

**Arenilla, M. (1991): *Modernización de la Administración Periférica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 193.**

# MAP

Ministerio  
para las  
Administraciones  
Públicas

Colección:  
**Estudios**

## Modernización de la Administración Periférica

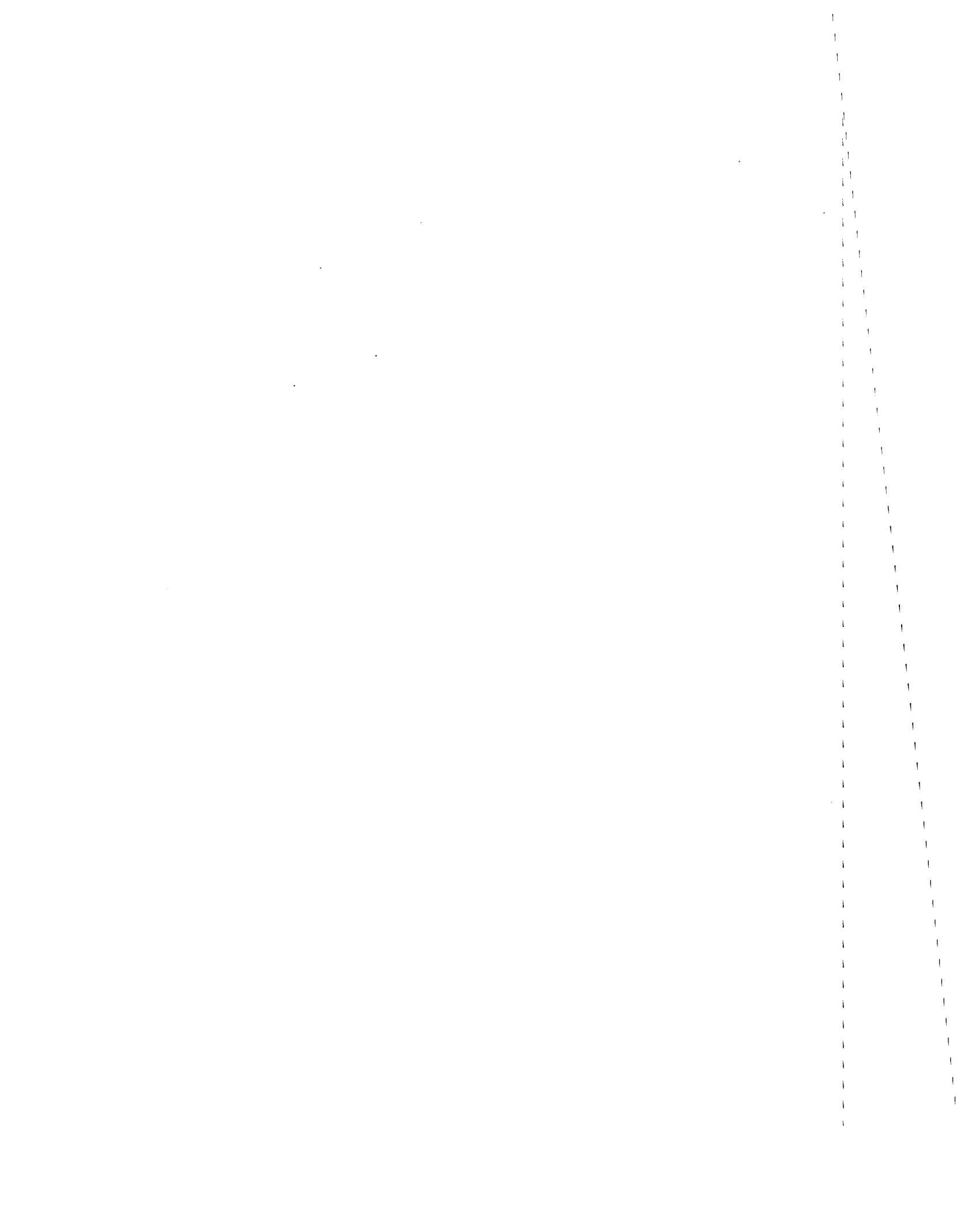
Manuel Arenilla

Serie:  
**Administraciones  
Territoriales**





MODERNIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA



Manuel Arenilla Sáez

MODERNIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
MADRID  
1991

Colección: ESTUDIOS

Primera edición: Diciembre 1991

*Edita:*

**MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

Secretaría General Técnica

Instituto Nacional de Administración Pública

ISBN: 84-7088-584-7

NIPO: 329-91-009-5

Depósito Legal: M. 43.128-1991

Fotocomposición e Impresión: RUAN S. A. - O. 238



## SUMARIO

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO, por Mariano Baena del Alcázar .....	15
NOTA DEL AUTOR.....	21
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	25
1. OBJETO DEL ESTUDIO.....	27
A. Los órganos periféricos como esfera territorial con problemas específicos.....	27
B. Los órganos periféricos en el Estado de las Autonomías .	29
2. ENCUADRAMIENTO CIENTÍFICO.....	31
3. FUENTES UTILIZADAS .....	33
A. Legislación administrativa sobre los órganos periféricos.	33
B. Otros datos empíricos .....	34
C. Estudios doctrinales existentes .....	35
4. PLAN DE LA EXPOSICIÓN.....	37
CAPÍTULO II. LA REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS	39
1. LA NOCIÓN DE ÓRGANO PERIFÉRICO Y EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL.....	41
A. Organización periférica y Administración Periférica .....	41
B. Las menciones constitucionales como elementos normativos de la organización territorial del Estado .....	44
2. LOS ESPACIOS TERRITORIALES Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL .....	45
A. Los espacios territoriales en la Constitución .....	45
a. El significado de la provincia como división territorial de la Administración del Estado.....	46

