

LA ADMINISTRACION DEL ESTADO EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

POR

AURELIO GUAITA

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. Convivencia Estado-Comunidades.—2. La Administración central.—3. Reorganizar, reorganizar, reorganizar.—4. Sectores no abordados aquí.—5. La Administración periférica.—6. Gobiernos civiles y sus satélites.—7. Transferencias orgánicas: Comisiones provinciales de Urbanismo.—8. Delegados generales del Gobierno.—9. Delegados y gobernadores.—10. Readaptación de la Administración periférica: algunas realizaciones.—11. Sobre el principio de coordinación.—12. Sigue: ¿y el delegado del Gobierno?—13. Resumen.

Aunque su valoración es distinta en signo e intensidad, según quien la formule, es innegable el profundo impacto que la Constitución ha supuesto para nuestro ordenamiento jurídico. En unos casos con cierta urgencia, más reposadamente en otros, van a ser pocos —si es que algunos— los sectores y los estratos jurídicos y administrativos (no digamos ya los políticos) que escapen a la eficaz y operativa voluntad conformadora —reconformadora— de la Constitución que, como es obvio, no sólo es la coronación, cúspide y remate de toda la construcción jurídico-política española, sino también y, aún más, su mismo fundamento, los cimientos y base de todo el sistema, y lo que lo penetra, informa e inerva por completo. Desde las más importantes leyes orgánicas hasta las más modestas disposiciones, como en el cuerpo desde los vasos más importantes hasta las arterias más diminutas, todas las normas llevan o pretenden llevar una nueva vida a todos los miembros del cuerpo social y político de la Nación. A la larga, y a veces, a la corta, es una especie de voladura, confiemos en que controlada, una paciente o impaciente operación de desmontaje, pieza a pieza, de un sistema que ha sido y va siendo inexorablemente desplazado, sustituido, convertido de Derecho en Historia.

No vamos a hablar hoy aquí de los valores superiores que propugna nuestro Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 Const.), de los fundamentos del orden público y de la paz social (10.1), de los derechos fundamentales (14-29) y ni siquiera de aspectos esenciales de las instituciones básicas del Estado (86.1): pero, aunque no de aspectos esenciales, sí vamos a tratar precisamente de una de esas instituciones básicas, de la Administración del Estado, que «sirve con objetividad los intereses generales» (103.1) y cuyos órganos «son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley» (103.2).

1. *Convivencia Estado-Comunidades*

Concretamente, el tema que se nos ha asignado es el de «La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas» (*). Huelga declarar que por revestir esta intervención el carácter de conferencia o ponencia, la perspectiva que ofrece va a ser si no vaga, espero que no, si general y abstracta, sin la concreción y la puntualización que parecen más propias de comunicaciones y artículos.

Sin duda, uno de los rasgos característicos más importantes de la vigente Constitución española, y en el plano organizativo, el capital, pues, en verdad, que condiciona a todo el sistema, es la aparición de las Comunidades Autónomas (1). Su incrustación entre el Estado y las Corporaciones locales (aunque sea mucho más que eso), sus evidentes naturaleza y vocación política, su avidez de protagonismo, de recuperar el tiempo perdido, de quemar etapas («todo, ya»), se traducen en el plano de las competencias, a veces en la elevación, absorción y concentración de cometidos que la legislación atribuye o atribuía a las Corporaciones locales (no hace falta recordar con qué disgusto se tolera por algunos la supervivencias de las provincias y sus Diputaciones, a pesar de la letra y del espíritu de la Constitución), pero, sobre todo, es obvio, se traducen en el descenso y descentralización de servicios y tareas hasta ahora a cargo del Estado.

Y esto ya nos sitúa perpendicularmente frente a nuestro asunto. Si en mayor o menor medida y en algún aspecto pueden pasar del

(*) Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre Comunidades Autónomas, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, mayo de 1983.

(1) Con razón el Tribunal Constitucional (TC) ve en el Estado diseñado en la Constitución una «forma compuesta» (Sentencia de 14 de junio de 1982, «BOE» del 28), «una institución compleja» (Sentencia de 22 de junio de 1982, «BOE» de 16 de julio).

Estado a las Comunidades Autónomas las 22 «materias» del artículo 148.1, buena parte de las 32 que leemos en el 149.1, y todas las que no figuran en ninguno de esos dos preceptos, resulta ineluctable pensar que la Administración del Estado ha de ser más o menos afectada (en ocasiones debe serlo mucho); por una doble razón: en primer lugar, aligerado el Estado de múltiples tareas, debe simplificar su estructura, debe someterse —de grado y no como una especie de autoamputación y autoinmolación— a una paciente pero inexorable poda y aclareo de su espeso y frondoso organigrama, esto es, reforma y reestructuración administrativa por medio de la simplificación y apuntando como objetivo a la eficacia, la descentralización y la economía (arts. 103.1 Const. y 29.1 LPA). Pero, en segundo lugar, lo dicho no puede equivaler a una abdicación, desaparición o destrucción del Estado: el Estado traspasa parte de sus competencias, pero el Estado no se traspasa; pervive, subsiste, y el mismo concepto de Comunidad Autónoma exige *ex propria natura* la existencia del Estado: no sólo como legislación y justicia, no sólo Cortes y Tribunales, sino también como Administración. Análogamente, las Comunidades Autónomas: no son Administración, son «más», pero tienen Administración. Por supuesto, no pueden (sí pueden pero no deben) ambas Administraciones ignorarse, torpedearse, «hacer la guerra por su cuenta»: el territorio de las Comunidades Autónomas, sus administrados, en cierta medida, sus recursos financieros (art. 157), etc., son territorio nacional, ciudadanos españoles, recursos estatales: operando en un mismo territorio, con unos mismos destinatarios y, en cierto sentido, con unos mismos medios financieros (limitados) es claro que deben evitar vivir de espaldas, pero no basta tampoco con la coexistencia pacífica (quizá tensa), han de buscar la convivencia armónica, es decir, la coordinación, principio que con el de eficacia no es un desiderátum, sino un mandato constitucional dirigido a la Administración (art. 103.1).

2. La Administración central

Ambos aspectos —Administración del Estado en las Comunidades Autónomas, y su coordinación con la Administración propia de éstas— son aludidos aunque no agotados por el artículo 154. Nos fijaremos algo más en este precepto luego. Luego, porque me parece oportuno hacer antes algunas precisiones sobre la Administración del Estado, concretamente sobre sus órganos centrales. La Admi-

nistración ha de actuar de acuerdo no sólo con el principio de descentralización (cuestión de la transferencia de servicios del Estado a las Comunidades), sino también con el de desconcentración (artículo 103.1), principios ambos, por cierto, que si afectan fundamentalmente o en mayor medida al Estado tampoco deben olvidar las Comunidades Autónomas.

