

Execución autonómica, supervisión estatal e Administración periférica¹

Catedrático de dereito
administrativo.
Universidade de Santiago
de Compostela

José Luis Carro Fernández-Valmayor

1. Introducción. A execución autonómica da lexislación estatal: a problemática da súa xeneralización

¹ Conferencia pronunciada na Escola Galega de Administración Pública (EGAP) o día 21 de abril de 1997 no marco das "Xornadas sobre o Estatuto de autonomía de Galicia".

Ó iniciar a miña intervención debo advertir previamente que a súa finalidade se reduce, simplemente, a someter á consideración de todos vostedes algunhas cuestións que sobre a temática que lles propono poidan ser, quizais, dalgún interese. Non quixera, con todo, proceder á exposición destas reflexións en voz alta sen agradecerlle, pública e cordialmente, á Escola Galega de Administración Pública, na persoa do seu director, o profesor Domingo Bello, a deferencia da súa invitación que me permite de novo ocupar esta tribuna nunha data tan sinalada como o é esta xornada conmemorativa sobre o Estatuto de autonomía de Galicia.

Antes de calquera outra consideración gustaríame, en todo

caso, subliña-lo feito de que toda a problemática referente ás competencias executivas das comunidades autónomas (tanto na súa vertente estrictamente competencial como na simplemente orgánica) constitúe, na miña opinión, unha das cuestións capitais do noso Estado autonómico, a clarificación do cal debe contribuír de forma decisiva á determinación do modelo administrativo que o noso país queira darse. Se a análise do sistema competencial autonómico preocupou, e ocupou, constantemente a doutrina e a xurisprudencia dende o mesmo momento da posta en marcha do noso Estado das autonomías, quizais chegase o momento de incidir, con igual ou maior precisión, no aspecto administrativo daquel, pois, en definitiva, do que se trata é de saber cómo vai ser administrado este país no futuro. Para iso é necesario ir clarificando en tódolos seus puntos, tanto competenciais como orgánicos, a temática das competencias executivas autonómicas.

Nesta temática hai que partir necesariamente do feito de que o noso Texto constitucional non acolleu de forma expresa unha cláusula xeral de execución da lexislación do Estado por parte das comunidades autónomas como, polo contrario, si fixo a Lei fundamental de Bonn. Esta ausencia pode resultar explicable polo carácter de organización territorial aberta, baseada no principio dispositivo, que se prevía inicialmente para a contida no título VIII do Texto constitucional. Sen embargo, dada a evolución posterior do noso Estado autonómico, esta ausencia, se é explicable e, ata xustificable, en termos históricos, non o é xa tanto dende a perspectiva da realidade constitucional actual, caracterizada, como se sabe, pola xeneralización do fenómeno autonómico e pola tendencia a unha igualación, sequera sexa esencial, na estrutura competencial das distintas comunidades autónomas.

Nas circunstancias actuais do noso Estado autonómico a formulación do problema da xeneralización da execución autonómica non debe, polo menos de entrada, encontrar obstáculo insalvable no estricto dato da ausencia da previsión expresa dunha cláusula xeral que a nosa Constitución, como apuntei, non podía conter no momento no que se promulgou. O problema, hoxe en día, é máis ben indagar se unha xeneralización da execución autonómica se pode obter a través dunha interpretación sistemática, e actual, da nosa Constitución. Xeneralización que, doutro lado, viría esixida pola necesidade dunha racionalización da actividade administrativa nos distintos territorios autonómicos. O tan traído e levado concepto de "Administración única" apunta precisamente, creo eu, nesta dirección.