	<u>Páginas</u>
b. La tensión entre la provincia y el espacio territorial de la Comunidad Autónoma.....	47
B. La ordenación constitucional de las autoridades administrativas.....	50
a. Mención del Delegado del Gobierno.....	50
b. Ausencia de mención de los órganos periféricos de ámbito provincial.....	51
3. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS ABIERTOS POR LA CONSTITUCIÓN. LA NECESARIA SUBSISTENCIA DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS .....	53
4. EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE CARÁCTER GENERAL .....	55
A. La situación actual tras la Ley de Delegados del Gobierno.	55
a. La figura del Delegado del Gobierno .....	55
b. Los Gobernadores Civiles. Subordinación a los Delegados del Gobierno .....	57
B. Los problemas abiertos .....	59
CAPÍTULO III. TEORÍA Y REALIDAD DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS .....	63
GENERALIDADES.....	65
1. UNA ZONA IGNORADA: LAS REDES DE DELEGACIONES DE LOS MINISTERIOS Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS .....	65
A. Organismos periféricos de competencia general y de competencia específica. Distinto volumen estructural y distinta problemática.....	65
a. Órganos de competencia general.....	65
a'. La Delegación del Gobierno .....	65
b'. El Gobierno Civil. ....	66
c'. Delegaciones Insulares.....	68
d'. Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla ..	68
b. Órganos de competencia específica. La reserva burocrática .....	68
c. La situación especial de los Delegados de Hacienda ..	70
B. Un dato general: la red de delegaciones periféricas existentes.	71

## SUMARIO

	<u>Páginas</u>
2. PLURALIDAD Y DIVERSIDAD DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS DE COMPETENCIA ESPECÍFICA .....	73
A. El núcleo central del tema y las cuestiones accidentales; Los tipos de actividad a realizar por los órganos periféricos.	73
a. Actividad de carácter permanente .....	73
b. Actividad coyuntural: órganos periféricos para misiones especiales o Administración Periférica de misión .....	74
B. Los órganos periféricos permanentes y sus características.	75
a. La llamada Administración Periférica como fenómeno de aluvión .....	75
a'. La creación sucesiva y esporádica de las redes periféricas.....	75
b'. La desigualdad normativa en la regulación y sus consecuencias.....	77
b. Fragmentación y dispersión.....	78
3. LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS COMO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	79
A. La coexistencia de órganos de diversos ámbitos administrativos con potestades sobre el territorio (Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales). La competencia territorio.....	79
B. La utilización de los elementos de otras organizaciones..	82
CAPÍTULO IV. ÓRGANOS PERIFÉRICOS Y ESPACIOS TERRITORIALES .....	85
GENERALIDADES.....	87
1. EL ÁMBITO TERRITORIAL DE COMPETENCIAS COMO ELEMENTO BÁSICO DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS .....	87
A. El supuesto general: la asignación de ámbito territorial...	87
B. Divisiones territoriales efectivos y centros sin competencia territorial asignada .....	89
2. LOS ESPACIOS TERRITORIALES UTILIZADOS .....	91
A. Las delimitaciones convencionales .....	91
a. El espacio municipal o local. Divisiones por razón de materia y por razón de territorio .....	91

	<u>Páginas</u>
b. Los espacios infraprovinciales. Los supuestos de utilización y su importancia .....	92
c. El espacio provincial .....	93
a'. La supuesta generalidad del espacio provincial..	93
b'. Ficción constitucional y situación real .....	95
d. Los espacios supraprovinciales .....	96
a'. Las agrupaciones regulares o dislocadas de provincias .....	96
b'. La división coincidente con el ámbito de las Comunidades Autónomas .....	98
B. Divisiones convencionales y divisiones siguiendo accidentes naturales .....	100
a. La poca convencionalidad de las divisiones convencionales: remisión a lo visto sobre los diversos ámbitos territoriales.....	100
b. Divisiones siguiendo accidentes naturales .....	102
a'. Las Confederaciones Hidrográficas	102
b'. La Mancomunidad de los Canales del Taibilla	102
c'. Otras divisiones: los puertos y las zonas costeras	105
d'. ¿Se deben considerar divisiones naturales a las delegaciones que coinciden con zonas de producción de un determinado bien o producto?	108
3. LA SITUACIÓN PECULIAR DE CIERTOS TERRITORIOS ..	109
A. Las provincias insulares.....	109
a. Las divisiones del Estado .....	109
b. Los órganos de competencia insular.....	110
c. Las conexiones entre ambas divisiones.....	111
B. Las Plazas de Soberanía .....	112
a. El problema de su adscripción teórica a ciertas provincias .....	112
b. La situación en la práctica: Delegaciones en ciudades.	113
4. LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS E INSTITUCIONALES.	115
A. Los espacios territoriales de los Ministerios y los espacios utilizados por sus Organismos Autónomos .....	115
a. Los espacios territoriales de los Ministerios .....	115
b. Los espacios utilizados por los Organismos Autónomos	116
B. El alcance del artículo 141.1 de la Constitución Española .	117
CAPÍTULO V. JEFATURAS ADMINISTRATIVAS Y ÓRGANOS PERIFÉRICOS .....	119

