

HACIA UNA REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO

Por JAVIER SALAS

Sumario: I. LA SITUACIÓN ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO CON ANTERIORIDAD AL ESTABLECIMIENTO DE LAS PREAUTONOMÍAS: 1. *El estado de la cuestión y los antecedentes inmediatos.* 2. *Modificaciones organizativas.*—II CREACIÓN DE RÉGIMENES PREAUTONÓMICOS Y DECRETOS DE TRASPASO DE COMPETENCIAS: SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: 1. *Características generales del proceso seguido.* 2. *Modificaciones en la organización administrativa.*—III. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN Y TRAS LA APROBACIÓN DE LOS CORRESPONDIENTES ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. *La opción del constituyente.* 2. *Algunas cuestiones de interés:* A) Técnica para realizar la reorganización periférica. B) Sobre el tipo de demarcación general de la Administración periférica. C) Ambito competencial de los órganos periféricos de la Administración estatal. D) Momento y procedimiento para llevar a cabo la reestructuración. E) El futuro de las actuales Comisiones provinciales y de los gobernadores civiles.

I. La situación organizativa de la Administración periférica del Estado con anterioridad al establecimiento de las preautonomías

1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

Antes de estudiar el tema objeto de la presente ponencia a la vista de la Constitución recientemente promulgada y plantear las posibles alternativas que, en materia tan relevante para el futuro político-administrativo del país, se abren al legislador y al gobierno del Estado, conviene, siquiera sea brevemente, dejar constancia de cuál es la situación organizativa que presenta la Administración periférica del Estado en estos momentos.

Como es bien sabido, la situación actual es fruto de una determinada concepción organizativa, el centralismo burocrático, llevada hasta sus últimas consecuencias en el marco de un sistema político —el franquista— que había rechazado —coherentemente, por lo demás, con la ideología que le inspiraba y los intereses socio-económicos que lo sostenían— no sólo la articulación regional del Estado, sino también la configuración de una Administración local dotada de amplias y sustantivas competencias.

Aunque por lo reiterado resulte ya tópico, no puedo por menos de remitirme al lúcido análisis que del tema llevara a cabo, hace ya bastantes años, García de Enterría sobre la Administración periférica en España y los problemas de la articulación con la Administración local (1), así como a los estudios que, siguiendo y desarrollando aquella línea, se recogen en la obra colectiva dirigida por S. Martín-Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política* (2).

Con todo lo que de simplificación supone sintetizar apretadamente en pocas palabras el resultado de tales investigaciones, se estará de acuerdo, sin embargo, en señalar que frente a la alternativa de un robustecimiento de la Administración local sobre la base de un modelo similar al anglosajón —ejecución autonómica a nivel local de la totalidad o de la mayor parte de las funciones estatales—, en España se optó (con la excepción, limitada, además, territorialmente, que supuso el paréntesis de la II República) por llevar hasta el extremo la vía ya iniciada y desarrollada durante el siglo XIX y el primer tercio del presente: el fortalecimiento organizativo y competencial de la Administración del Estado y, en consecuencia, el desapoderamiento máximo de las entidades locales. Desapoderamiento que tendrá, naturalmente, su reflejo en varios aspectos de los que aquí importa destacar exclusivamente el organizativo, caracterizado por la inflación burocrática tanto a nivel central como periférico y, desde luego, en no pequeña medida por el desarrollo de una auténtica constelación de entes públicos personificados, pero,

(1) Véase *La Administración española*, 1.ª edición de 1961. Hay dos ediciones posteriores, de 1964 y 1972, respectivamente.

(2) Tres volúmenes, Madrid, 1973.

obviamente, instrumentales de la propia Administración estatal, de la que dependen más o menos ampliamente a través de distintas técnicas.

No cabe duda que ha habido, especialmente a partir de finales de los años cincuenta, intentos de racionalizar tal esquema organizativo, pero no es menos cierto que de tal racionalización ni se ha derivado la más mínima ampliación de las competencias de las Corporaciones locales —más bien, precisamente, lo contrario— ni una mejora en la eficacia de los servicios prestados a la comunidad. Dos hitos significativos pueden aducirse al respecto. Uno, la transformación de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en órganos ya claramente periféricos de la Administración del Estado, en base tanto a la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 —por la que se crean los llamados planes provinciales de obras y servicios—, como al Decreto por el que se aprueba el Estatuto de gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958. Otro, la agrupación en delegaciones únicas a nivel provincial de los distintos servicios periféricos del Estado, hasta entonces dispersos en muchos casos, en una misma área en función de las diversas direcciones generales de los diferentes Ministerios por Decreto de 27 de noviembre de 1967, por el que se reorganiza la Administración civil del Estado (3).

Tanto de las Comisiones Provinciales como de las Delegaciones periféricas de los distintos Departamentos puede decirse que tienen asignadas competencias fundamentalmente instrumentales —de incoación y tramitación de expedientes, emisión de informes, etc.— y muy escasas de naturaleza propiamente decisoria, con lo que el alcance de tal reorganización no deja de ser limitado. Si a ello se añade, además, la elevada dosis de ineficacia y el fracaso en su función de coordinación de las Comisiones de Servicios Técnicos (4), junto con la ruptura que a través de las mismas se ha hecho del intento de «provincialización» del régimen local esbozado por la Ley de 1953, de reforma de las

(3) Vid. el comentario de T. R. FERNÁNDEZ: «La reforma de la organización administrativa en el decreto de 27 de noviembre de 1967», *RAP*, 1967, 54, pp. 445 y ss.

(4) Vid., en este sentido, T. R. FERNÁNDEZ: «La provincia como Corporación: las Diputaciones provinciales», en *Descentralización administrativa*, III, pp. 517 y ss.

Haciendas locales (5), tenemos prácticamente completo el panorama que ofrecía la Administración periférica hasta hace muy poco, panorama en el que hay que incluir la figura del gobernador civil, que, a pesar de las tentativas efectuadas por realzar sus funciones gestoras y coordinadoras a nivel periférico, a imitación del modelo prefectural francés, se ha mantenido en la doble misión que tradicionalmente le ha caracterizado en nuestro país: de guardián del orden público y de fiscalizador del ejercicio de las escasas competencias de las entidades locales (6).

De todo ello resulta que, sin perjuicio de la existencia de determinadas divisiones «especiales», de ámbito territorial superior o inferior, en función de las características de los servicios de que se trate (7), es el área provincial, configurada en el famoso Decreto de 30 de noviembre de 1833, la general y básica en la que se estructura la Administración periférica del Estado a través de las delegaciones de la mayor parte de los Ministerios, área territorial sobre la que se asientan igualmente para el ejercicio de sus respectivas competencias las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y los gobernadores civiles.

Excepción hecha de la creación de las Delegaciones Territoriales del desaparecido Ministerio de la Planificación, no ha habido ningún otro ejemplo reciente de superación del límite provincial y, mucho menos, de generalización de tal modelo a la

(5) *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de régimen local*, Sevilla, 1958, especialmente pp. 27 y ss. y pp. 149 y ss.

(6) *Vid.*, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, 2.^a ed., Madrid, 1964, pp. 83 y ss.

(7) *Vid.*, especialmente, GUAITA: *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975, pp. 68 y ss. Un ejemplo reciente de combinación de diferentes tipos de divisiones periféricas en relación con un mismo departamento es el que ofrece el Real Decreto 489/1979, de 20 de febrero, por el que se reorganiza la Administración Territorial de la Hacienda Pública, en el que, junto a las Delegaciones de Hacienda (de ámbito provincial, como hasta ahora), se prevé la creación de Delegaciones de Hacienda Especiales (de ámbito supraprovincial y a las que corresponde, entre otras funciones, las de «dirigir, impulsar, coordinar y controlar las Delegaciones de Hacienda situadas dentro del ámbito espacial que al efecto señale el ministro de Hacienda»: art. 4, 2) y de Administraciones de Hacienda (de ámbito inferior al provincial, y cuyo número y localización «se determinarán por el ministro de Hacienda atendiendo a circunstancias y criterios demográficos, geográficos y económicos», hasta un máximo de 250: artículo 25, 2, y disposición final primera). Por Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 1979 se ha fijado el ámbito territorial y la sede de las citadas Delegaciones especiales (11), siendo de notar que salvo en dos casos no coincide con el de los actuales entes preautonómicos, futuras Comunidades autónomas.

totalidad de la Administración periférica del Estado. Luego veremos cómo la Constitución parece querer mantener también este mismo esquema organizativo.

2. MODIFICACIONES ORGANIZATIVAS RECIENTES

Pues bien, la situación expuesta ha sido alterada recientemente en relación con dos de las piezas que integraban hasta ahora la organización periférica general del Estado, sin que, por el contrario, se haya visto afectada, al menos decisivamente, la restante. Ello se ha debido, en efecto, tanto a la sustitución de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos por dos nuevas Comisiones, igualmente del mismo ámbito territorial —la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales y la Comisión Provincial de Gobierno—, como al nuevo intento de fortalecimiento de la figura del gobernador civil. La base normativa de tal reforma se halla en el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, sobre creación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal y otras medidas de reordenación de la cooperación del Estado con las Corporaciones locales y en los Reales Decretos 1467/1977, de 17 de junio, y 2668 y 2669/1977, de 15 de octubre.

