Estado, sus organizaciones dependientes incluidas en lo que se ha venido llamando Administración institucional. La citada dispersión normativa en esta materia era ciertamente preocupante si se tenía en cuenta la compleja y oscura regulación de la llamada Administración institucional, existente en el momento de la aprobación de la LOFAGE, compuesta por normas preconstitucionales, previsiones de la legislación presupuestaria y las propias normas de creación de estas Organizaciones. La cuestión tiene especial importancia, debido a que estas Entidades —o algunos de sus paradigmas más destacados— están protagonizando el fenómeno de la huida del Derecho Administrativo, originando con ello un brillante debate doctrinal sobre los límites y condiciones últimos de esta tendencia organizativa. La LOFAGE aporta algunas pautas normativas que necesariamente deberán tenerse en cuenta en dicha discusión científica (4).

Con todo, y dejando aparte los aspectos precitados de la LOFAGE, esta norma pasará a la historia de nuestro Derecho Administrativo por los aspectos innovadores que introduce en lo que se refiere al despliegue territorial de la Administración General del Estado. En efecto, la LOFAGE quiere propiciar una importante simplificación de la Administración periférica del Estado, articulando la organización superviviente en torno a las Delegaciones del Gobierno, figura constitucionalmente indisponible de acuerdo con el art. 154 de nuestra Norma fundamental (5). La meta fundamental de la regulación —que, como se viene no-

Especial, I, Librería General, 2.ª edición, Zaragoza, 1965, págs. 43-61, y más recientemente M. BAENA DEL ALCAZAR, *Instituciones Administrativas*, M. Pons, Madrid, 1992, págs. 173 y ss. Entre los trabajos doctrinales, cabe reseñar los de Blanca LOZANO, «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», *Documentación Administrativa*, núms. 210-211, 1987, págs. 307-342, y J.R. FERNÁNDEZ TORRES, «Administración Exterior», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Civitas, Madrid, 1995, págs. 282-284.

(4) Muy significativa es la aparición de la obra titulada *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Instituto García Oviedo-Civitas, Madrid, 1994, que, coordinada por A. PÉREZ MORENO, se ocupa ampliamente de la problemática de la Administración institucional. Más recientemente, vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Reflexiones sobre la 'huida' del de Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 140, 1996, págs. 25 y ss.

(5) J.M. CASTELLS ARTECHE, «La necesaria transformación de la Administración periférica del Estado», en *Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas*, HAE/IVAP-Civitas, Madrid, 1991, pág. 81, refiere que «el Delegado del Gobierno es una figura de reconocimiento expreso en la Constitución, cuya propia existencia deviene incontrovertible».

Vale la pena recoger el tenor del art. 154 de la Constitución:

«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».

tando, reside en lograr la reducción de la Administración periférica del Estado— encuentra su expresión en el Derecho positivo en el art. 31 de la Ley:

«La organización de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones públicas. Consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas».

Dentro de esta tendencia organizativa, presenta una gran carga simbólica la sustitución de los Gobernadores Civiles —a quienes la normativa precedente consideraba representantes permanentes del Gobierno de la Nación en la Provincia (6)— por los llamados Subdelegados del Gobierno, en los que predomina su dependencia del Delegado del Gobierno y su naturaleza y virtualidades esencialmente administrativas (7).

La presente comunicación pretende hacer patente una de las dificultades —por lo demás, obvia— que presenta la consecución práctica del objetivo legal de potenciación de las Delegaciones del Gobierno, ya que, a mi modo de ver, la LOFAGE acusa una cierta contradicción al estructurar la Administración del Estado sobre dos principios que pueden resultar antitéticos. En este sentido, resulta esencial el art. 6.1 de esta norma, que reza así:

«1. La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley».

(6) Así, el art. 1 del Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, relativo al Estatuto de los Gobernadores Civiles derogado en su práctica totalidad por el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores insulares de la Administración General del Estado.

(7) En esta línea, son ilustrativos los requisitos que debe reunir el Subdelegado del Gobierno, ya que será nombrado «entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente» (art. 29. 1). También, el Preámbulo del Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, citado en la nota anterior, es muy indicativo de la caracterización de los Subdelegados a los que se concibe «con un carácter netamente funcional» y como «colaboradores del Delegado del Gobierno».

En efecto, la LOFAGE ofrece un diseño de la Administración del Estado basado en los Departamentos Ministeriales como pieza esencial de la organización central, mientras que el aparato administrativo estatal desplegado sobre el territorio ha de integrarse, salvo excepciones, en las Delegaciones del Gobierno. Pues bien, a mi juicio, mientras los Ministerios tengan responsabilidades de orden ejecutivo en el territorio será muy difícil que puedan prescindir de sus delegaciones de ámbito territorial limitado. Por ello, parece que la integración de los servicios ministeriales periféricos será más fácil —e, incluso, más adecuada— respecto de aquellos Departamentos que, en la actualidad, realizan funciones planificadoras o de coordinación, mientras que los Ministerios que desarrollen responsabilidades ejecutivas en el territorio tenderán a mantener un aparato organizativo propio.