O tema da xeneralización da execución autonómica lévanos, naturalmente, ó artigo 150-2º da Constitución, á análise pormenorizada do cal non podo proceder agora para non face-la miña intervención esaxeradamente longa. Si que quixera, con todo, subliñar hoxe, de maneira incidental, unha dobre cualidade, en certo modo contradictoria, que adorna, ó meu modo de ver, a dita norma constitucional. En efecto, a norma do 150-2º da Constitución é susceptible de ser considerada, á vez, como cláusula de igualación competencial (mínima, dende a perspectiva da cláusula residual, ou máxima, utilizando en toda a súa virtualidade os conceptos de transferencia e de delegación) e como cláusula de variedade, ó permitir unha asignación diferenciada de competencias. Igualación e variedade, dúas posibilidades igualmente abertas, eis, en definitiva, a tensión que latexa no seo da norma do 150-2º e que está condicionando politicamente a súa aplicación.

En todo caso, para os efectos do noso tema de hoxe, non parece que sexa obxectable a utilización do 150-2º para proceder a unha xeneralización básica da execución autonómica da lexislación estatal. Máis aínda a dita xeneralización, coas excepcións que fosen necesarias (como as da execución estatal directa por razóns supracomunitarias ou por razóns de urxencia, tal como deixou establecido o noso Tribunal Constitucional), introduciría unha indubidable racionalidade no funcionamento do Estado autonómico, e consolidaríase así un definitivo modelo administrativo, do que, polo momento, carecemos, que nos achegaría, polo demais, ó que hoxe é común no federalismo europeo.

Neste proceso de xeneralización das competencias executivas autonómicas poderíamos formulámo-lo problema de se a vía do artigo 150-2º é a única existente para alcanzar tal obxectivo ou se, pola contra, poden existir tamén outras vías paralelas. Refírome con iso á posibilidade da utilización, no noso caso, da delegación intersubxectiva ordinaria que obviaría, por conseguinte, o recurso a unha lei orgánica, polo menos no suposto das competencias que aínda o Estado poida deter en virtude da cláusula residual. Pois ben, non creo que sexa posible acudir a esta técnica da delegación ordinaria pola razón evidente de que non se prevé na Constitución como medio de alteración competencial na relación Estado-comunidades autónomas. A Constitución, pola contra, só previu as técnicas do 150-2º como os únicos medios de alteración do sistema competencial (fóra naturalmente do suposto excepcional da harmonización prevista no seu apartado 3º). Pode dicirse que no 150-2º existe unha es-

pecie de *numerus clausus* constitucional de técnicas para utilizar nos supostos de desprazamento competencial do Estado ás comunidades autónomas, que fai imposible acudir, por iso, á vía da delegación ordinaria.

Á parte diso, e por maior abastanza, o que parece derivarse do 150-2º é unha vontade de xeneralización global do desprazamento competencial, coas súas consecuencias de igualación e de homoxeneidade mínimas, e non unha dinámica de delegacións caso por caso, que se traduciría, na práctica, nunha situación de desigualdade entre comunidades autónomas. Doutro lado, a aceptación de delegación ordinaria como técnica alternativa ás previstas expresamente no 150-2º faría deste último unha norma en grande parte superflua.

Non creo que exista tampouco especial dificultade en rexeitar que a figura da encomenda de xestión poida servir como técnica de desprazamento competencial alternativa á prevista no 150-2º. Como xa o puxo de manifesto no seu día o profesor Fernández Farreres nun espléndido traballo, impediríao, nunha palabra, a propia natureza desta figura, limitada, como se sabe, a actividades de carácter material e á utilización simplemente instrumental do aparato organizativo doutra Administración. Podería xogar, iso si, e de acordo coa súa especial natureza, un papel provisional mentres non se producise o verdadeiro traspaso de competencias executivas, acompañado dos correspondentes medios persoais e reais, vía artigo 150-2º.

2. O poder de supervisión sobre a execución autonómica da lexislación estatal: unha reflexión sobre a súa admisión no noso sistema constitucional

A afirmación da necesidade da xeneralización da execución autonómica enfróntanos ineludiblemente, ó meu modo de ver, co problema principal: o poder de supervisión sobre a execución autonómica da lexislación estatal. Poderíamos debater sobre o concepto e o alcance das competencias de execución das comunidades autónomas pero ó final teríamos que enfrontarnos, necesaria e ineludiblemente, coa problemática da supervisión estatal. Problemática capital na medida en que contribúe a darlle sentido a todo o sistema da execución autonómica e que constitúe o necesario reverso da medalla da súa xeneralización.