Pero ni la descentralización, siempre limitada *ex essentia*, acaba con el Estado, ni la desconcentración, también forzosa, legal y naturalmente, acaba con su Administración central. Antónimo, en cierto sentido, de la periférica, se necesitan y complementan mutuamente, como la circunferencia y su centro. Necesaria y naturalmente, a donde llega el Estado llega la Administración, pero no sólo la periférica, sino también y, sobre todo, la central, es decir, los órganos «cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional» (art. 5.º 2. LPA): prescindiendo del Gobierno, no está de más traer a colación que desde el 5 de abril de 1979 contamos con un Ministerio de Administración Territorial, con una importante y amplia competencia acotada por el título VIII de la Constitución; y que por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 se creó la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica a la que corresponde asegurar la unidad de criterio y la coordinación de los programas de transferencias y su ejecución, la política autonómica en general, los criterios básicos (2) de ordenación de las relaciones entre las distintas Administraciones públicas territoriales, y «la adecuación de las estructuras administrativas al modelo de organización territorial del Estado previsto en la Constitución».

Esta adecuación debe alcanzar, y quizá comenzando por ella, como para dar ejemplo, por la propia Administración central: verbigracia, los ministerios deben simplificarse, reducirse la mayor parte de ellos ya que en algunos casos, especialmente en el ámbito de la gestión, ha de ser más lo que transfieran que lo que conserven, y desaparecida o disminuida la función debe disminuir el órgano: por ejemplo, si no pocas de las competencias en materia agraria, forestal y de pesca, son transferidas a las Comunidades Autónomas

(2) Sean leyes o reglamentos, la competencia legislativa se atribuye exclusivamente al Estado cuando se trata de lo que el artículo 149.1 Const. (1.ª, 13.ª, 16.ª, 17.ª, 18.ª, 23.ª, 25.ª, 27.ª y 30.ª) denomina «condiciones básicas», «legislación básica», «normas básicas» y «bases»; en el mismo sentido, las sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981; 28 de enero, 23 de marzo, 24 de mayo, 30 de junio, 8 y 26 de julio, y 4 de noviembre de 1982; y 7 de abril de 1983.

es evidente que la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación debe abreviarse en la conveniente proporción. Pero no sólo eso: creo que en realidad pueden y deben desaparecer ministerios por fusión cuando además de la propugnada disminución coincide la proximidad y analogía de sus tareas y, aun a veces, su identidad e inescindibilidad, como acontece a mi modo de ver, y no es el único ejemplo, con los Ministerios de Educación y Ciencia y de Cultural, reuniendo lo que, una vez más *more gallico*, con pocos ejemplos más que imitar y con muy escasa razón, se separó en 1977 (3): desgajar de educación y ciencia los museos, los archivos, libros y bibliotecas, la educación física y los deportes, o cuanto tiene de arte (quiero decir, dejando quizá de un lado, o no, sus aspectos económicos), el cine o el teatro, es una equivocación, aunque no hubiese simplificación ni «autonomías» y, aparte de que el Estado probablemente se entromete excesivamente en este campo de la cultura, deberíamos volver a nuestra dilatada tradición de la unidad de la educación, la ciencia y la cultura, copiando ahora de la UNESCO lo que la UNESCO pudo copiar de nosotros cuando nació como organismo especializado de Naciones Unidas en la segunda posguerra mundial.

Algunos Estados federales se contentan con una docena de ministerios (USA, ahora; tradicionalmente, diez) o pocos más (la RFA) o incluso siete (Suiza). Verdad es también que las federaciones del Este europeo anulan el argumento anterior, si es que en esto pudieran ser ejemplo para España: la URSS suele contar con hasta medio centenar de ministerios federales. Pero más me hace pensar el caso de otros países que, con estructura democrática y regionalista (Italia) o con sólida y dilatada tradición descentralizadora (Reino Unido), suelen contar con una veintena larga de departamentos (desde diciembre último, España cuenta con quince). Francia también, *il va sans dire*, pero no es precisamente espejo de descentralización.

3. *Reorganizar, reorganizar, reorganizar...*

Cualquiera que haya pensado algo sobre este negocio habrá advertido reiteradamente que, así en la organización central como en la periférica, la creación de órganos y sus constantes reorganiza-

(3) Un Real Decreto de 29 de diciembre de 1981 fusionó en Cataluña y Vascongadas las direcciones provinciales de Educación y de Cultura.

ciones obedecen con frecuencia a exigencias ajenas al mejor servicio público, a «prontos» e improvisaciones que, sobre no ir precedidos de una meditada programación, marginan con descaro, quizá inconscientemente, disposiciones vigentes y aplicables y, ahora, *a fortiori*, con respaldo constitucional. Ya en la quinta edición de su *Diccionario* (y en la 6.^a, XI, 428) decía Alcubilla, a propósito de las innumerables reorganizaciones del Ministerio de Fomento (y lo mismo podría haber dicho antes, luego o ahora de tantos otros organismos), que se debían «a capricho, sin duda alguna, haciendo nacer la sospecha de que las reorganizaciones, modificaciones, creaciones y supresiones no se estudian bien antes de realizarlas, o se las hace depender más que de las necesidades del servicio, de las exigencias de la política de los partidos o de las apremiantes imposiciones de carácter personal en que por desgracia se inspiran con demasiada frecuencia las reformas de carácter administrativo que se llevan a cabo en nuestro país». *Desviación de poder* llaman a eso los administrativistas.

Por mi parte, lamento que el Tribunal Supremo, lo mismo que desdeña ordinariamente la aplicación y exigencia, por ejemplo, de lo dispuesto en el artículo 129.3 LPA sobre tablas de disposiciones vigentes y derogadas, olvide también el carácter jurídico de lo dispuesto en el artículo 3.º de la misma Ley acerca de la creación de órganos administrativos: «2. En todo caso será requisito previo el estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios. Dicho estudio deberá acompañar al proyecto de disposición por la que deba crearse el nuevo órgano.—3. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al propio tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.» ¿Y qué leemos en la Constitución? Pues, que «Los órganos de la Administración son creados, regidos y coordinados *de acuerdo con la ley*» (103.2); y, por cierto, ley y no decreto-ley si afecta «al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado» (artículo 86.1) como es, sin duda, el caso cuando se trata de los ministerios y de la organización de sus estratos superiores, a pesar de lo cual, desde 1979, es decir, vigente ya la Constitución, en varias ocasiones se ha utilizado el decreto o el Decreto-ley, como el de 7 de diciembre de 1982 sobre reforma —una más— de la Administración central.

4. Sectores no abordados aquí

Para nuestro propósito, quedan fuera Defensa y Fuerzas Armadas por ser de exclusiva incumbencia estatal (149.1.4.^o); lo mismo y por idéntica razón la llamada con expresión no unívoca «Administración de Justicia» (*ibidem* 5.^o) y las relaciones internacionales (*ibidem* 3.^o) que, como es obvio, carecen de organización periférica en el territorio nacional.

De otros dos sectores vamos a prescindir aquí, funcionarios y hacienda, porque merecen y tienen una regulación propia extensa y compleja: cuentan ya con un enjambre de disposiciones reglamentarias y algunas legales y, como ejemplo más notorio, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA (contra la que penden cinco recursos de inconstitucionalidad), que consagra a la función pública su título VI y último, artículos 31-38, casi la quinta parte de sus preceptos.

Con mayor razón es cuestión aparte la hacienda, aunque la LOAPA sólo se refiera a ella en los artículos 19 y 20, pero no debe olvidarse la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980; la del concierto económico vasco de 13 de mayo de 1981 y la de cesión de tributos a Cataluña de 28 de octubre del mismo 1981.

