

LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA CONSTITUCION (*)

POR

MARTÍN BASSOLS COMA

Profesor Agregado de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. Introducción.—II. Relaciones de la Administración periférica del Estado con las Comunidades autónomas en el ámbito de las competencias autonómicas: conexión de instancias territoriales.—III. Relaciones de la Administración periférica del Estado con las Comunidades autónomas en el ámbito de las competencias reservadas al Estado: posibilidades de transferencia y delegación.—IV. Administración periférica, Comunidades autónomas y Régimen local.—V. Administración periférica del Estado y Comunidades autónomas en el ámbito de la planificación económica: problemática de la articulación territorial de la planificación económica.—VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución, en sus artículos 137 y siguientes, reconoce la existencia de Comunidades autónomas como entidades territoriales (provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; los territorios insulares, y las provincias con entidad regional histórica, susceptibles de acceder a un régimen autonómico de autogobierno). Con esta innovación constitucional, la organización territorial del Estado queda integrada por Municipios, Provincias y Comunidades autónomas; cada una de estas entidades gozará, según el artículo 131 de la Constitución, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. A su vez, a las Comunidades autónomas, además de respetarles un ámbito de competencia específica (art. 148) en relación con las privativas del Estado (art. 149), se les reconoce la posibilidad de que, por vía de delegación, ejerciten competencias originariamente pertenecientes al Estado (art. 150.2).

(*) Este trabajo fue presentado originariamente como Comunicación al VI Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo (Lanzarote, 8-11 de febrero de 1979). Al texto primitivo se han incorporado algunas referencias normativas exigidas por la evolución posterior de nuestro Derecho positivo y la iniciación del proceso de elaboración de los Estatutos de Autonomía.

La emergencia de esta nueva instancia territorial exige el replanteamiento del tema tradicional de las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Administraciones territoriales (Comunidades autónomas, Diputaciones y Municipios). La estructuración de la Administración periférica (1) hasta ahora vigente se basa y se apoya, fundamentalmente, en la provincia, como división territorial estatal, aun cuando existen algunos ramos de la Administración que presentan una configuración supraprovincial o regional: aguas, carreteras, servicios militares, confederaciones hidrográficas, puertos, etc. Al frente de la Administración periférica ordinaria provincial existe un Gobernador civil (2)—aun cuando con carácter especial está prevista la existencia de gobernadores generales—representante del Gobierno en la provincia; las Delegaciones provinciales de los respectivos departamentos ministeriales, así como una serie de organismos colegiados de coordinación de servicios periféricos y de cooperación y fiscalización de las entidades locales. En fecha reciente, los Decretos de 17 de junio y 15 de octubre de 1977—en ejecución del Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977, por el que se crea el Fondo Nacional de Cooperación Municipal—han racionalizado y simplificado la organización periférica (3)

(1) Sobre los caracteres tradicionales de nuestra Administración periférica, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*. Instituto de Estudios Políticos, 1961, pp. 83-170.

(2) Artículos 38 a 51 del Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por Decreto de 10 de octubre de 1958.

(3) Por Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia y se crea la Dirección General de Coordinación de la Administración periférica del Estado con las funciones de «elaborar para su aprobación por 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».

Al mismo tiempo hay que registrar que por Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, sobre reestructuración de determinados órganos de la Administración Central del Estado, se creó el Ministerio de Administración Territorial, 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. «Por Real Decreto 999/1979, de 27 de abril, se estructuró la organización del nuevo Ministerio de Administración Territorial, creándose al efecto la Dirección General de Cooperación con los Regímenes Autonómicos (art. 4) y especificándose que «las Unidades de la Administración local de los Gobiernos Civiles, sin perjuicio de su integración orgánica, dependerán funcionalmente del Ministerio de Administración Territorial» (art. 8).

Sobre las reformas recientes de la Administración periférica, *vid.* los interesantes trabajos de S. MUÑOZ MACHADO, *Administración periférica: observaciones sobre su reforma*, en el volumen conmemorativo al CXXV aniversario de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*. Madrid, 1977, pp. 217 y ss.; y J. SALAS, *Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado*, «Documentación Administrativa» núm. 182, abril-junio 1979, pp. 221-253.

a través de la institucionalización de dos tipos de órganos periféricos de carácter colegiado: la Comisión de Gobierno (encargada de la coordinación de toda la actividad estatal en la provincia) y la Comisión de Cooperación (competente para canalizar toda la actividad de cooperación y fiscalización de la Administración local).