No deja de ser curioso que en la primera fase de la reforma citada —Real Decreto-ley 34/1977 y Real Decreto 1467/1977— se lleva a cabo una pura y simple sustitución nominalista de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos por las flamantes —y de título cuya lectura deja sin respiro— Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales. Aunque la composición de unas y otras difiera, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que de las nuevas Comisiones forman parte, en todo caso, además de determinado número de representantes de Corporaciones locales, los delegados de los Ministerios en la provincia y, en segundo término, que tales Comisiones asumen «las competencias actualmente atribuidas» a las de Servicios Técnicos (art. 10, 2, del Decreto-ley), si bien el Decreto 1467/1977 matizará que «en todo lo relativo a la *cooperación* en la Administración estatal y la local» (art. 10, 1). Bien enten-

dido que ni en una ni en otra disposición hay mención alguna explícita sobre la *supresión* de las Comisiones de Servicios Técnicos. Incluso podría pensarse, a partir de la redacción del precepto últimamente citado, que dichas Comisiones no quedaban suprimidas, sino solamente absorbidas por las nuevas, algunas de sus competencias.

El panorama se despejará ya claramente, tras el titubeo inicial, unos meses más tarde, en octubre concretamente, con el Real Decreto 2668/1977, en cuya disposición final primera se dispone explícitamente la extinción de las Comisiones de Servicios Técnicos. Ello es consecuencia, sin duda, de la modificación del proyecto inicial, ya que en este Decreto se crea un nuevo tipo de Comisión Provincial, la de Gobierno, que viene a añadirse a la de Colaboración. Se mantiene la composición de esta última (presidida por el gobernador civil, el pleno de la misma está constituido por el presidente de la Diputación, el alcalde del Ayuntamiento de la capital, ocho alcaldes más, designados entre los de la provincia y los delegados provinciales de los Ministerios civiles que radiquen en la misma) y se configura la primera con base exclusivamente en autoridades y funcionarios de la Administración estatal (presidida igualmente por el gobernador civil, el Pleno de la Comisión de Gobierno está integrado por todos los delegados provinciales de los Ministerios civiles que radiquen en la provincia, el secretario general del Gobierno Civil y el abogado del Estado jefe, que actuará como asesor).

Según el preámbulo del Decreto 2668/1977, esas «dos Comisiones han de constituir... los pilares de la actuación del Estado en cada provincia, bajo la superior dirección y presidencia del gobernador civil». Y a tal efecto, y al igual que se intentara cuando se crearon las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, se dispone la integración en una u otra Comisión como Comisiones delegadas (de la Comisión de Gobierno) o como Subcomisiones (de la de Colaboración) de una serie de Comisiones y Juntas aisladas (8), lo que demuestra la ineficacia práctica de la tenta-

(8) Por sendas Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 15 de enero de 1979 se regulan la composición y funciones respectivas de las Subcomisiones de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales y de las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Gobierno.

tiva realizada hace más de veinte años (9). Pero es que, además, en la normativa que comentamos se contiene el germen de nuevas rupturas del pretendido cierre organizativo —sin demasiada relevancia jurídica, por otra parte, dada la independencia que, de hecho, seguirán teniendo tales Comisiones delegadas y Subcomisiones— cuando se admite explícitamente la constitución como «órgano independiente» de la también nueva «Comisión Provincial de inspección financiera» (disp. final 2.^a, 6, del Decreto 2668/1977).

No creo que sea necesario referirse aquí con detalle a las competencias y funciones encomendadas a las Comisiones a que vengo aludiendo. Baste con señalar, con palabras del propio preámbulo del Decreto últimamente citado, que la Comisión Provincial de Gobierno se configura como «órgano de *coordinación exclusivo de los servicios periféricos* de la Administración del Estado, bajo la presidencia del gobernador civil», mientras que la Comisión de Colaboración se constituye como «órgano de *composición mixta* que asume el papel desarrollado hasta la fecha por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en orden a la *cooperación entre los entes locales y los servicios periféricos del Estado*». En todo caso, lo que sí conviene destacar es que las competencias y funciones que se ponen al servicio de tales objetivos de coordinación o cooperación, según los casos, no pasan de ser mayoritariamente instrumentales —de informe, estudio, asesoramiento o propuesta— y no sustantivas y decisorias (10), con lo que el nivel de desconcentración conseguido es poco menos que nulo.

Además de la *cariocinesis* de la Comisión de Servicios Técnicos, la reforma ha tratado, al mismo tiempo, de realzar la figura del gobernador civil—segunda de las piezas afectadas por aquélla, tal como anunciaba antes—en una línea fracasada hasta ahora. Y ello se hace tanto sobre la base de las funciones que asume aquél de acuerdo con las disposiciones aludidas, como del Real Decreto 2669/1977, de 15 de octubre, por el que se regula la estructura orgánica de los Gobiernos civiles. Decreto

(9) Vid. el artículo 56, d), y disposición final primera del Estatuto de Gobernadores de 1958.

(10) Vid. los artículos 8 y 11 del Decreto 2668/1977.

que, aun reconociendo la provisionalidad de la medida (en su preámbulo anuncia la necesidad de «acometer posteriormente una más completa reordenación de la organización periférica de la Administración del Estado»), trata de dotar de una adecuada base burocrática a unos órganos que hasta ahora habían carecido notoriamente de ella. Tras insistir en la posibilidad por parte del Gobierno de nombrar subgobernadores civiles «para aquellas provincias que lo estime oportuno» y en la existencia de delegados del Gobierno en las islas de Baleares y Canarias (lo que ya estaba previsto en el decreto de gobernadores de 1958), determina el establecimiento de una serie de «unidades básicas» (Asuntos generales, Administración local, Derechos ciudadanos y Asociaciones, Coordinación administrativa provincial, Autorizaciones administrativas y Gabinete técnico), unidades que han de agruparse en servicios y secciones, fijándose el número de los primeros en función de tres categorías en las que se integran las distintas provincias.

Está por ver, sin embargo, en qué medida tan ambiciosa estructura burocrática —generalizada a la totalidad de los Gobiernos civiles— va a ser efectivamente dotada de los medios materiales y personales necesarios para el desempeño de las correspondientes tareas. Y en el supuesto de que así fuera —lo que, por lo menos, puede dudarse a la vista de los resultados derivados del Estatuto de 1958—, no parece que tal estructura vaya a suponer absorción alguna de la propia de las Delegaciones ministeriales, cuyas funciones quedan intocadas en las disposiciones examinadas. Si ello es así, cabe legítimamente preguntarse si la reorganización y fortalecimiento de los Gobiernos civiles no supone, en realidad, una duplicación burocrática contraria a los principios de economicidad de medios y de eficiencia, tan enfáticamente proclamados (arts. 3 y 29 de la LPA) como escasamente aplicados en la práctica.

Pero aún más relevante que la pregunta formulada pueden serlo aquellas otras que se planteaba hace poco Muñoz Machado en un reciente y sugestivo trabajo sobre la Administración periférica (11), en el que, tras examinar las reformas a que hemos

(11) «Administración periférica: observaciones sobre su reforma», en el *Volumen conmemorativo del CXXV aniversario de la revista «El consultor de los Ayuntamientos*

aludido, cuestiona críticamente, yendo directamente al fondo del problema, el sentido que tiene fortalecer o, cuando menos, afirmar el protagonismo de tal tipo de Administración, robusteciendo, además, la posición de los Gobiernos civiles ante un proceso de reforma del régimen local y la introducción del nivel regional a través de lo que llegarían a ser las Comunidades autónomas, una y otra claramente esbozadas—al menos en sus líneas de principio—cuando se publican las disposiciones citadas. Y es que tales reformas—en opinión, que comparto, del autor citado—suponen, ni más ni menos, que un atentado frontal a la posibilidad del desarrollo de otras alternativas largamente auspiciadas por la generalidad de la doctrina y que ahora, por fin, pueden llegar a tener virtualidad: el robustecimiento de las entidades locales, en base a una efectiva descentralización, y la creación y consolidación de un sistema de autonomías regionales efectivas. ¿Cómo es que, a las puertas mismas del logro de uno y otro de tales objetivos, se opta por consolidar y robustecer a la Administración periférica del Estado, que es, justamente, el nivel que, de acuerdo con aquéllos, habría, lógicamente, que suprimir o, al menos, reducir al máximo posible?

La contestación a esta pregunta no puede situarse, como es obvio, en otro plano que en el político, y cabría formularla de la siguiente manera: el Gobierno que ha dictado las disposiciones a que venimos refiriéndonos ve cuando menos con recelo la transformación del modelo burocrático de Administración centralizada por uno nuevo en el que adquieren efectiva relevancia tanto las autonomías políticas de las Comunidades autónomas como la descentralización administrativa en favor de las entidades locales.

Aprobada la Constitución, se trata de acomodar a sus normas y principios inspiradores la organización administrativa actualmente vigente y, en concreto, la de la Administración periférica del Estado, cuestión que está en estrecha relación con el establecimiento de las Comunidades autónomas (12). Cuáles son las

y de los Juzgados», Madrid, 1977, pp. 217 y ss. *Vid.*, también, del mismo autor, «El Gobierno y la Administración regional», en la obra colectiva dirigida por T. R. FERNÁNDEZ, *Las autonomías regionales*, I, Madrid, 1977, pp. 403 y ss. y esp. pp. 408 y ss.

(12) A punto de entregar este trabajo a la imprenta, se publica en el «BOE» del 3 de mayo de 1979 el Real Decreto 899/1979, de 27 de abril, sobre organización del

posibles alternativas organizatorias y, dentro de ellas, las que se ajustan y las que se oponen al modelo constitucional, es el objeto de reflexiones ulteriores, con anterioridad a las cuales debemos, sin embargo, hacer alguna referencia al tema en los llamados Regímenes preautonómicos.