Para analizar la cuestión en los términos referidos, es preciso presentar, en primer lugar, las características legales de las Delegaciones del Gobierno (epígrafe II) y de los Ministerios (epígrafe III), sobre todo en lo que se refiere a su incidencia en la configuración de la Administración periférica. Realizado el examen de estos elementos básicos de la Administración General del Estado —Delegaciones y Ministerios—, podrá efectuarse una valoración sobre las posibilidades reales de articular la organización estatal en torno a las Delegaciones del Gobierno.

II.- LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO COMO EJE DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO

1.- La justificación de la reforma de la Administración periférica del Estado

El Preámbulo legal resulta particularmente explicativo de las medidas que pretenden adoptarse con relación al despliegue de la organización administrativa estatal en el territorio español, pues se acogen las posiciones doctrinales de quienes habían defendido una profunda reestructuración de la Administración General del Estado postulando la llamada Administración única (8). De este modo, se hace patente la volun-

(8) Entre estos autores, quizá sea especialmente significativo, por su defensa reiterada de la llamada Administración única, y por su actual responsabilidad como Subsecretario del Ministerio de Administraciones Públicas, J. RODRÍGUEZ-ARANA, quien recientemente ha publicado un estudio titulado «La Administración Única y el proyecto de ley de LOFAGE», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996, págs. 11 y ss. Otros trabajos de este autor que se han manejado, entre su amplia bibliografía, son los siguientes: «Las Autonomías en España: El modelo de Administración única. Especial referencia al caso gallego», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36, 1993, págs.

tad de «simplificar y reducir sustancialmente la planta de la Administración General del Estado» (punto V *in fine*).

El cambio de rumbo en la caracterización de la Administración estatal se justifica en función del carácter servicial de los poderes públicos y en aras de la consecución de niveles de eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos (9). Obviamente, estas consideraciones se ven respaldadas con apelaciones a las menciones constitucionales concordantes y especialmente con la alusión al art. 103, en «el que se recogen los principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración estatal, a saber: servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación». El Preámbulo tampoco se olvida de destacar que la consecución de niveles de eficacia en la actividad administrativa se hace particularmente necesaria ante la nueva configuración social del Estado (10).

En defensa de la simplificación administrativa de la organización central, también se apela a la realidad social, dado que la Ley pretende adecuar la Administración estatal a la «realidad» del Estado Autónomico (11). Así, el texto articulado está orientado a la materialización del objetivo de la Administración única o común, «de forma que el prota-

295 y ss; y «Administración única: descentralización y eficacia», núm. 6-7 de esta REVISTA, 1995, págs. 223 y ss.

La propuesta de Administración única fue abanderada, desde el punto de vista político, por D. Manuel FRAGA, Presidente de la Xunta de Galicia, con el que polemizó muy pronto el profesor GARRIDO FALLA, «La Administración única: problemática de una obviedad», *Revista de Administración Pública*, núm. 130, 1993, págs. 7 y ss.

Finalmente, cabe reseñar la posición adoptada por E. ARGULLOL i MURGADAS, «Aco-tacions generals sobre les funcions executives de la Generalitat», en *Les competències d'execució de la Generalitat de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomicos, Barcelona, 1989, pág. 37, quien defiende la atribución extraestatutaria de competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas, para que sus Administraciones constituyan las entidades con competencias generales de ejecución.

(9) El Preámbulo también se refiere al problema de la obtención de calidad en la prestación de servicios públicos, tema de amplio debate en la actualidad: «En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos».

Sobre este nuevo planteamiento, resulta esclarecedor entre nosotros el trabajo de R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», *RAP* núm 134, 1994, págs. 7-28.

(10) También existen referencias al principio de participación en el Preámbulo, atribuyendo a las instituciones sociales un importante papel en la definición, junto a la Administración, de los intereses públicos.

(11) De nuevo, RODRÍGUEZ-ARANA, «La Administración Única y el proyecto...», *cit.*, pág. 22, se manifiesta en sintonía con el Preámbulo legal, toda vez que sostiene «la propuesta de Administración Única no es más, en mi opinión, que una reflexión general sobre la necesidad de ajustar el esqueleto administrativo a la realidad autonómica».

gonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica». Por añadidura, ésta podrá asumir mayores atribuciones de gestión en aplicación de las técnicas de delegación y transferencia de competencias contempladas en el art. 150.2 de la Constitución (12).