SUMARIO

	<u>Páginas</u>
GENERALIDADES.....	121
1. PLURALIDAD DE DELEGADOS MINISTERIALES .....	121
A. Directores Provinciales y otros Delegados.....	121
B. Delegados de supuesta competencia general y delegados jefes de dependencia.....	124
a. Delegados de supuesta competencia general.....	124
b. El caso de los Directores Provinciales: ¿Competencia general?.....	127
c. Delegados de servicios no diferenciados del resto de la organización.....	129
2. DELEGADOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.....	130
A. Delegados de gestión administrativa y autoridades de los organismos.....	130
B. La vertebración de las autoridades de las delegaciones ...	132
C. La comunicación entre la Administración Central y las autoridades periféricas: Gobernador Civil y Delegado del Gobierno .....	134
D. Delegaciones Insulares y en plazas de soberanía .....	136
3. EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO DE LOS DELEGADOS	136
A. Evolución y actualidad .....	137
a. Ministerio de Economía y Hacienda .....	137
b. Ministerio del Interior .....	138
c. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.....	139
d. Ministerio de Educación y Ciencia .....	140
e. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social .....	141
f. Ministerio de Industria y Energía .....	142
g. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación ...	142
h. Ministerio de la Presidencia .....	143
i. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones	143
j. Ministerio de Cultura.....	144
k. Ministerio de Administración Territorial .....	144
l. Ministerio de Sanidad y Consumo .....	144
m. Normativa aplicable a todos los Ministerios .....	145
n. Clasificación según el tipo de nombramiento .....	145
B. ¿Se puede hablar de carrera administrativa? .....	148
 CAPÍTULO VI. LAS REDES PERIFÉRICAS Y EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS.....	151

	<u>Páginas</u>
GENERALIDADES.....	153
1. VISIÓN GENÉRICA DE LOS ÓRGANOS PERIFÉRICOS EN LA PRÁCTICA .....	153
A. Las redes orgánicas existentes. El número total de redes.	153
B. Tipos de Organizaciones que pueden individualizarse. Viabilidad y racionalidad .....	161
a. Por su función.....	161
a'. Órganos de competencia general .....	162
b'. Órganos de competencia funcional .....	162
c'. Órganos de prestación de servicios .....	163
d'. Órganos de gestión territorial.....	164
b. Por su dependencia.....	165
a'. Redes dependientes de los órganos de competencia general.....	166
b'. Órganos dependientes de los Ministerios funcionales, en sentido estricto .....	166
c'. Órganos dependientes de las Direcciones Generales .....	166
d'. Órganos dependientes de los Organismos Autónomos .....	166
c. Otras clasificaciones.....	167
a'. Por su implantación en el territorio .....	168
b'. Por el tipo de nombramiento de los delegados.	168
c'. Órganos permanentes y no permanentes.....	168
d'. Órganos colegiados y unipersonales .....	168
2. LAS REDES PERIFÉRICAS Y EL PROBLEMA DE LAS COMPETENCIAS.....	169
A. La visión estática. Coincidencia o discrepancia entre las tareas de la red periférica y las competencias asignadas a los Departamentos.....	169
B. Competencias de los órganos periféricos y de las Comunidades Autónomas. El traspaso de competencias desde el punto de vista estructural .....	170
C. Un problema específico: las redes periféricas delimitadas según los accidentes naturales .....	175
3. LA INEXISTENCIA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA ESPAÑA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS .....	176
A. Una representación gráfica de la ausencia de regulación.	176

## SUMARIO

	<u>Páginas</u>
B. Una pluralidad de las redes desarticuladas .....	177
a. Dispersión burocrática e imposibilidad estructural de una Administración del Estado coordinada y efectiva .....	177
b. La ocasión política para conseguir la racionalidad: la adaptación a las Comunidades Autónomas .....	178
4. PROBLEMAS POLÍTICOS ESTRICTOS Y PROBLEMAS DE EFICACIA ADMINISTRATIVA. NECESIDAD DE UNA RECONSIDERACIÓN .....	182
 BILIOGRAFÍA .....	 185

sición gratuita augurarles en un tiempo no demasiado dilatado un derrotero más afortunado que el seguido en la interminable posguerra.

Sin caer por nuestra parte en la tentación de acompañarle por este camino profetizador, sí nos arriesgaríamos a pensar, cara al valor de su libro, que si éste no constituirá un clásico de la ciencia y la reflexión políticas como el de Burke o una piedra miliar del análisis sociológico como su menos estimado Tocqueville —en su *La democracia en América*, pero aún más en *El Antiguo Régimen y la Revolución*—, sí será siempre una obra de provechosa lectura.

Finalmente, y en tono menor, casi en sordina, sentimos la obligación de expresar las reservas quizá de mayor calado que nos provoca el sugestivo libro de Dahrendorf. La noción del tiempo es, como es bien sabido, una de las diferencias capitales entre la Historia y la Sociología. La obra acabada de reseñar lo confirma con nitidez. (El autor reincidirá así en una limitación confesada por él mismo en un libro, por desgracia, muy poco difundido en nuestro país: *Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pág. 10.).