Y por cuanto se refiere a la Administración periférica, esfera, grado o nivel en el que nos adentramos ya, la Hacienda tiene siempre tratamiento aparte: lo vemos en el artículo 30.c) *in fine* LOAPA, que exime a las Delegaciones de Hacienda de la absorción que propugna de las demás delegaciones ministeriales por los Gobiernos civiles; o en que todas las demás hayan pasado a denominarse «direcciones provinciales» (diez Reales Decretos de 29 de diciembre de 1981), y sólo las de Hacienda conserven su centenario nombre de *delegaciones* que recibieron por Ley de 9 de diciembre de 1881 y siguen rigiéndose por sus disposiciones específicas como recuerda la 2.^a disposición final del Real Decreto de 24 de julio de 1981 de reforma de la Administración periférica del Estado; más: una de las tres subcomisiones de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales es la de régimen económico y financiero, y en la periferia, independiente de la Comisión provincial de colaboración que preside el gobernador civil existe la de régimen económico y financiero presidida por el delegado de Hacienda (artículo

los 2. b, 5 y 7.4 del Real Decreto de 3 de julio de 1981 sobre las Comisiones nacional y provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones locales).

5. *La Administración periférica*

Es, como la central, ya lo he dicho antes, una parte esencial de la Administración, esto es: pertenece a la esencia de la Administración el tener órganos periféricos (salvo, quizá, que se trate de municipios minúsculos). Digo esto, tan obvio, porque me parece detectar como un deseo, proyecto hacedero, ilusión apetecible de que ya que contamos y vamos a contar con las Comunidades Autónomas debe desaparecer, evaporarse y esfumarse la Administración estatal periférica, como ocurrió, en gran parte, en Cataluña hace medio siglo, y ya queda dicho que debe abreviarse y simplificarse, pero de ahí a que desaparezca va un gran trecho: habrá (esperemos que sea así: quiero decir que lo deseamos) menos organismos, se refundirán varios en uno, se suprimirán otros, o bien, por ejemplo, algunos provinciales se convertirán en regionales, etc. (no hay *numerus clausus* ni principio de tipicidad en estas cuestiones tan opinables, plásticas políticas..., y, por tanto, cambiantes y polémicas), pero en casi todos los casos seguirá pudiéndose detectar en cualquier parte del territorio nacional la competencia de órganos estatales periféricos, aunque, como propugna la LOAPA acertadamente (art. 30), se supriman (¿seguro?) las direcciones provinciales de los distintos ministerios, y sus servicios —los que deban subsistir— se reagrupen bajo la autoridad del gobernador civil.

Como se ve, la LOAPA no piensa en la supresión de esta importante autoridad política y administrativa: desde luego, sería un donoso modo de celebrar este año su sesquicentenario. Ciertamente que no hay nada semejante a nuestros gobernadores en la República Federal de Alemania o en el Reino Unido; pero la administrativamente napoleónica Europa latina, Rumania, no es Alemania ni Anglosajonia.

Y que haya de subsistir esta Administración estatal periférica es una múltiple exigencia constitucional: en primer lugar, la Administración (especialmente la del Estado, por supuesto) debe actuar de acuerdo con el principio de desconcentración (art. 103.1): claro que también es desconcentrar transferir competencias del ministro a los directores generales (órganos centrales uno y otros), pero el espíritu

de la Constitución no es el de conformarse con esa minidesconcentración —pues todo seguiría en el centro—, sino de llegar a (y que se realice la) desconcentración mayor o periférica, *proprie dicta*, en favor de la periferia (4).

En segundo lugar, la provincia es (ya *ab origine* y esencialmente) «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.1) y como creo haber demostrado suficientemente en otra sede (5), para que la tierra deje de ser pura geología, un terreno, para que se convierta en territorio, que es un concepto jurídico, es absolutamente esencial, no sólo su nominación (aquí sí está bien empleado este término), sino que sea la infraestructura física, la materialización de la competencia de un órgano, su ámbito de potestad, en una palabra, que sirva para delimitar y acotar su competencia en el espacio, lo que llamamos, con razón, competencia territorial.

En tercer lugar: bien paladinamente vemos en el artículo 154 que en el territorio de las Comunidades Autónomas existe una Administración del Estado que el delegado nombrado por el Gobierno dirige y coordina en su caso con la Administración propia de la Comunidad.

Si sigue o siguiera el alcalde siendo también delegado del Gobierno en el término municipal tendríamos otro ejemplo de Administración periférica. Pero prescindiendo de esa posibilidad (que, además, lógicamente, se silencia en la Constitución), vemos en el artículo 148.1.2.^a que las Comunidades menores o incipientes *pueden* asumir competencias en «las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y *cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local*». Cierto que ese artículo es transitorio y a amortizar, pero de momento está en vigor: por tanto, las funciones que sobre las Corporaciones locales correspondan al Estado, pero cuya transferencia no autorice la legislación de régimen local, seguirán ejerciéndose por organismos estatales; y lo mismo las de transferencia autorizada o posible, pero que la Comunidad de que se trate decida no asumir.

(4) Es sabido que esta centrifugación interna, intraestatal, suele denominarse por la ciencia jurídico-administrativa *desconcentración*; pero no siempre: la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1981 llama *descentralización* a la transferencia de competencias de los ministros a los gobernadores civiles (aprobación de tarifas de servicios públicos municipales de carácter industrial o mercantil).

(5) *División territorial y descentralización*, IEAL, Madrid, 1975.

Y esa presencia de la Administración periférica en todo el territorio nacional (art. 19), español (arts. 138.1, 158.1 y 161.1) o del Estado (art. 139.1) no se circunscribe a las Administraciones especiales (judicial, militar y financiera), sino que comprende también, y es lo que importa señalar aquí, al resto de la Administración, a la que según épocas, autores o países se ha designado o designa con variadísimos nombres: civil, fundamental, de fomento, social, interior, general..., que desde hace siglo y medio viene simbolizada entre nosotros por el gobernador civil y quizá también en el futuro por el delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

6. *Gobiernos civiles y sus satélites*

No son los Gobiernos civiles organismos constitucionalizados (aunque sí lo estuvieron en el texto gaditano de 1812: arts. 309, 324 y 332), pero la idea de los poderes públicos, al menos hasta ahora, y creo que con razón, es la de su subsistencia, y no solamente eso, sino que posiblemente va a ser reforzado su papel en el plano administrativo y, por consiguiente, también en el político, pues la Administración es simplemente la encarnación, materialización, realización y puesta en práctica de una política: aquélla sin ésta va a la deriva, sin norte, horizonte ni perspectivas, achatada, sin ideales, pero política sin administración es un programa ineficaz, una simple colección de buenos deseos (si los deseos son buenos), propaganda sin más. Entre paréntesis: puede recordarse que por Decreto de 4 de enero de 1934 se extinguieron los Gobiernos civiles «de las antiguas provincias catalanas» (como dijo acertadamente el complementario de 10 de marzo del mismo año), pero a la vista de los resultados obtenidos en materia de orden público y otras, más bien parece que debe evitarse la reincidencia. Por lo pronto, la Constitución actual declara materia exclusiva del Estado la «seguridad pública [aunque] sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica» (en realidad será al revés..., si es que es: que esa ley orgánica habrá de amoldarse al impaciente marco ya establecido, no muy constitucionalmente, ya se ve, por los Estatutos catalán y vasco).