Como primera consecuencia de este nuevo planteamiento administrativo, se procede a la sustitución de los Gobernadores Civiles por los Subdelegados del Gobierno, a los que se configura como órganos integrados en la Delegación del Gobierno (13). Asimismo, la Delegación del Gobierno en la respectiva Comunidad se convierte, en principio, en el elemento integrador de toda la Administración periférica del Estado, tal y como enuncia de nuevo el Preámbulo: «Con el objeto de ordenar la unidad de acción de la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma, se integrará en la Delegación del Gobierno toda la estructura periférica del Estado que sea necesaria en función de los diferentes ritmos de transferencia desde el Estado a las Comunidades Autónomas». En efecto, RODRÍGUEZ-ARANA, contestando a quienes vaticinan la desaparición de la Administración periférica del Estado en aplicación de la tesis de la Administración única (y, en particular, al profesor PAREJO), ha expresado que «lo que demanda la Administración Única es el redimensionamiento de la propia Administración periférica del Estado en torno al Delegado del Gobierno, que sería así el núcleo de la actividad administrativa de carácter estatal» (14). El contenido de

(12) RODRÍGUEZ-ARANA, «La Administración Única y el proyecto...», *cit.*, págs. 27 y 32 y ss, se pronuncia a favor de la utilización de esta técnica de ampliación de competencias autonómicas, expresando que «la tendencia sería a transferir o delegar materia, vía 150.2 CE, a las Comunidades Autónomas». No obstante, este autor también defiende la posible utilización, con carácter complementario, de los mecanismos previstos en el art. 150.1 para posibilitar un mayor margen de capacidad normativa autonómica.

(13) La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley aludía a la recuperación de la denominación empleada por Javier de Burgos en 1833, cuando se produjo la instauración de «los primeros jefes de la Administración provincial española». Sin embargo, esta mención ha desaparecido del texto del Preámbulo finalmente aprobado.

Unas precisiones terminológicas sobre los primitivos Subdelegados de Fomento pueden verse en el imprescindible trabajo del profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España», que se consulta en el libro recopilatorio *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972 (reimpresión de 1995), pág. 54.

Datos históricos de interés sobre la evolución de los Gobiernos Civiles y del resto de la Administración periférica del Estado pueden encontrarse en las elaboraciones generales de los profesores J.R. PARADA VÁZQUEZ (*Derecho Administrativo, II. Organización y Empleo Público*, M. Pons, Madrid, 1996, págs. 100-102) y J.A. SANTAMARÍA PASTOR (*Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1991, págs. 1028-1035).

(14) «La Administración Única y el proyecto...», *cit.*, pág. 28. El trabajo de L. PAREJO ALFONSO, aludido por RODRÍGUEZ-ARANA, se titula «Algunas reflexiones sobre el po-

la LOFAGE está en línea, en definitiva, con los que defendían la agrupación de la Administración estatal en el territorio en torno a la autoridad de ámbito autonómico —esto es, el Delegado del Gobierno— en detrimento de las autoridades provinciales, los Gobernadores Civiles (15).

2.- Caracterización de los Delegados del Gobierno

A) Relevancia organizativa

Tal y como se viene diciendo, en el marco de la proyectada reconversión del despliegue territorial del aparato estatal, la regulación otorga un papel destacado a los Delegados del Gobierno, que asumen la representación del Gobierno en las Comunidades Autónomas, la dirección de toda la Administración periférica del Estado en el territorio autonómico y, finalmente, una función coordinadora entre el Estado y el resto de las Administraciones públicas actuantes.

La alta relevancia organizativa de los Delegados del Gobierno se manifiesta en su rango de subsecretario (art. 6) y en la competencia del Presidente del Gobierno, para proponer su nombramiento al Consejo de Ministros (art. 22.3) (16). No obstante, y a pesar de su dependencia del Presidente del Gobierno *ex art.* 22.1, los Delegados del Gobierno se hallan especialmente vinculados con el Ministerio de Administraciones Públicas, al que están adscritos, pudiendo recibir de su titular las instrucciones necesarias «para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio». Además, el Ministro del Inte-

der público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1993, págs. 316-317.

(15) La doctrina se ha preguntado sobre las consecuencias de los arts. 154 y 141 de nuestra Constitución en orden a la subsistencia (o no) del nivel provincial de la Administración periférica del Estado. Las distintas posiciones son resumidas por M. ARENILLA, *Modernización de la Administración Periférica*, MAP, Madrid, 1991, págs. 44-45. En concreto, este último autor entiende que el escalón provincial, sin tener que desaparecer, ha de estar subordinado al autonómico (pág. 45).

Ulteriormente, en el número 20 de la *Revista Catalana de Derecho Público. Autonomies*, 1995, se recogen, al menos, dos trabajos que, con puntos de vista diferentes, se plantean esta cuestión: J. TORNOS MAS, «Administración estatal y autonómica», págs. 133-140 y L. ORTEGA, «La reforma de la Administración estatal y autonómica», págs. 141-151.

(16) Con todo, la propuesta del Presidente del Ejecutivo y la competencia gubernamental se preveían ya en la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, de Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (concretamente, en el art. 2).

rior tiene la capacidad de dictar instrucciones «en materia de libertades públicas y seguridad ciudadanas». Con todo, las atribuciones de ambos responsables ministeriales se entienden sin perjuicio de «la competencia de los demás Ministros para dictar instrucciones relativas a sus respectivas áreas de responsabilidad».

Como se ha dicho, el Delegado del Gobierno, dejando aparte su carácter representativo, desarrolla como funciones más importantes las responsabilidades de signo coordinador, así como la dirección y supervisión de la Administración periférica del Estado en la Comunidad Autónoma. De estas parcelas de la actividad administrativa del Delegado del Gobierno es preciso dar cuenta a continuación.