A pesar de la acuidad de su pluma, Dahrendorf permanece cerrado a una realidad sustantiva de las sociedades analizadas. En todas ellas, la memoria histórica es un componente medular en su comportamiento. En contraste con un Occidente casi por entero sumergido en la actualidad, los pueblos de la «otra» Europa presentan una mentalidad historicista, como lo evidencia desgarradoramente, entre otros hechos, el drama de la antigua Yugoslavia.

El planteamiento, hoy tan vivo y tensionado de las fronteras estáticas en los países de dicho ámbito, posee, por ejemplo, la misma fuerza que en tiempos pasados, vehiculada por una tradición oral que asombra en los Estados de la Europa atlántica en los que este medio cultural apenas ya sí funciona.

*José Manuel Cuenca Toribio*

MANUEL ARENILLA SÁEZ: *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, MAP, 1991.

La obra que a continuación vamos a estudiar aparece publicada en noviembre de 1991, pero es fruto de una tesis doctoral leída en 1987.

El título del libro recoge tres palabras claves: modernización, administración y periferia, que son capaces de atraer no sólo a los expertos e interesados en la evolución de la Administración, sino también a cualquier profano en la materia, pero que sin duda se sentirá cliente de ésta y con derecho a recibir de ella sus servicios con eficacia y rapidez, y como no, a los propios administradores políticos o profesionales.



El enfoque de la obra creo que es lo más interesante a subrayar desde un primer momento debido a que el tema de la Administración española, y en concreto la periférica, va a ser aquí estudiada desde un punto de vista multidisciplinario, aunque tomando como enfoque central el de la Ciencia de la Administración.

El libro consta de seis capítulos que estimo merece la pena ir desglosando paulatinamente.

\* \* \*

El primer capítulo es introductorio. En él se plantea cuál es el objeto de estudio, el encuadramiento científico que de él se va a hacer y las fuentes que han sido utilizadas para su elaboración.

Desde el inicio el autor deja claro lo que entiende por Administración periférica: el conjunto de órganos de la Administración central del Estado implantados en el territorio. Aunque la Administración periférica es parte de la Administración central, ésta posee una serie de características que la definen y permiten estudiarla de forma singular; entre éstas, la fundamental: el territorio. Frente a la teoría normativista que pretende establecer unos límites claros entre las competencias de los diversos entes y órganos, para Arenilla la realidad de la Administración periférica muestra que en casi todos los casos se da una concurrencia de competencias, incluida en éstas la competencia del territorio. Ello se recrudece aún más en el nuevo Estado de las Autonomías que surge a partir de la Constitución de 1978.

El papel de los órganos periféricos en el Estado de las Autonomías es el eje principal sobre el que va a girar gran parte del libro, como iremos comprobando.

La Ciencia de la Administración para autores como Baena del Alcázar, Canales Aliende o el propio Arenilla Sáez es entendida como campo de estudio que trata sobre las organizaciones públicas y los grupos que la manejan e incluye dentro de su objeto de investigación la ordenación territorial de las Administraciones públicas; es desde este encuadramiento científico desde donde se estudia el tema de la modernización de la Administración periférica.

La aproximación al objeto de estudio ha sido realizada por el autor desde diferentes puntos de vista, y me atrevería a decir que obligado no sólo por su afán multidisciplinar, sino también por las deficiencias que ha ido encontrando, tanto en legislación como en los estudios doctrinales existentes que están realizados, la mayoría desde un punto de vista jurídico y en el que la Administración periférica es tratada con los mismos parámetros con los que se estudia la Administración institucional, autonómica o local.

Respecto al tema de la legislación, el autor señala la dificultad con la que se ha encontrado para acercarse a ésta debido a su dispersión y fragmentación, y como la mayoría de las veces la legislación no se adapta a la realidad de las

prestaciones de actividades o servicios, sino que lo que realmente hace es ocultarla o distorsionarla, esto produce la falta de cohesión entre Administración y sociedad.

\* \* \*

En el capítulo II empieza estudiando la noción de órgano periférico y su tratamiento constitucional.

Es evidente que para poder extenderse en el espacio, las organizaciones sitúan en los diversos ámbitos del mismo a una serie de órganos, que son los que conocemos como periféricos. Al aplicar la noción de órgano periférico a la llamada Administración periférica, el autor afirma que ésta y la denominada Administración central son una misma organización, y que a veces se ha producido por la doctrina un posible equívoco al estudiar la Administración periférica como algo diferente y desconectado de la Administración central. Señala que en España la Administración periférica por excelencia es la del Estado no sólo por su antigüedad, sino también por la forma que tiene de cubrir todo el territorio nacional y las tareas que realiza.

Para Arenilla, la Administración periférica se considera en la Constitución o bien desde su perspectiva provincial (art. 141.1), sin aclarar debidamente si en ese marco debe existir una estructura estatal al decirse solamente que en la provincia deben prestarse los servicios del Estado, o bien desde la perspectiva autonómica (art. 154).

La postura que mantiene Arenilla en el presente estudio consiste en entender que el cumplimiento de las actividades del Estado no exige el mantenimiento de una estructura periférica en el marco provincial; según él, porque el escalón provincial debe entenderse subordinado al autonómico. Si se primara este escalón autonómico se cumpliría no sólo el principio de desconcentración, sino también el de eficacia, recogidos en el artículo 103, otra mención a la Administración periférica en la Constitución.