Permitireime, moi esquematicamente, por suposto, propo-

ñer algúns puntos de reflexión sobre o controvertido tema do poder estatal de supervisión, referentes, esencialmente, ó seu alcance e, sobre todo, á admisión deste no noso sistema constitucional.

No referente ó alcance do poder de supervisión débese previamente formular, nun plano dogmático xeral, se o seu concepto esixe sempre, de maneira necesaria, a existencia de dúas fases no seu desenvolvemento, tal como Triepel o describiu na súa clásica monografía de 1917 (*Die Reichsaufsicht*), o que nos fixo recordar, entre nós, ó profesor García de Enterría: unha primeira fase de información, comprobación ou observación (*Beobachtung*) e unha segunda fase de corrección ou rectificación (*Berichtigung*) das irregularidades advertidas. Ou se, pola contra, pode tamén falarse, tecnicamente, de supervisión en ausencia da segunda fase que, por conseguinte, non pertencería á esencia do seu concepto.

Persoalmente non me parece discutible que todo poder de supervisión deba supoñer a existencia dunha posibilidade, ben sexa mínima, de corrección do supervisado, sen que iso signifique, como xa nos recordou a Sentencia 76/1983 (Lohapa), coloca-las comunidades autónomas nunha situación de dependencia xerárquica respecto da Administración do Estado. Supervisión supón, pois, conceptualmente, a posibilidade de corrección e, o alcance desta corrección debe extraerse dunha minuciosa interpretación da Constitución, apoiada na xurisprudencia do Tribunal Constitucional. Neste sentido paréceme oportuno lembrar que a Sentencia 6/1982 (Alta Inspección) xa nos advertiu que o sistema de controis na relación entre o Estado e as comunidades autónomas non se esgota nos que enuncia a Constitución, senón que ha de ser completado con aqueles que están definidos nos estatutos de autonomía e nas leis orgánicas. En fin, sexa como for, o certo é que a tarefa principal que hai que desenvolver sería a de analizar minuciosamente as posibilidades de corrección ou de rectificación da execución autonómica que o noso sistema constitucional permite. E dende esta perspectiva, parece que a figura do requirimento tería que ser incluída nesta segunda fase de supervisión como a súa manifestación máis patente e xeral (ou se se prefire tamén mínima), implícita no seu mesmo concepto, agás, claro está, daquelas outras formas de corrección que puidesen establecerse vía leis orgánicas do artigo 150-2º. Non é este, naturalmente, o momento de entrar en máis matizacións sobre o contido ou o alcance do concepto de supervisión que, repito, non é susceptible de ser exclusivamente identificado co que é só unha parte ou fase del.

O segundo punto de reflexión que me propoño someter á súa consideración, refírese, como apuntei hai un momento, ás posibilidades de admisión no noso sistema constitucional dun poder xeral de supervisión en mans do Estado sobre a execución autonómica das súas normas en tódalas súas formas; admisión que tería que derivarse implicitamente do Texto constitucional, dada a ausencia neste, como xa se sabe, dunha cláusula xeral expresa en tal sentido. Trataríase, pois, de saber se pode falarse dunha atribución constitucional implícita de tal poder, a cal completaría a enumeración de controis do artigo 153 da Constitución.

De entrada ocórreseme recordar respecto disto o dato significativo de que noutros sistemas constitucionais, polo menos orixinalmente, a existencia dun poder estatal de supervisión, ante a ausencia do seu recoñecemento expreso, foi aceptada de maneira implícita, sen excesivos problemas, a partir da elaboración interpretativa efectuada por doutrina e xurisprudencia, fundamentada na natureza das cousas e, por conseguinte, no carácter inherente do dito poder estatal de supervisión. Situación que Anschütz, na súa colaboración ó *Handbuch* (1930), dirixido por el e por Thoma, deixou plasmada na súa coñecida afirmación: *wo Gesetzgebungs-, da Aufsichtskompetenz des Reichs*, "se hai competencia para legislar, haina tamén para supervisar". Idea, que polo demais, estaba xa tamén en Triepel cando, na súa coñecida monografía, escribía que "alí onde a Constitución lle atribúe ó *Reich* un dereito de lexislación, dálle con iso tamén un dereito á supervisión".