La Constitución no se pronuncia de forma categórica sobre la actual configuración de la estructura de la Administración periférica, en sí misma considerada y en su conexión con la Administración autonómica. Unicamente, el artículo 154 puntualiza que «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad». Este precepto, exclusivamente, pone de relieve que se da por sentado la existencia y permanencia de una Administración periférica y la necesidad de coordinarla con la autonómica; pero deja sin resolver el problema de su ámbito territorial, es decir, si su estructura deberá ser regional o por el contrario debe seguir siendo de base provincial. La cuestión en orden a la nueva configuración de la Administración del Estado en el territorio carece en el texto constitucional de una solución concreta y contundente, por lo que se hace preciso su inducción a través de una interpretación conjunta de las normas constitucionales.

Una lectura simplificadora del transcrito artículo 154 podría llevar a la conclusión precipitada de considerar resuelto el problema con limitarse a articular la Administración periférica sobre la base de superponerla a la resultante de la división o estructuración de las distintas Comunidades autónomas (4). Con ello la Administración periférica del Estado adquiriría una estructuración típicamente regionalizada apta para coordinarse con la Administración autónoma. Esta solución simplificadora debe descartarse en gran medida por una serie de factores que deben ser considerados atentamente:

a) La correspondencia entre una Administración periférica regionalizada y una Administración territorial autónoma sólo es válida y congruente en tanto en cuanto coincida con el área de competencias propias de la Administración autónoma. Al margen de esta correspondencia subsisten plenamente aquellas áreas de competencia privativas del Estado que pueden gestionarse en el territorio al margen del

(4) Esta es, no obstante, la solución prevista para el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOCG 1 agosto 1979, serie H.n 8 II), cuyo artículo 23 dispone que «la Administración Civil del Estado en el territorio vasco se adecuara al ámbito geográfico de la Comunidad autónoma».

esquema regional. La subsistencia de la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.1) es una prueba fehaciente de la necesidad de la pervivencia de una división periférica de corte tradicional y de base provincial para estos cometidos en sí mismos considerados (5) y en cuanto pueden estar implicadas las Diputaciones y Ayuntamientos.

b) El artículo 103.1 de la Constitución prescribe que la Administración pública «actuará de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación». Estos principios emplazan a la futura Administración periférica ante un dilema o alternativa: ¿es preferible, en el ámbito de las competencias privativas del Estado, la desconcentración territorial de competencias o su transferencia, por vía de delegación, a las Comunidades autónomas? Si se opta o se considera más oportuno la desconcentración, ¿ésta deberá seguir teniendo base provincial o, por el contrario, deberá adaptarse a una regionalización que se corresponda, a su vez, con el mapa de las Comunidades autónomas? Estos interrogantes constituyen motivos de reflexiones por la trascendencia que revisten.

c) La existencia de Comunidades autónomas—con su correspondiente incidencia en el ámbito de los entes locales (art. 148.1.2 de la Constitución)—no comporta, de raíz, la eliminación de las relaciones entre el Estado y los entes locales en aquellas materias excluidas del ámbito de la Administración autónoma; especialmente en lo que afecta a la función de cooperación en la gestión de los servicios locales. Al mismo tiempo y dentro del ámbito de la competencia de las Comunidades autónomas (por vía directa o de delegación), el Estado puede cooperar técnica y financieramente al desarrollo y prestación de servicios públicos (art. 158).

d) Con independencia de los cauces normales de relación entre la Administración del Estado y las Administraciones autónomas, la Constitución, en su artículo 131, prevé la existencia de una política de planificación de la actividad económica, entre cuyos fines destaca el de «equilibrar y armonizar el desarrollo regional». El instrumento planificador, por su misma novedad, plantea un tipo de relaciones entre el Estado y las regiones que discurren al margen del esquema ordinario y que, por lo tanto, pueden exigir un modelo administrativo distinto del ordinario para armonizar la planificación del Estado con

(5) La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, en su artículo 3.º 3 prevé que «en cada provincia el gobernador civil ejercerá el mando directo de los Cuerpos de Seguridad del Estado».

la propia de las Comunidades autónomas (art. 148, núm. 13). La organización administrativa del desarrollo económico planificado podrá comportar un esquema específico de Administración periférica de base regionalizada, coincidente o no con el mapa regional surgido del proceso de configuración de las Comunidades autónomas.

La ponderación de estos factores pone de relieve que la configuración futura de la Administración periférica ofrece distintos aspectos que deben ser objeto de una consideración específica antes de trazar un posible diseño o modelo de la misma. Estos aspectos discurren por los siguientes planteamientos que a continuación van a ser estudiados específicamente:

— Relaciones del Estado con las Comunidades autónomas en el ámbito de las competencias propias de las mismas.

— Relaciones del Estado con las Comunidades autónomas en el caso de delegación de competencias estatales.

— Relaciones del Estado en el ámbito intrarregional y en especial con las Diputaciones y Ayuntamientos para la gestión de servicios provinciales y municipales.

Relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas en el ámbito de la planificación económica.

II. RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS: CONEXIÓN DE INSTANCIAS TERRITORIALES

El artículo 148 de la Constitución configura una relación de competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades autónomas como propias en régimen de autogobierno. Los Estatutos de Autonomía constituyen los instrumentos jurídicos que fijan y precisan el ámbito competencial efectivamente asumido y delimitan el marco de la competencia autonómica. Las competencias no asumidas—dentro del ámbito del artículo 148—corresponden al Estado, en virtud del artículo 149.3.

Una vez delimitado el ámbito competencial autonómico, las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades autónomas deberán discurrir exclusivamente por los cauces fijados por la Constitución. A este respecto, el artículo 154 dispone que «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el

territorio de la Comunidad autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad». Del contenido de este precepto pueden, inicialmente, desprenderse las siguientes conclusiones:

— Surgimiento de una nueva instancia de Administración periférica del Estado—el art. 154 elude expresamente dicha denominación, apartándose significativamente del criterio de los sucesivos anteproyectos (6)—, cuyo ámbito territorial forzosamente deberá coincidir con los límites territoriales de la Comunidad autónoma respectiva. Esta nueva instancia periférica no implica, en principio, la desaparición del marco periférico provincial de la Administración del Estado, simplemente se superpone a la misma.

— Al frente de la nueva demarcación periférica deberá existir un delegado, nombrado por el Gobierno, sin que la norma constitucional especifique su rango y condición. El Estatuto de Gobernadores Civiles de 10 de octubre de 1958 configuraba a los gobernadores civiles como «representante y delegado permanente del Gobierno en la provincia» y «como primera autoridad de la misma». El artículo 154 de la Constitución únicamente alude a la condición de delegado del Gobierno, sin pronunciarse por una posible calificación como representante del mismo. Y ello, por cuanto, el artículo 152.1 confiere a los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades autónomas la «representación ordinaria del Estado en aquella». Una interpretación congruente de estos preceptos apoya la tesis de que la opción constitucional apunta claramente a un reforzamiento de la instancia autonómica, otorgando al presidente del Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas funciones representativas de orden político, mientras que el cometido de los delegados del Gobierno únicamente tienen funciones administrativas, aun cuando la distinción institucional de ambas figuras no resulta siempre clara y nítida en el conjunto del articulado (7).

(6) El artículo 148 del Proyecto de Constitución, aprobado por el Pleno del Congreso de Diputados («BOC» 24 de julio de 1978, núm. 135), presentaba la siguiente redacción: «un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración periférica del Estado y la coordinará, cuando proceda, con la Administración autónoma». Por el contrario, el texto definitivo de la Constitución (art. 154) se refiere exclusivamente a «Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma».

(7) El contenido de la función de representación del Estado en la Comunidad autónoma que ostenta el presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad resulta difícil de precisar, por cuanto que el artículo 152 proclama que aquél será políticamente responsable ante la Asamblea legislativa de la Comunidad.

Sobre la figura del delegado del Gobierno, vid. E. LINDE, *El delegado del Gobierno*, en «Documentación Administrativa» núm. 182 (abril-junio 1978).

— En el ámbito de las competencias propias de las Comunidades autónomas, las funciones a desarrollar por la Administración periférica del Estado, personificada por el delegado del Gobierno, están taxativamente precisadas en la Constitución y se reducen a: «dirigir la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma» y la coordinación de aquélla, «cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad» (8).

El delegado del Gobierno, en consecuencia, carece de facultades de fiscalización y tutela sobre los actos de las Comunidades autónomas y no podrá interferir su actuación. La Constitución reserva a la exclusiva competencia del Tribunal Constitucional (art. 161) la resolución de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas (apartado 1 c) y la fiscalización de los actos y disposiciones de las Comunidades autónomas (apartado 2), previa impugnación del Gobierno. Para los supuestos de incumplimiento de sus obligaciones o para la protección del interés general, el artículo 155 prevé la posibilidad de dictar medidas necesarias de obligado cumplimiento, previa aprobación por mayoría absoluta del Senado. Todas estas competencias se atribuyen específicamente al Gobierno, como órgano constitucional definido en el artículo 98, y por lo tanto no pueden ser objeto de delegación. Ahora bien, no cabe duda que en el orden interno el papel del delegado del Gobierno será decisivo en cuanto órgano de información, advertencia y comunicación al Gobierno de la nación para el ejercicio de estas competencias.

— La función de dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma, a cargo del delegado del Gobierno, apunta a la jefatura, dirección, impulso, orientación y fiscalización de todas las organizaciones y servicios de la Administración del Estado (servicios periféricos y organismos autónomos) que actúan en el territorio. Ello no parece implicar, en principio, una necesaria centralización a este nivel de todos los servicios periféricos estatales, sino una simple función directiva, compatible con la actual distribución provincial de los servicios provinciales.