Con respecto a los espacios territoriales, el autor señala que de los tres espacios básicos que recoge la Constitución: Municipio, Provincia y Comunidades Autónomas, la Administración del Estado utiliza de forma preferente para organizarse territorialmente los dos últimos, aunque la novedad de las Comunidades Autónomas debería haber obligado al Estado a replantearse la estructuración.

En esta misma línea, el autor señala que en la Constitución aparece la Comunidad Autónoma como división administrativa; pero, sin embargo, en ningún momento se dice que la Administración deba organizarse en el territorio tomando como demarcación a la Comunidad Autónoma. Si se respeta la preponderancia de las Comunidades Autónomas en el territorio, la Administración del Estado

debería facilitar al máximo el normal funcionamiento de aquéllas, lo cual implica la eliminación del mayor número de redes de delegaciones periféricas. Para Arenilla, la estructura de la Administración periférica debería quedar de la siguiente manera: una serie de delegaciones con sede en la capital de cada Comunidad Autónoma y unos servicios provinciales dependientes de las delegaciones de ámbito autonómico. Se haría necesario una redefinición del delegado del Gobierno y del gobernador civil, que serían las figuras esenciales de la nueva estructura periférica.

Con este esquema no pretende suprimir la división provincial, sino eliminar una redundancia de medios y un despilfarro de recursos que en modo alguno puede permitirse la sociedad española. Piensa que no hay ninguna razón para que el Estado mantenga una profusión de redes periféricas como las que todavía hoy existen.

Indica que también en la Constitución hay una ordenación de las autoridades administrativas. Se hace mención de la figura del delegado del Gobierno, que parece ser la cabeza de la Administración periférica del Estado en la Comunidad Autónoma, pero el delegado del Gobierno ha encontrado en su territorio a otros delegados estatales que cuentan con unas estructuras administrativas estables y con unas competencias funcionales concretas; por ello, expone el autor, el delegado del Gobierno está en inferioridad de condiciones, sin olvidar que las funciones de éste están influidas por la Comunidad Autónoma de que se trate. Apunta Arenilla una ausencia de mención importante que tiene carácter negativo y a la vez positivo, como es la de la figura del gobernador civil; en la Constitución, la Provincia no tiene asignada ninguna autoridad específica ni se dice que deba existir. Esta no mención facilita, sin duda, la racionalización.

Todo lo expuesto va a crear situaciones difíciles, problemas políticos abiertos, como los denomina el autor: la figura del delegado del Gobierno se ha convertido en un embajador de las Comunidades Autónomas, no dirige la Administración del Estado, ya que la situación estructural de los órganos periféricos permite que cada delegado ministerial sólo rinda cuenta de sus actos a los servicios centrales respectivos, su situación se salva, piensa sólo por la eventual relevancia política del titular del órgano. Para Arenilla, no se ha cumplido lo dictado en el artículo 154 de nuestra Constitución, y la consecuencia inmediata es que las autoridades de las Comunidades Autónomas se relacionan directamente con las autoridades de los servicios centrales de Madrid.

\* \* \*

En el capítulo III, «Teoría y realidad de los órganos periféricos», Arenilla da una visión de las redes periféricas de los Ministerios y de los organismos autónomos.

Se enumeran los órganos periféricos de competencia general: Delegación del Gobierno, Gobierno Civil, Delegaciones Insulares y Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla, y los de competencia específica: director provincial, director regional o territorial, director comisionado, señalando el aumento de los primeros de forma irracional, sobre todo porque son de carácter permanente. Pero la realidad es que gran parte de las actividades que asume el Estado actualmente son realizadas por la Administración institucional, por los organismos autónomos en el caso español. Y dada la autonomía de éstos, piensa que no se producirá su integración en los órganos periféricos de competencia general, pero tampoco en los de competencia específica. Recuerda que lo que define que un órgano sea permanente es el tipo de actividad que realiza; sin embargo, admite que no existe una relación directa entre actividad y número de organismos dedicados a prestar dicha actividad.

Para Arenilla, la modernización de la Administración periférica debe venir del lado del diseño de un modelo estructural de interrelación administrativa que tenga en cuenta los siguientes factores: redefinición de conceptos como jerarquía, dependencia, coordinación; clarificar la relación existente entre los organismos autónomos y sus casas matrices, lo que llevaría al control de aquéllos por los Ministerios y al reforzamiento de las instancias centrales de éstos; tener como objetivo la eficacia y el ahorro del gasto como criterio administrativo el primero y político el segundo, y diseñar una presencia estatal en el territorio desde el conocimiento exacto de lo que se debe realizar en él.

También hace ver el autor que existe una desigualdad normativa en la regulación de la Administración periférica. El límite legal formal se encuentra en las leyes de presupuestos, porque en ellas pueden fijarse las partidas correspondientes para el establecimiento de una nueva red, la ampliación de una existente o la creación de un organismo autónomo.

Otro factor que se apunta, y que puede ser el principal o definitivo, es el ejercicio y el papel que desempeña la competencia territorio debido a que ésta es previa para poder ejercer el resto de las competencias. Ello produce un doble conflicto entre las Administraciones públicas: por un lado, el que tiene por origen la coincidencia en un mismo territorio de varias Administraciones; por otro, el conflicto derivado de la asignación de competencias funcionales del mismo tipo a varias Administraciones, también en un mismo territorio.