Dende a nosa propia realidade constitucional hai unha serie de principios e de normas que, creo eu, poden alimenta-la posibilidade dunha xeneralización do poder estatal de supervisión. Principios e normas ós que hoxe só podo aludir de maneira moi sucinta. Neste sentido un detido estudio do poder estatal de supervisión ha de ter en conta para a súa fundamentación teórica, entre outros, o principio do Estado social en conexión co disposto no artigo 9-2º da Constitución (CE), o principio que podemos denominar de "fidelidade autonómica" na execución da lexislación estatal, o principio da responsabilidade política do Goberno en todo o territorio nacional, o principio do interese xeral da execución autonómica e, como non, o principio da igualdade nas súas distintas manifestacións (arts. 9-2º, 14, 149-1-1º CE).

Un argumento adicional podería encontrarse no contido do artigo 9-1º CE na medida en que, como se sabe, somete os poderes públicos (polo tanto, tamén as comunidades autónomas)

á Constitución e ó resto do ordenamento xurídico. Neste sentido, a supervisión aparecería como necesaria na medida en que, precisamente, trataría de comproba-lo dito sometemento no caso concreto da execución autonómica da lexislación estatal. O artigo 103-1º CE, pola súa parte, podería ser utilizado aquí como complemento da argumentación derivada do 9-1º.

Dende a perspectiva do artigo 155 CE non parece tampouco difícil admitir, como no seu día puxo de manifesto o profesor García de Enterría, que as obrigas constitucionais alí aludidas comprenden tamén o suposto de fidelidade autonómica na aplicación das leis estatais. Sen embargo, e esta é a única matización que quixera deixar hoxe apuntada, a dita obriga non debe interpretarse no sentido de xustifica-lo que Triepel chamaría un poder estatal autónomo de supervisión (*selbständige Reichsaufsicht*), senón que o dito poder debe vir sempre referido a unha concreta lei estatal. A supervisión estatal deriva, por conseguinte, da previa existencia dunha concreta lexislación para que se execute en sede autonómica. Neste sentido, ha de tratarse sempre, por continuar con Triepel, dunha “supervisión dependente” (*abhängige Reichsaufsicht*) dunha lexislación concreta (o que, por certo, é perfectamente compatible con que a supervisión estatal deba reducirse a fiscalizar conductas significativas e non actos concretos, na execución da correspondente lexislación). Incluso en Alemaña o brillante intento que realizou, xa hai bastantes anos, Frowein de intentar construír, dentro do marco constitucional alemán e precisamente a partir do artigo 37 GG, un poder federal autónomo de supervisión (*Die selbständige Bundesaufsicht nach dem GG* era o título do seu traballo, publicado no 1961) sobre o cumprimento das obrigas constitucionais dos *Länder*, desconectado dunha concreta lexislación federal, non parece que tivese moito eco.

Sobre a temática da xeneralización das competencias executivas autonómicas da lexislación estatal vía artigo 150-2º querería, só, precisar ou recordar, sen entrar, por suposto, en maiores consideracións, que alí se obriga taxativamente o Estado (a lei preverá...) a establecer en tódolos casos “formas de control”, o que, naturalmente, significa que non poderían existir transferencias ou delegacións de competencias executivas sen a previsión expresa dunha supervisión estatal destas. Isto é, parafraseando a declaración de Anschütz que lles citei: onde exista transferencia ou delegación de competencias executivas ha de existir tamén, esta vez por imperativo constitucional expreso, poder estatal de supervisión.

