

## **Reforma administrativa y Estado Autonómico en España**

**Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**

### **I. Introducción**

Parece interesante reconocer, de acuerdo con la mayoría de profesores que se han dedicado a la organización administrativa, que, desgraciadamente, llevamos muchos, muchos años, estudiando la Administración desde distintos aspectos y, sin embargo, nos hemos olvidado de que la Administración no es un fin en sí misma, sino, como señalara hace ya mucho tiempo Santi Romano, una función de servicio a los ciudadanos. Esta reflexión, que no es baladí, está en la entraña misma, por citar un documento relevante, del Informe del "National Performance Review" elaborado por el Vicepresidente Al Gore y presentado al Presidente Clinton el 7 de septiembre de 1993.

Este informe, que lleva como título "Crear una Administración pública que funcione mejor y cueste menos", comienza haciendo referencia a "una Administración que trabaje para los ciudadanos". Este es, en mi opinión, el "punctum dolens" de cualquier proceso de reforma o modernización administrativa: que se tenga bien claro que el dueño, que el propietario de la Administración Pública es el ciudadano; que el que manda es el ciudadano y que la Administración se justifica, no sólo constitucionalmente, sino existencialmente como una organización al servicio del interés general.

La Administración Pública del Estado Social y Democrático de Derecho, como es bien sabido, es una organización que debe distinguirse por los principios de legalidad, de eficacia y de servicio. Legalidad porque el procedimiento administrativo no es otra cosa que un camino pensado para salvaguardar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Eficacia porque hoy es perfectamente exigible a la organización administrativa que ofrezca productos y servicios públicos de calidad. Y servicio, sobre todo, porque no se puede olvidar que la justificación de la existencia de la Administración, como ya he dicho, se encuentra en el servicio a los intereses colectivos. Por eso, las distintas potestades y poderes públicos son manifestaciones concretas de esa idea de servicio público que, no se debe olvidar, debe ser también una de las notas definitorias de las personas que trabajan en el sector público. Es más, me atrevería a decir que una de las asignaturas pendientes de la Administración Pública de nuestro tiempo es recuperar, de una manera efectiva, la imagen de servidora de la sociedad y de sus ciudadanos.

La configuración del Estado social y democrático de derecho supone una nueva funcionalidad de la Administración Pública. En efecto, la Administración, al gestionar los intereses colectivos, no tiene ya que imponerse frente a los ciudadanos. Más bien, debe propiciar fórmulas o medidas que impliquen la colaboración de la sociedad y, por tanto, de los ciudadanos en la elaboración de los criterios rectores que impulsen los intereses colectivos. En otras palabras, la Administración ya no es dueña del interés público sino que está llamada, por su inserción en el Estado Social y Democrático de Derecho, a articular una adecuada intercomunicación con los agentes sociales para definir las políticas públicas. Quiere eso decir que los ciudadanos no deben ser sólo sujetos pasivos de las potestades públicas, sino que deben aspirar a ser legítimos colaboradores y protagonistas de la propia Administración para la gestión de los propios intereses que les afecten. Desde esta perspectiva puede entenderse mejor la función promocional de los poderes públicos. Esta aproximación, no lo oculto, se apoya en la consideración, prevista en la Constitución, de que los derechos fundamentales y la dignidad de la persona son los fundamentos del orden político y la paz social. De esta manera se puede entender que los poderes públicos tienen la misión de crear un clima en el que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales y puedan colaborar con la propia Administración en la gestión de los intereses públicos. Los derechos fundamentales ya no son solamente ámbitos exentos de la actuación de los poderes públicos, como ha reconocido reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional en España, sino elementos y líneas directrices del conjunto de la actividad de la Administración. En este contexto, en

esta dirección, pienso que estaremos más cerca de un aparato público que oferte servicios de calidad y que promueva los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En realidad, la necesidad de superar el actual caos administrativo viene justificada precisamente porque el Estado, y las Comunidades Autónomas y los Entes locales son partes del Estado, están al servicio de la persona y no al revés como ha venido siendo la norma en los últimos tiempos, sobre todo de la mano de ese Estado del Bienestar que debemos reinventar para que sea, efectivamente, de Bienestar para el hombre, no de destrucción del hombre.

Es necesario, además, no olvidar que este tiempo que nos ha tocado vivir es una época de constantes y acelerados cambios. En concreto, parece que ya nadie duda de la crisis del llamado Estado del Bienestar. Ciertamente, los síntomas de agotamiento son evidentes. Pero, una actitud responsable, lejos de recrearse en el ocaso de un modelo que ha fracasado, debe asumir que el sistema se ha ido desmoronando porque no ha sido sensible precisamente a sus propios postulados. El gasto público se ha disparado sin criterios de racionalidad y la burocracia, la todopoderosa burocracia, ha sido la principal protagonista olvidándose, una vez más, que el verdadero eje de toda política pública está, y se encuentra, en el hombre, en la persona que, no sólo es sujeto de derechos, sino que es destinatario de servicios y bienes, muchos de los cuales están en franca relación con su libre desarrollo que, como ha sentenciado solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española, repito, es uno de los fundamentos del orden político y la paz social.

Edgar Morin, en un trabajo suyo publicado en diciembre de 1993 que lleva como título "La solidaridad y las solidaridades" señala con claridad que a pesar de que los gastos sociales han crecido de la mano del todopoderoso Estado del Bienestar, sin embargo la calidad en la atención del hombre marginado concreto es todavía una quimera. Si cabe, la paradoja es patente, aumenta la solidaridad administrativa, pero "esta es insuficiente, impersonal, burocrática y no responde a las necesidades concretas, inmediatas e individuales".

La razón es bien clara y así lo admite Morin. El problema de la solidaridad concreta e individualizada es irresoluble en el marco tradicional de una política que se practica por Decreto o Programa. La solución, una vez más, viene de la mano, así lo reconoce el profesor Morin, de una política que despierte y estimule. En otras palabras, los poderes públicos deben fomentar y ayudar a que tantas personas que trabajan por la solidaridad lleven a buen fin sus proyectos. Una vez más se comprueba que los Poderes públicos, en tantas y tantas ocasiones, deben tener la inteligencia de potenciar las iniciativas sociales que, no lo olvidemos, son las que dan la temperatura de la vida democrática de un país.