B) Aspectos funcionales generales

Dado el planteamiento legal general respecto a la Administración periférica del Estado no resulta raro, en modo alguno, que la LOFAGE asigne a los Delegados del Gobierno las competencias derivadas de su carácter representativo del Estado en la Comunidad Autónoma. Así, el art. 22. 1 de la LOFAGE declara que «los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas representan al Gobierno en el territorio de aquéllas sin perjuicio de de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Presidentes».

En coherencia con el fortalecimiento institucional y representativo de las Delegaciones del Gobierno, sus titulares deben velar por el respeto de las competencias estatales, estando legitimados para interponer recursos, conflictos de jurisdicción, de atribuciones y cualesquiera otra acción que resultare procedente en Derecho (17). También, el Delegado del Gobierno tiene la responsabilidad de coordinar la prestación de información de la actividad del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 24) (18).

Asimismo, los Delegados del Gobierno deben realizar las actuaciones necesarias para lograr la coordinación interadministrativa en sintonía

(17) Para la regulación anterior, vid R. SALABERRI BARANANO, *El Delegado del Gobierno*, HAEE/IVAP, Oñati, 1989, págs. 54-56. Con carácter general, vid. también J.L. PINAR MAÑAS, «La Administración periférica civil del Estado», *RAP* núms. 100-102, vol. III, 1983, págs. 1899 y ss.

(18) Sobre la obtención de información administrativa por los ciudadanos, cabe remitir al muy reciente trabajo de L. POMED SÁNCHEZ, «El acceso a los archivos y registros administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», en *RAP* núm. 142, 1997, págs. 439 y ss.

con lo dispuesto en el art. 154 de la Constitución. En tal sentido, el art. 22.2 de la Ley les confiere las siguientes funciones:

«a) 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.

b) Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes».

El art. 27 de la Ley, por su parte, extrae las consecuencias del artículo precitado, tanto en lo que se refiere a las relaciones con la Comunidad Autónoma como en lo que concierne a las Entidades locales. Así, los Delegados del Gobierno participarán en las Comisiones Mixtas de Transferencias y en las Comisiones Bilaterales de Cooperación y promoverán la celebración de convenios de colaboración y cualesquiera otros instrumentos de cooperación con las Comunidades Autónomas, interviniendo en la ejecución y seguimiento de los mismos. Similares funciones respecto a las convenios de colaboración y otras medidas de cooperación recaen en los Delegados del Gobierno con el objetivo de lograr una actuación conjunta con los Entes locales (19).

C) La dirección y supervisión de la Administración periférica del Estado

- a) La integración de los Subdelegados del Gobierno y la asunción de las responsabilidades principales en materia de orden público

Un grupo adicional de competencias se vincula a la cualidad del Delegado del Gobierno como director de la Administración periférica del Estado (20). Estas competencias se proyectan más intensamente sobre los Subdelegados del Gobierno en las Provincias e Islas, lo que se manifiesta en la competencia del Delegado del Gobierno para proceder a su nombramiento, que recibe, además, la consideración legal de supe-

(19) No obstante, esta competencia se encuadra legalmente dentro «del marco de las necesarias relaciones de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma» (art. 27.2).

(20) Para apoyar esta labor del Delegado del Gobierno, el art. 28 de la LOFAGE regula la Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno, que, presidida por éste, reúne a los Subdelegados del Gobierno y a las autoridades estatales periféricas que se considere oportuno.

rior jerárquico (21). He aquí un cambio sensible con la normativa anterior, aplicable al nombramiento de los Gobernadores Civiles, en la que no se preveía ni siquiera la participación de los Delegados del Gobierno en su nombramiento y cese (22).

La LOFAGE parece partir de un nuevo principio de distribución de competencias en el seno de la Administración General del Estado, ya que, según la Disposición adicional cuarta *in fine* de la Ley, el Delegado del Gobierno debe asumir, dejando aparte las excepciones previstas en esa misma Disposición, las facultades que legislativamente viniesen correspondiendo a los Gobernadores Civiles. En consecuencia, los Subdelegados del Gobierno aparecen configurados legislativamente —repárese en el art. 29— como simples colaboradores de los Delegados del Gobierno en el desarrollo de sus cometidos habituales (23).

Este desapoderamiento de las atribuciones de los responsables provinciales en beneficio de los Delegados del Gobierno se hace especialmente patente en un conjunto de atribuciones de contenido más específico, como son las de seguridad ciudadana (en un sentido amplio), que se vinculaban tradicionalmente con los Gobernadores Civiles y que han pasado ahora a ser de responsabilidad principal de los Delegados del

(21) La permanencia o desaparición de los Gobernadores Civiles constituye uno de los escasísimos puntos de discrepancia entre el Proyecto de Ley, instado por el Gobierno Socialista, y el finalmente aprobado, patrocinado por el ejecutivo del Partido Popular. En efecto, en el Proyecto de Ley socialista, publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, de 21 de octubre de 1995, se mantenía la figura de los Gobernadores (sin el adjetivo «civiles», curiosamente), a quienes se les reconocía una función representativa (art. 31.1) y, en general, un conjunto específico de competencias. Asimismo, su nombramiento correspondía al Consejo de Ministros *ex art.* 32.