II. Creación de regímenes preautonómicos y decretos de traspaso de competencias: Su incidencia en la organización periférica de la Administración del Estado

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCESO SEGUIDO

Al poco tiempo, precisamente, de haberse iniciado la reforma de la Administración periférica del Estado a que he venido aludiendo y antes, incluso, de ser completada en el sentido que

Ministerio de Administración Territorial, creado por el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, por el que se reestructuran determinados Organos de la Administración Central del Estado. Al margen de la clara inconstitucionalidad, en mi opinión, de la segunda disposición citada, en la medida en que se apoya para llevar a cabo una reorganización ministerial que debería haberse operado por Ley o en virtud de un Ley (artículo 103.2 de la Constitución) en un Decreto-ley (el de 8 de octubre de 1978, sobre medidas económicas), cuya fuerza deslegalizadora en relación con tal materia debe entenderse caducada, aunque no se fijara plazo para realizar tal operación (art. 26), en todo caso, desde la entrada en vigor del nuevo texto constitucional—siendo, por lo demás, muy dudoso que se haya respetado en este supuesto la finalidad prevista con tal deslegalización: «obtener una mayor economía en los gastos públicos»—, lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 1 del citado Decreto 708/1979, se ha creado el referido Departamento ministerial, «que asume las funciones que corresponden a la Administración Central del Estado en relación con las Comunidades autónomas, Entes preautonómicos y Administración local, así como las unidades y competencias específicas de la Dirección General de Administración Local». Del Decreto 999/1979 interesa destacar lo relativo a la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos, a la que se encomienda el ejercicio de las «competencias relativas al proceso de constitución de las Comunidades autónomas, a la transferencia a las mismas de funciones originarias de la Administración Central y a la coordinación entre las actividades de la Administración y de dichas Comunidades en orden al ejercicio de las funciones que hayan asumido o les hayan sido transferidas» (art. 4.1).

Por otro lado, y desde una perspectiva diferente, es de notar, igualmente, por la conexión que presenta con el tema objeto de esta Ponencia, que en el reciente Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia («BOE» de 4 de mayo), se crea en su seno la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, «con las funciones de elaborar, para su aprobación por los órganos competentes, las directrices y disposiciones necesarias para que la acción política y administrativa de las autoridades y órganos de la Administración periférica del Estado se ajuste a la política general del Gobierno y la de adoptar los medios necesarios para que estas directrices y disposiciones sean transmitidas a dichos Organismos y puestas en práctica por ellos» (art. 3.º). Finalmente, en el mismo Decreto se dispone que «la Oficina de Coordinación, con su actual estructura y funciones, se denominará en lo sucesivo Dirección General de Coordinación de la Administración Central del Estado» (art. 4.º).

hemos visto, va a ponerse en marcha, a partir del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña, el proceso de establecimiento de las preautonomías con la creación de los distintos entes autonómicos provisionales, proceso prácticamente completado ya en la actualidad, salvo en lo que respecta a una serie de territorios de encuadramiento más o menos polémico (13).

En qué medida la creación y constitución efectiva de los respectivos regímenes preautonómicos ha afectado al esquema organizativo de la Administración del Estado es el punto que quiero abordar en este momento. De entrada, no puedo por menos de destacar la circunspección y el recato con el que se ha abordado en las correspondientes disposiciones (Decretos-leyes y Decretos de desarrollo de cada uno de ellos) el tema de la transferencia de competencias de la Administración estatal a los distintos entes preautonómicos. En general, las fórmulas utilizadas al respecto tratan de evitar casi siempre la expresión clara de «transferencia o traspaso de competencias», empleando, por el contrario, casi siempre las de «transferencia o traspaso de la *gestión* o *administración* de funciones, actividades y servicios de la competencia de la Administración del Estado» (14).

Circunloquio que, evidentemente, tiene una intencionalidad precisa: evitar que, al menos con carácter general, se entienda que lo que va a traspasarse es la *titularidad* de competencias (sustantivas y decisorias) de la Administración del Estado (15). Al hablar del traspaso de la gestión o de la administración, se está, sin duda, aludiendo a algo menos sustantivo, a algo, en definitiva *instrumental*, procedimental, no decisorio en último término, lo que permite a la Administración estatal establecer distingos

(13) Sobre el tema me remito a la Ponencia de AMPARO RUBIALES: *Las Comunidades autónomas. Tipología y mapa territorial*.

(14) Vid., por ejemplo, el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña [art. 6.º, c)] y el Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre, por el que se desarrolla (art. 3.º, 1); el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco [art. 7.º, d)]; el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León [art. 6.º, c)], etc.

(15) En general, sobre la configuración jurídica de este tipo de competencias me remito a mi trabajo «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en la obra colectiva *Descentralización administrativa*, II, pp. 311 y s.

y matizaciones, mantener la potestad de dirección o la función resolutoria, desprendiéndose únicamente de funciones de incoación, impulso, informe o propuesta, o salvo supuestos aislados, arrinconando en límites bastante estrictos las verdaderas competencias decisorias transmitidas a los entes preautonómicos.

Esta es una característica que salta a la vista al leer la normativa reguladora de los distintos regímenes provisionales de autonomía. Sobre la misma podrán ofrecerse las explicaciones que se quieran—entre ellas, la de que tales regímenes son anteriores a la aprobación de la Constitución y, en consecuencia, el Estado no puede desprenderse de competencias realmente más relevantes—, pero el dato está ahí y de él se derivan importantes consecuencias, como vamos a ver a continuación.

Hasta la fecha (16) se han publicado, en dos períodos claramente diferenciados—anterior y posterior, respectivamente, a la publicación de la Constitución—una serie de decretos sobre traspaso de competencias de la Administración del Estado, concernientes, en el primer caso, únicamente a la Generalidad de Cataluña y al Consejo General del País Vasco (17) y, en el segundo, a la Junta de Galicia, Diputación General de Aragón, Consejo del País Valenciano y Junta de Andalucía (18), no coincidiendo, por lo demás, en todos los supuestos el número y la especie de las materias traspasadas (19) que, en su conjunto, hacen referencia a agricultura, industria, comercio, urbanismo, interior, turismo, actividades molestas y transportes. No voy a enumerar cuáles son las competencias efectivamente traspasa-

(16) Finales de abril de 1979, en que se redacta la versión definitiva de la presente Ponencia de cara a su publicación.

(17) Se trata de los Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386, de 23 de junio de 1978, y 2115/1978, de 26 de julio, relativos a la *Generalitat* de Cataluña, y de los Reales Decretos 1981/1978, de 15 de julio, y 2488/1978, de 25 de agosto, concernientes al Consejo General del País Vasco. Posteriormente, por sendas Ordenes de la Presidencia del Gobierno, de 17 de enero y de 3 de marzo de 1979, se han desarrollado, en materia de investigación agraria, los Reales Decretos 1383/1978 y 1981/1978, citados, referentes, respectivamente, a los dos entes preautonómicos mencionados.

(18) Se trata, respectivamente, de los Reales Decretos 212, 298 y 299, de 26 de enero, y 698, de 13 de febrero, todos ellos de 1979. Por otro lado, se han dictado también los Reales Decretos 684, 695 y 1014 de 13 de febrero de 1979, sobre transferencia de competencias en materia de Interior a la Diputación General de Aragón, al Consejo del País Valenciano y a la Junta de Galicia, respectivamente.

(19) Salvo raras excepciones, las funciones transferidas en cada materia a cada uno de los citados entes preautonómicos son prácticamente idénticas, coincidiendo, por lo demás, incluso literalmente, la redacción de las correspondientes normas de traspasos.

das, ni menos aún valorar en concreto el alcance efectivo de cada una de ellas en las diferentes materias—todo lo cual excede los límites de este trabajo—, pero puedo decir que, en términos generales, las competencias transferidas son de escasa relevancia, salvo en urbanismo e interior, y parcialmente en transportes, donde, además, los decretos respectivos no se limitan a traspasar funciones que en la actualidad están atribuidas a órganos periféricos, sino también, e importantes, a órganos centrales de la Administración del Estado o a entes dependientes de la misma.

De ahí que no pueda sorprender en absoluto la muy escasa, en algunos incluso nula alusión, que en tales Decretos se hace a la incorporación o al traspaso de órganos de la Administración del Estado al ente preautonómico o a la supresión del mismo. Si la transferencia *material* de competencias no viene complementada o seguida de una alteración *organizativa* con alguno de los efectos apuntados, poco relevante ha de ser aquélla en la medida en que pone de manifiesto la subsistencia sobre una misma materia de al menos dos niveles organizativos (el preexistente y el que se ha creado con el régimen preautonómico). Esta es, precisamente, la impresión general que se desprende de la lectura de los Decretos antes referidos con las excepciones a que aludiremos en seguida. En otras palabras, que tras las transferencias producidas en ocho materias ciertamente significativas en teoría, a duras penas puede hallarse algún indicio de modificación orgánica en el seno de la Administración estatal.

De los dos aspectos, material y orgánico, del traspaso de competencias, es, sin duda, el segundo el que menos atención recibe en las propias normas creadoras y reguladoras de los respectivos entes preautonómicos, como si sus redactores hubiesen sido conscientes de la escasa trascendencia que sobre tal aspecto habrían de tener los distintos traspasos. De hecho, no existe otra referencia que la contenida en una fórmula, ambigua y polivalente, no dirigida específicamente a afrontar el punto indicado, como la siguiente, que se repite en todos los Decretos que desarrollan los Decretos-leyes de creación de los correspondientes entes preautonómicos: «Los acuerdos de transferencia de competencias citados regularán también, en su caso, las formas de

ejecución de las funciones, actividades, servicios transferidos y la situación de los funcionarios, pudiendo utilizar a estos efectos medios personales y materiales de la Administración del Estado» (20).