No se trata, sin embargo, de analizar "in extenso", las causas de la crisis del Estado del Bienestar. Más bien, interesa dejar claro que este momento histórico facilita la tarea de reflexionar sobre los problemas de la gestión pública y de la reforma y modernización administrativa. Porque, lo que es claro es que el comportamiento del sector público debe reformarse. Como se ha señalado la crisis de la gestión pública es universal y su apelación, lógicamente constituye ya un manido "ritornello" cuando, o bien políticos o bien académicos, se refieren a los modelos que ordenan la prestación de los servicios públicos (Crozier).

Es muy importante señalar que la crisis del Estado del Bienestar, que la crisis del intervencionismo, debe superarse buscando nuevas formas de administrar los recursos públicos y buscando nuevos esquemas organizativos más sencillos, menos costosos, y más próximos a las necesidades concretas del ciudadano moderno. Pues bien, la idea de la Administración Común, Ordinaria o Única, parte de estos postulados y, en el marco de nuestra Constitución, y a partir del principio de subsidiariedad, hoy de gran actualidad en el Derecho Europeo, plantea la necesidad de que los servicios públicos sean prestados por la Administración pública más próxima y que se encuentre en

mejores condiciones de ofrecer productos de calidad tal y como exigen hoy los ciudadanos del Estado Social y Democrático de Derecho.

¿Qué es pues lo que ha pasado?. Que ha crecido desproporcionadamente el gasto público. En efecto, un reciente informe de la OCDE puso de relevo que el gasto público siguió creciendo en los 24 países industrializados durante la década de los 80 como porcentaje del Producto Interior Bruto, desde una media del 37% en 1979 al 40% en 1989. Ciertamente, no creció al mismo ritmo que en los 70 y, en honor a la verdad, debe señalarse que, desde 1982, en que se llegó a alcanzar el 41%, se operó un descenso apreciable. Es verdad, en Francia y Alemania se produjo una ligera disminución, aunque, eso sí, se encuentran por encima de la media. En los Estados Unidos, según este informe de la OCDE, el porcentaje del gasto público aumentó en la pasada década del 32% al 37%. En Grecia se alcanza el 61% siendo Japón, con el 33% y Suiza, con el 30% los países con menor gasto público. España parece que fue uno de los países con mayor crecimiento en este capítulo, alcanzando el 36%.

Pues bien, parece que en los años 90, a pesar de las políticas de contención del gasto público, este concepto seguirá creciendo. Entre otros motivos porque es necesario realizar obras de infraestructura, porque el evidente envejecimiento de la población obliga a aumentar gastos en sanidad o pensiones, porque es costosa la protección del medio ambiente, y porque la calidad de la enseñanza o de la sanidad demandan importantes recursos financieros. La cuestión no es, solamente, constatar estas realidades. En mi opinión, el problema que hay que resolver es el de la desproporción entre gasto público y calidad de servicios que se está produciendo. Por eso, la OCDE aconseja, en lugar de radicales recortes presupuestarios, mejorar la eficiencia del sector público a través de medidas desreguladoras o privatizadoras. Así, se recomienda introducir el sistema del cheque sanitario o escolar y contratar con el sector privado servicios gestionados por la propia Administración Pública. En el fondo, pienso que se trata de llevar a la práctica, en este campo, la necesaria configuración de los intereses colectivos a través de instituciones sociales, desmantelando así una perspectiva, ya caduca, de patrimonialización de los intereses sociales por el sector público.

En este contexto, pues, la necesidad de simplificar y racionalizar la Administración Pública constituye uno de los ejes centrales de cualquier Reforma Administrativa que pretenda acercar de verdad el aparato público a los ciudadanos.

No pretendo, ni mucho menos, abordar "in extenso" la cuestión de la Administración Común, Ordinaria o Única. Sí que, sin embargo, me parece conveniente tratar algunos de los aspectos de mayor interés, que no son pocos, que plantea este tema, teniendo en cuenta que la "Administración Común" es una fórmula organizativa muy amplia que parte de la necesidad de adaptar la planta actual de la Administración pública al marco constitucional y que parte, también, de que las Comunidades Autónomas y los Entes locales son Estado y que, por tanto, el interés general se gestiona por el aparato administrativo como unidad.

## **II. Constitución y Administración Pública**

En efecto, la propuesta de Administración Común, Única, Ordinaria trae su causa de la necesidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de nuestra Administración pública a la Constitución de 1978. La realidad es que la idea de Administración Común, Ordinaria o Única, como se quiera, ha supuesto un hito importante en la Ciencia de la Administración Pública en nuestro país y ha reflejado algo que, en verdad, no está, ni mucho menos, resuelto. Efectivamente, ha cambiado el modelo de Estado y, sin embargo, la organización administrativa, sin perjuicio de leves retoques, sigue siendo la misma. Se supone que el Estado autonómico debe posibilitar que las distintas Comunidades Autónomas dispongan de una Administración propia para hacer posible la gestión de los intereses colectivos. La estructura existe, es verdad, pero lamentablemente ni está adecuada a la realidad competencial ni dispone de los medios necesarios y, tampoco está de acuerdo con la dimensión de la Administración periférica del Estado en el territorio de las Comunidades Autónomas.

Es evidente que la Administración Pública del vigente Estado social y democrático, que se estructura como Estado compuesto, no puede ser la misma que la del Estado unitario anterior<sup>1</sup>. Estamos en un Estado compuesto que descansa en una distribución territorial del poder que se traduce en una distribución o reparto de competencias. En realidad, la falta de concreción del Título VIII de la Constitución, intentó sanarse insuflando en la letra de sus preceptos el espíritu del federalismo de cooperación o de ejecución, con reiteradas referencias al constitucionalismo alemán y americano<sup>2</sup>. Sin embargo, la utilización del Derecho comparado tiene sus límites y ni la letra ni los antecedentes de la Constitución permiten razonablemente llegar a la configuración del Estado autonómico como federal, al estilo alemán y mucho menos americano. Otra cosa es que las técnicas del federalismo de cooperación o de ejecución sean útiles para el desarrollo y eficaz realización del Estado compuesto, en el que los Estatutos tienen un papel decisivo del que carece el federalismo<sup>3</sup>. Es decir, ninguna interpretación abusiva del texto constitucional se realiza cuando pretende aprovecharse de esos instrumentos que conectan con naturalidad con los principios de solidaridad (artículo 2 de la Constitución española) y de eficacia al servicio de la realización del Estado social y de los intereses generales (artículos 9.2 y 103 de la Constitución española)<sup>4</sup>.