En el caso de los entes territoriales esta teoría es perfectamente asumible; el problema puede plantearse respecto de los entes no territoriales y en especial de la Administración institucional. Arenilla afirma que también los organismos autónomos poseen la competencia territorio.

La teoría del autor le permite explicar una serie de disfunciones que ocurren en el ámbito de la Administración periférica, como, por ejemplo, la descoordinación en el seno de un Ministerio entre las diversas delegaciones incluso las de los

organismos autónomos junto con la fragmentación y la dispersión. Se apuntan dos factores importantes y decisivos para conseguir el equilibrio y no la pugna entre las diversas Administraciones: la estructura administrativa que tenga implantada en el territorio y los recursos financieros de que esté dotada.

\* \* \*

Es en el capítulo IV donde el autor profundiza y desarrolla el tema de la competencia territorial.

En primer lugar, señala que el territorio puede estudiarse desde dos perspectivas: la que lo ve como un elemento estático, es decir, un espacio en el que se asientan una serie de órganos administrativos, y la que lo ve como competencia, es decir, el territorio está atribuido a un órgano que actúa con pretensión de exclusividad sobre la competencia territorial. El supuesto general es la asignación de un ámbito territorial, pero la creación de ámbitos territoriales no responde a una necesidad de realizar unas actividades o prestar unos servicios, sino a presiones corporativas o a la mera implantación de centros de poder en el espacio, lo cual, sin duda, creará problemas y conflictos; pero también la proyección territorial de los centros que no tienen asignado un ámbito espacial es grande: aduanas, puestos fronterizos, puertos, centros de inspección en general... Su justificación se encuentra en que estos centros tienen la función de controlar.

En segundo lugar, Arenilla hace un recorrido por los principales espacios territoriales utilizados, diferenciando entre los convencionales y las divisiones que siguen accidentes naturales. Las delimitaciones convencionales que estudia son: local o municipal, infraprovincial, provincial y supraprovincial.

Para él, las materias que ahora se gestionan en el ámbito local no variarán sustancialmente, dado que lo normal es que se utilice el espacio local para una prestación de servicios que dependen de una delegación de ámbito superior.

De entre los espacios infraprovinciales, la Isla es el primero a tener en cuenta al existir en cada una de ellas una Delegación del Gobierno. Su implantación es vista por el autor desde la perspectiva de que el Estado establece una serie de representaciones que llevan su poder mediante su presencia a todos los límites del territorio.

El espacio provincial. Este es el espacio más concurrido de la Administración. La capital de la provincia se constituye en un enclave de poder como lo demuestra el tener en ella su sede todas, o casi todas, las delegaciones de los Ministerios y de los organismos autónomos; es la sede de los Gobiernos Civiles y de las Delegaciones de Hacienda, delegaciones estas dos que representan el poder genuino del Estado. El autor, no obstante, advierte que no se puede olvidar la aparición de las Comunidades Autónomas y que la realidad de la existencia de la provincia como demarcación administrativa del Estado dependerá del papel

que cumpla la Comunidad Autónoma a esos mismos efectos, por lo que se debe plantear la idoneidad del espacio provincial.

En cuanto a los espacios supraprovinciales, expone que aún hoy no se ha realizado una simplificación necesaria de éstos, además de por su heterogeneidad porque las antiguas regiones administrativas no coinciden con las demarcaciones actuales de las Comunidades Autónomas.

Todo esto encuentra explicación en la teoría, que expone el libro, de la reducción del aparato estatal en la periferia. Arenilla propone que la división normal en la periferia sea la Comunidad Autónoma. Ese escalón habría de contener la Administración estatal imprescindible, con ello se mitigaría el efecto competencia territorio y se favorecería la coordinación entre las Administraciones estatal y autonómica. Para el autor, hasta ahora el Estado no ha tenido en cuenta la nueva división territorial en Comunidades Autónomas. De los once Ministerios Civiles con red periférica, sólo tres se han adecuado a la nueva situación, y de las doce redes periféricas localizadas de la Administración del Estado de ámbito supraprovincial, sólo seis coinciden con el territorio de las Comunidades Autónomas.

En el estudio de las divisiones siguiendo accidentes naturales, el autor pone de manifiesto cómo un espacio natural condiciona la implantación de la estructura administrativa en el territorio. En el caso de los puertos y costas, esto se ve acrecentado porque muchas de las actividades administrativas que se realizan en estos espacios están relacionadas con la soberanía del Estado. Piensa que se hace necesaria una reorganización de medios para evitar duplicidades y, sobre todo, luchas de intereses en un espacio tan importante. Hace también el autor un estudio minucioso y pormenorizado de las provincias insulares y de las plazas de soberanía por tener éstas una situación peculiar.

\* \* \*

Arenilla, en el capítulo V, estudia a los titulares de estos órganos periféricos. Como consecuencia de las redes fragmentadas y dispersas, a las que antes ha aludido, afirma desde el inicio de su exposición unas características similares para los delegados de la Administración periférica.