No parece, en efecto, que el precepto citado haya afrontado el problema. Es más, da la impresión que lo que pretende abrir es la posibilidad «normal» de que, sin modificar la estructura organizativa estatal, los entes preautonómicos se sirvan o «utilicen» los medios personales (funcionarios) y materiales encuadrados en aquélla, lo cual no significa, necesariamente, la modificación o supresión de los órganos a que tales medios estuviesen adscritos hasta entonces, siempre y cuando el trasvase de unos y otros no sea total, supuesto éste que, a la vista de los Decretos de transferencia tantas veces citados, es, desde luego, rigurosamente excepcional.

La observación efectuada se confirma con la lectura del Real Decreto 2218/1978, de 15 de septiembre, por el que se determina el régimen del personal de la Administración del Estado que quede afectado por las transferencias de funciones y servicios a los entes preautonómicos, Decreto que, lógicamente, de acuerdo con su propio enunciado y finalidad específica, margina toda consideración del aludido aspecto organizativo (21).

2. MODIFICACIONES EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Aunque escasas en número, se han producido, tal como señalé antes, algunas modificaciones organizativas en el seno de la Administración estatal, como consecuencia del traspaso de competencias en determinadas materias (22). La más relevante es,

(20) Vid., por ejemplo, los Reales Decretos 2543/1977, sobre la *Generalitat* de Cataluña (art. 3.º, 2); 474/1978, sobre la Junta de Galicia (art. 3.º, 2), y 477/1978, sobre el Consejo del País Valenciano (art. 3.º, 2).

(21) Sobre el tema al que se refiere el Decreto aludido me remito a la Ponencia de PARADA, *Constitución, burocracia y Comunidades autónomas*.

(22) Por cierto que, aparte de lo que se dirá a continuación, en las Ordenes antes citadas de 15 de enero de 1979 por las que se regulan, respectivamente, la composición y funciones de las Subcomisiones de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales y de las Comisiones Delegadas de la Comisión Provincial de Gobierno, se contiene una disposición adicional, de redacción similar, según la cual «Los órganos regulados en la presente Orden acomodarán

en mi opinión, la «absorción» de FEVE (23) por parte de la Generalitat de Cataluña y del Consejo General del País Vasco (24), en lo que se refiere a los medios materiales y personal adscritos a ese organismo en los territorios respectivos de uno y otro ente. En efecto, de acuerdo con el artículo 15, 2, de los Reales Decretos 2115/1978 y 2488/1978, «los servicios ferroviarios explotados en la actualidad por FEVE en territorio» de Cataluña y del País Vasco «pasarán a ser explotados con el mismo carácter en que vengan siéndolo» por la Generalidad y por el Consejo General, respectivamente, a los «que FEVE hará entrega de todos los bienes afectados o incorporados a su explotación, con asunción plena» por tales entes «de las obligaciones laborales respecto a su personal». Debe notarse, sin embargo, que el párrafo siguiente del precepto mencionado obliga a tales entes, «en tanto no se establezca otra cosa al aprobarse el Estatuto de autonomía» a remitir «anualmente al Gobierno los presupuestos de explotación de dichos ferrocarriles para su aprobación e inclusión, en su caso, en los presupuestos generales del Estado, de la subvención compensadora de la insuficiencia económica de la explotación».

su funcionamiento y composición, en su caso, a lo que establezcan las disposiciones por las que se traspasan competencias de la Administración del Estado a los Entes preautonómicos».

(23) Sociedad estatal dependiente actualmente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Si lo traemos aquí a colación, a pesar de que no se trata de un órgano periférico de la Administración estatal, es no sólo por la relevancia del traspaso, sino también en base a la consideración, apuntada más atrás, de que la introducción del nivel regional—incluso en la fase preautonómica—puede y debe producir modificaciones en el seno tanto de la Administración periférica del Estado como, igualmente, en la central y en la organización institucional del Estado; es decir, en un ámbito en el que se insertan, al fin y al cabo, como es sabido, entes instrumentales para el cumplimiento de los fines de aquél.

(24) Tal incorporación no se ha producido, en cambio, en el caso de Galicia, Andalucía y País Valenciano, a cuyos organismos preautonómicos se han transferido, con el mismo alcance, prácticamente, que a los entes citados en el texto, distintas competencias en materia de transportes. Aunque seguramente la falta de mención, en los dos primeros supuestos, se debe a la ausencia de operatividad de FEVE en los respectivos territorios; en el tercero, la exclusión ha sido expresa. Vid., en este sentido, el artículo 28 del Real Decreto 299/1979, de 26 de enero, según el cual, no obstante transferirse con carácter general al Consejo del País Valenciano las competencias sobre establecimiento, organización, explotación e inspección de los ferrocarriles y tranvías «cuando no tengan ámbito nacional, discurran íntegramente por el territorio del País Valenciano y no estén integrados en RENFE», «Continuarán siendo de competencia estatal y seguirán explotados por FEVE con el mismo carácter con que vienen siéndolo en la actualidad los servicios ferroviarios de Valencia a Liria y Bétera, Valencia—Rafelbuñol, Valencia—Grao, Valencia—Villanueva de Castellón y Alicante—Denia».

Muy escasa es, por el contrario, la relevancia que puede representar el traspaso a los entes preautonómicos citados de las «Oficinas de información turística», sitas en determinadas provincias (25), si se tiene en cuenta la índole de las funciones encomendadas a las mismas (26). Aunque órganos traspasados y, por tanto, a partir de ahora encuadrados organizativamente en los entes citados, han de realizar «por delegación de la Secretaría de Estado de Turismo las funciones de información y distribución del material turístico que aquélla les suministre», lo que supone un curioso y por ahora único supuesto de utilización parcial por la Administración estatal de un órgano que ha pasado a ser del ente preautonómico. Sobre las posibilidades que la extensión de una fórmula de este tipo ofrece, me remito a lo que señalo más adelante.

Mayor trascendencia tiene el traspaso de las Comisiones Provinciales de Urbanismo a los distintos entes preautonómicos (27), en la medida en que no sólo dejan de ser órganos de la Administración periférica del Estado en el ámbito de los respectivos territorios para convertirse en órganos de los entes citados, sino que asumen, en este caso, competencias de gran relevancia. No hay que olvidar, sin embargo, que tales entes no tienen una completa libertad organizativa con respecto a los órganos citados, ya que, además de que la propuesta de modificación de su composición ha de ser aprobada por el ministro de Obras Públicas y Urbanismo, ha de asegurarse en ellos, en todo caso, «una adecuada representación de los servicios del Estado» (28).

(25) Vid. los Reales Decretos de transferencias 2115/1978, a la *Generalitat* de Cataluña (art. 9.º, 1); 2488/1978, al Consejo General del País Vasco (art. 9.º, 1); 212/1979, a la Junta de Galicia (art. 6.º, 1); 298/1979, a la Diputación General de Aragón (art. 21, 1); 299/1979, al Consejo del País Valenciano (art. 20, 1), y 698/1979, a la Junta de Andalucía (art. 42, 1).

(26) Vid. el artículo 9.º del Decreto 3319/1974, de 28 de noviembre, orgánico de las Delegaciones del Ministerio de Información y Turismo y de sus Oficinas de Turismo, vigente en lo que respecta a la materia que aquí interesa destacar, a pesar de la transformación posterior de aquel Departamento.

(27) Vid. los Reales Decretos de transferencias 1385/1978 (art. 5.º, 2), 1981/1978 (artículo 32, 2), 212/1979 (art. 29, 2), 298/1979 (art. 15, 2), 299/1979 (art. 13, 2) y 698/1979 (art. 33, 2).

(28) Vid. los Reales Decretos citados en la nota anterior, respectivamente, en su disposición transitoria sexta; artículo 30, j); artículo 27, j); artículo 13, j); artículo 11, j); artículo 31, j). A propuesta de la *Generalitat* de Cataluña, se ha aprobado recientemente la nueva composición de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; la primera, por Real Decreto-ley 7/1979, de 20 de febrero (convalidado por el Congreso de Diputados en su sesión del día

Otro ejemplo similar al anterior, aunque de menos relevancia competencial, es la transferencia de funciones de las respectivas Comisiones Provinciales de Precios a las Comisiones de Precios de Cataluña y del País Vasco, que habrán de crearse bajo la directa dependencia de los entes correspondientes (29). También aquí desaparecen determinados órganos periféricos del Estado para crearse, en su lugar, otros órganos encuadrados ya en la organización preautonómica. Pero análogamente a lo que ocurre en el caso precedente, tales entes han de regular la composición de los nuevos órganos «en armonía con las normas que se establezcan con carácter general para las demás Comisiones Provinciales de Precios» (art. 4 del Decreto 1386/1978 y 21 del Decreto 1981/1978).