Nesta liña, creo tamén que a diferenciación que se fai no ar-

tigo 150-2º entre delegación e transferencia pode servir de argumento para a fundamentación dun poder de supervisión do Estado sobre a execución autonómica da súa lexislación. E iso porque as “formas de control” ás que se refire o 150-2º se predicán tanto da delegación como da transferencia de competencias. Se admitimos que a diferenza entre estes dous conceptos reside, como afirmou algunha doutrina, no feito de que no caso da transferencia nos encontraríamos ante un traspaso de titularidade por tratarse de competencias estatais de carácter residual, ex. artigo 149-3º, mentres que no caso da delegación ante un traspaso de exercicio, pero non de titularidade, por tratarse de competencias estatais, ex. artigo 149-1º, poderíamos chegar a unha interesante conclusión sobre a xeneralización do poder de supervisión do Estado. E iso porque se, no caso da delegación, as “formas de control” do 150-2º serían conformes coa súa natureza, no caso da transferencia, referida, segundo o concepto adoptado, ás competencias residuais en mans do Estado pero propiamente autonómicas, a obrigatoriedade da previsión de formas de supervisión estaríanos manifestando a perfecta compatibilidade constitucional dun poder de supervisión estatal sobre competencias (executivas) que serían propiamente autonómicas e que só permaneceron en mans do Estado polo xogo da cláusula residual do 149-3º. Se isto é así, se o 150-2º admite, e quere, a supervisión sobre competencias que son, en esencia, autonómicas, por qué non se podería extraer, desta circunstancia, un argumento a favor da posibilidade dun recoñecemento implícito, no Texto constitucional, dun poder xeral do Estado de supervisión da execución das súas propias normas por parte das comunidades autónomas. Podería parecer estraño que o Estado tivese obrigatoriedade de deter un poder de supervisión no caso de competencias residuais transferidas vía 150-2º a determinadas comunidades autónomas, mentres que se lle negase se estas mesmas competencias fosen xa asumidas dende un principio nos estatutos de autonomía. En definitiva, e na miña opinión, o xogo dos conceptos de delegación e de transferencia contidos no 150-2º pode constituír tamén, como queda dito, un argumento máis a favor do recoñecemento da existencia dun poder xeral de supervisión estatal sobre a execución autonómica da súa normativa implícito no Texto constitucional.

Non podo entrar agora na cuestión de se a xeneralización das competencias executivas autonómicas debe supoñer un nivel unitario para todas e cada unha das comunidades autónomas. En todo caso, non parece que exista dificultade en admitir, tamén neste suposto, unha certa diversidade na utilización

do 150-2º, aínda que iso deba encontra-lo seu límite nun “mínimo de homoxeneidade”. Non esquezamos respecto disto a tensión que latexa no seo do artigo 150-2º entre igualación e diversidade, circunstancia á que tiven ocasión de referirme ó comezo da miña intervención. Tensión entre diversidade e homoxeneidade que, forzosamente, ha de reflectirse na organización da Administración periférica estatal.

Quizais sexa conveniente deixar tamén apuntado que a reforma do Senado “en sentido autonómico” pode contribuír a solucionar moitos problemas que poderían formularse coa posta en marcha dun sistema xeral de supervisión estatal sobre a actividade autonómica de execución.

Por último, nestas consideracións xerais sobre a fundamentación teórica da supervisión estatal non se podería deixar, alomenos, de cita-lo suposto da execución do dereito comunitario europeo, no que é posible atopar, con independencia da distribución interna das competencias, argumentos importantes a favor do poder de supervisión do Estado.

3. Execución autonómica e reordenación do espacio administrativo: a adaptación da Administración estatal periférica. Unha referencia á figura do delegado do Goberno

Se deixamos xa o tema da supervisión, gustaríame mencionar tamén a perspectiva orgánica do noso tema e, sinalar agora que o desprazamento das competencias executivas ó ámbito autonómico ha de supoñer, forzosamente, por un lado, unha reordenación do espacio administrativo interno das propias comunidades autónomas e, por outro, unha adaptación imprescindible do aparato estatal periférico.