Trata, en primer lugar, de los delegados de los Ministerios. Recuerda que la reforma que se inicia en 1981 contempla como delegado más generalizado al director provincial; éste sustituye al delegado provincial de cada Ministerio, salvo en el caso de Hacienda, que sigue conservando la denominación tradicional. Ello hace que se convierta en un jefe cualificado de cada Ministerio en la provincia, pero señala que es incapaz de realizar una integración efectiva de todas las jefaturas que teóricamente deberían depender de él y la razón es la falta de competencia jerárquica efectiva. Otros delegados a los que hace mención el autor son los delegados territoriales y los comisionados. El aspecto que resalta es la ambi-

güedad que existe en la vinculación jerárquica; así, el director territorial se somete a la autoridad del delegado del Gobierno si lo hubiera, y en caso contrario, a la del gobernador civil de la provincia en que radique su sede. Para Arenilla, resulta dudosa la subordinación de un órgano de competencia territorial, de ámbito normalmente superior a la provincia, a una autoridad de competencia provincial como es el caso del gobernador civil. La explicación la encuentra en la no coincidencia, a veces, de la sede de la Dirección Territorial con la sede de la Delegación del Gobierno, dándose el caso entonces de que un órgano pluriprovincial está sometido a una Delegación Provincial, aun siendo éste el Gobierno Civil.

En cuanto a los delegados de competencia general, según Arenilla, aquellos que sin tener unas funciones definidas sobre cada aspecto de la actividad administrativa, sí tienen una autoridad sobre los delegados funcionales de cada Ministerio y de los respectivos organismos autónomos, les faltan instrumentos para que puedan denominarse así. Empezando por el delegado del Gobierno, demuestra que sus funciones son principalmente de naturaleza política al no concretarse en instrumentos efectivos, como son la jerarquía y la intervención real en el nombramiento de los directores provinciales. Algo similar ocurre con el gobernador civil. La autoridad de éste sobre el resto de las delegaciones puede verse reducida a su autoridad política o personal, que no siempre prevalecerá, por la inexistencia de una apoyatura legal que le permita imponer una jerarquía efectiva. Concluye el autor afirmando que el gobernador civil, desde esta perspectiva, es fundamentalmente un jefe político, y esto lo corrobora el tipo de funciones que realmente realiza. Trata la situación de las competencias de los delegados insulares como idénticas a la del gobernador civil, si bien matiza que la Administración periférica en el nivel insular cuenta con menos jefaturas que en el ámbito provincial y, por tanto, con menos problemas.

En segundo lugar, estudia a los delegados de los organismos autónomos, advirtiendo que lo normal es que tengan un jefe de dependencia distinto del director provincial. La consecuencia inmediata que deduce de ello es la existencia de una pluralidad de delegaciones por provincia y Ministerio debido al gran número de organismos autónomos que existen. Basándose en la importancia cuantitativa y cualitativa de las funciones que realizan estos organismos, afirma que, aunque las jefaturas de los organismos autónomos en las provincias se hallan subordinadas orgánicamente al director provincial o territorial de su Ministerio, dependen en la práctica y en la realidad de la dirección del organismo autónomo. Aclara también la vinculación existente entre los órganos de la Administración central y los organismos autónomos afirmando que éstos mantienen una relación con sus Ministerios en sentido estricto que va más allá de la simple relación de tutela que fija la legislación vigente. Por tanto, y en consecuencia, la relación que mantienen con figuras como el delegado del Gobierno o el gobernador civil es muy débil. Según Arenilla, y desde el punto de vista prác-

tico, difícilmente estas jefaturas pueden asumir eficazmente competencias que conllevan funciones de gestión y de prestación de servicios; pero tampoco, desde el punto de vista orgánico, debido a que las relaciones entre éstos y los organismos autónomos se canalizan a través de los directores provinciales o territoriales, y ya hemos apuntado que piensa que la competencia general de éstos es supuesta y no real.

Se aborda también en este capítulo el sistema de nombramiento de los delegados realizando una secuencia histórica de cada Ministerio y una clasificación según el tipo de nombramiento, que no expongo por su extensión, pero que recomiendo a todos aquellos que quieran tener una visión profunda y minuciosa al respecto.

Afirma Arenilla que los Reales Decretos 1.801/1981, de 24 de julio, y 1.223/1983, de 4 de mayo, que son un intento de reordenar el sistema general de nombramientos, no parten de un análisis profundo de la situación, y la prueba es que sólo regulan el nombramiento de los directores provinciales y territoriales el primero y el de los directores comisionados el segundo. Este sistema de nombramiento no implica que se elija para esos cargos a quien está más capacitado, lo cual lleva al autor a manifestar que los peldaños de director provincial o territorial no se pueden considerar, en general, dentro de la carrera profesional y sí quizá dentro de la política. Este y otros aspectos le hacen dudar de la posibilidad de una carrera administrativa en el nivel periférico, lo cual no le extraña al entenderlo como un reflejo de lo que ocurre a nivel general en la Administración española.

\* \* \*

El capítulo VI ofrece, en primer lugar, una serie de cuadros que resumen y prueban de una manera gráfica y numérica lo que anteriormente ha ido exponiendo. Reflexiona el autor sobre la adecuación entre las redes que pertenecen a un Ministerio y las funciones que éste debe desempeñar, afirmando que en muchas ocasiones esas divisiones responden a criterios corporativos-burocráticos.