— La función de coordinación de la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad (9) presupone que su ejer-

(8) El artículo 154 de la Constitución es una reproducción casi literal del artículo 124 de la Constitución italiana: «un comisario del Gobierno residente en la capital de la región se encargará de las funciones administrativas ejercidas por el Estado y las coordinará con las ejercidas por la región».

(9) En los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, actualmente sometidos a referéndum, no existe previsión concreta sobre la organización de la

cicio debe ser compatible con la idea de autonomía y debe discurrir por la vía de la colaboración o cooperación y en ningún caso por la vía de la imposición o la interferencia en los cometidos. Esta coordinación de base cooperadora o de colaboración puede revestir distintas modalidades: orientación, asistencia técnica; convenio para actuaciones conjuntas; utilización de servicios estatales para fines autonómicos, previa solicitud de la propia Comunidad; constitución de Comisiones mixtas de estudio o de programación de actuaciones, etc.

III. RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS RESERVADAS AL ESTADO: POSIBILIDADES DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

El artículo 149 de la Constitución delimita el ámbito de competencias exclusivas a cargo del Estado, competencias que en principio deberían ser ejercidas en el territorio por los servicios periféricos tradicionales de carácter provincial. Ahora bien, los principios constitucionales parecen imponer una solución distinta a la mera continuidad de la Administración periférica tradicional. Entre estos principios cabe destacar los siguientes:

— En la enumeración de competencias exclusivas del artículo 149 a cargo del Estado se modula la intervención de las Comunidades autónomas en orden a una coparticipación en las mismas, bien para completar su desarrollo normativo (apartados 6, 18, 19, 23 y 27), bien para asumir cometidos de ejecución o de gestión (apartados 7, 8, 17 y 28). En materia de Seguridad pública, el apartado 29 contiene una norma específica que posibilita la creación de policías para las Comunidades autónomas «en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica» (10).

— En el marco de las competencias estatales, el artículo 150 prevé, en su apartado 1, la posibilidad de delegar competencias normativas (legislativas) «en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal» en favor de las Comunidades autónomas. A su vez,

Administración pública de la Comunidad autónoma. Por el contrario, se contempla la posibilidad de estructuración de un sector público económico (arts. 12.2 y 54 del Estatuto de Cataluña y art. 10, núm. 24, del Estatuto del País Vasco).

En el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia («BOCG», Serie H, número 10, de 20 de julio de 1979) se dedica un título (tercero) a la «Administración Pública Gallega (arts. 37 a 41) y, análogamente, una referencia al sector público económico (art. 58).

(10) Vid. Proyecto de Ley Orgánica de Policías de las Comunidades autónomas («BOCG» de 11 de julio de 1979, núm. 65.S.A.).

en el orden de la ejecución, del apartado 2 de este precepto se prevé la posibilidad de transferencia o delegación de competencias de titularidad estatal en favor de las Comunidades autónomas. Como en el ejercicio de estas competencias las Comunidades autónomas actúan por delegación y no en régimen de autogobierno, la Constitución establece que «la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado». En estos supuestos, la función de control sobre las Comunidades autónomas no se ejerce a través del Tribunal Constitucional, sino por los cauces tradicionales de la fiscalización o tutela administrativa, a cargo del Gobierno, previo dictamen del delegado del Gobierno en la Comunidad autónoma.

— Por su parte, el artículo 103 de la Constitución impone a la Administración pública como principios estructurales de su actuación: «eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación». En el orden territorial, la vigencia de estos principios impone un modelo de Administración ampliamente descongestionada en su esfera central en favor de una desconcentración en las instancias periféricas y, eventualmente, de una descentralización en beneficio de las Comunidades autónomas, Diputaciones y Municipios.

Del conjunto de estos principios se desprende que en orden al ejercicio de las competencias privativas del Estado, la Constitución permite en abstracto la configuración de dos modelos o vías en la administración del territorio. Una de estas vías puede ser la clásica potenciación de la Administración periférica en cumplimiento del principio de desconcentración de base provincial o bien unificada en un escalón superior, coincidente con el territorio de la Comunidad autónoma correspondiente, a cargo del delegado del Gobierno. La otra vía consiste en ejercer las funciones estatales en el territorio, a través de las propias Comunidades autónomas, por la vía de la descentralización y de la delegación de competencias, con la correspondiente transferencia de medios técnicos, personales y financieros, reservándose el Estado exclusivamente la tutela y el control. En el terreno de los principios, la vía más fiel al espíritu constitucional sería que el Estado ejerciera sus competencias en el territorio a través de las Comunidades autónomas, por cuanto la Constitución no se limita a reconocer a dichas Comunidades como un fenómeno de simple descentralización, sino como una estructuración de la vida política mucho más profunda que afecta a la misma forma del Estado: como Estado regional. Por

supuesto, la opción por esta segunda vía no implica un inmediato desmantelamiento de la Administración periférica, sino una progresiva tendencia en función de experiencias concretas y de potenciación administrativa de las Comunidades autónomas.