(22) Sobre este punto, vid. SALABERRI, *El Delegado...*, cit., pág. 61, quien alude a la derogación del Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre (que sí contemplaba el informe del Delegado del Gobierno en estos casos), por la Ley 17/1983, donde se omitió cualquier previsión al respecto.

(23) Tiene el máximo interés reproducir el párrafo segundo del artículo 29, donde se enumeran las atribuciones de los Subdelegados del Gobierno:

«a) Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración General del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno.

b) Impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.

c) Desempeñar, en los términos del apartado 2 del artículo 22, las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las Corporaciones locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.

d) Mantener, por iniciativa y de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma que tenga su sede en territorio provincial.

e) Ejercer las competencias sancionadoras que se les atribuyan normativamente».

Gobierno (24). Así, estas autoridades, bajo la dependencia del Ministerio del Interior, han de velar por el libre ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, así como por la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya jefatura les corresponde. Interesa destacar en tal sentido la Disposición adicional cuarta, que señala lo siguiente:

«El Delegado del Gobierno asumirá las competencias sancionadoras atribuidas a los Gobernadores Civiles en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana y por la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, correspondiendo las demás competencias de carácter sancionador a los Subdelegados del Gobierno.

En los casos en que la resolución corresponda al Delegado del Gobierno, la iniciación e instrucción de los procedimientos corresponderá a la Subdelegación del Gobierno competente por razón del territorio

Igualmente corresponderá a los Delegados del Gobierno la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves previstas en el Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. La imposición de sanciones por infracciones leves previstas en dicha Ley corresponderá a los Subdelegados del Gobierno.

Asimismo, el Delegado del Gobierno desempeñará las demás competencias que la legislación vigente atribuye a los Gobernadores Civiles».

Como se puede apreciar, las históricas atribuciones de los Gobernadores Civiles vinculadas al orden público pasan ahora a depender directamente de los Delegados del Gobierno. Tan solo en las Provincias donde no se sitúa la sede de la Delegación del Gobierno, de acuerdo con el art. 29.3 LOFAGE, las funciones de los Subdelegados del Gobierno presentan cierta sustantividad en esta materia. No obstante, el protagonismo de los Subdelegados del Gobierno en estos cometidos se reduce en las Comunidades Autónomas con cuerpos de policías propios en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional quinta (25).

(24) No obstante, en épocas pasadas, se apreciaba también una militarización del mantenimiento del orden público, como puso de relieve M. BALLBE, *Orden público y militarismo en España*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª edición, 1985. Sobre el particular, vid. también el planteamiento matizado de J. BARCELONA LLOP (*El régimen jurídico de la policía de seguridad*, IVAP, Oñati, 1988, en particular, pág. 64) sobre el origen de la moderna policía de seguridad.

(25) La Disposición adicional quinta ordena que las competencias estatales en materia de seguridad ciudadana se ejerciten directamente por los Delegados del Gobierno en las Comunidades citadas, aunque —y ello tiene la máxima importancia— cabe la posibilidad de delegar o desconcentrar estas funciones.

b) El principio de integración de los servicios ministeriales

Los órganos restantes de la Administración periférica del Estado —y, en concreto, los servicios ministeriales de ámbito infraprovincial, provincial o autonómico—, deben integrarse en principio en las Delegaciones del Gobierno, todo ello en línea con la simplificación de los servicios periféricos de la Administración estatal a que se refieren distintos preceptos de la LOFAGE (arts. 25, 31, 33, etc.). De esta integración, sólo quedan inmunes aquellos servicios, respecto a los que, por la singularidad de sus funciones o por el volumen de gestión, resulte aconsejable, por razones de eficacia, su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes (art. 33) (26).

La LOFAGE, en su art. 32.2, contempla las consecuencias organizativas que conlleva la integración de servicios ministeriales, toda vez que, en la estructura de las Delegaciones del Gobierno, deberán prevverse las correspondientes áreas funcionales para gestionar los servicios agrupados en la misma.

En cualquier caso, sobre los órganos integrados parece operarse un poder de dirección absoluto hasta el punto que la Ley observa, en su art. 26, que las Delegaciones del Gobierno «ejercen las competencias propias de los Ministerios en el territorio y gestionan los recursos asignados a los servicios integrados». No obstante, este mismo precepto deja a salvo la competencia de los órganos superiores —los Ministerios, principalmente— para la fijación de objetivos y la emisión de instrucciones, que vincularán la labor de dirección de los Delegados del Gobierno.