Pero dejemos ahora la historia y vengamos al presente: que haya y siga habiendo al frente de la provincia un órgano de competencia general (no sectorial) representante del Gobierno y delegado perma-

nente del Poder central (art. 212 LRL) parece que ha adquirido ya hábito de naturaleza en los de la organización política-administrativa española, y las disposiciones más recientes prosiguen esa línea: el vigente «Estatuto de los gobernadores civiles», aprobado por Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, es decir, a los dos años de vigencia de la Constitución, sigue caracterizándolos como «representantes permanentes del Gobierno de la Nación en la provincia», «primera autoridad de la Administración civil del Estado [que] ejerce la superior dirección de todos los servicios periféricos», «responsable y ejecutor de la política del Gobierno en la provincia», coordinador nato de los diferentes órganos de la Administración civil del Estado en la provincia, y órgano de comunicación, coordinación y colaboración entre la Administración civil de Estado «y las Administraciones locales y provinciales». Medio año después, el Real Decreto de 24 de julio de 1981 de reforma de la Administración periférica del Estado reproduce en síntesis lo ya dicho en el anterior. Por último, y, en la misma línea, la LOAPA (art. 30 c) lejos de marginar a estos órganos insiste en realzar su protagonismo al declarar que la reforma administrativa, por lo que aquí interesa, ha de atender, entre otros y primordialmente, a este criterio y objetivo: «Reestructuración de la Administración periférica..., con supresión de las *Delegaciones ministeriales (Direcciones*, desde los Decretos de 24 de julio y 29 de diciembre de 1981) (6) y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del gobernador civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias (además del de Hacienda, que subsiste) asistido de los órganos de apoyo necesarios», comenzando por los directores provinciales de los diversos ministerios... que deban subsistir o, en su defecto, los órganos menores que los sustituyan o hereden los restos de sus antiguas competencias.

Toda esta cuestión puede afectar y es muy posible que afecte, y bastante, a toda la estructura periférica que gira o se pretende que gire alrededor del gobernador civil. Respecto de las direcciones provinciales, realmente está prevista su desaparición o supresión —acabamos de verlo en la LOAPA—, aunque es posible que no se supri-

(6) En el BOCG.CD, F-15, de 8 de abril de 1983, pregunta un diputado del PDP por Avila: «¿Ha realizado el Gobierno algún estudio sobre supresión de direcciones provinciales como consecuencia del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y, en caso afirmativo, cuántas direcciones provinciales proyecta el Gobierno suprimir?»

man, sino que, rebajados de rango y como simples secciones del máximo organismo provincial, sean conectadas estrechamente con el Gobierno civil que tendría sobre ellas una superioridad más efectiva y continua que hasta ahora.

Se propugna la supresión de las direcciones provinciales (LOAPA), y en la misma disposición en que aparece esta nueva terminología (Real Decreto de 24 de julio de 1981, art. 5.º) se autoriza al Gobierno para que pueda acordar «la agrupación de los servicios de varios ministerios en una misma Dirección provincial», lo que con muy buen criterio aprovechó poco después un Real Decreto de 29 de diciembre del mismo año: agrupar en una Dirección provincial de Educación y Cultura los servicios subsistentes de los Ministerios de Educación y Ciencia y de Cultura en cada una de las provincias catalanas y vascongadas, medida muy razonable toda vez que se han transferido ya amplias competencias en materia educativa y cultural a las correspondientes Comunidades Autónomas.

Pero esa simplificación ha sido compensada con la posterior creación en todas las provincias, bajo la autoridad del gobernador civil, de la Dirección provincial de Administración Territorial, de la que depende una Jefatura provincial de Administración local (Real Decreto de 1 de febrero y Orden de 29 de marzo de 1982).

Es claro que toda esta problemática, viva y palpitante, en estado de emulsión y que no deja fraguar a multitud de órganos de alcance provincial repercutirá, por fuerza, en las Comisiones provinciales de Gobierno y en las Comisiones provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, presididas por los gobernadores e integradas precisamente por representantes de los servicios periféricos de la Administración civil del Estado (Reales Decretos de 24 de julio de 1981 y 1 de febrero de 1982). Posiblemente la vida de ambas Comisiones provinciales (aparecidas en 1977, Reales Decretos de 15 de octubre y 2 de junio) pende de un hilo... en forma de decreto.

Pero en esta materia, y en tantas otras, profetizar es más arriesgado que necesario.

7. Transferencias orgánicas: Comisiones Provinciales de Urbanismo

Otras veces la solución óptima puede y debe ser, no ya o sólo el traspaso de competencias, sino la transformación de órganos hasta ahora estatales en órganos autonómicos o comunitarios, que es lo

acaecido ya con las Comisiones provinciales de urbanismo de casi toda España (excepto, hasta la fecha, Madrid, Navarra y La Rioja), lo que se explica perfectamente, pues el urbanismo ha sido transferido prácticamente por completo a las Comunidades Autónomas, como permite el artículo 148.1.3.ª Const., y es obvio que la transformación, modificación y supresión de organismos estatales periféricos depende del ritmo, calidad, intensidad y extensión de la transferencia de servicios, competencias y organismos a las Comunidades Autónomas y, según el artículo 22 a) LOAPA, con anterioridad a la entrada en vigor de traspasos de servicios, la Administración del Estado debe disponer «la oportuna reforma de su estructura administrativa».

8. *Delegados generales del Gobierno*

Pero la gran novedad constitucional en la Administración periférica estatal (con pequeños y no realizados antecedentes sectoriales en nuestras Constituciones republicanas: artículo 72.8 de la de 1873, y artículo 15.1.ª de la de 1931; y los comisionados del Gobierno de los artículos 84.3 y 85.4 de la *Bonner GG*) es la del delegado del Gobierno que éste ha de nombrar en el territorio de las Comunidades Autónomas para que dirija la Administración del Estado y la coordine cuando proceda con la Administración propia de la Comunidad (art. 154 Const.). Como se ha señalado tantas veces (esta nueva figura ha provocado ya una literatura relativamente abundante), ese precepto procede del artículo 124 de la Constitución italiana, si bien ésta asigna a sus comisarios del Gobierno más amplias atribuciones que la Constitución española a nuestros delegados.

Se regularon y regulan éstos por Real Decreto de 10 de octubre de 1980, con el nombre de gobernadores generales, denominación a mi modo de ver exacta, tradicional y eufónica, pero que fue ya el primer motivo de fricción y controversia, sin duda, por pensar que acentuaba excesivamente el carácter de autoridad estatal en mengua de la autonomía de los territorios en que se ubicaba.