La propuesta de Administración Común, Ordinaria, Preferente, Sincronizada o Única surge de una concreta experiencia de Administración territorial tras la cual no es difícil alcanzar la convicción de la necesidad de que el complejo sistema de relaciones entre las distintas Administraciones que confluyen en el Estado español, evolucione a la búsqueda de su propia lógica<sup>5</sup>. Y esa necesidad, surge de la tarea, sorprendentemente no iniciada aún, de adecuar la propia Administración Pública a los parámetros constitucionales. Por tanto, la gran reforma administrativa consiste en adecuar la planta de la Administración Pública al texto constitucional y muy especialmente al llamado Estado autonómico, eso sí, sin olvidarnos de los Entes locales. Llevamos más de diez años de andadura constitucional y, como es obvio, esta cuestión constituye una asignatura pendiente que habría que comenzar a preparar. Bien es verdad, sin embargo, que el proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hubiera sido una buena oportunidad. Por tanto, la propuesta de Administración Común, lejos de cuestionar el modelo de Estado previsto en la Constitución, trata de definir todos los instrumentos que permitan la plena efectividad del modelo del Estado constitucional, desde el punto de vista de la función administrativa<sup>6</sup>. Por eso, la Administración Común potencia al Estado potenciando a las Comunidades Autónomas y a los Entes locales.

El esquema de Administración Pública vigente al tiempo de ser promulgada la Constitución, difícilmente puede ser el instrumento válido para llevar a efecto, hasta donde la propia Constitución demanda, las funciones de un Estado políticamente descentralizado<sup>7</sup>. Durante estos años, han aparecido nuevas organizaciones administrativas complejas que, lejos de suplir al aparato administrativo del Estado en su territorio, se han superpuesto en un ejercicio de difícil entendimiento. Aumenta, lógicamente, el aparato administrativo de las Comunidades Autónomas y, paralelamente, se incrementa la presencia administrativa del Estado en los territorios autonómicos en un marco en el que se ha producido un proceso de descarga de importantes competencias cuya ejecución y gestión ha pasado a manos de las Comunidades Autónomas<sup>8</sup>. El caso del área de cultura y de la de asuntos sociales es tan evidente que no merece mayor comentario. La Administración Común supone reducir la Administración del Estado, y también la autonómica, para hacer posible, real, que eso que decimos todos los administrativistas de la Administración local "que es la más próxima al ciudadano" sea verdad desde el punto de vista de la eficacia.

La realidad, nos guste o no, es la de no pocas duplicidades administrativas que se han producido, en el mejor de los casos, por no tener claro el modelo constitucional de Administración Pública.

El profesor Sánchez Morón, en un reciente estudio sobre la "Racionalización Administrativa y Organización territorial"<sup>9</sup>, comienza poniendo de manifiesto la evidente situación de complejidad que caracteriza a nuestras Administraciones públicas: duplicidad, falta de coordinación y que "hoy existe

un difundido deseo de simplificación administrativa, de eficacia prestacional, cualquiera que sea la Administración responsable de cada servicio"<sup>10</sup>.

La desburocratización o, si se quiere la reducción de los trámites administrativos que no afecten a los derechos fundamentales de los ciudadanos, es otro aspecto clave de un proceso de reforma y modernización administrativa. En este sentido, por ejemplo, la Reforma Administrativa de la Xunta de Galicia, ha simplificado e informatizado ya más de 700 procedimientos administrativos. En esta materia hay que tener mano firme porque todos conocemos la capacidad, casi ilimitada de la estructura administrativa, de inventar trámites, por innecesarios que parezcan, con tal de salvaguardar la posición de privilegio.

La Administración Común, Ordinaria o Única, es una manifestación de lo que el profesor Sánchez Morón entiende por racionalización administrativa; a saber: "asignación precisa de funciones y adecuación de estructuras a las mismas, (...) reducción de conflictos paralizantes entre Administraciones públicas, (...) elemento importante de la contención del gasto público...". La Reforma Administrativa que trae consigo la llamada Administración Única se enmarca en esta dirección de ajuste de las estructuras administrativas al modelo de Estado compuesto, de eliminar las duplicidades administrativas, y de reducir el gasto público porque la Administración no es un fin en si misma, es una organización al servicio de las necesidades colectivas de los ciudadanos.

Por otra parte, el artículo 103.1 de la Constitución española, tan importante, se refiere a la Administración Pública, no a las Administraciones públicas. Sin embargo, el empleo del singular es comprensivo del género y no excluye, ni mucho menos la pluralidad de Administraciones. Sobre todo, lo que se quiere decir es que, más importante que predetermined un concreto modelo de relación entre las Administraciones que confluyen en el territorio del Estado, lo decisivo es salvaguardar el correcto cumplimiento de la función administrativa en su conjunto, por lo que el modelo será tanto más válido cuanto más asegure el cumplimiento de dicha función. Por eso, si las Comunidades Autónomas deben dotarse de un propio aparato administrativo, es para que estas nuevas organizaciones administrativas, lejos de actuar en paralelo con la organización propia estatal existente en la Comunidad Autónoma, asuman el conjunto de la actuación administrativa en dicho territorio, sobre todo porque, en virtud del principio de subsidiariedad, se encuentran en mejores condiciones de gestionar los intereses colectivos<sup>11</sup>.

La cuestión de la Administración Común, como muy bien ha apuntado Serna Gómez, no es la opción entre una Administración periférica estatal, una autonómica o una local, sino en decidir que dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir con la autonómica asentada en el mismo territorio y cuál debe ser la operatividad de las Administraciones locales. Es decir, ¿sirve mejor a los principios del artículo 103.1 de la Constitución española una única instancia administrativa de ejecución, o es necesario garantizar doblemente el cumplimiento de tales principios con dos o tres Administraciones actuando en paralelo en el mismo territorio?<sup>12</sup>.

Todo esto no significa que no exista, constitucional y racionalmente hablando, el concepto de unidad de la Administración. No, por supuesto, desde el punto de vista orgánico (donde la regla será justo la pluralidad), pero sí en una consideración funcional, donde el ciudadano es cada día más exigente de que no se le enfrenten criterios distintos (y aún contrapuestos) frente, por ejemplo, a una actividad empresarial. Unidad de la Administración, pues, no significa monolitismo ni jerarquía, ni mucho menos en manos del poder central.