IV. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y RÉGIMEN LOCAL

La emergencia de las Comunidades autónomas no implica la desaparición de los Municipios y de las Provincias como entidades locales (las Diputaciones) ni, por supuesto, la exclusión de la función de cooperación e impulso del Estado respecto a estas entidades locales. Sin embargo, la interacción de la Administración del Estado, Comunidades autónomas y entidades locales es uno de los temas más oscuramente tratados en la Constitución y de regulación más defectuosa. Una vez más se impone el análisis separado de las diversas cuestiones para poder deducir una directriz interpretativa.

— El reconocimiento constitucional de los Municipios y Provincias como entidades locales se contiene en los artículos 137, 140 y 141. Al mismo tiempo, es posible la agrupación de Municipios diferentes de la provincia (comarcas) en el artículo 141.2. Este reconocimiento constitucional implica la garantía de la autonomía (art. 137) frente al Estado y, lógicamente, frente a las Comunidades autónomas en el ejercicio de las competencias propias del Régimen local.

La proclamación constitucional de la ordenación del Régimen local bajo el principio de la autonomía debe comportar la eliminación de la tutela administrativa del Estado que tradicionalmente ha ejercido sobre estas entidades (11). La desaparición de la tutela no impli-

(11) La Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación de la Ley 41/1975, de 10 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local en su artículo, 2.º se faculta al Gobierno para suprimir las intervenciones de tutela y fiscalización sobre Corporaciones Locales, a excepción de las relativas a enajenación de bienes.

Por Decreto 2858/1978, de 1 de diciembre, se reestructura la Dirección General de Administración Local y en su disposición final primera se suprime el Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales.

El Real Decreto 1770/1979, de 18 de junio, deja sin efecto los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela del Ministerio de Administración Territorial sobre entidades locales en diversas materias y se dictan normas aclaratorias. En su artículo 3.º se puntualiza que los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que se dejan sin efecto, en virtud de lo dispuesto en el presente Real Decreto, quedan suprimidos también respecto a las Entidades locales comprendidas en el ámbito territorial de los Entes preautonómicos, aunque tales facultades hubieran sido transferidas a dichos entes*.

ca, a su vez, la de la función estatal de cooperación y auxilio técnico y financiero para la prestación de servicios provinciales y municipales (los actuales Planes Provinciales de Obras y Servicios). Ahora bien, una interpretación congruente de los textos constitucionales permite que esta función de cooperación sea objeto de transferencia a las Comunidades autónomas, puesto que el artículo 148 atribuye, en su número 2, a las mismas la posibilidad de asumir, «... en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación de Régimen local». Será necesario esperar a la futura Ley de Régimen Local —para la cual, paradójicamente, la Constitución no exige la forma de Ley Orgánica— para conocer el alcance de esta posible transferencia de funciones del Estado a las Comunidades autónomas.

— Las relaciones entre las Comunidades autónomas y las entidades locales (Diputaciones y Municipios) en el territorio regional aparecen un tanto confusas. Con relación a los Municipios, el artículo 148,1 habilita a las Comunidades autónomas para «las alteraciones de los términos municipales», y el artículo 152.3, para «establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán plena personalidad jurídica» mediante la agrupación de Municipios limítrofes (si bien no se especifica si pueden ser los Municipios agrupados de distintas provincias). Por el contrario, para alterar los límites provinciales, se requiere aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica (artículo 141.1).

La Constitución no se pronuncia por la posibilidad de que en el ejercicio de sus competencias propias o delegadas las Comunidades autónomas se sirvan de las propias Diputaciones o Municipios. La omisión de este importante extremo (12) abre la posibilidad de la emergencia de una organización administrativa y burocrática a nivel regional, en detrimento de las funciones de las Diputaciones que por su ámbito territorial y tradición ofrecen la oportunidad de un escalón apto para ejercer instrumentalmente funciones propias de las Comunidades autónomas. En la etapa preautonómica, el Real Decreto 2218/1978, sobre transferencia de la función pública estatal a los entes preautonómicos, en su disposición final quinta, contempla esta posi-

(12) El Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia («BOCG» de 20 de julio de 1979) prevé, no obstante, que «la Comunidad autónoma ejercerá normalmente sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Xunta de Gobierno y mediante delegación en las provincias, Municipios y demás Entidades locales» (art. 38).

bilidad, al señalar que «en los regímenes preautonómicos en los que las Diputaciones, Mancomunidades o Consejos Interinsulares o Consejos ejecuten las competencias de los Entes Preautonómicos, podrán transferirse personal, estatal, directamente a las mismas» (13). Por el contrario, el Real Decreto 2704/1978, de 27 de octubre, parece cerrar definitivamente esta orientación, al regular el procedimiento para la ejecución de las transferencias de las diputaciones provinciales a los órganos provisionales autonómicos. Esta última directriz debiera ser considerada en el futuro, por cuanto los inconvenientes de una Administración regional autónoma, excesivamente burocratizada, son evidentes, por cuanto reproduce el modelo centralizador a nivel regional (14).

V. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA: PROBLEMÁTICA DE LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

El artículo 131 de la Constitución faculta al Estado, mediante Ley, para «planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». Un sistema de planificación económica concebido como instrumento de equilibrio y armonización del desarrollo regional, indudablemente, está destinado a tener importantes repercusiones en la organización del territorio, concebido como elemento institucional de relevancia constitucional (según el artículo 137, «el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyen») y como elemento espacial y soporte de actividades públicas y privadas (ordenación del territorio, urbanismo, obras públicas y demás infraestructuras). Dos interrogantes iniciales cabe formular en este orden de consideraciones: ¿la distribución territorial resultante del proceso de emergencia de las distintas Comunidades autónomas constituye el soporte ade-

(13) A las disposiciones citadas hay que sumar el Real Decreto 1942/1979, de 1 de junio, por el que se regula el régimen de personal de los funcionarios de la Administración local que pasen a prestar servicios en los Entes preautonómicos.

(14) Sobre el tema vid. José R. PARADA VÁZQUEZ, *Constitución, Burocracia y Comunidades autónomas*, y S. MUÑOZ MACHADO, *Sobre la burocracia de las Comunidades autónomas*, en «Documentación Administrativa» núm. 182 (abril-junio 1979).

cuando para la articulación de la planificación económica o, por el contrario, será necesario instrumentar por condicionamientos de índole económico-espacial una regionalización de tipo funcional? y, a su vez, ¿en el ámbito de la planificación económica, las relaciones entre el Estado y las Comunidades autónomas podrán adaptarse al modelo ordinario de conexiones entre ambas instancias territoriales o, en su caso, deberán instaurarse vínculos de coordinación específicos en función de los presupuestos propios de la planificación?

En relación al primero de los interrogantes, la experiencia de la trayectoria de la planificación de corte occidental (la denominada convencionalmente «planificación indicativa») evidencia la postulación de un modelo de regionalización de tipo funcional, no siempre acorde con las tradiciones históricas y culturales de las comunidades territoriales. Como es obvio, la funcionalización del territorio por razones de racionalidad económica es producto de una peculiar circunstancia histórica: la inserción de la técnica de la planificación en el marco de un Estado de carácter unitario y centralizador. En este modelo de Estado no puede afirmarse que no haya existido una clara conciencia de la necesidad de una planificación de base territorial y regional (incluso puede sostenerse que históricamente las experiencias planificadoras regionales han sido anteriores a las de carácter nacional), puesto que gran parte del debate institucional en torno a la planificación económica ha versado sobre la correcta articulación de la instancia nacional con la propiamente territorial (15). Ahora bien, lo que ha sido común a este tipo de debate es la consideración del territorio como un simple espacio físico, en cuyo marco el Estado de carácter centralizador imponía una disciplina y una coordinación entre las diversas instancias que operaban en el mismo: servicios periféricos, provincias y municipios. De tal modo que la configuración del territorio era propiamente la resultante del modelo o modelos de coordinación entre los distintos protagonistas de las planificaciones general o sectoriales proyectadas más que una realidad sustantiva producto de la articulación de la comunidad en función del *locus*. Frente a este tipo de planificación económico-territorial, la Constitución de 1978 impone un nuevo modelo de planificación, cuya configuración debe deducirse no tanto de los preceptos concretos que el texto constitucional dedica a la planificación (arts. 131, 148.13 y 149.13) como

(15) Vid. una interesante visión histórica y crítica sobre esta problemática, S. LOMBARDINI, *La programmazione: Idee, esperienza, problemi*. Einaudi, 1987.

de los presupuestos y datos institucionales que configuran la Organización territorial del Estado (tít. VIII).