Con fecha 27 de noviembre del mismo 1980 (BOCG.CD, D. 508 y 511), es decir, un mes después de la publicación del citado real decreto, se presentaron en el Congreso dos proposiciones no de ley pidiendo la derogación de aquél: una la firmaba el PNV, sin argumentar su demanda; la otra, del PCE, tachaba de centralista, anti-autonomista y no acomodado fielmente a la Constitución la regula-

ción de estos delegados, comenzando por su misma denominación, «podría conducir a una doble estructura de gobierno en las Comunidades Autónomas, lo cual es un auténtico reto a la capacidad de autogobierno de éstas», le parecía inadmisibles que preceda el delegado a los representantes de los Parlamentos autonómicos (esto es, un órgano gubernativo sobre uno legislativo) y, en fin, el artículo 154 de la Constitución debe desarrollarse por una ley, por las Cortes, y no por el Gobierno, por real decreto.

Pocos días después entraba en el Congreso otro documento pidiendo asimismo la derogación del polémico decreto, pero ahora en una proposición de ley formulada por los diputados catalanes de todos los partidos (menós de UCD, entonces en el Gobierno), el 27 de noviembre de 1980 (BOCG.CD, B. 118, de 23 de diciembre), que llegó a ser tomada en consideración por el Congreso (16 de junio de 1981, BOCG.CD, B. 118, del 27), pero que no habiendo seguido su tramitación normal ha sido reproducida literalmente, ahora por el grupo parlamentario Minoría Catalana, el 2 de noviembre de 1982 (BOCG.CD, B. 2, de 15 de diciembre). Según esta proposición, que consta de nueve artículos, por de pronto el nombre debe ser el que figura en la Constitución, *Delegado del Gobierno*, aunque la verdad es que esa terminología, tan extendida, es ambigua por polisémica: nuestras leyes han llamado siempre y llaman también así, *delegados del Gobierno*, a los gobernadores civiles, a los insulares, a los de Ceuta y Melilla, a los alcaldes, y en Tabacalera, y en CAMPSA, y en Telefónica, etc. Achaca otro defecto a la regulación actual: que debe hacerse por ley «porque así puede deducirse del artículo 103.2 de la Constitución». («Los órganos del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley»); según la citada proposición, podría crearse una comisión presidida por el delegado e integrada por los titulares de los órganos y servicios periféricos que aquél considere oportuno, para la mejor dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad; por supuesto, la proposición termina derogando al real decreto en cuestión.

Es previsible que, más o menos modificada en su tramitación parlamentaria, esa proposición se convertirá en ley, pero la cuestión del nombre ya ha sido resuelta, al menos en parte, *ad casum*. En efecto, dos meses después del tan citado Real Decreto, por otros dos de 22 de diciembre de 1980 se establece la estructura de estas Delegaciones en el País Vasco y en Cataluña y, sin duda haciéndose eco

de las incidencias relatadas, se dice expresamente que el titular de cada una de esas Delegaciones «se denominará delegado general del Gobierno». Con motivo de posibles incompatibilidades, por Real Decreto de 24 de abril de 1981 se modificó el artículo 3.1 del primitivo, de 10 de octubre de 1980, circunstancia que se aprovechó para sustituir, también aquí, el nombre inicial de gobernador general por el inocuo de delegado general del Gobierno, y todos los designados hasta ahora lo han sido con esa denominación, pero la verdad es que en el Real Decreto regulador de 10 de octubre de 1980 puede cualquiera seguir leyendo que el delegado «recibirá la denominación de gobernador general», artículo 1.º, terminología repetida en los otros once artículos de esta disposición, todos inmodificados, salvo el ya citado 3.1 y que, por cierto, fue la que se adoptó por el Decreto de 29 de agosto de 1933, según el cual el comisario general de Orden Público designado por el Gobierno de la República previo nombramiento de la Generalidad ejercía sus facultades «en funciones de gobernador general de Cataluña».

La experiencia sobre estos delegados es todavía escasa en el tiempo y en el espacio para que puedan formularse muchas conclusiones con alcance general y definitivo, por ejemplo, acerca de sus relaciones con los presidentes de las Comunidades Autónomas y con los gobernadores civiles de las provincias que comprenden aquéllas. «El gobernador general —dice el artículo 5.º del Real Decreto de 10 de octubre de 1980— ostenta la más alta representación *del Gobierno* en la Comunidad Autónoma», pero en los actos oficiales le precede el presidente de la Comunidad, sin duda, porque éste no representa al Gobierno, sino al *Estado*, lo que por precepto constitucional (152.1) sólo acaece en las Comunidades que han adquirido tal condición al amparo del discriminatorio y privilegiado procedimiento del artículo 151, pero los Estatutos de todas las restantes Comunidades Autónomas (art. 146) disponen eso mismo, sin duda, porque «no quieren ser menos», y con razón, puesto que jurídica y constitucionalmente son iguales que las que algunos (no la Constitución, dicho sea en elogio de ésta), no muy versados en la ciencia de Clío y poco familiarizados con Heródoto y Tácito, llaman «nacionalidades históricas». He de agregar que es hartó discutible que represente al Estado alguien en cuya elección no ha tenido intervención alguna aquél, el representado (más o menos, como en el caso del menor o del incapacitado y sus tutores, artículo 262 CC); y otra cosa: tampoco se com-

prende bien que a los presidentes de las Comunidades Autónomas les corresponda «la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla»: esta representación dúplice, en ambos sentidos y direcciones, es jurídicamente sorprendente, y política y prácticamente nada fácil, por ser de toda evidencia que los intereses del Estado y los de una Comunidad pueden no ser coincidentes, pueden ser incluso antagónicos o ser entendidos como tales, y no tiene sentido asignar al presidente esa representación ordinaria del Estado o, a la inversa, puede tener demasiado y plantear pequeños problemas, y puede darse el caso, y ya se ha dado, de que el presidente de una Comunidad, toda vez que le corresponde la representación ordinaria del Estado en ella, quiera en «su territorio» preceder al presidente del Gobierno de la Nación.

9. *Delegados y gobernadores*

Lógicamente, si la Comunidad Autónoma es uniprovincial (nada menos que siete de diecisiete, gracias a una «generosa» aplicación del artículo 144, a), apartándose a veces del espíritu del artículo 143.1: Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja), delegado del Gobierno y gobernador civil coinciden, son un único órgano estatal o, como dice el artículo 12 del tan citado Decreto, «el gobernador general asumirá las competencias propias del gobernador civil»; por consiguiente, ningún problema.

Distinto puede ser el caso en las otras diez Comunidades, en las pluriprovinciales: el gobernador general ejerce su superior autoridad sobre los gobernadores civiles del territorio y, por medio de ellos, la ejerce sobre todos los órganos de la Administración periférica civil del Estado, protege la igualdad y los derechos fundamentales y libertades públicas, y dirige la actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado; asimismo debe conocer e informar las propuestas de nombramiento y cese de los gobernadores civiles y de los titulares de los órganos y servicios de la Administración periférica civil del Estado correspondientes al ámbito de su jurisdicción, convoca y preside la Comisión de coordinación integrada por los gobernadores civiles; en fin, en caso de ausencia, vacante o enfermedad, el gobernador general es sustituido por el gobernador civil de la provincia donde aquel tenga su sede (la misma del Consejo de Gobierno de la Comunidad) o, en su defecto, por el gobernador civil

más antiguo de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Bien. Puede ser todo eso que leemos en la vigente disposición. Puede ser, pero no es seguro. No hace más que unos meses hemos visto cambiar a todos los gobernadores civiles y poco después, *pero después*, eran designados los delegados del Gobierno. Supongo que este asunto, como tantos otros, depende bastante más que de las disposiciones «vigentes», de muchas otras circunstancias de variado linaje. Con siglo y medio de historia, no parece fácil que los gobernadores civiles se dejen segar la hierba por estos recién llegados, especialmente si se comunican directamente con los ministros del Interior, de Administración Territorial, etc., y éstos operan también *per saltum, omisso medio*, «puenteando» al delegado general del Gobierno.