No que ó primeiro punto se refire ha de afirmarse que calquera estudio sobre as competencias executivas autonómicas esixe, simultaneamente, e como cuestión previa, unha reflexión sobre o modelo administrativo interno de cada comunidade autónoma. Precisamente a problemática da chamada “Administración única” ou “Administración ordinaria” fixo emerxe-la cuestión da distribución no ámbito autonómico das competencias executivas, propias, delegadas ou transferidas, para evitar unha especie de centralismo interno con novos enfoques. En todo caso o exercicio das competencias executivas no ámbito local esixe unha delimitación clara de criterios á hora da súa ordenación, e é xustamente aquí onde a capacidade de xestión

de cada entidade ha de operar como criterio decisivo na confección do modelo administrativo e no repartimento de competencias executivas neste nivel. Non esquezamos que o que o Tratado da Unión Europea quere (art. 3 b) non é, sen máis, a Administración máis próxima, senón a Administración máis eficaz. E é dende esta perspectiva, isto é, a capacidade de xestión, dende a que debe delimitarse con precisión o papel que han de desenvolver, nesta materia, as áreas metropolitanas, os grandes municipios, as deputacións provinciais e as comarcas, alí onde existan, para así evitar solapamentos innecesarios. Unha determinación competencial clara no noso caso entre, por un lado, as áreas metropolitanas (e tamén os grandes municipios) e, polo outro, as deputacións provinciais e as comarcas rurais non só reviste un decisivo interese, senón que aparece como algo absolutamente necesario para a racional ordenación do espazo autonómico interno.

Dicía tamén que a xeneralización das competencias executivas en sede autonómica debe propiciar necesariamente unha paralela reordenación do aparato administrativo estatal periférico, isto é, da Administración periférica do Estado, a función do cal perderá protagonismo no que ás competencias executivas se refire pero aumentarao, polas razóns xa expostas, no que atinxe singularmente á supervisión sobre a execución autonómica das normas estatais. Esta sería, en definitiva, unha das súas principais misións.

En todo caso, e como consideración previa, non parece que poida dubidarse de que o noso Texto constitucional partiu tamén da existencia dunha Administración estatal desprazada en cada territorio autonómico. A mención que fai o artigo 154 da "Administración do Estado no territorio da Comunidade Autónoma" parece confirmalo.

Respecto da estrutura desta Administración estatal periférica sería interesante analiza-lo alcance que podería te-la declaración do artigo 141 da Constitución (CE) cando afirma que a provincia é "división territorial para o cumprimento das actividades do Estado". ¿Imponlle a Constitución unha estrutura provincial rixida a toda a Administración estatal periférica? ¿Fai imposible unha Administración estatal periférica de feitura rexional ou autonómica, ou, polo menos a existencia dalgúns órganos periféricos de estrutura rexional? Sen entrar agora neste punto concreto de interpretación constitucional, podo adiantar que, en principio non creo que tal rixidez organizativa para a Administración periférica do Estado poida deducirse, sen máis, do citado artigo 141 CE, a virtualidade do cal sería neste caso, simplemente,

a de describir unha das funcións posibles da provincia, sen ánimo de excluír outras solucións organizativas estatais en niveis territoriais distintos. O feito de que do artigo 141 CE se puidese deducir –como afirmou o profesor Muñoz Machado– que a provincia aparece como a “demarcación máis ordenada” para o asentamento dos órganos estatais periféricos non cambia nada a anterior conclusión. Nin tampouco a cambia, por certo, a apelación ó principio de desconcentración do artigo 103 CE, pois só forzadamente se podería deducir del, que tal desconcentración se debería producir sempre no ámbito provincial. E, de modo contrario, tampouco parece posible deducir da dicción do artigo 154 CE que toda a Administración periférica estatal habería de estruturarse no ámbito rexional. A interpretación conxunta dos citados artigos 141 e 154 CE permite concluír na liberdade organizativa do Estado á hora de establece-la súa Administración periférica. A recentísima Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado (Lofaxe) partiu, consecuentemente, da total liberdade do Estado á hora de establece-lo ámbito territorial concreto no que teñan que prestarse os seus servicios, a delimitación do cal só ten consecuencias respecto da adscrición destes á Delegación do Goberno ou á Subdelegación correspondente (artigos 32-2º e 33-1º).