En efecto, el artículo 131.1 contempla el supuesto de la planificación general de la actividad económica a cargo del Estado, sin ulterior especificación, si bien el artículo 149.13 matiza que corresponde al Estado como competencia exclusiva «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»; todo ello sin perjuicio de que las Comunidades autónomas asuman las competencias relativas al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad autónoma (16) dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.13) y las relativas a «la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (art. 148.3). Estos datos normativos revelan que la dimensión espacial de la planificación económica está indisolublemente unida a la existencia y configuración propia de las Comunidades autónomas, conforme a su propio proceso institucional de emergencia y de acceso a un régimen de autogobierno (art. 143). El modelo de planificación económica instaurado por la Constitución debe hacer compatible la función directiva del Estado en el proceso planificador general con la función de autogobierno que ostentan las Comunidades autónomas sobre su propio territorio y que se manifiesta a través de sus competencias en orden al fomento del desarrollo económico, la ordenación del territorio y el urbanismo. De tal modo que las exigencias meramente económico-espaciales del sistema de planificación no pueden imponer una división territorial de carácter meramente funcional, sino que deben adaptarse y subordinarse a la resultante del proceso de configuración y estructuración de las distintas Comunidades autónomas, aunque ello pueda implicar, por vía de hipótesis, una distribución territorial inadecuada desde el punto de vista de la racionalidad económica, de la ordenación del territorio y del urbanismo. Como conclusión, puede afirmarse que en el marco de nuestra Constitución el territorio ha dejado de ser un mero dato de planificación espacial para convertirse en un presupuesto de mani-

(16) Vid. J. TORNOS MAS: *La intervención de las Comunidades autónomas en la economía*, «REDA», núm. 21, abril-junio 1979.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 12, atribuye, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias: «Planificación de la actividad económica en Cataluña».

festación del autogobierno de una Comunidad autónoma sobre su entorno territorial.

La articulación de un sistema de planificación de dirección estatal compatible con un régimen de autogobierno territorial es, obviamente, el problema capital que en este orden plantea la Constitución. Por desgracia, el texto constitucional no brinda explícitamente instrumentos claros al respecto, por lo que será necesario un gran esfuerzo de imaginación para configurar técnicas jurídicas organizatorias aptas a nivel de los Estatutos de Autonomía, leyes de planificación y leyes singulares para cada materia, puesto que las medidas y directrices de los planes deben traducirse, posteriormente, en regulaciones legales concretas. Las únicas previsiones que ofrece explícitamente el texto constitucional son: la participación de las Comunidades autónomas en el suministro de previsiones en el Consejo de Planificación (17) previsto en el artículo 131.2, la regulación del Fondo de Compensación interterritorial para corregir los desequilibrios (art. 158), los Convenios de cooperación entre Comunidades (art. 145) y la función general de coordinación que con carácter general se atribuye al Estado en el artículo 149.13.

(17) La institucionalización de este Consejo es uno de los puntos clave del desarrollo constitucional en materia económica. Como ejemplos en el Derecho comparado con funciones análogas, pueden citarse el Consejo Económico y Social en la Constitución francesa de 1958 y el Consejo Nacional de Economía y del Trabajo de la Constitución italiana.

Como modelo más reciente debe recordarse el Consejo Nacional del Plan de la Constitución portuguesa de 1976. En los artículos 91 a 95 se contiene una regulación detallada de la función de planificación («para la construcción de una economía socialista, a través de la transformación de las relaciones de producción y de acumulación capitalista, la organización económica y social del país deberá ser orientada, coordinada y disciplinada por el Plan, art. 91.1»), y de su elaboración («la elaboración del Plan será coordinada por un Consejo Nacional del Plan y deberán participar en ella la población a través de los Entes autónomos y comunidades locales, las organizaciones de las clases trabajadoras y entidades representativas de actividades económicas») (art. 94.2). La articulación territorial del Plan comporta la división del territorio en Regiones del Plan con sus respectivos Estatutos de Autonomía (arts. 95 y 256).

En relación a los posibles modelos de estructuración del Consejo previsto en el artículo 131 de la Constitución, debe tenerse en cuenta que el Congreso de Diputados, en su sesión del día 26 de septiembre de 1979, con ocasión del debate sobre el programa a medio plazo para la economía española, adoptó la siguiente resolución: «para completar en su vertiente institucional un marco democrático de relaciones industriales, la Cámara insta al Gobierno a la urgente presentación de un Proyecto de Ley de creación del Consejo Económico-Social, previsto en el artículo 131 de la Constitución, en el que los representantes sindicales y empresariales abaten los problemas globales y sectoriales que incidan diariamente en las relaciones industriales». A la vista de esta resolución, parece que la institucionalización de dicho Consejo deberá orientarse en el sentido y con cierto paralelismo con el Consejo Económico y Social francés.

En el marco de esta función general de coordinación será precisamente donde la Administración periférica del Estado está destinada a desplegar un indudable protagonismo institucional, puesto que no deberá limitarse a disciplinar y controlar la actuación de los órganos estatales periféricos conforme a los planes (misión que en última instancia le está atribuida con carácter ordinario por el artículo 154 de la Constitución), sino que, a nivel de ejecución, le corresponde la misión de coordinar la planificación general con la propia de las Comunidades autónomas y, a su vez, con la de las Diputaciones y Municipios, con respeto escrupuloso a los principios informadores de la Constitución en materia de organización territorial. Para el cumplimiento de esta difícil función de coordinación—que excede cuantitativa y cualitativamente de la atribuida con carácter general por el artículo 154—, la Administración periférica requerirá de una organización específica compleja de carácter cooperador entre las distintas instancias territoriales implicadas, puesto que la simple presencia de un órgano unipersonal—el delegado del Gobierno—es insuficiente para afrontar con garantías esta difícil misión.