Por otro lado, al Delegado del Gobierno también se le encomienda el impulso y supervisión del resto de la Administración periférica del Estado no integrada en las Delegaciones del Gobierno, cuyos criterios organizativos se hallan recogidos en el art. 34 de la LOFAGE. En función de este precepto, la estructura y ámbito de las delegaciones ministeriales se «establecerá por Real Decreto a propuesta conjunta del Mi-

(26) En este punto, es oportuno dar cuenta de lo previsto en la Disposición final segunda de la LOFAGE, donde se prevé un plazo de seis meses para fijar, mediante Real Decreto, la estructura de las Delegaciones del Gobierno, que ha de incluir los servicios integrados y su distribución en el ámbito autonómico o provincial. La propuesta del Decreto debe ser realizada por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Departamento o Departamentos afectados, lo que ha llevado a J. LÓPEZ CALVO («El nuevo marco derivado de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y del Proyecto de Ley del Gobierno», *La Ley*, núm. 4300, de 2 de junio de 1997, pág. 5) a entender que la decisión de integración de los servicios ministeriales ha de ser conjunta «entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los Ministerios interesados».

nistro correspondiente y del Ministro de Administraciones Públicas, cuando contemple unidades con nivel de Subdirector General o equivalentes, o por Orden conjunta cuando afecte a órganos inferiores, en los términos referidos en el apartado 2 del artículo 10 de esta Ley».

Sin embargo, la labor de cierta coordinación que puede desarrollar el Delegado del Gobierno sobre los órganos no integrados —apoyada por la plasmación legal de un deber de colaboración— resulta obstaculizada —cuando no impedida— por la dependencia total de estas delegaciones respecto a los correspondientes órganos centrales (art. 35) (27). En efecto, las competencias de los Delegados del Gobierno no llegan a interferir totalmente en la actividad y estructuración de estos órganos, tal y como resulta de las siguientes previsiones legales:

1) En el proceso de nombramiento de los titulares de los órganos no insertos en la Delegación del Gobierno, la Delegación del Gobierno se limita a emitir un informe con carácter previo a la designación (art. 23.1).

2) En lo que se refiere a la política de personal, en asuntos tales como Planes de Empleo, medidas de optimización de recursos humanos, adecuación de relaciones de puestos de trabajos o decisiones retributivas, al Delegado sólo le corresponden funciones de informe o de propuesta (art. 25.2) (28).

3) La supervisión de la actividad de la Administración periférica del Estado por el Delegado del Gobierno se manifiesta en la posible emisión de informes y propuestas respecto al correcto ejercicio de las competencias estatales, dirigidos a los Ministerios u otros órganos supe-

(27) En efecto, dicho precepto refleja esa total dependencia, aunque también establece un deber de colaboración con los Delegados del Gobierno y sus Subdelegados:

«Los servicios no integrados dependerán del órgano central competente sobre el sector de actividad en el que aquéllos operen, el cual les fijará los objetivos concretos de actuación y controlará su ejecución, así como el funcionamiento de los servicios».

Los titulares de los servicios estarán especialmente obligados a prestar toda la colaboración que precisen los Delegados del Gobierno y los Subdelegados del Gobierno para facilitar la dirección efectiva del funcionamiento de los servicios estatales».

(28) No obstante, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en su art. 10, confería ya a los Delegados del Gobierno y a los Gobernadores Civiles las competencias de los Subsecretarios en materia de personal respecto a los servicios periféricos de ámbito regional y provincial. Con todo, M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 99, ha expresado que el desarrollo reglamentario de esta previsión (Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre, de atribución de competencias en materia de personal) ha supuesto una interpretación restrictiva de sus competencias.

riores. Entre estas facultades no resolutorias, destaca una que se proyecta sobre la propia configuración de las estructuras administrativas estatales, ya que los Delegados del Gobierno deben proponer ante los órganos centrales competentes las medidas precisas para dar cumplimiento efectivo a los objetivos de simplificación de los servicios periféricos de la Administración del Estado (arts. 25 y 31) (29).

4) Los Delegados del Gobierno pueden adoptar la suspensión de los actos administrativos impugnados, siempre y cuando hayan sido dictados por los órganos integrados y corresponda a los Delegados la resolución del recurso. En el resto de los casos, cuando no sea de su incumbencia la resolución del recurso o cuando se trate de actos procedentes de órganos periféricos no integrados en las Delegaciones, las facultades de los Delegados del Gobierno en este terreno se limitan a la posibilidad de proponer la suspensión (art. 23.5).

No parece, en definitiva, que, con relación a estos órganos territoriales plenamente dependientes de los Departamentos ministeriales, haya grandes cambios de régimen jurídico respecto a la normativa anterior.

III.- EL CARÁCTER ESENCIAL DE LOS MINISTERIOS

Como se ha señalado, uno de los dos ejes de la nueva organización estatal está constituido por su estructura departamental, lo cual a nuestro juicio resulta de difícil conciliación, ya se ha repetido, con la integración total de los servicios territoriales en las Delegaciones del Gobierno, que supone el segundo de los principios organizativos informadores de la LOFAGE. Interesa, en consecuencia, reparar en las notas distintivas de los Ministerios (30).

En primer lugar, conviene decir que los Ministros son definidos como órganos superiores de la Administración General del Estado de acuerdo con el art. 6.2 de esta norma. Este reconocimiento legal es coherente con la afirmación contenida en el art. 8.1 de la LOFAGE, según la cual «la Administración General del Estado se organiza en Ministerios» y especialmente con un párrafo del Preámbulo que merece ser objeto de mención por nuestra parte: «Los Ministros, miembros del Go-

(29) En uno de los primeros análisis de la LOFAGE, realizado por J. LÓPEZ CALVO, «El nuevo marco...», *cit.*, págs. 5-6, se ha expresado que esta competencia del Delegado del Gobierno constituye una responsabilidad continua y permanente.