Habría que aludir, por último, a un ejemplo más de órgano que sufre alguna transformación sin llegar, no obstante, a ser traspasado a los entes preautonómicos referidos. Se trata de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, que se mantienen, no obstante transferirse a la Generalidad de Cataluña las funciones atribuidas a aquéllas en relación con los respectivos planes de obras y servicios, que ahora pasan a unificarse en un solo plan, cuya aprobación, y no sólo su elaboración, compete al ente preautonómico mencionado (30). Debe destacarse la importancia que tiene, en todo caso, la transferencia a la Generalidad (31) de tal competencia aprobatoria, que en el

18 de abril), y los tres restantes por Real Decreto 519/1979, de 20 de febrero. Sobre el traspaso de tales Comisiones, vid. E. ARCULLON, *Preautonomía y traspaso de competencias: la Generalitat y sus funciones en materia de urbanismo*, RDU, 1979, 61, páginas 68 y s.

(29) Por cierto, los únicos a los que se les ha transferido por ahora competencias en materia de mercado interior, excepción hecha de lo relativo específicamente a ferias interiores, que se ha traspasado solamente al Consejo del País Valenciano (artículos 22 a 25 del Real Decreto 289/1979). Por Decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña de 29 de enero de 1979 («D. O. de la G. de C.» de 16 de abril) se ha establecido la normativa reguladora de la «Commissió de Preus de Catalunya».

(30) Vid. el artículo 2.º, 2, del Real Decreto 2115/1978. Por Decreto de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña de 15 de enero de 1979 («D. O. de la G. de C.» de 16 de febrero) se ha aprobado parcialmente (ratificando, en realidad, como en la misma disposición se reconoce, la aprobación de la Diputación) el Plan de Obras y Servicios de Cataluña correspondiente a 1978 en lo que respecta a la provincia de Barcelona. El mencionado Decreto encomienda la ejecución del citado Plan a la Diputación barcelonesa y, en su caso, a los Ayuntamientos a los que se refiere el Plan en cuestión.

(31) Transferencia que, por cierto, no se ha dispuesto por ahora en favor del Consejo General del País Vasco ni de los demás entes preautonómicos.

régimen general corresponde actualmente al ministro de la Administración Territorial, a propuesta de la Subcomisión de Planes Provinciales de Obras y Servicios, integrada en la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales (32).

Al margen de los supuestos enumerados y con un alcance estrictamente marginal desde la perspectiva que aquí nos interesa, habría que aludir también a todos aquellos casos en que se determina la participación de representantes de los entes pre-autonómicos en el seno de órganos colegiados de la Administración del Estado y, viceversa, de representantes de ésta en órganos que se traspasan o se crean *ex novo* en la organización de tales entes. Así, cabe citar lo concerniente a la Comisión Central de Urbanismo, al órgano consultivo superior que se cree en los entes citados, a las Comisiones provinciales de Urbanismo y a las Juntas provinciales de coordinación en materia de transportes (33).

Mayor irrelevancia aún, desde nuestro punto de vista sobre el tema que analizamos, la ofrecen las reuniones del presidente de la Generalitat con los gobernadores de las cuatro provincias catalanas, reuniones que, a convocatoria y bajo la presidencia de aquél, ha autorizado una orden comunicada de la Presidencia del Gobierno de 26 de julio de 1978 (34), y que tienen como finalidad «la información y coordinación entre la Administración del Estado en Cataluña y la Generalidad en esta etapa preautonómica». Tanto por el modo de emanación de la orden referida, como por la ausencia de modificación efectiva de las competencias de los gobernadores civiles de las provincias citadas, me parece que no es de recibo la valoración de Argullol (35), que

(32) *Vid.* el artículo 7.º, a), del Real Decreto 1467/1977, citado *supra*.

(33) *Vid.* el artículo 5.º y la disposición transitoria sexta del Real Decreto 1385/1978; artículos 30, j), y 32 del Real Decreto 1981/1978; artículo 24, B, a), de los Reales Decretos 2115 y 2488 de 1978; artículos 26, B, a), 27, j), y 29 del Real Decreto 212/1979; artículos 13, j), y 15 del Real Decreto 298/1979; artículos 11, j), 13 y 36, B, a), del Real Decreto 299/1979; artículos 24, B, a), 31, j), y 33 del Real Decreto 699/1979. Por Decreto de la Presidencia de la Generalidad de 27 de septiembre de 1978 («D. O. de la G. de C.» de 2 de octubre de 1978) se ha creado la «Comissió d'Urbanisme de Catalunya», que es el órgano superior consultivo de la Generalidad en tal materia.

(34) Publicada el 31 de julio siguiente en el «D. O. de la G. de C.».

(35) *Vid.* su ponencia *La organización administrativa de las Comunidades autónomas*.

destaca, por el contrario, su «significación» y lo considera «un precedente interesante para interpretar lo previsto en el artículo 154 de la Constitución respecto al alcance de las funciones del Delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas».

A un último punto quisiera referirme antes de concluir el análisis de la situación organizativa a la luz de los Regímenes preautonómicos. Se trata del relativo a la configuración de las respectivas Comisiones mixtas de transferencia de competencias de la Administración del Estado a los diversos entes autonómicos provisionales, como órganos «de coordinación, estudio y consulta» durante «la fase de aplicación» de los correspondientes Decretos de traspasos, tal como se establece en cada uno de éstos (36). Si se tiene en cuenta que tal fase puede durar varios meses, e incluso años, hasta que entren en vigor los Estatutos de Autonomía—en los que, entre otras prescripciones, habrán de contenerse las bases para el traspaso definitivo de los servicios correspondientes a las Comunidades autónomas [art. 147, *d*), de la Constitución]—habrá de reconocerse la relevancia que, en principio, puede tener la consolidación, siquiera sea temporal, de tales órganos de composición paritaria en la estructura organizativa estatal, por muy limitadas que en la fase indicada puedan ser sus funciones, entre las que, sin embargo, destacan las de coordinación. Ahora bien, si se tiene presente que se trata de coordinar, a través de un mismo órgano, todos aquellos sectores materiales en los que se haya producido alguna transferencia de competencia del Estado a los entes preautonómicos—aunque hasta ahora son ocho como máximo los sectores afectados en relación con cada ente, es de esperar que aumenten en el lapso que media hasta la consolidación definitiva de las respectivas transferencias—, no creo que sea difícil convenir en que la ingente tarea que supone el debido cumplimiento de tal función coordinadora (37) puede ser harto ineficaz en la práctica.

Por lo demás, no parece que, a diferencia de lo ocurrido en la experiencia autonómica catalana durante la II República, las

(36) *Vid.*, por ejemplo, entre otros, los Reales Decretos de traspasos 2115/1978 (artículo 35), 2488/1978 (art. 37), 212/1979 (art. 34) y 698/1979 (art. 49).

(37) Que ha de simultanearse, además de con las otras citadas y la de propuesta «al Gobierno o a los Ministerios competentes (de) las medidas que estime precisas para su ejecución», con la de preparación de nuevos traspasos.

Comisiones mixtas puedan subsistir una vez producidos los tras-pasos definitivos (38), ya que sus competencias pueden ser perfectamente asumidas por los correspondientes delegados del Gobierno en cada una de las Comunidades autónomas. En este mismo sentido se ha pronunciado también Cosculluela, en un trabajo publicado recientemente (39).

III. La Administración periférica del Estado en la Constitución y tras la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía

1. LA OPCIÓN DEL CONSTITUYENTE

Entrando ya por fin en el estudio del tema a la vista de la Constitución, la primera observación que podemos hacer es la muy parca referencia explícita que al mismo se hace en aquélla. Diríamos que más bien de pasada se contiene una mención a la Administración periférica del Estado en el artículo 141, relativo a la provincia, en cuyo párrafo primero se sanciona constitucionalmente la doble y conocida caracterización de ésta, por un lado, como entidad local (40) y, por otro, como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado». Ninguna originalidad, pues, la del constituyente en esta materia, respecto de la cual se limita a reiterar lo que estaba ya consagrado legalmente desde hacía tiempo. ¿Quiere decirse con ello que la situación no va a variar o, mejor, que de la Constitución no se deduce regla alguna en orden a una reestructuración de la actual configuración de la Administración periférica del Estado?

(38) Durante cuya aplicación, sin embargo, prevé el Proyecto de Estatuto de Cataluña que la correspondiente Comisión, de nuevo nombramiento, actúe con funciones similares a las actuales (disposición transitoria sexta, 1, 2 y 10).

(39) *En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades autónomas*, REDA, 1978 18, pp. 378 y ss. En sentido análogo se manifiesta también E. LINDE en su Ponencia sobre *El Delegado del Gobierno*.

(40) *Vid.*, a este respecto, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Las Corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución* en la obra colectiva *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, publicado también en REVL, 1978, pp. 9 y ss., y la Ponencia de J. PRATS, *El hecho provincial ante la Constitución y las autonomías*. De este último autor puede verse también *L'autonomía política i el fet provincial a Catalunya*, en «Administració Pública», 1, pp. 7 y ss., y esp. pp. 28 y ss.

No lo creemos así y ello por una razón fundamental: aunque no explicitada formalmente en la Constitución, la creación de las Comunidades autónomas presupone una reordenación de la Administración del Estado y, desde luego, no sólo de su nivel periférico, sino también del central y del relativo a los entes instrumentales que, aun con personalidad jurídica propia, dependen en última instancia de aquélla. Hay, en efecto, una relación dialéctica entre la Administración del Estado o, por mejor decir, entre el Estado (ya que éste se ve también afectado en el ámbito de su poder legislativo) y las Comunidades autónomas, que, como es sabido, no se configuran constitucionalmente como meras Administraciones públicas territoriales (conectadas exclusivamente al fenómeno de la descentralización administrativa), sino como auténticos entes con autonomía política y potestad legislativa (bien que, obviamente, limitada).