Para terminar estudia un tema que ya había apuntado en otros capítulos: la relación entre los órganos periféricos y las Comunidades Autónomas. En opinión de Arenilla, en el momento actual cualquier reforma de la Administración periférica tiene fuertes implicaciones en las Comunidades Autónomas. La gran cuestión, que no se ha abordado en ningún momento y que es el eje de la reforma periférica, es el papel que debe corresponder al Estado en el Estado de las Autonomías. Le llama la atención que no se haya producido un debate nacional sobre la modernización de la Administración periférica, entendiéndolo que quizás tras la promulgación de la Constitución no hubiera sido aconsejable, pero que en los momentos actuales el estado de la situación lo requiere e incluso podría unirse al



tema de la ampliación de competencias para las Comunidades Autónomas. En cambio, la política que se practica para la Administración periférica, argumenta Arenilla, es la de dejar pasar el tiempo. Una de las causas de ello pudiera ser el escaso conocimiento de la estructura periférica por parte de las autoridades; a ello añade el autor que el traspaso de las competencias ha supuesto para las diversas delegaciones la idea de un proceso de automutilación, oponiéndose los funcionarios con más poder al traspaso a las Comunidades Autónomas. Pero la Administración periférica debe ir adaptándose ya a la nueva situación no sin que antes se realice una definición de los conceptos más utilizados —algo primordial para el autor—, porque esta carencia de definición nos remite a su vez a la falta de un plan de reforma. Pocas veces en la historia de nuestro país, dice Arenilla, se han dado circunstancias más favorables para entrar a fondo en la reforma de la Administración periférica. Sin embargo, no se ha realizado. Ello indica, para el autor, que las voluntades políticas que se han ido sucediendo a lo largo de estos años han coincidido en dejar morir a la Administración periférica, lo cual considera que es grave, sobre todo porque la Administración del Estado en el territorio tiene que competir frente a la Administración autonómica y local y su imagen entre los ciudadanos puede verse muy resentida.

No olvida recordar que todo lo que se ha estudiado encierra problemas políticos estrictos, de los cuales deriva una serie de cuestiones abiertas sobre la eficacia administrativa que habrá que resolver.

\* \* \*

A modo de resumen, hay que decir que el libro plantea como imprescindible el análisis de la Administración periférica en las Comunidades Autónomas, subrayando que el Estado no dejará de ser tal por basar su Administración periférica en la circunscripción autonómica. Señala que uno de los rasgos que actualmente la definen es la descoordinación, que no es sino la consecuencia de la descoordinación interministerial e intraministerial, agravada por la existencia de los organismos autónomos, direcciones generales u otras unidades que compartimentalizan más allá de la lógica la Administración. A ésta añade la dispersión y la fragmentación.

La tesis que mantiene en el trabajo parte de la simplificación de la red periférica para que se ajuste a la nueva organización espacial del Estado. Esta debe acomodarse a la nueva división territorial, que tiene a la Comunidad Autónoma como elemento básico. Nada impide que el artículo 141.1 se interprete de forma amplia. La provincia, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, debe entenderse, según Arenilla, desde la proyección de dichas actividades en ese espacio y no como mandato de establecimiento de órganos administrativos en ese marco espacial.

El objetivo, para él, sería diseñar una presencia estatal en el territorio buscando llegar a un equilibrio con una cuidadosa delimitación de la implantación y con un justo balance financiero. Esta implantación territorial debe ser propia, no teniendo por qué acomodarse, según su opinión, a las redes periféricas existentes. El mantenimiento de éstas ha estado en relación con el número de funcionarios superiores que los Ministerios tienen fuera de los servicios centrales. La modernización de la Administración tiene que considerar la ubicación profesional de éstos y el resto de los funcionarios. Sería necesaria la permanencia del Estado en todas las Comunidades Autónomas, lo que no le resulta óbice para considerar que la presencia del Estado ha de ser lo más reducida posible.

Según Arenilla, el modelo a seguir se centra en la figura del delegado del Gobierno como jefe de las Administraciones periféricas. En un escalón inferior se hallaría el gobernador civil como órgano desconcentrado de aquél y jefe de la Administración periférica en la provincia. Esta básicamente estaría compuesta por las delegaciones prestadoras de servicios estatales, suprimiéndose todas las delegaciones que se han denominado funcionales, excepto las de Hacienda. Con el modelo propuesto, la presencia del Estado queda garantizada y se consigue a la vez la no interferencia con las Comunidades Autónomas.

Para llevar a cabo este modelo se debe superar el miedo del Estado a su automutilación y la capacidad de las Comunidades Autónomas de asumir eficazmente todas las competencias que se le transfieran. Esto sólo se puede lograr con la voluntad política de todas las autoridades implicadas.

*M. Nieves Saniger Martínez*

JOAN OLIVER ARAÚJO, *La objeción de conciencia al servicio militar*, Prólogo del Dr. Luis López Guerra, Editorial Civitas-Universitat de les Illes Balears, Colección Monografías Civitas, Madrid, 1993, 505 págs.

Es evidente que el tema tratado en la obra, la objeción de conciencia al servicio militar, está rodeado de dudas y envuelto en la polémica, porque el mismo se ve afectado por las posturas personales de los ciudadanos frente a determinadas obligaciones impuestas por el Estado. Además, la tardía regulación legal de la objeción de conciencia, su defectuoso desarrollo reglamentario y las dubitativas resoluciones judiciales que sobre la misma se han dictado, no han logrado superar totalmente la inseguridad jurídica y la provisionalidad que sigue presidiendo, en ciertos aspectos, esta materia.

De forma clara y sencilla, el autor realiza una primera aproximación al concepto de objeción de conciencia, definiéndola como «la negativa a cumplir el deber jurídico del servicio militar, alegando que existe en el fuero interno un