No hace falta decir que nuestro diseño administrativo actual es disfuncional. Un simple repaso de la jurisprudencia constitucional sobre conflictos competenciales en las Comunidades históricas en determinadas materias (sanidad y agricultura, por ejemplo) pone de manifiesto, ya en el mero planteamiento de los pleitos, que el Estado se ha reservado una serie de funcionarios cuya jornada de trabajo es preciso llenar como sea.

En síntesis, una vez que, de entre las varias opciones constitucionalmente posibles, se ha optado por la emergencia de las Comunidades Autónomas y entes locales y la dotación a las mismas con los más importantes resortes de poder sobre su territorio, debe, de inmediato, proclamarse su carácter de Administraciones "de derecho común", reduciendo la presencia directa del Estado en su territorio a supuestos excepcionales y potenciando, además, la Administración local para que sea, de verdad, una Administración eficaz y de verdad próxima a los ciudadanos.

### **III. Estado y Administración Común, Ordinaria o Única**

Las Comunidades Autónomas son, como los Entes locales, Estado. El interés general no se gestiona únicamente a través de la Administración del Estado sino también mediante la actuación administrativa autonómica y local. La propuesta de Administración Común, Ordinaria o Única no plantea, en mi opinión, un nuevo esquema de distribución de competencias. Busca, eso sí, la adecuación de la estructura administrativa a los principios de la Constitución. Supone, es claro, un mayor protagonismo en la ejecución para las Comunidades Autónomas y para los Entes locales sin que ese aumento de presencia administrativa suponga desapoderamiento alguno de competencias estatales, que seguirán en la titularidad del Estado.

Recientemente, el profesor Parejo se ha planteado agudamente este tema con ocasión de un estudio titulado "Algunas reflexiones sobre el poder público, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única", publicado en el número 232 de Documentación Administrativa. Ciertamente, como reconoce Parejo Alfonso, las Comunidades Autónomas son Estado, como también son Estado los Entes locales. Este hecho, capital, no se desdibuja, ni mucho menos, todo lo contrario, porque Comunidades Autónomas y Entes locales aumenten su carga administrativa. Se trata de que el conjunto funcione mejor y que, en definitiva el ciudadano reciba servicios de mayor calidad con menor coste. Por eso, ni las Comunidades Autónomas deben apropiarse de lo que es "de esencia" estatal, ni los Entes locales deben aspirar a desnaturalizar la operatividad del escalón autonómico. En el fondo, la idea de la Administración Común, Ordinaria o Única, que es una reflexión general sobre el fundamento del aparato público, intenta clarificar el margen de actividad de dichos poderes para que, de acuerdo con el momento de evolución del Estado compuesto, tanto Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales, puedan desarrollar mejor su función constitucional.

Por otra parte, la consideración que hace en este punto sobre la Administración Local el profesor Parejo es muy importante y de capital trascendencia porque la doctrina de la Administración Común, Ordinaria o Única exige necesariamente que sean los Entes locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa.

Recientemente, Martínez Esteruelas escribió un atinado artículo titulado "España como instancia política" <sup>13</sup> en el que manifestaba su temor ante la posible desintegración del Estado como consecuencia de la Administración Única. Martínez Esteruelas teme que operaciones como esta traigan consigo un desapoderamiento competencial en favor de las Comunidades Autónomas, salvo en las materias que forman parte de la soberanía: Defensa, Relaciones Externas, Justicia, Economía. Como el proceso de unión europea puede ser que absorba este tipo de competencias, la preocupación de Martínez Esteruelas es explicable. Sin embargo, la idea de la Administración Común, Ordinaria o Única es una operación técnica que tiene un alcance muy concreto y que no supone, repetimos, desapoderamiento alguno de la titularidad de competencias exclusivas del Estado. Es más, me atrevería a decir, que la instauración de esta doctrina supondrá una profundización en los principios de cooperación y colaboración entre las Comunidades Autónomas, principios en los que no podemos decir que el caso español sea un ejemplo de madurez y buen funcionamiento. Tampoco es una propuesta de carácter federal. Lo que sí supone, igual que el esquema constitucional de distribución de competencias, es la utilización de metodología federal de relaciones entre el Estado y las Comunidades

Autónomas, lo cual es muy distinto, radicalmente diferente, a la aproximación federal del Estado. Sí que acierta Martínez Esteruelas cuando señala que otra cosa es que las competencias estén bien atribuidas y los servicios y los recursos financieros correctamente distribuidos, de manera que no se generen mayores cargas para los ciudadanos. Eficacia, reducción del gasto público y servicio a la sociedad a la que se sirve son algunos de los presupuestos en los que parece fundamentarse esta aproximación de organización administrativa. Por eso, la doctrina de la Administración Común, Ordinaria o Única, nunca podría negar la existencia de España como instancia política. El Estado tiene una función de garantizar la solidaridad entre todos los pueblos de España y tiene igualmente una misión de hacer efectivos los derechos fundamentales y las libertades públicas que, como es obvio, constituye un reto imponente y que, no sólo da contenido a la actividad estatal, sino que permite pensar en la imprescindibilidad del propio Estado. La teoría de la Administración Común, Ordinaria o Única no supone una exacerbación de lo local sin más, se trata de una operación para que el conjunto funcione mejor. Pero, para ello, hoy es exigible una actitud de generosidad por parte del Estado que debe hacer frente a las nuevas exigencias de ese viejo principio, el de la subsidiariedad, que tanta fuerza tiene en este tiempo presente. En fin, la formulación orteguiana de que al Estado le corresponde mantener el sugestivo proyecto de vida en común, es cada vez más cierta, y cada vez esta función del Estado es de mayor importancia. Ahora bien, el sugestivo proyecto de vida común debe realizarse en el marco constitucional y, por ello, debe tenerse en cuenta la participación autonómica y local, cada vez más importante.

La responsabilidad estatal de hacer efectivo el principio de solidaridad que implica un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español <sup>14</sup> es algo que justifica sobradamente la existencia del Estado. Pues bien, los datos que se manejan avalan el mucho trabajo pendiente del Estado en esta materia pues las desigualdades regionales en España están lejos de ser pequeñas. Ello requiere una actuación del Estado para obtener un desarrollo autonómico armonioso y equilibrado en el que reduzcan las diferencias entre las Comunidades favorecidas o desfavorecidas. En definitiva, como escribe Meilán, si el Estado no asegura que las partes del todo no sigan trayectorias que las vayan alejando entre sí, ¿en qué encontraría su justificación? ¿en el recordatorio de un pasado común? <sup>15</sup>.