Outro punto que hai que resaltar sería o do alcance da homoxeneidade da Administración estatal periférica en todo o territorio nacional. Con base en tódalas anteriores reflexións e concretamente no xogo do artigo 150-2º CE, pode darse tamén na Administración estatal periférica un certo grao de variedade, que depende da Comunidade Autónoma na que estea asentada. En todo caso esta problemática conéctase coa máis xeral do grao de homoxeinización das competencias executivas en mans das comunidades autónomas.

De acordo co diposto no artigo 154 CE, a Administración periférica estatal ha de xirar en torno á figura do delegado do Goberno que se converteu, por mor da súa constitucionalización, nunha figura característica do Estado autonómico español, tal como este evolucionou a partir da aprobación do Texto constitucional. Esta figura, como se sabe, non existe nos estados de signo federal, nos que a presenza do Estado central ou Federación nos distintos territorios federados se asegurou a través da instalación de servicios ou organismos con competencias especializadas ou, no seu caso, a través do envío, con carácter non permanente, de comisionados. A súa existencia, ou mellor a súa constitucionalización, que lle debe moito ó exemplo italiano

do comisario do Goberno, só pode ser, na miña opinión, explicada historicamente, ante a ausencia, no momento da aprobación da Constitución, dun modelo definitivo de organización territorial. E iso, con independencia, en todo caso, de que hoxe en día, na realidade constitucional do noso Estado autonómico, esta figura, de necesaria existencia mentres a Constitución non se modifique, poida cumprir con eficacia as funcións de dirección, coordinación e supervisión que lle asigna a Constitución e a lei (artigo 23 da Lofaxe).

Os delegados do Goberno "dependen" da Presidencia do Goberno, noméaos o Consello de Ministros, por proposta do presidente do Goberno, e atópanse adscritos organicamente ó Ministerio das Administracións Públicas. Reciben instrucións do ministro de Administracións Públicas para a correcta coordinación da Administración Xeral do Estado no territorio, do ministro do Interior, en materia de liberdades públicas e seguridade cidadá e dos demais ministros en materias da súa respectiva responsabilidade (arts. 22-1º e 3º e 32-1º, apdo. 1º, da Lofaxe). De feito, pois, malia a afirmación da dependencia da Presidencia do Goberno, a lei optou por unha relación directa do delegado cos distintos ministerios, dos cales pode recibilas correspondentes instrucións de actuación. Apártase así a Lofaxe do que a derogada Lei 17/1983, do 16 de novembro, sobre delegados do Goberno, establecía ó dispoñer que estes recibirían as instrucións precisas para o exercicio das súas funcións, a través da Presidencia do Goberno (art. 10-1º). Esta multidependencia do delegado do Goberno non ten porque ser perturbadora se se establece a necesaria coordinación a nivel central. E, neste sentido parecería lóxico que lle correspondese á Presidencia do Goberno tal función, aínda que, ben é verdade, que iso non se deduce claramente da Lofaxe, que aparentemente quere que esa función se realice a partir do Ministerio de Administracións Públicas, ó asignarlle a competencia para dicitar instrucións para a correcta coordinación da Administración xeral do Estado no territorio (art. 22-1º, apdo. 2º).

No que á función de dirección do delegado do Goberno se refire, pode observarse como ata agora a dita función se regulou a partir dun sistema de facultades esencialmente non decisorias. A Lofaxe pretendeu, neste sentido, reforzala figura do delegado do Goberno mediante: a) o nomeamento dos subdelegados do Goberno nas provincias, a actividade dos cales dirixirá e coordinará como superior xerárquico deles (arts. 23-1º e 29-1º). Por certo, non deixa de ser sorprendente que a lei pretenda darlles ós subdelegados un carácter estritamente fun-