Si esto es así, parece claro que, a menos que se produzcan duplicidades organizativas y competenciales, la Administración estatal ha de sufrir modificaciones en su estructura, tanto más profundas cuanto mayor sea el ámbito de funciones asumidas por dichas comunidades. Y ello de acuerdo con la propia lógica institucional del sistema establecido en la Constitución, aunque ésta no lo afirme en precepto alguno de modo formal y explícito, salvo que por tal se entienda la enunciación de determinados principios organizativos, que de alguna manera vienen a confirmar y, más aún, a dinamizar el esquema organizativo aludido.

Me refiero, claro es, a algunos de los principios que, según el artículo 103, 1, de la Constitución, han de caracterizar la actuación —y, por tanto, la organización puesta a su servicio— de la Administración pública, concretamente, los principios de eficacia, de descentralización y de desconcentración (dejo al margen los también señalados en el mismo precepto de jerarquía y coordinación por no ser relevantes desde la perspectiva que aquí interesa destacar).

Principios cuya expresión no puede, evidentemente, quedar en su simple enunciado como mero *flatus vocis*, sino que tienen un valor jurídico indudable en relación con la organización de la Administración pública (principalmente la del Estado, que es a la que parece referirse directamente el texto constitucional) y

que precisamente por venir insertos en una Constitución genuinamente tal —a diferencia de las Leyes Fundamentales del Régimen franquista—, han de ser asumidos y aplicados con todas sus consecuencias. En este sentido conviene realzar que su consagración constitucional impide el hipotético mantenimiento e incluso el leve retoque no sustancial de la organización administrativa estatal. Tanto el principio de eficacia como el de desconcentración obligan a operar en el seno mismo de la Administración del Estado una transferencia de competencias —decisorias y no sólo como hasta ahora, instrumentales— de la esfera central a la periférica que se mantenga como tal. Por otro lado, el mismo principio de eficacia, junto con el de descentralización, imponen no sólo la no interferencia al margen de los supuestos constitucionalmente previstos en las competencias asumidas a través de los Estatutos por las respectivas Comunidades autónomas, sino la extensión más amplia posible del contenido de aquellas competencias estatales que, de acuerdo con el artículo 150, 2, de la Constitución, sean transferidas o delegadas —con los requisitos establecidos en el mismo precepto— a tales entidades.

No cabe duda que la vulneración de tales principios produciría como consecuencia una grave situación de irracionalidad organizativa y de aumento innecesario del gasto público en perjuicio, como es obvio, de los ciudadanos en su calidad, respectivamente, de usuarios de los distintos servicios públicos (entendidos en sentido amplio) y de contribuyentes.

Parece evidente, pues, que aplicando rigurosamente la Constitución, tras la entrada en vigor de los diferentes Estatutos de autonomía y la realización efectiva de los correspondientes trasposos de competencias, la Administración estatal (incluidos los entes dependientes de la misma) no puede seguir incólume, estructurada del mismo modo y manteniendo todos los órganos existentes en la actualidad. Habrá que suprimir numerosos órganos, fundir otros muchos, cuya individualidad anterior, al ser vaciados o minorados de modo relevante en sus competencias, dejará de tener justificación y ello, como se ha dicho, no sólo a nivel periférico, sino también central, sin que haya razón alguna para que tales supresiones o, en su caso, refundiciones dejen de

afectar igualmente a entes personificados cuando se den los supuestos necesarios para ello.

De cuanto ha quedado expuesto podrá fácilmente convenirse que la Constitución excluye una de las posibles alternativas organizativas: el mantenimiento puro y simple de la situación actual y, en concreto —dado que es éste el nivel que aquí interesa mayormente analizar— el mantenimiento de la vigente Administración periférica con todos sus órganos y todas sus competencias.

Ahora bien, excluida tal alternativa, quedan otras tres, tal como ha destacado entre nosotros no hace mucho Muñoz Machado, en el trabajo antes citado (41). Son las siguientes: una, suprimir totalmente el escalafón periférico de la Administración estatal; otra, eliminarlo sólo en los casos en que las Comunidades autónomas asuman competencias antes ejercidas por aquélla y, finalmente, encargar la gestión de todas las competencias administrativas del Estado a dichas Comunidades, sin perjuicio de que eventualmente, y con carácter excepcional, puedan mantenerse delegados especiales de aquél para atender el desarrollo o inspeccionar el funcionamiento de determinados servicios.

De las tres alternativas referidas, parece que tanto la primera como la tercera han de quedar excluidas, al igual que la antes analizada, pero en este caso por razones distintas. Y ello no tanto porque vengan expresamente prohibidas por la Constitución, como porque esta parte, indudablemente, de la base de la persistencia con carácter normal de la Administración periférica del Estado. El peso de la tradición en nuestro país de este nivel organizativo, más que la correlación de fuerzas políticas en el seno de las Cámaras constituyentes, ha impedido seguramente formular en el texto constitucional una solución próxima a un modelo como el alemán, en el que, como es sabido, los servicios de la competencia del *Bund* se gestionan a nivel de *Land* no por la burocracia federal, sino por la propia de los *Länder*.

La alternativa que queda —eliminar el escalón periférico de la Administración estatal sólo en los casos y materias en que las Comunidades autónomas asuman competencias antes ejerci-

(41) *Administración periférica*, pp. 228 y ss. *Vid.*, igualmente, del mismo autor, *El Gobierno y la Administración regional*, pp. 403 y ss.

das por aquélla— es la que, más o menos explícitamente, acaba de consagrar, a mi parecer, nuestra Constitución. Y en apoyo de tal conclusión —que nada tiene que ver, sin embargo, con la preferencia de quien esto escribe, pero ésta es obviamente otra cuestión— pueden aducirse fundamentalmente dos preceptos constitucionales. Por un lado, el artículo 141, 1, relativo a la provincia, al que antes aludí y sobre el que habré de volver; por otro, el artículo 154, que prevé la figura del delegado del Gobierno en cada una de las Comunidades autónomas y que, aun refiriéndose directamente a sus funciones, presupone la existencia y mantenimiento del nivel periférico de la Administración estatal respecto del cual se le encomienda la dirección y la coordinación del mismo con la administración propia de cada comunidad. Una institución ésta con la que el constituyente trata, sin duda, de resolver los no siempre fáciles problemas que la coexistencia sobre un mismo territorio de dos niveles organizativos diferentes —estatal y regional—, con competencias relativas a materias idénticas, en unos casos, o, al menos, conexas, en otros, puede plantear, y sobre la que me remito en bloque a la ponencia de E. Linde, no sin dejar de poner de relieve que aquélla puede incidir de modo relevante, decisivo, incluso, en la organización y prestación de los servicios periféricos estatales.

2. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS

Determinada la opción que con respecto a la Administración periférica estatal ha realizado, a mi modo de ver, el constituyente, han de afrontarse, al menos, las siguientes cuestiones del mayor interés: *a)* a través de qué técnica ha de llevarse a cabo la necesaria reorganización periférica; *b)* cuál ha de ser la demarcación general de tal escalón organizativo; *c)* cuál debe ser su ámbito competencial; *d)* en qué momento ha de efectuarse tal reestructuración, y *e)* cuál ha de ser el futuro de las Comisiones Provinciales y de los gobernadores civiles.

A) *Técnica para realizar la reorganización periférica*

Por lo que se refiere al primer punto, ha de conectarse el tema, como es obvio, con el más amplio de la potestad organizativa. En este sentido, debe partirse de lo que señala el artículo 103, 2, de la Constitución, según el cual «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». Este precepto viene a sancionar, de modo implícito, el tradicional y típico reparto del poder organizatorio entre el legislador y la Administración.

A aquél corresponde, evidentemente, fijar los límites concretos y precisos de la competencia de la Administración en relación con los diversos niveles orgánicos. Excepción hecha de lo relativo a la determinación del número, denominación y competencia de los diversos Departamentos ministeriales y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos, que parece que debe seguir reservado directamente a la ley—tal como figura en la actualidad en la LRJ, art. 3—, aunque, a diferencia de lo que ocurre en la Constitución italiana (art. 95, 3), no hay una prescripción constitucional explícita que así lo establezca, todo lo demás, puede, en base a la correspondiente habilitación legal, ser dejado en manos de la Administración.

Pues bien, dado que la necesaria reestructuración de la organización periférica del Estado—sobre todo, si se lleva a cabo globalmente y no Ministerio por Ministerio, aisladamente—supondría una «reforma sustancial» de la organización departamental, entiendo que habría de ser aprobada por ley, al menos, en sus líneas básicas, sin perjuicio, naturalmente, de su desarrollo reglamentario (42). Otra fórmula podría ser la que se ha utilizado en Italia en 1968 y 1975: la aprobación de una Ley de bases, cuya articulación mediante el correspondiente Decreto legislativo estaría atribuida al Consejo de Ministros (43).

(42) Esta podría llevarse a cabo por sectores organizativos enteros en función de los correspondientes ámbitos materiales de competencias asumidas por las Comunidades autónomas en sus Estatutos y traspasados específicamente en virtud de las pertinentes disposiciones de transferencia.

(43) Sobre la más reciente experiencia italiana en este punto, *vid.* ARENA, *voz Ministeri*, en el *Dizionario amministrativo*, dirigido por GUARINO, Milano, 1978, p. 336; F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, esp. pp. 236 y ss..