No debe tampoco olvidarse que las Comunidades Autónomas son muy diferentes, con problemas distintos en los campos cultural, económico, ... y político: es claro que, políticamente, algunas Comunidades no tienen problemas, mientras otras son un problema, y vivero y criadero de ellos: «regiones ariscas» decía el mayor poeta de nuestros filósofos; incluso los datos físico y demográficos son ya fuentes de gran diversidad: qué duda cabe que no es lo mismo representar al Gobierno en Andalucía, mayor que Escocia o Irlanda, casi como Portugal, con más de seis millones de habitante, que representarlo en Cantabria o Baleares con apenas 5.000 kilómetros cuadrados (la mitad de la media provincial), fragmentada, además, la provincia insular; o en La Rioja, con esa misma superficie y con poco más de un cuarto de millón de habitantes; en fin, unas Comunidades se han beneficiado del artículo 151.2 y la disposición transitoria 2.^a de la Constitución, exentas de un referéndum que tenía su riesgo, gracias a los celebrados casi medio siglo antes (reviviscencia de efectos tan prolongados, tras hibernación, como no se conoce seguramente en la historia electoral universal); otra, aunque también privilegiada, tropezó en el primer peldaño, el del 151.1, y hubo que aprobar o al menos se aprobó una ley orgánica anticonstitucional para calmar y sosegar los ánimos; las demás no han podido optar, a pesar de que diga eso la Constitución: se les forzó *velis nolis* por la vía lenta (y no sólo eso: también de menor alcance y fortaleza jurídica) del 146. En resumen: lo que puede decirse de provincias y gobiernos

civiles —su clara diversidad— puede afirmarse con hasta mayor razón de las Comunidades Autónomas y los delegados del Gobierno en ellas.

10. *Readaptación de la Administración periférica: algunas realizaciones*

Por eso no es fácil ni seguro que, a pesar de la existencia de las Delegaciones generales del Gobierno en las Comunidades Autónomas, la Administración estatal civil periférica se adapte y amolde por modo coincidente a las Comunidades dada la gran diversidad de éstas, con unos límites proporcionados unas veces por la historia y la cultura, quizá preparadas por la geografía y la economía; y otras veces, tal vez, por azares «políticos», rivalidades, caprichos...

Aun dejando al margen el caso más llamativo de los servicios hidráulicos, que sería grotesco pretender embalsar y empantanar según Comunidades, en vez de organizarlos y gestionarlos según cuencas hidrográficas, que ciertamente no coinciden casi nunca con el llamado «mapa autonómico» (ya es bastante, y demasiado, que las aguas superficiales y las subterráneas se administren básicamente por dos ministerios distintos), tampoco puede pretenderse, me parece, que los servicios de la Administración civil (nada se diga de la militar) se adapten al territorio de las Comunidades, aunque quizá sea un ideal deseable y al que pueda y deba tenderse. Se lee en el artículo 23.1 del Estatuto vasco de 18 de diciembre de 1979: «La Administración civil del Estado en el territorio vasco se adecuará al ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma». Por fortuna, un poco más realista, cauta y prudentemente, la disposición transitoria 7.^a de la misma disposición, declara en su número 2 que «Lo previsto en el artículo 23.1 de este Estatuto se entenderá sin perjuicio de las peculiaridades que por su propia naturaleza puedan requerir, respecto al ámbito territorial de prestación, determinados servicios de la Administración civil del Estado».

En este capítulo y en el plano casi del anecdotario se puede recordar que tres senadores de UCD rogaron al Gobierno (escrito de 12 de septiembre de 1978, «BOCE» de 27 de noviembre) que la entonces todavía provincia de Santander dejara de pertenecer en materia de vialidad a la tercera Jefatura regional con sede en Bilbao, «arbitrando la fórmula oportuna a tal efecto», porque, se decía, es

indudable que la agrupación territorial de Delegaciones provinciales ha de referirse a «una misma Comunidad Autónoma que, en nuestro supuesto, nunca sería la del País Vasco»: en efecto, por Real Decreto de 29 de diciembre de 1978 («BOE» de 19 de enero de 1979), la provincia de Santander pasó a la Jefatura regional de Carreteras con sede en Valladolid, la de Burgos a la de Madrid, y la de Bilbao quedó con las tres provincias vascongadas y Navarra..., pero el Real Decreto de 16 de noviembre de 1979 dispuso la supresión de las mencionadas jefaturas regionales.

Otro ejemplo: cuando antes de regularse el régimen de los gobernadores generales el Gobierno decidió la creación de delegados especiales para la Seguridad (había —aunque cierto que no muy similar— el antecedente republicano para Cataluña del comisario general del Orden Público, Decreto de 29 de agosto de 1933) se designó el competente en «las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya» (dos Reales Decretos de 1 de febrero de 1980), y por el de 24 de octubre del mismo año, designado ya el «gobernador general en la Comunidad Autónoma del País Vasco», se reestructuró al ámbito territorial de algunas jefaturas superiores de Policía, asignando a la radicada en Bilbao las tres provincias vascongadas, y desgajando de ella las de Burgos (para Valladolid), Logroño (para Zaragoza) y Navarra, desde entonces per se Jefatura Superior de Policía.

Otro ejemplo, éste referente a Cataluña: tras pasados a la Generalidad catalana por el Estado los servicios en materia de carreteras, al menos con carácter provisional y «al amparo de lo previsto en el Real Decreto sobre gobernadores generales», se creó por orden de 17 de octubre de 1980 «dependiendo jerárquicamente del gobernador general de Cataluña... una demarcación de carreteras del Estado en Cataluña» que asume las funciones que en materia de carreteras no traspasadas a la Generalidad se atribuye a las Delegaciones provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, demarcación por cierto muy desconcentrada y no sé si también descentrada y desperdigada, pues lo dispuesto es o fue lo siguiente: Jefatura de la demarcación, división de proyectos y obras, y secciones 1.ª de conservación y explotación, y de actuación administrativa, con sede en *Tarragona*, capital de la demarcación; sección de obras, *Barcelona*; sección 2.ª de conservación y explotación, *Figueras*; un negociado en *Tárrega*, y otro en *Viella*. Es éste un ejemplo de lo que con buen criterio dispone el artículo 5.º del Real Decreto de 24 de julio de 1981

sobre reforma de la Administración periférica del Estado para supuestos, si no exactamente idénticos, sí muy análogos: cuando los ministerios cuenten con servicios de ámbito superior al de la provincia los agruparán en una sola dirección regional o territorial que «funcionará bajo la autoridad del delegado general del Gobierno, si lo hubiere y, en caso contrario, bajo la del gobernador civil de la provincia en que radique su sede».