cionarial (art. 29-1º), ó asignárllle-lo nivel de subdirector xeral (art. 6-3º), e asemade facéndoos pasar á situación administrativa de servicios especiais (disp. adicional 3ª). En todo caso, sexa como for, nin que dicir ten que o establecemento dunha clara relación de xerarquía entre delegado e subdelegado debe facilita-la dirección unitaria da Administración periférica do Estado. b) A dirección, directa ou a través do subdelegado, dos servicios territoriais ministeriais integrados na Delegación, exercendo as competencias propias dos ministerios no territorio (art. 26). A recente Lofaxe pretende así estruturar unha verdadeira relación de xerarquía entre o delegado do Goberno e a Administración periférica do Estado, coa importante excepción dos servicios territoriais non integrados, e coa finalidade de trazar –por dicilo con palabras do profesor Castells– “un conxunto operativo interrelacionado”. Sobre os criterios de integración de servicios farei algunha reflexión máis adiante. c) A facultade de suspensión dos actos impugnados, dictados polos servicios integrados na Delegación do Goberno, cando lle corresponda resolve-lo recurso (art. 23-5º). Nova facultade necesitada, naturalmente, dunha posterior concreción legal. d) O exercicio das potestades sancionadora e expropiatoria (art. 23-7º e disp. adicional 4ª).

A Lofaxe asígnalle tamén ó delegado do Goberno, baixo a dependencia funcional do Ministerio do Interior, a protección do libre exercicio dos dereitos e liberdades e a garantía da seguridade cidadá, a través dos subdelegados do Goberno e das Forzas e Corpos de Seguridade do Estado, dos que lle corresponderá a súa xefatura (art. 23-3º). No marco da multidependencia funcional do delegado, quizais sexa esta competencia a que máis xustificadamente explica a relación directa daquel co Ministerio do Interior, o cal non quere dicir, por outra parte, que esta sexa a única solución organizativa que, en materia de seguridade cidadá, é posible arbitrar no noso Estado autonómico. Neste sentido non deixaría de ser interesante efectuar unha comparación coas solucións que, nesta materia, se encontraron nos federalismos europeos.

Polo que se refire á función de coordinación do delegado do Goberno coas administracións territoriais pouco podía innova-la Lofaxe, xa que, en moitos casos, nos atopamos perante técnicas pouco formalizadas que non esixirían, por si mesmas, a permanente presenza daquel. Máis interese, quizais, alomenos polo que se dixo ó principio, é a consideración do delegado do Goberno como medio de supervisión do Estado na aplicación da súa normativa. En efecto, o artigo 23-6º da Lofaxe atri-

búelles ós delegados do Goberno a competencia de “velar polo cumprimento das competencias atribuídas, constitucionalmente, ó Estado e a correcta aplicación da súa normativa, para promover ou interpoñer, segundo corresponda, conflitos de xurisdicción, conflitos de atribucións, recursos e demais accións legalmente procedentes”.

Non me é posible, naturalmente proceder agora a unha análise pormenorizada da regulación contida na Lofaxe sobre a Administración periférica estatal, dado o carácter destas reflexións, que teñen moito de posicionamento mínimo, de urxencia, perante unha lei que se publicou hai só uns poucos días. Sexa como for, e con independencia dalgunhas cuestións que poden resultar problemáticas nesta, simplemente quixera, para rematar, menciona-las dificultades que pode representa-la aplicación dos criterios establecidos na lei (art. 33) para a integración dos servicios estatais periféricos nas delegacións do Goberno (“singularidade da función” e “volumen de xestión”). ¿Non sería, quizais, máis práctico e seguro que o propio lexislador enumerase expresamente os servicios periféricos non integrados? Doutro lado, non se ve moi ben por qué o único dato do “volumen de xestión” deba producir un efecto de non integración dos correspondentes servicios nas delegacións do Goberno.

En fin, estas son algunhas das reflexións que quixen someter hoxe á súa consideración, espero que lles fosen de algunha utilidade. En todo caso, por contar coa súa benevolente atención, quixera rematar expresándolle-lo meu agradecemento máis sincero. Moitas grazas. 