En nuestro tiempo, federalismo y regionalismo, son fenómenos de indudable actualidad y trascendencia pues el modelo clásico-weberiano de estructura burocrática ha fracasado y se ha experimentado ya una y mil veces la denominada euforia de la participación. Las Administraciones territoriales, por su proximidad al ciudadano, pueden hacer posible con más facilidad que la sociedad pueda gozar de mejores servicios públicos. Pues bien, un aspecto común a todas las fórmulas de descentralización del poder político, aunque parezca paradójico, es el paulatino fortalecimiento de las instancias centrales del poder sin perjuicio de la solidez de las instancias regionales o federales. Es lo que hace tiempo vaticinara James Bryce al decir que los modelos federales no son sino etapas en un camino hacia la unidad estatal. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que en estos sistemas ha hecho fortuna el llamado federalismo cooperativo como fórmula de necesaria cooperación y coordinación.

El título VIII de la Constitución española, como es bien sabido, no deja de ser un paradigma de ambigüedad. Su carácter abierto, sujeto a interpretaciones alternativas por fuerzas políticas distintas es, por ejemplo, la causa de los doscientos años de vida de la Constitución Norteamericana. La capacidad de maniobra del título VIII abre las puertas, tanto al modelo muy próximo al del Estado integral de la Constitución de 1931, como a un planteamiento "quasi -federal" en la medida en que las Comunidades Autónomas vienen asumiendo un volumen creciente de competencias, de un lado; y de otro, porque ese proceso de asunción de competencias se viene operando en un grado cada vez más homogéneo. Además, el federalismo cooperativo ha sido el presupuesto que explica los mecanismos de cooperación, de coordinación y de control que ha venido introduciendo nuestro Ordenamiento y, de

otra parte, el elemento impulsor del llamado federalismo de ejecución, sistema que tiende a asegurar un eficaz cumplimiento de las disposiciones de las instancias centrales y cuya metodología resume el artículo 149.1 de la Constitución. En este esquema el artículo 149.1.1 resume magistralmente la principal función del Estado: asegurar que "todos los españoles tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español".

El Estado, por tanto, tiene una clara justificación y la teoría de la Administración Única, al menos como yo la entiendo, sólo aspira a que la Administración del Estado en territorio autonómico se adecue a la realidad competencial en un marco de subsidiariedad y solidaridad, sin olvidar el mayor protagonismo que debe asumir la Administración local.

Es cierto que los nuevos tiempos, las transformaciones sociales y la complejidad inherente han supuesto la crisis de muchos conceptos y esquemas que se tenían casi por cerrados. Por ejemplo, la caída del "Muro de Berlín" ha echado por tierra toda una ideología que parecía imbatible, que pretendió confiar en el Estado la vida y hacienda de los ciudadanos. Los movimientos nacionalistas acontecidos precisamente en los países ex-comunistas pueden justificarse precisamente porque el Estado se utilizó no para salvaguardar las libertades cívicas y los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino para beneficio de unos pocos. Hoy el Estado, en un mundo en el que resurgen con fuerza inusitada las instancias supra e infra-estatales, no parece que vaya a desaparecer. Por el contrario, el Estado tiene un papel muy importante: asegurar el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España y garantizar el libre ejercicio para todos los españoles de los derechos fundamentales.

#### **IV. Administración Única y orden constitucional**

Como es sabido, la principal crítica jurídico-constitucional planteada a la propuesta de Administración Única, se ha realizado por los profesores Peces Barba, Parejo y Aguiar en virtud de un Dictamen en el que se estudia "in extenso" el contenido de la propuesta y su engarce constitucional. Además, el propio profesor Parejo en su brillante trabajo sobre el Estado Autonómico ya citado,<sup>16</sup> amplía sus tesis y nos permite conocer con más detalle su opinión sobre el tema que nos ocupa.

El informe de los profesores Peces Barba, Parejo y Aguiar es un informe a instancia del Ministerio de Administraciones Públicas sobre la propuesta del Presidente de la Xunta de Administración Única. Este es el origen del informe y no debe olvidarse porque, en mi opinión, permite entender el sentido de los enfoques y aproximaciones que se realizan. El informe tiene tres partes muy claras que obedecen a los tres planteamientos académicos en los que son indiscutidos especialistas los tres catedráticos de Derecho de la Universidad Carlos III: Filosofía Jurídica, Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, respectivamente. Por evidentes razones de tiempo, sólo abordaré algunos aspectos del Dictamen que pueden, pienso, ser de interés en este momento.

El informe tiene varios capítulos. Tras la breve síntesis de la propuesta sigue uno titulado "Contraste entre la propuesta y el orden constitucional". En dicho epígrafe se reconoce con toda claridad que la interpretación constitucional "es inseparable de los planteamientos previos de los intérpretes, de su ideología y que, la neutralidad es una mercancía imposible de encontrar, igual que la seguridad, en el mercado de la inteligencia" <sup>17</sup>. A continuación se inicia un subtítulo bajo la rúbrica "Los principios del Estado de las Autonomías" donde se recuerdan los tres principios básicos que afectan a la organización del Estado de las Autonomías: unidad, autonomía y solidaridad. Del principio de unidad se deduce con toda razón la "existencia de una Administración pública dirigida por el Gobierno del Estado (...) como una exigencia derivada de la misma idea de soberanía" <sup>18</sup>. Del principio de autonomía y del de unidad, se extrae que "existen cuatro ámbitos en el ejercicio del poder político a través del Derecho en el Estado, que todos ellos son Estado (unidad) pero que actúan desde distintas perspectivas, por sus órganos políticos y administrativos, por el territorio al que se extiende su competencia y por las competencias que ejercen (autonomía): instituciones centrales del Estado,



autonómicas, provinciales y locales".<sup>19</sup> Y, como es lógico, estos cuatro ámbitos de poder político suponen cuatro Administraciones distintas cuya "coexistencia (...) forma parte del sistema jurídico español. Forzar esa distribución, desequilibrando las competencias de cualquiera de los niveles sólo es posible a través de una auténtica mutación constitucional"<sup>20</sup>. Sin embargo, la doctrina de la Administración Única encaja perfectamente en el sistema. Es más, es una forma de perfección del sistema y supone redimensionar el ejercicio de las competencias al ámbito territorial propio. Conviene recordar esta idea en este punto porque no pocas veces se han hecho, y se seguirán haciendo, lecturas que permitan pensar que la Administración Común, Ordinaria, Preferente, no repetitiva, sincronizada o única implica eliminar las otras Administraciones, la local y la provincial. Todo lo contrario, es el inicio de un necesario movimiento descentralizador cuyo último destinatario es la Administración municipal y la local. De lo contrario, el planteamiento no tendría sentido y sí que podría afectar a los límites constitucionales.