11. *Sobre el principio de coordinación*

Ya sabemos que implícitamente, pues no lo dice el artículo 154 de la Constitución, el delegado general del Gobierno no posee una competencia universal o tan general como podría parecer por su denominación. Realmente es a manera de un supergobernador civil: por lo pronto, carece de competencias, desde luego, en materias propias de las Administraciones exterior, militar, judicial y financiera, pero en su breve historia entre nosotros parece están recorriendo el camino ya hecho por los gobernadores civiles, y lo mismo que estos fueron viendo el nacimiento de delegados especiales (comenzando por el de Hacienda en 1881), que iban erosionando su competencia material (en agricultura, trabajo, enseñanza, urbanismo, etc.), con lo que se iban desadministrativizando y reduciendo, por vía de sublimación, a autoridades puramente políticas, lo mismo, digo, parece que empieza ya a ocurrir con nuestros flamantes delegados generales: primera autoridad estatal en la Administración civil periférica, carácter en el que hunde sus raíces el doble cometido de gestor de la Administración civil estatal y coordinador cuando proceda con la propia de la Comunidad Autónoma.

La coordinación: ¿quién osaría discutir la conveniencia y aun necesidad de este principio de organización con validez universal en el tiempo y en el espacio? Y, sin embargo, puede llegar a mitificarse, a invadir áreas que quizá pudieran verse libres si estuvieran *a priori* bien ordenadas, con las competencias claramente definidas, sin más órganos que los indispensables, sin la maraña legislativa que todo lo invade. Más de una vez he pensado que dos cosas bien ordenadas raramente tienen necesidad de ser coordinadas.

Como es lógico, la Constitución invoca y preceptúa reiteradamente el principio de coordinación, al tratar del presidente del Gobierno, coordinador de las funciones de los demás miembros de éste (98.2),

de los principios con que ha de actuar la Administración pública (103.1), de la coordinación entre los diversos órganos de la Administración del Estado (103.2), o la relativa a las policías locales (148.1.22.^a) o la que se atribuye al Estado acerca de la planificación general de la actividad económica (149.1.13.^a), de la investigación científica y técnica (*ibidem*, 15.^a) o de la sanidad (*ibidem*, 16.^a), la de las Haciendas autónomas con la estatal (156.1) y, por supuesto, como tarea propia de los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (154): coordinar la Administración del Estado, «cuando proceda, con administración propia de la Comunidad».

Coordinar es también una de las misiones, ya conocida, de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autónoma (Real Decreto de 26 de septiembre de 1980), o de las leyes de armonización previstas en el 150.3 de la Constitución, aunque emplee esta palabra y, es claro, uno de los grandes objetivos que justifican la LOAPA: conferencias sectoriales de ministros del Gobierno y consejeros de Comunidades (art. 8.^o), coordinación Comunidad-Diputaciones en caso de competencias concurrentes (art. 13), coordinación postransferencias en materia de competencias compartidas (art. 25.1), y coordinación al reformar la Administración del Estado como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico (arts. 29 y 30).

12. Sigue: ¿y el delegado del Gobierno?

Esta misma ley dispone (art. 30 d) que «Los servicios periféricos situados en la actualidad en el escalón regional o cuyo mejor nivel de rendimiento sea supraprovincial, se reestructurarán bajo la autoridad del delegado del Gobierno».

No aparece éste en la Junta Coordinadora de Extensión Agraria creada en el Ministerio de Agricultura por Real Decreto de 24 de julio de 1980, es decir, con anterioridad a la reglamentación de los delegados del Gobierno.

Tampoco aparecen estos en los Estatutos vasco (art. 17), catalán (13), andaluz (14) y navarro (51), y por lo ya conocido no van a formar parte de las respectivas Juntas paritarias de Seguridad (7),

(7) Según dos decretos de 23 de febrero de 1983 («BOE» del 24), los representantes del Gobierno en la Junta de Seguridad del País Vasco son los tres gobernadores civiles y don Enrique Casas Vila; y en la de Cataluña, los cuatro gobernadores y el secretario general de la Delegación del Gobierno en Cataluña.

por cierto, no previstas en los Estatutos gallego (27.25), valenciano (36) y canario (30) a pesar de sí anunciar sus policías autonómicas.

Y no parece que vaya a ser mucho más lucido el papel que se les reserva en materia de alta inspección del Estado en materias de enseñanza no universitaria (Real Decreto de 6 de marzo de 1981, artículos 4.3 y 5.2) y de coordinación y planificación sanitaria (Real Decreto de 27 de noviembre de 1981, artículos 4.4 y 5). En cuanto a la enseñanza, lo previsto es que los inspectores «dependerán del ministro de Educación y Ciencia, sin perjuicio de la autoridad que sobre ellos ostente [*sic*, en subjuntivo] el delegado general del Gobierno en la Comunidad Autónoma», y que las actuaciones de la inspección se concretarán en informes y actas que serán remitidas al ministro y al delegado del Gobierno, «quienes, si lo estiman procedente, darán traslado de las mismas a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma». Inspección y actas y su traslado, etc., se reproducen literalmente en el caso de la sanidad, y del Consejo de Coordinación y Planificación sanitaria forman parte diversos órganos estatales y «un representante de cada una de las Comunidades Autónomas», pero no se mencionan los delegados generales del Gobierno si bien, como ya queda dicho, son o deben ser informados de los resultados de la inspección, aunque es dudoso que eso sea bastante para que desempeñen eficazmente su incumbencia de dirigir la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma y de, «cuando proceda», coordinarla con la propia de ésta.

Si en la legislación hasta ahora promulgada no se aprecia con claridad que los delegados del Gobierno hayan sido dotados de un completo arsenal de facultades para cumplir su misión de dirigir la Administración civil periférica del Estado (salvo la financiera), ya que parece que la fuente de la coordinación sigue brotando sólo en el centro (capacitación agraria, enseñanza no universitaria, sanidad), y no los vemos *per se* formando parte, como miembros natos, de las Juntas de Seguridad previstas en los Estatutos autonómicos, todavía se presenta como más problemático el cometido de coordinar esa Administración con la autonómica «cuando proceda». En mi opinión, este enigmático sintagma ha de referirse a una de estas dos circunstancias: a) que preceptúe o disponga esa coordinación una nor-

ma vigente; b) o que proceda a juicio del propio delegado que es, por definición, el director y coordinador.

Todo coordinador ostenta facultades sobre los coordinados y sobre lo coordinado, pero obsérvese que la Constitución no encarga al delegado del Gobierno que coordine ambas Administraciones —no tiene el menor poder sobre la autonómica—, sino que coordine la estatal con la de la Comunidad, y puestas así las cosas —y así las pone la Constitución— o no habrá coordinación entre ambas Administraciones, o será casual y fortuita, o producto del deseable, pero no seguro buen entendimiento entre el delegado y las autoridades autonómicas... o será simplemente una *subordinación* de la Administración civil periférica estatal. Dicho se está que yo no sé cómo va a funcionar este negocio en la realidad, pero después de examinar la legislación y de reflexionar sobre ella, afirmo que puede funcionar como acabo de decir.