(30) El Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de Reestructuración de Departamentos ministeriales, fijó, al comienzo de la presente Legislatura y sin perjuicio de la incidencia de posteriores normas organizativas, el número, denominación y competencias de los actuales Ministerios.

bierno y titulares del máximo órgano de la Administración General del Estado, constituyen la pieza básica de la Ley».

Desde el punto de vista funcional, los Ministros están al cargo de un sector homogéneo de la actividad administrativa, ejerciendo las funciones de dirección necesarias (art. 12.1). De nuevo la cita del Preámbulo es muy ilustrativa, pues en el mismo se señala que «su condición de responsables públicos hace que la Ley les otorgue la capacidad de decisión sobre la definición, ejecución, control y evaluación de las políticas sectoriales de su competencia».

Para desarrollar esta responsabilidad genérica sobre un ámbito de la acción administrativa, los arts. 12 y 13 enumeran las competencias ministeriales de diverso tipo, entre las que pueden destacarse las atinentes a la potestades reglamentaria, organizativa, de selección y provisión de personal, de emanación de instrucciones y de gestión de medios.

En definitiva, la LOFAGE delimita la figura del Ministro como el definidor y ejecutor de la actividad de la Administración estatal en un ámbito de la realidad, para lo cual le dota de las potestades y medios precisos (31). La pregunta subsiguiente es si el Ministro deberá contar con un aparato propio desplegado sobre el territorio o, por el contrario, le bastará con servirse de las Delegaciones del Gobierno radicadas en cada Comunidad Autónoma. Creo que la cuestión debe contestarse en función del principio de eficacia, garantizado constitucionalmente (32), y de acuerdo con el principio de lealtad institucional, que exige el respeto de las competencias ajenas (33). A esta cuestión se dedica precisamente el siguiente —y último— epígrafe.

(31) El art 4.3 de la LOFAGE establece un deber específico, ya que obliga a los Ministerios a mantener «permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y de sus Organismos públicos».

(32) Sobre dicho principio, L. PAREJO ha reunido tres estudios en el volumen *Eficacia y Administración*, MAP, Madrid, 1995. En el primero de estos trabajos «Organización y actividad en la Administración Pública», se insiste particularmente en las consecuencias organizativas de este principio. En general, y sobre los principios organizativos, cabe reseñar la reciente aparición de la segunda edición del libro de M. ÁLVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 1997. Un planteamiento del Derecho de organización puede verse en MARTÍNEZ MARÍN, A., *Una teoría sobre la organización pública y sus principios* Tecnos, Madrid, 1996, en particular sobre la «acumulación» de Administraciones en el territorio, págs. 63 y ss.

(33) A este principio se ha referido LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, al analizar el referido tema de la Administración única, en su estudio «Dos reflexiones sobre la Administración única», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 14, pág. 19.

IV.- Conclusión

Examinadas las notas legales que condicionan la nueva planta de la Administración General del Estado, que se basa en los Ministerios y en las Delegaciones del Gobierno, resta ahora valorar su posible armonización práctica.

Para ello, como presupuesto inicial, parece que debe evitarse el mantenimiento de órganos territoriales que no desarrollen competencias de gestión directa sobre el territorio. Por ello, las direcciones provinciales o territoriales de los Ministerios que no cuenten con una actividad suficiente —en términos cuantitativos o cualitativos— deberían integrarse en las Delegaciones del Gobierno (34). No obstante, la estructura de las Delegaciones del Gobierno deberá contemplar específicamente órganos o unidades administrativas que hereden sus cometidos actuales, pues los Departamentos ministeriales correspondientes han de contar también con algún agente desplegado sobre el territorio, que en este caso formaría parte de las citadas Delegaciones (35).

Sin embargo, los Ministerios y Entidades instrumentales que mantengan un volumen de actividad apreciable —o una especificidad relevante (36)— no deben, a mi juicio, prescindir automáticamente de su aparato organizativo, debido a que el correcto cumplimiento de sus responsabilidades puede exigir una estructura organizativa propia en la que

(34) La LOFAGE parece pasar por alto la existencia de organizaciones estatales cuya competencia territorial se proyecta sobre ámbitos geográficos que no se compatibilicen necesariamente con circunscripciones administrativas. Es el caso de las muy significativas Confederaciones Hidrográficas, cuyas competencias ejecutivas en materia de policía de aguas acaban de ser confirmadas por la STC 161/1996, de 17 de octubre. He tenido, por cierto, acceso a un documentado comentario de esta decisión realizado por A. EZQUERRA HUERVA, titulado «Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (STC 161/1996, de 17 de octubre)», núm. 10 (1997) esta REVISTA, págs. 377 y ss.

(35) También, las funciones de programación o de coordinación pueden exigir un agente sobre el territorio para mitigar las posibles disfunciones que se pueden producir cuando el Estado diseña una normativa que luego aplica otra Administración. De este desajuste se ha hecho eco, por ejemplo, el funcionario de la Administración valenciana, J. MUÑOZ CASTILLO, *Viviendas de Protección Oficial*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1995, pág. 45, al criticar la normativa sectorial de la vivienda elaborada por el Estado y ejecutada por las Comunidades Autónomas.