En fin, parece que los redactores del informe interpretan en sentido literal la expresión Administración Única, olvidándose de la referencia a las Administraciones locales: "el principio de autonomía no debe pues, se dice en el Dictamen, ser interpretado como que favorece y orienta hacia una Administración Única, si se quiere ser coherente, con el valor solidaridad, con el pluralismo y la igualdad, valores superiores del artículo 1.1 CE y guía general de interpretación de todas las normas y de todos los subsistemas del Derecho español"<sup>21</sup>. Cierto, pero no lo es menos que el principio de autonomía política puede, y debe, ayudar a buscar fórmulas organizativas que mejoren la calidad de los servicios públicos y permitan una mayor proximidad de la Administración al ciudadano. Es más, cuando se ofrece una propuesta en esta línea para el resto de las Comunidades Autónomas y para los Entes locales, es obvio que se está haciendo un efectivo ejercicio de solidaridad.

El Dictamen dedica un capítulo a estudiar la doctrina de la Administración Única a la luz del federalismo de ejecución. Sobre este particular, antes de efectuar los comentarios pertinentes, ha de quedar claro que el federalismo de ejecución no es posible aplicarlo en su estado puro en el Derecho español. Su referencia, sin embargo, ayuda a entender el nuevo peso que deben tener las Comunidades Autónomas y Entes locales como entes de gestión de todas aquellas materias que, por razón del territorio y por su irrefutable vinculación al interés regional y local, deben operar. Es menester en este punto insistir en que la Administración Única, en el momento actual, no supone, sin más, la afirmación radical de que las Administraciones autonómicas deben convertirse en la estructuras ordinarias de ejecución de la legislación del Estado. Lo que si implica, en mi opinión, es que la aplicación administrativa de la distribución institucional de competencias no es ni racional, ni económica, ni trae consigo una mayor eficacia, ni supone un acercamiento proporcional de la maquinaria administrativa a los ciudadanos. Es decir, se trata de una nueva técnica de organización administrativa al servicio de los principios constitucionales. Para los insignes profesores de la Universidad Carlos III la Administración Única no es más que la aplicación del federalismo de ejecución. Por eso, el esquema que se propone no es posible lógicamente. Sin embargo, la tesis de la Administración Única no es más que el "aggiornamento" de la Administración Pública a los preceptos y principios constitucionales. Y ello no es posible a partir del federalismo de ejecución, sino teniendo en cuenta la operatividad de los artículos 148, 149 y 150 CE y de los Estatutos de Autonomía. Es lógico, por otra parte, que la Constitución, que es una norma viva, se vaya adaptando, dentro de sus principios, a la realidad. Y hoy la realidad es la que hay. Por eso, resulta peligroso afirmar que la Administración Única supone refundar el Estado, salvo que, como parece, se identifique Administración Única con el sistema propio de ejecución administrativa vigente, por ejemplo, en el federalismo alemán o austriaco. Ciertamente, una lectura atenta del artículo 149.1 CE que, en teoría, enumera las competencias exclusivas del Estado, permite pensar que, en muchas materias, existe actividad de las Comunidades Autónomas de carácter administrativo. Es decir, "en el caso español resulta evidente que no existe habilitación constitucional expresa que imponga o, más moderadamente, oriente hacia una descentralización generalizada de la

ejecución de las leyes estatales al modo del federalismo alemán o austriaco" <sup>22</sup>. Lo que ocurre es que el Título VIII de la Constitución, como reconoce mayoritariamente la doctrina, constituye un Título abierto que debe ir perfeccionándose a partir de la propia virtualidad y potencialidad que encierran sus preceptos, que no es poca. Por tanto, si bien la Constitución ciertamente no ha impuesto un concreto modelo de Administración Pública, también es cierto que el marco de la norma constitucional proporciona un conjunto de principios que, desde un punto de vista organizativo, permiten proponer un mayor protagonismo de las competencias de ejecución autonómicas y locales. Es claro, que la Constitución no implica un modelo radical de federalismo de ejecución <sup>23</sup> porque el sistema español es de otro corte. Pero lo que sí permite la lectura de los artículos 148, 149 y 150 de la propia Constitución es aumentar sensiblemente la cantidad de las materias en las que es posible que las Comunidades Autónomas realicen tareas de ejecución administrativa. La Administración Única no supone importar el modelo alemán o austriaco, se trata, simplemente, de adaptar el sistema organizativo de las Administraciones Públicas a las demandas constitucionales, haciendo del territorio el marco obligado del problema y teniendo en cuenta la operatividad del propio interés autonómico. La cuestión es que los profesores de la Universidad Carlos III entienden que la propuesta de Administración Única no es más que la aplicación del sistema alemán. Que ello no es así lo demuestran los propios términos y los principios que avalan la doctrina de la Administración Única, y el hecho de que en el sistema alemán la ejecución del Derecho Estatal se efectúa como tarea propia, prácticamente sin controles de oportunidad, por parte de los Länder. La doctrina de la Administración Única, tal y como personalmente la entiendo, tiene un alcance específico, aumentar el número de las materias, cuya titularidad seguirá en manos del Estado, en las que es posible una actividad de ejecución administrativa por parte de las Comunidades Autónomas. No se trata de formular un modelo cerrado, ya que como muy bien se razona en el Dictamen objeto de análisis "la Constitución no contiene un modelo acabado de estructuración territorial del poder (...) sino la delineación de unos procesos de apertura futura" <sup>24</sup>. Está claro que el Estado autonómico diseñado "por el constituyente ha dejado paso (...) a un modelo de estructuración territorial del poder muy próximo al Estado Federal..." <sup>25</sup>.

La última parte del Dictamen, de contenido constitucional, se titula "Estudio crítico del modelo administrativo de la propuesta de Administración Única" y tiene dos partes. La primera lleva por rúbrica: "Contraste entre la Administración Única y el esquema del poder público administrativo en la Constitución", y la segunda: "Análisis pormenorizado de los fundamentos de la propuesta de Administración Única".