VI. CONCLUSIONES

1. El análisis de los diversos aspectos de la problemática de las relaciones entre la Administración del Estado, las Comunidades autónomas y entidades locales evidencia la subsistencia con posterioridad a la Constitución de una Administración periférica del Estado, si bien con cometidos institucionales y peculiaridades organizativas distintas y nuevas en relación al modelo administrativo hasta ahora vigente. Los nuevos aspectos de la Administración periférica del Estado derivan de las exigencias de los presupuestos constitucionales y, en especial, de la configuración de un modelo de Estado regional.

2. La Administración periférica del Estado parece demandar una estructuración de doble nivel o grado: a la instancia provincial tradicional se superpone una nueva instancia superior—de base regional o supraprovincial—que coincide con el mapa territorial de las Comunidades autónomas. La dirección superior de esta Administración periférica corresponde al delegado del Gobierno en la Comunidad autónoma.

3. La figura del delegado del Gobierno está imperfectamente delimitada y perfilada en la Constitución, en especial con relación a los

presidentes del Consejo de Gobierno de las Comunidades autónomas y con la figura tradicional del gobernador civil.

En principio, no parece que pueda afirmarse categóricamente que la figura del gobernador civil haya desaparecido a nivel orgánico de nuestro ordenamiento jurídico, pues basta pensar en aquellas provincias que no accedan a un sistema de autogobierno para seguir postulando su pervivencia. El interrogante principal se plantea en relación a aquellas provincias que accedan a un régimen de autogobierno mediante la creación de una Comunidad autónoma. El nombramiento de un delegado del Gobierno, ¿debe comportar la desaparición de los gobernadores civiles en cada una de las provincias afectadas? En principio, desde un punto de vista institucional, parece que la contestación deba ser afirmativa, por cuanto sólo al delegado del Gobierno corresponde la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma. Ahora bien, ello no impide que al frente de cada provincia exista un subdelegado del delegado del Gobierno encargado de dirigir e impulsar los servicios periféricos de carácter y estructura provincial. En todo caso, las funciones y cometidos de estos subdelegados no son equiparables a las tradicionales funciones de los gobernadores civiles al frente de una provincia.

Mayores dificultades plantean las relaciones entre los delegados del Gobierno y los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades autónomas, a la vista del carácter que les confiere el artículo 152.1 de la Constitución: ostentar la representación ordinaria del Estado en la Comunidad autónoma. Los presidentes de las Comunidades son los máximos representantes institucionales en el orden político en el territorio. De ello se deriva la imposibilidad de configurar a los delegados del Gobierno, a modo de gobernadores generales en la forma prevista en el artículo 38 del Decreto de 10 de octubre de 1958, ya que sus funciones quedan limitadas al orden administrativo, y las de carácter representativo de la actividad estatal, son asumidas por los presidentes de las Comunidades.

4. Del examen de las diversas funciones administrativas concurrentes en el territorio a cargo de distintas entidades, parece desprenderse que la interpretación más fiel de la Constitución sea la que propugna una asignación de la Administración periférica del Estado de cometidos de coordinación administrativa con preferencia a una intervención y gestión directa de las competencias reservadas al Estado, transfiriendo en gran medida su ejercicio a las Comunidades

autónomas por vía de delegación, así como las que le correspondan en el orden de la cooperación con la Administración local. Esta transferencia de funciones no debe implicar necesariamente una acumulación de cometidos en la organización administrativa de la Comunidad autónoma, sino que éstas deben favorecer la participación en la gestión de las Diputaciones, entidades comarcales y Municipios.

La misión de coordinación, a cargo de la Administración periférica, deberá orientarse preferentemente hacia una cooperación o colaboración entre las distintas Administraciones, pudiendo revestir distintas modalidades y grados de institucionalización: asistencia técnica, convenios para actuaciones conjuntas, constitución de comisiones mixtas de estudio o de programación de actuaciones, etc.

5. En orden a la planificación económica y su incidencia en el territorio, las relaciones entre la Administración periférica y las Comunidades autónomas se presenta, inicialmente, como más complejas, por cuanto la función de coordinación no se limita a la de las simples organizaciones administrativas, sino que se extiende a las distintas instancias territoriales de planificación —Estado y Comunidades autónomas— en el marco del plan general. La ausencia de previsiones concretas a este respecto en el texto constitucional hace presumir que la articulación de una Administración periférica para la planificación económica será una de las cuestiones más debatidas y de difícil instrumentación en el futuro debate en torno al modelo de planificación que definitivamente se sancione.