(36) La Disposición adicional primera de la LOFAGE exceptúa directamente de las prescripciones de la LOFAGE a la Administración militar y, en concreto, a las Delegaciones de Defensa, que permanecerán integradas en el Ministerio del mismo nombre, rigiéndose por su normativa específica. Sobre la llamada Administración militar, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

se desconcentren territorialmente competencias (37). En esta línea, la propia LOFAGE parece reconocer la especificidad de ciertas actuaciones estatales desarrolladas por algunos Organismos públicos (en la nueva terminología), que a veces cuentan con su propia estructura territorial, al excluir la aplicación de esta norma a su régimen jurídico u otorgarle carácter supletorio. Este es el caso de las llamadas Administraciones independientes (enumeradas, en su mayoría, en la Disposición adicional décima), del Banco de España (mencionado expresamente en la Disposición adicional octava) o de otros Organismos, como las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social (Disposición adicional sexta), la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes (Disposición adicional novena) o la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos (Disposición adicional undécima).

Obviamente, para la permanencia del despliegue organizativo estatal, el ejercicio de competencias deberá ser legítimo desde el punto de vista constitucional y estatutario, de modo que se evite la duplicación de organizaciones para realizar el mismo cometido o la usurpación de atribuciones autonómicas. Ahora bien, si el bloque de constitucionalidad otorga una competencia al Estado —de cuya actuación suele responsabilizarse un Ministerio—, deberá ejercitarse del modo más eficaz, lo que no supondrá siempre —y esta es la idea motriz de esta colaboración a las Jornadas— la necesaria integración de los servicios periféricos en la Delegación del Gobierno (38).

(37) No parece ocioso recordar en este punto que uno de los principios organizativos recogidos en la LOFAGE —en concreto, en su art. 3.1— es el de desconcentración funcional y territorial. Precisamente, en una de las primeras aportaciones sobre la estructuración del aparato estatal, tras la aparición del Estado Autonomático, se defendió la desconcentración de competencias en las autoridades periféricas. Me refiero al sugerente libro de S. MARTÍN-RETORTILLO, *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 86, en el que también se proponía el fortalecimiento de los Gobernadores Civiles.

(38) Desde este punto de vista, tiene interés precisar que el diario «El País», de 3 de febrero de 1997, daba noticia de un informe elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en el que se proponía la no integración de diferentes unidades de la Administración periférica en las Delegaciones del Gobierno:

«En Economía y Hacienda, a las intervenciones regionales y territoriales, las gerencias regionales y territoriales del catastro, Instituto Nacional de Estadística, Agencia Estatal de Administración Tributaria e Instituto Español de Comercio Exterior. En Fomento, a Correos y Telégrafos. En Interior, a jefaturas provinciales de Tráfico y establecimientos penitenciarios. En Trabajo, a direcciones provinciales del Inem, oficinas de empleo y centros de formación; Instituto Social de la Marina; direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y direcciones provinciales y agencias del Instituto Nacional de la Seguridad Social. En Agricultura, al Instituto Español de Oceanografía. En Medio Ambiente, a los centros meteorológicos te-

Naturalmente, la conclusión que se defiende parte de una determinada realidad legislativa, fruto de una concreta interpretación realizada por las Cortes Generales de la situación constitucional y estatutaria respecto a la distribución de competencias, que reconoce al Estado importantes facultades de gestión directa sobre trascendentes servicios públicos o sobre infraestructuras vitales. Ello significa que hipotéticos cambios legislativos o la aplicación de los mecanismos previstos en el art. 150.2 de la Constitución dirigidos a propiciar una mayor descentralización deberían suponer a la postre una mayor integración de servicios en las Delegaciones del Gobierno. Sin embargo, la indagación de los límites constitucionales de estas potenciales operaciones legislativas —y especialmente la polémica sobre cuáles son las facultades susceptibles de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas— excede del objeto y naturaleza del presente trabajo (39).

rritoriales, confederaciones hidrográficas y parques nacionales. En Cultura, a museos y archivos».

(39) El mismo RODRÍGUEZ-ARANA, «La Administración Única y el proyecto...», *cit.*, pág. 32, avanza los ámbitos materiales donde podrán actuarse los mecanismos contemplados en el art. 150.2 de la Constitución. Respecto a los obstáculos jurídicos de estas operaciones, y dentro de una crítica general y contundente de la propuesta de Administración única, cabe recordar el ya reseñado trabajo de L. PAREJO, «Algunas reflexiones...», *cit.*, donde se ofrece una minuciosa interpretación del precepto constitucional mencionado. En Cataluña, este debate llegó tempranamente al mismo Parlamento autonómico, que encargó la realización de un informe al Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña sobre las posibilidades de ampliación del autogobierno de Cataluña mediante la utilización del artículo 150.1 y 2 de la Constitución española, que, tras su elaboración por los profesores FERRET y VIVER, fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 244, de 29 de enero de 1988.