Vayamos por partes. En la primera se analiza de nuevo la doctrina de la Administración Única como una estructura administrativa querida por la Constitución en la que la Administración autonómica asume un papel parecido al de la Administración de los Estados federales en los que ejecuta tanto el Derecho Federal como el de los Estados miembros. De nuevo hay que matizar: se trata de que la Administración autonómica gestione las materias directamente relacionadas con el territorio y conectadas al interés regional, independientemente del sujeto titular de dichas materias. Repetimos, no se trata de conducir el Estado autonómico "hacia un Estado con una Administración Única (la autonómica, si bien respetando la Administración local)" <sup>26</sup>. Se trata de aplicar la descentralización del poder político a la organización administrativa dentro del marco de la Constitución. Los profesores Peces-Barba, Parejo y Aguiar entienden que los preceptos constitucionales no admiten la propuesta de Administración Única. Ello, entre otras razones, porque la Constitución es un "sistema y una unidad, de suerte que su manejo, interpretación y aplicación tienen que producirse respetando esta esencial condición" <sup>27</sup>. Dicho sistema, que se aplica tanto a la parte dogmática como a la organizativa supone, utilizando la doctrina de Hesse, que, a partir de los artículos 1.1, 10.1 y 9 de la Constitución, resulte que el Estado-poder está vinculado a la realización del orden político y la paz social <sup>28</sup>. Por supuesto, nada que objetar, como también resulta irreprochable la configuración del Estado social y su aplicación sobre la Constitución que los profesores efectúan posteriormente <sup>29</sup>. Del mismo modo, ha de

considerarse muy acertado que se escriba en el Dictamen que "la organización del Estado en instancias autónomas de poder es reflejo de una combinación específica de los principios de unidad y autonomía y, por tanto de una específica concepción acerca de la estructura de los poderes públicos idónea para, según aquella combinación y en el marco de la Constitución, la realización constante de ésta en cuanto unidad o sistema de convivencia en los términos predicados cabalmente por la compleja fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho"<sup>30</sup>. Es más, a través de la descentralización política, los entes territoriales tienen la obligación constitucional, como poderes públicos que son, de hacer efectivo el conjunto de valores y objetivos constitucionales definidos en el entramado dogmático de lo constitucional. Cuanto mejor funcionen las Administraciones territoriales, más fácil es conseguir los parámetros constitucionales. Por tanto, la construcción de la Administración Única encaja en la configuración constitucional del Estado.

Sin embargo, los autores del Dictamen piensan todo lo contrario. Para estos juristas, el modelo de Estado que perfila la Administración Única no encaja en el marco constitucional, "se sitúa más allá y por fuera de los amplios límites que indudablemente acotan el margen de libertad de configuración de aquel Estado que la condición abierta y flexible que aquel marco indudablemente proporciona"<sup>31</sup>. Se sigue pensando en el artículo 150.2 CE como pieza clave del modelo y en que, a través de él, se instaure la Administración Única. Además se ofrecen dos justificaciones en el Dictamen fácilmente combatibles. Por una parte, a través de una organización administrativa ajustada a los principios constitucionales es más fácil conseguir los valores formulados en la parte dogmática de la Constitución. Es más, al ser las Comunidades Autónomas corporaciones públicas de naturaleza estatal, no debería escandalizar que participen, y no con poca fuerza, en hacer posible el conjunto de los objetivos y valores constitucionales proclamados en los artículos 1, 9, y 10 de la Constitución. Y, por otra parte, debe volver a recordarse que la doctrina de la Administración Única, al menos como personalmente la entiendo, no se articula preferentemente a través de las técnicas de la delegación o transferencia del artículo 150.2 CE. Además, la Administración Única no supone residenciar las tareas de ejecución por entero en la instancia autonómica, sino ajustar la función administrativa a la realidad para gestionar mejor los intereses públicos de acuerdo con la descentralización política que ha operado la Constitución<sup>32</sup>.

La doctrina del Estado Social, en la medida que supone todo un conjunto de actividad de carácter promocional para hacer efectivos los derechos fundamentados de la persona<sup>33</sup>, pienso que es respaldada desde posiciones próximas a la Administración Única ya que las Administraciones autonómica y local, que no eliminarán nunca a la central, asumirán un mayor protagonismo administrativo y, por tanto, estarán en mejores y más reales condiciones de hacer efectivos los valores y objetivos constitucionales. Las Comunidades Autónomas en cuanto poderes públicos de naturaleza estatal juegan un papel importante en hacer viable el principio constitucional de unidad. Ello porque el interés general, al igual que los objetivos constitucionales, no son patrimonio exclusivo de la Administración central, son elementos que vinculan a la Administración Pública y que, por ello, deben presidir su actuación: la de la Administración central, la de la Administración autonómica y la de la Administración local.

Cuando se lee en el Informe que "la privación a la instancia estatal general de todo el campo administrativo"<sup>34</sup> es una consecuencia de la Administración Única, hay que tener en cuenta que el modelo no supone, ni mucho menos, la desaparición del territorio autonómico de la Administración periférica del Estado. Es más, refuerza al Estado en su conjunto en cuanto que se está en mejores condiciones a afrontar los parámetros constitucionales que definen la cláusula del Estado Social. Por ello, no podemos estar de acuerdo en que la Administración Única "represente una alteración apreciable de la economía constitucional del pluralismo territorial en la constante recreación de aquella unidad"<sup>35</sup>. No se trata de operar una "ausencia de capacidad administrativa en el Estado"<sup>36</sup> por cuanto, frente a las funciones de ejecución de la instancia autonómica, se encuentra la titularidad estatal de

muchas competencias y una actividad, también administradora en las materias de suyo y por naturaleza no susceptibles de transferencia a las Comunidades Autónomas: los casos de las costas o de la actividad administrativa de fomento demuestran como la Administración del Estado, siempre que exista un interés público de contenido inequívocamente estatal, seguirá jugando un papel importante que pienso que la Administración Única no trata de socavar" <sup>37</sup>.

## V. El artículo 150.2 de la Constitución

El modelo o diseño de Administración que dibuja la Constitución es un modelo que se deduce del modelo o diseño de Estado previsto en nuestra Norma Fundamental y que se encuentra determinado por el esquema de distribución de competencias entre el Estado y los distintos entes territoriales.