B) *Sobre el tipo de demarcación general de la Administración periférica*

Sobre la extensión territorial de las demarcaciones periféricas generales u ordinarias—sin perjuicio, pues, de mantener un ámbito superior o más reducido cuando así lo exigieran, como ocurre en varios supuestos en la actualidad, las características específicas del servicio de que se trate: demarcaciones especiales—parece que lo más adecuado sería hacer coincidir aquélla con la de cada una de las Comunidades autónomas. Esta ha sido, por lo demás, la solución italiana (Ley de bases de 28 de octubre de 1970 sobre la hacienda regional). Aunque resulte ya tópico, por lo reiterada que se ha hecho la afirmación, al menos, en buena parte de la doctrina, el ámbito provincial se ha quedado demasiado pequeño para el planeamiento y la coordinación de bastantes servicios que reclaman, para que su prestación sea más racional y operativa y menos costosa, el área regional. Por otro lado, es este territorio el que toma en consideración el constituyente español a la hora de crear la institución del delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas y de fijar sus competencias.

Sin embargo, al regular en el artículo 141 la provincia—en el capítulo segundo, sobre la Administración local, del título VIII y no, como, sin duda, hubiera sido más lógico, en el título IV—la Constitución generaliza tal demarcación como división territorial ordinaria «para el cumplimiento de las actividades del Estado». ¿Puede deducirse de ello que el constituyente ha impuesto un tipo concreto de demarcación periférica general y ha excluido la posibilidad de establecimiento de cualquier otra del mismo carácter, inferior o superior a aquélla, por ejemplo, la regional, coincidente con el área territorial de cada Comunidad autónoma? No lo creo, dados los términos no excluyentes de cualquier otra fórmula en que está redactado el precepto referido. Más bien parece una cláusula abierta que cerrada a cualquier otra solución. Lo que ocurre es que en la medida en que

así como las obras colectivas *Riforma regionale e organizzazione dei Ministeri*, Milano, 1971, y *Le Regioni per la riforma dello Stato*, Bologna, 1976. Vid., igualmente, CALABREDA, *Il riordinamento dell'amministrazione dello Stato*, RTDP, 1973, pp. 744 y ss.

se ha establecido el carácter necesario de la provincia como ente local será difícil superar este ámbito a efectos de generalizar la demarcación regional como básica u ordinaria (44). Y ello, no tanto para la *prestación* de los servicios (en los que, en muchos casos, puede ser más adecuada, incluso, el área comarcal), como para la *planificación* y *coordinación* de los mismos, que es para lo que tendría mayor interés, supuesto que la dirección de la Administración periférica y la coordinación de ésta con la administración de las Comunidades autónomas sí que va a realizarse a nivel regional, tal como establece el artículo 154 a que antes hemos aludido. En cualquier caso, no puede dejar de destacarse la contradicción existente, por lo que a este tema se refiere, entre el artículo 154 y el 141 de la Constitución, lo que puede dar lugar, en la práctica, a graves disfuncionalidades y a la ineficacia de buena parte de la labor del delegado del Gobierno si no se corrige la previsión constitucional en el sentido expuesto; corrección que, repito, no vulneraría precepto constitucional alguno. Insisto en que no se trataría de llevar necesariamente a nivel regional la *gestión* o *ejecución* de aquellos servicios que fueran de la competencia del Estado, sino la *planificación* y *coordinación* de los mismos.

De todos modos, conviene hacer notar que, a diferencia de lo que preveía el anteproyecto constitucional, en su primera versión, ha desaparecido del texto definitivo promulgando la disponibilidad por parte de las Comunidades autónomas, a través de sus respectivos Estatutos, sobre el mantenimiento o la supresión de las provincias como entidades locales, que aquél permitía sustituir por otras circunscripciones, que a la vez que gozasen de personalidad jurídica, podrían servir «de base a la organización territorial de la Administración pública» (art. 105, 2). Es decir, se dejaba en manos de las Comunidades autónomas la posibilidad de alterar el ámbito de las demarcaciones periféricas de la Administración del Estado en función de lo que aquéllas establecieran en sus Estatutos sobre las entidades supramunicipales.

ii (44) Naturalmente, en aquellos casos en que la Comunidad autónoma agrupe a varias de las actuales provincias. En el supuesto de Comunidad autónoma uniprovincial (Asturias, Murcia, Baleares) la cuestión que se plantea es de orden diverso, concretamente, el sentido que puede tener la existencia de dos entes con idéntico ámbito territorial.

Tal previsión, que fue duramente criticada por T. R. Fernández (45), no ha sido, sin embargo, sustituida, a mi modo de ver, por una fórmula ni mucho menos satisfactoria. Una posible alternativa frente a una rígida interpretación del precepto constitucional relativo al ámbito territorial de la Administración periférica, sería la de dar audiencia a las Comunidades autónomas antes de llevar a cabo la reorganización de tal nivel con el fin de que aquéllas aportaran sus puntos de vista sobre el tema. Dicha solución fue adoptada en Italia en la Ley antes citada sobre la hacienda regional (46).

Por último, debe notarse a propósito tanto de esta cuestión como de la anteriormente considerada, que el segundo párrafo del número 1 del artículo 141 de la Constitución—introducido en la Comisión del Senado a raíz de una enmienda del Grupo Socialista—, según el cual «cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica», a pesar de su aparente equivocidad—en cuanto que sigue a un párrafo en el que se alude a la doble naturaleza de la provincia—ha de entenderse referido exclusivamente a la provincia como entidad local.

Aunque el origen histórico de la reserva a la ley de tal posibilidad se halla en un momento en que aún la provincia no estaba configurada como entidad local—Ley provincial de 1863—la reserva que, con algunas excepciones a favor de la alteración por parte del Gobierno, llega hasta nuestros días (47), tiene precisamente aquel sentido, que es el que figura además insistentemente como justificación en la enmienda a que me he referido, tal como se deduce de la defensa que de la misma hiciera el señor Vida Soria (48).

(45) «La organización regional. Apunte crítico del Anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pp. 535 y ss.

(46) Vid. OTTAVIANO: «I problemi del decentramento regionale e locale dei Ministeri e trasformazioni organizzative», en *Riforma regionale*, 88.

(47) Vid. GUAITA: *División territorial*, pp. 73 y ss. y 87.

(48) Vid. el «Diario de Sesiones del Senado» núm. 52 correspondiente al día 8 de septiembre de 1978, p. 2504.

C) *Ambito competencial de los órganos periféricos de la Administración estatal*

En lo que concierne al ámbito competencial de la Administración periférica del Estado debe notarse que ello dependerá de dos factores: uno, la extensión de las competencias asumidas por las respectivas Comunidades autónomas, y otro, la distribución de competencias entre órganos centrales y órganos periféricos de la Administración estatal.

El primer factor, de indudable relevancia, vendrá, a su vez, determinado por el tipo de Comunidad de que se trate: de autonomía plena o de autonomía menos plena o limitada (durante el plazo mínimo que marca la Constitución), de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos sobre la base de los artículos 148 y 149 del texto constitucional. En este sentido, puede señalarse que en el territorio de una Comunidad autónoma de la primera categoría la extensión organizativa y el ámbito competencial de la Administración periférica del Estado debe ser lógicamente más reducido que en el de las Comunidades autónomas de la segunda categoría. Qué órganos deben suprimirse, refundirse o traspasarse a la respectiva Comunidad autónoma nos lo dirá, implícitamente, el Estatuto de cada una de aquéllas.

Por otro lado, aparte de lo señalado, la Administración periférica podrá reducirse aún más en la medida en que se utilicen decididamente las técnicas de transferencia o delegación de funciones a que se refiere el artículo 150, 2 de la Constitución. Técnicas que, aunque en principio pueden tener como destinatarias a las dos categorías de Comunidades autónomas, lo más probable es que, de actualizarse, lo sean en favor de las de la primera. Cuanto mayor sea el ámbito competencial asumido a través de unas u otras técnicas por los entes autonómicos, menor debe ser el correspondiente a la Administración periférica —y central— operante en el área correspondiente de aquéllos. Un impulso decidido en esta dirección llevaría consigo la paulatina desaparición de tal clase de Administración, aproximándonos, entonces, a ese modelo ideal propiciado por un amplio sector doctrinal,

según el cual el ejercicio de todas las competencias del Estado en el ámbito regional se llevaría a cabo por el ente autonómico correspondiente.

D) *Momento y procedimiento para llevar a cabo la reestructuración*

La cuarta de las cuestiones a tratar hace referencia al momento y, en cierto modo, al procedimiento de reestructuración de la Administración periférica del Estado. En el sistema previsto en nuestra Constitución, y a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Italia, la asunción de competencia por parte de los entes autonómicos no se produce de acuerdo con lo que establecen leyes aplicables con carácter general a todos ellos—en el caso del país citado, las regiones de estatuto ordinario—, sino con arreglo a lo que dispongan los respectivos Estatutos en las «bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas» [art. 147, 2, d)]. Con lo cual es muy probable que la reestructuración de la organización periférica estatal vaya a remolque y sea consecuencia, seguramente tardía, de cada uno de los traspasos de competencia que pueden llegar a tener un ritmo distinto según las diferentes Comunidades autónomas. Durante un período relativamente largo existirán muy probablemente diferencias importantes en la estructura de la Administración periférica del Estado en unas y otras Comunidades, con independencia de cuál sea su grado de autonomía.