Por supuesto, se advierte también la ausencia de los delegados del Gobierno, al menos como órganos natos y *per se*, en las comisiones paritarias creadas en materia financiera precisamente con misiones coordinadoras de la Hacienda estatal y las autónomas: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (art. 3.º de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980), Comisión coordinadora prevista en el concierto económico entre el Estado y el País Vasco (art. 40 de la Ley de 13 de mayo de 1981), *idem* relativa a la cesión de tributos cedidos a Cataluña (art. 26 de la Ley de 28 de octubre de 1981).

Exactamente lo mismo sucede con las Comisiones mixtas de trasposos de servicios del Estado a las distintas Comunidades Autónomas que, por cierto, son órganos híbridos estatal-autonómicos, no ya por su composición paritaria y su doble presidencia (en realidad las Comunidades ostentan la vicepresidencia), sino por su doble secretaría, pues las actas han de ser levantadas y firmadas y en su caso certificadas por ambos secretarios conjuntamente, novedad en la regulación de los órganos colegiados que, por supuesto, pasó inadvertida a la Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 13.1: «Los órganos colegiados nombrarán de entre sus miembros *un* secretario.»

Los órganos mixtos no son la única técnica para buscar y obtener la deseable y necesaria coordinación entre la Administración estatal y las autonómicas: otras son, por ejemplo, las conferencias

sectoriales de ministros y consejeros (art. 8.º LOAPA) (8), los convenios (en el «BOE» de 21 de diciembre de 1982 se publicaron cuatro en materia cultural entre el Estado y la Generalidad de Cataluña: tarjeta de investigador, monasterio de Poblet, etc.) (9), la transferencia y la delegación previstas en el artículo 150.2 de la Constitución con las formas de control que se reserve el Estado, etc.

Obviamente, éste no puede desentenderse de la ejecución que en su caso lleven a cabo las Comunidades Autónomas respecto de la legislación estatal y por eso puede dictar reglamentos a los que han de sujetarse aquéllas (10), pudiendo el Gobierno en caso extremo hacer uso del artículo 155 de la Constitución. En todo caso, la ejecución autonómica de legislación estatal no está prevista entre nosotros en términos tan amplios como en la Alemania Federal, como tampoco la autonómica por las Diputaciones provinciales en los términos de la Constitución italiana: la LOAPA (arts. 11 y ss.) se limita a facultar para ello a las Comunidades Autónomas, pero éstas o al menos algunas de ellas más bien tienden a lo contrario, a desplazar a las Diputaciones provinciales. En ese clima (no hace falta recordar el «antiloapismo» de ciertas Comunidades) es bien explicable que el artículo 14.2 de la LOAPA diga que «El Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones provinciales. No obstante, podrá encomendar a éstas el servicio de recaudación de tributos» (11).

13. *En resumen*

a) Es absolutamente incontrovertible que debe y tiene que subsistir la Administración periférica del Estado puesto que, acertada-

(8) El mismo interpelante aludido en la nota 6 y en el mismo número del BOCG.CD pregunta al Gobierno cuántas comisiones sectoriales Estado-Comunidades se han constituido, cuántas funcionan y si de ella forman parte representantes de todas las Comunidades Autónomas.

(9) De nuevo el diputado ya conocido por el lector, e *ibidem*: ¿promueve el Gobierno convenios Estado-Comunidades, con cuáles de éstas y sobre qué materias?

(10) Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de mayo, y 14 y 30 de junio de 1982 («BOE» de, respectivamente, 9 y 28 de junio y 16 de julio), y artículo 7.º LOAPA.

(11) Por cierto, en Sentencia de 23 de diciembre de 1982 («BOE» de 15 de enero de 1983), el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de la transferencia o delegación de funciones o servicios del Estado efectuada directamente en favor de las corporaciones locales (art. 28 de la Ley de Presupuestos para 1982, que había sido impugnado por la Generalidad de Cataluña).

mente, a mi juicio, lo ordena la Constitución, a la que están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos (art. 9.º1);

b) Lo es asimismo que el Estado actúa también en, para y, a veces, sobre las Comunidades Autónomas por medio de su Administración central;

c) Ya es discutible, y discutido, claro está, el *quantum* de pervivencia de la Administración estatal y de la incidencia de su actuación respecto de las Comunidades Autónomas, pero ciego se ha de estar para no ver que la (no segura) retracción orgánica estatal va a ser incomparablemente menor que la proliferación de tupidos organigramas de cualquier Comunidad Autónoma: cada una diez o doce consejerías o «ministerios», con a su vez tres, cuatro o cinco direcciones generales, etc., y todo ello multiplicado por diecisiete;

d) La clave está en que Estado *stricto sensu* (12) y Comunidades se vean como colaboradores y no como rivales, como formando parte uno y otras del Estado en sentido amplio, pero no inexacto (13), que el Estado vea sin recelos y como partes de sí mismo la personalidad propia de las Comunidades, no soldadas, sino articuladas con aquél y que las Comunidades vean al Estado como el todo al que prestan su admirable variedad y del que reciben su unidad necesaria para la vitalidad y subsistencia del conjunto, y que se vean a sí mismas no como pequeños «todos» separados, aparte y apartados, sino como partes solidarias articuladas en y con «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2.º);

e) Las Comunidades tienen «sus respectivos intereses» (artículos 137 y 148.1.4.ª, 10.ª, 15.ª y 16.ª) que están obligadas a proteger eficazmente, y que el Estado ha de respetar, como cosa al fin y al cabo también propia; pero no deben nunca olvidar y menos negar que existen «intereses generales» (arts. 30.3, 103.1, 128.1, 149.1.24.ª, 150.3 y 155.1), que existe el interés nacional (144) y que, ciertamente, en el caso más posible que deseable de colisión entre ambos intereses, los propios y peculiares han de ceder ante los generales o nacionales que, por supuesto, son también de las Comunidades, como nada que

(12) Por ejemplo, según el Tribunal Constitucional: artículos 3.1, 149.6 y 150. Sentencias de 28 de julio de 1981, «BOE» de 13 de agosto; y 14 y 22 de junio de 1982, «BOE» de 28 de junio y 16 de julio, respectivamente.

(13) Artículos 1.º, 56, 137, ..., *ibidem*.

afecte a España, «un Estado social y democrático de derecho» (artículo 1.1), les puede ser ni es ajeno;

f) En resumen: si la solidaridad que la Constitución invoca y preceptúa enfáticamente, al menos en cuatro ocasiones (arts. 2.º, 138.1, 156.1 y 158.2), se olvidara; si la deseable convivencia fuera suplantada por la mera coexistencia; si en vez de tratar de comprender con generosidad (vocablo menos jurídico, pero aun más claro y expresivo que su sinónimo solidaridad) nos limitásemos a soportarnos, a conllevar nuestras diferencias; si incubáramos resentimientos o nos negásemos a archivar de una y definitiva vez supuestos o reales agravios, cultivando, al contrario, una rencorosa memoria histórica; en fin, si más que tratar de resolver problemas los creáramos y esparciéramos en suicida metástasis, amenazando con cuartear el escudo nacional, desde luego sería para preocuparnos muy de veras. Pero si la solidaridad o generosidad se tiene siempre presente y se actúa en consecuencia habrá menos problemas, no crearemos otros, y seguramente se resolverán, los resolveremos de modo satisfactorio. Naturalmente, quiero creerlo así, y en ese sentido va mi apuesta.