Tal proceso, con las consecuencias negativas que puede tener a nivel organizativo, cabría corregirlo de la siguiente manera: transfiriendo competencias, por materias, a todas las Comunidades autónomas al mismo tiempo, constituyendo, a tal efecto, Comisiones mixtas sectoriales en las que estuvieran representados, de una parte, la Administración del Estado, y de otra todas aquellas Comunidades que constitucional y estatutariamente hubieran asumido competencia en aquellas materias. Ningún inconveniente habría para que se sentaran a la misma mesa Comunidades de las dos categorías siempre que la materia fuese común, en cuanto a las competencias asumibles, para ambas.

Sólo en los casos de competencias propias de las Comunidades de autonomía plena dejarían las de autonomía limitada de estar presentes en la correspondiente Comisión mixta.

Por otro lado, y tal como establecen las más recientes disposiciones italianas sobre traspaso de competencias y reorganización de la Administración periférica del Estado (Ley de Bases número 382, de 22 de julio de 1975 y textos articulados que la desarrollan) tal reorganización ha de llevarse a cabo simultáneamente con la realización efectiva de los correspondientes traspasos, determinando, específicamente, qué órganos estatales pasan a las regiones—al menos en un primer momento, sin perjuicio de que luego se trasladen a los entes provinciales o municipales, según los casos—y cuáles desaparecen. Con ello se insiste en la vinculación existente entre los dos fenómenos organizativos, sobre la que ya se había pronunciado, sin demasiado éxito, la Ley de 1970 sobre reforma de la hacienda regional. Sobre la línea trazada, especialmente, en las más recientes disposiciones citadas, bien podría adoptarse entre nosotros un modelo similar, en el que se enfatizara debidamente la reorganización de la Administración periférica estatal.

La propuesta esbozada sólo tendrá, por lo demás, éxito si las competencias residuales de los órganos de la Administración en las materias objeto de traspaso desaparecen o se restringen drásticamente, ya que si no, como la experiencia italiana de los Decretos de 15 de enero de 1972 (números 1 a 11) ha demostrado, la situación de superposición, confusión y fragmentación de competencias y duplicidad de intervenciones entre el Estado y las regiones, provoca, aparte de un despilfarro de recursos financieros, conflictos de atribuciones, parálisis de iniciativas y, en suma, ineficacia más o menos acentuada (49).

Para evitar tal situación, puede, incluso, ser recomendable que el órgano estatal que ha pasado a encuadrarse organizativamente y a depender de la Comunidad autónoma respectiva ejecute, por delegación de la Administración estatal, aquellas competencias que puedan, en su caso, corresponderle a ésta, a pesar del traspaso. En este sentido, el modesto ejemplo que represen-

.. (49) Cfr. F. BASSANINI: *L'expérience de la régionalisation en Italie*, RICA, 1977, 1, páginas 58 y s., y, más ampliamente, del mismo autor, *Le Regioni*, esp. pp. 225 y ss.

tan las oficinas de información turística a que me referí en el capítulo II de esta ponencia no habría de ser olvidado, sino, al contrario, impulsado y desarrollado en relación con órganos y sectores competenciales más sustantivos.

E) *El futuro de las actuales Comisiones provinciales y de los gobernadores civiles*

A la vista de las consideraciones anteriores, no me parece descabellado propugnar la refundición en una sola Comisión a nivel de Comunidad autónoma de las distintas Comisiones provinciales de Gobierno que existan actualmente en su demarcación (50). Téngase en cuenta que, como se ha señalado más atrás, muchas delegaciones provinciales de Ministerios han de quedar prácticamente «desmanteladas» de competencias tras la realización de los correspondientes traspasos y otras, incluso, literalmente suprimidas. Tal refundición sería, por otra parte, plenamente coherente con la creación de la figura del delegado del Gobierno: si éste ha de *dirigir* la Administración periférica del Estado, bien podría igualmente *coordinarla* con el auxilio y la colaboración de una Comisión de Gobierno a nivel de Comunidad autónoma (51).

Por lo que respecta a las actuales Comisiones provinciales de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, creo que la solución podría ser más drástica: habrían de suprimirse, pura y llanamente, en el ámbito de aquellos territorios que, tras la aprobación del correspondiente Estatuto, se constituyan en Comunidades autónomas (52). Aunque con la introducción del escalón regional no necesariamente ha de desaparecer la posibilidad de existencia de relaciones directas de colaboración entre

(50) Cuando se dé este supuesto, no hay que olvidar la existencia de Comunidades autónomas uniprovinciales, en relación con las cuales no se plantea, obviamente, problema alguno en este sentido.

(51) *Vid.*, en sentido análogo, E. LINDE, *El Delegado del Gobierno*, para quien «el funcionamiento adecuado de la Administración periférica exige la creación de un órgano colegiado para la coordinación de la totalidad de los servicios en el territorio de la Comunidad autónoma, integrado por el delegado del Gobierno, los gobernadores en su caso y los delegados interprovinciales de los distintos servicios de la Administración del Estado».

(52) La misma solución podría aplicarse a la Comisión Nacional de Colaboración, una vez constituidas la totalidad de las Comunidades autónomas.

la Administración del Estado y las distintas entidades locales, a través de distintas fórmulas—especialmente, las que se concretan en convenios, conciertos y consorcios (53)—, no parece que tenga ya sentido, sin embargo, el mantenimiento de determinadas estructuras organizativas, como las citadas Comisiones, que sólo se explican por la inexistencia de los entes regionales. Si aprobados los Estatutos de las correspondientes Comunidades autónomas, se impulsa—en base al artículo 148, 1, 2.^a, de la Constitución—la vía abierta en alguno de los traspasos producidos en la etapa preautonómica a un organismo de este carácter (54), asumiendo tales Comunidades las funciones que en la actualidad corresponden a la Administración del Estado, no se comprende la razón de la subsistencia de las Comisiones de colaboración Estado-Corporaciones locales. En todo caso, y sin perjuicio, naturalmente, de la utilización en supuestos concretos y determinados de la fórmula colaborativa más adecuada, tales Comisiones habrían de ceder el paso a otras—a nivel de Comunidad autónoma, en mi opinión—compuestas por representantes de ésta y de las Corporaciones locales existentes en su demarcación, Comisiones estas últimas que podrían desempeñar papel análogo al que actualmente se atribuye a las primeras.

Por último, en cuanto a los gobernadores civiles, si partimos de la base de que su papel como administradores generales y órganos de coordinación de los servicios periféricos de la Administración estatal, tal como prevén las disposiciones criticadas en la primera parte de este estudio, ha sido, en realidad, suplantado a un nivel territorial superior, el de las Comunidades autónomas, por los delegados del Gobierno, cabría legitimamente preguntarse si tiene sentido su subsistencia (55) y si, por el con-

(53) Sobre este tema me remito a mi trabajo *El tema de las competencias*, páginas 600 y ss.

(54) Me refiero, concretamente, al traspaso a la Generalidad de Cataluña de las competencias que en relación con la elaboración y aprobación de los Planes de obras y servicios corresponden a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona (art. 2 del Real Decreto 2115/1978), Comisiones que, si no llegan a desaparecer, sí quedan, de hecho, con tal motivo, sustancialmente vaciadas de funciones. Al tema he aludido *supra*, en el capítulo II de esta Ponencia.

(55) Absolutamente injustificada, a mi modo de ver, en aquellas Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Murcia, Baleares, etc.). Es de la misma opinión E. LINDE, en la Ponencia citada *supra*.

trario, su fortalecimiento (56) no iría en detrimento de las funciones de aquéllos. Si esto es así, realmente, más valdría suprimirlos como tales, reduciendo, en cualquier caso, drásticamente sus funciones a las de apoyo y auxilio a nivel provincial de los delegados, pasando a ser subdelegados de éstos y bajo su dependencia jerárquica (57). Precedente hay en tal sentido en la experiencia de la Cataluña autónoma de la II República (58) y en Italia un sector de la doctrina propugna también la supresión de las prefecturas y el traspaso de sus competencias a los comisarios del Gobierno (59).

(56) Aparte de lo dicho *supra* en el apartado I.2, parece que se inserta en esta tendencia lo establecido tanto en el Real Decreto 3411/1978, de 15 de diciembre, que establece las competencias y estructura periférica de la Secretaría de Estado para la Información (según el cual, las Oficinas de Prensa y Comunicación Social—encargadas de gestionar y tramitar los asuntos relativos a prensa periódica, agencias informativas, profesionales del periodismo, actividades publicitarias y de relaciones públicas—radicarán en los Gobiernos Civiles), como en la reciente Orden de 18 de abril de 1979 sobre facultades en materia de orden público, que concentra a nivel provincial en los Gobernadores civiles las competencias en tal ámbito, relegando al papel de meros auxiliares de aquéllos a los Alcaldes, a los que podrán impartir al respecto directrices e instrucciones.

(57) Cfr., en el mismo sentido, E. LINDE, en la Ponencia citada.

(58) Sobre la creación de la figura del Comisario general de orden público de la Generalidad y la supresión del cargo del gobernador civil en las cuatro provincias catalanas, vid. el Decreto de 29 de agosto y la Orden de 18 de octubre de 1933, así como los Decretos de 4 de enero y 10 de marzo de 1934, recogidos en la obra de S. MARTÍN-RETORTILLO, L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA, *Autonomías regionales en España: traspaso de funciones y servicios*, Madrid, 1978, pp. 807 y ss.

(59) Vid. A. PENSOVECCIO: «Gli uffici statali nelle Regioni», en *Riforma regionale*, página 124. Sobre el tema, más ampliamente, C. MEOLI, *Il prefetto nell'ordinamento italiano. Profilo storico-istituzionale*, Firenze, 1977.