El federalismo de ejecución reinante en Alemania ha solucionado el tema de las funciones de ejecución de las leyes de Bund al sentarse como regla general su titularidad por los Länder como entes encargados de la ejecución de las leyes federales. El sistema español es distinto pero permite profundizar en esa fórmula de la Administración Común, Ordinaria, Preferente o Única, a través de la técnica de las leyes orgánicas de transferencia o delegación. El artículo 150.2 CE en cuestión despliega su virtualidad operativa como elemento de apoyo de una nueva manera de entender las relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales. Se trata de extraer, que no es poco, todo el partido que tiene el precepto al servicio de aumentar el protagonismo de la Administración territorial sobre el propio territorio, sin ignorar, claro está, que se trata de transferir o delegar funciones correspondientes a materias de titularidad estatal y que, por lo tanto, su funcionalidad reside en el ámbito de las llamadas competencias de ejecución.

La génesis del artículo 150.2 nos permite señalar, a efectos sistemáticos, cinco afirmaciones que, necesariamente, han de condicionar el régimen de dicho precepto:

- 1.- Es posible la delegación o transferencia de potestades incardinadas en una competencia exclusiva.
- 2.- La delegación o transferencia, al responder a una técnica organizativa del Estado, conforme al principio de "descentralización" no supone una "enajenación de la soberanía". Antes bien, la técnica organizativa se fundamenta en un "acto de soberanía del Estado" a que responde el rango y solemnidad de una "ley orgánica".
- 3.- El acto de soberanía del ente delegante o transparente es enteramente voluntario y libre, correspondiendo al Estado, a través del órgano legislativo valorar su procedencia y oportunidad.
- 4.- No puede delegarse o transferirse la titularidad de la competencia estatal exclusiva. Si pueden delegarse "potestades" o "funciones" incluidas en la competencia.

Es, en realidad, irrelevante el mayor o menor número de facultades objeto de la delegación o transferencia, siempre que los medios de control que pueden alcanzar a la oportunidad, garanticen la titularidad efectiva del Estado: es decir, su decisión y responsabilidad últimas.

5.- Las facultades delegadas ostentan, necesariamente, naturaleza ejecutiva: prestación de servicios administrativos con carácter menor por la Comunidad Autónoma "por cuenta" o "en colaboración" con el Estado, quien, en todo caso, produce la normación sustantiva (leyes y reglamentos) y dirige la ejecución autonómica (supervisión); instrucciones ejecutivas; control de oportunidad; etc. Siempre desde una posición de "supremacía". Ciertamente, con tales cautelas o medios de control, no puede sostenerse que la "administración", "inspección" o "control" autonómicos sobre las facultades transferibles por su naturaleza materialmente ejecutiva, supongan riesgo de producción de resultados disgregadores en una materia necesitada de una aplicación uniforme en todo el territorio del Estado. Cuestión distinta es la de la viabilidad u oportunidad de la delegación o transferencia, según las exigencias organizativas actuales del Estado: evolución del proceso autonómico, posibilidades en orden a una gestión eficaz por la Comunidad Autónoma, y, en definitiva, circunstancias políticas del momento, que entrañan un juicio de mérito o valor reservado en exclusiva al "acto de soberanía del Estado".

Como es bien sabido, aún en contra de lo previsto en el artículo 150.2 CE a saber, que sólo podían transferirse o delegarse facultades ejecutivas, la realidad ha desmentido el temor literal del pueblo, produciéndose, de facto, una clara mutación constitucional. Para justificarlo, se ha pensado en distinguir entre delegación, que se referiría a facultades administrativas solamente, y transferencia, que admitiría el traspaso de facultades legislativas<sup>38</sup>

En el marco de la Administración Única, la interpretación del artículo 150.2 CE es de orden literal, puesto que, es necesario recordarlo, esta propuesta es de carácter administrativo y, en modo alguno, afecta a la reorganización competencial y mucho menos plantea, en mi opinión, el traspaso de facultades legislativas<sup>39</sup>.

La transferencia o delegación del artículo 150.2 C.E. se refiere, tal y como dispone el propio precepto a "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". Pues bien, el seguimiento de la génesis de esta disposición constitucional invita a pensar que el contenido propio de estas leyes orgánicas debe referirse a facultades administrativas incardinadas en auténticas competencias exclusivas estatales. El problema es la indefinición y generalidad de la fórmula constitucional. Por una parte, es bien sabido que no prosperó una enmienda que intentó concretar el contenido del precepto y, por otro, como es conocido, las intervenciones parlamentarias hicieron referencia a la naturaleza administrativa de las funciones a transferir o delegar.

En cualquier caso, conviene precisar que el objeto propio del precepto que ahora comentamos es la transferencia o delegación de concretas facultades de gestión -no de materias o de competencias plenas- incardinadas en competencias exclusivas, siempre que a través de los mecanismos de control establecidos por la ley orgánica "ad hoc" se garanticen, en todo caso, la "titularidad", los "poderes sustanciales de decisión" y la responsabilidad última en manos del Estado.

El tema más importante del precepto es si el Estado tiene amplia franquía para delegar cualesquiera de sus competencias. Es evidente que no. El propio precepto señala que la delegación ha de referirse a materias "que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación", admitiendo, pues, que hay algún límite, aunque dejándolo abierto. No hay problemas en admitir que la posibilidad de delegación se extiende a las competencias no exclusivas del Estado, esto es, las no incluidas en la lista del art. 149.1 de la C.E., concretamente, pues, las que le corresponden por la cláusula residual del art. 149.3. ¿Y en las exclusivas?. La indeterminación del art. 150.2 entendemos que puede tener alguna justificación, teniendo en cuenta:

- a) Que el precepto no autoriza a transferir competencias o materias completas, sino "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal", esto es, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia.
- b) La indisponibilidad de las competencias que la Constitución define como exclusiva del Estado resulta del comienzo del Art. 149.1. 1º y del hecho de que tal elenco es la expresión concreta de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible" (artículo 2º). La separación de una de esas competencias sería, pues, contraria a ese principio de indivisibilidad.

Se trata de transferir o delegar, no competencias o materias completas, sino "facultades correspondientes a materias de titularidad estatal". Esto es, aspectos parciales de la ordenación o de la gestión de una materia. Por tanto, las materias de titularidad estatal, hay que buscarlas, por un lado en las competencias remanentes y residuales del 149.3 y en todas aquellas competencias del artículo 149.1 en que la atribución en exclusividad de la competencia no sea consecuencia, ni de la unidad de indivisibilidad de la soberanía ni de la necesaria regulación uniforme que asegure un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional. Por tanto, el contenido del artículo 150.2 se reduce a la ejecución puramente material de funciones o servicios administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal de acuerdo con una legislación estatal que sea uniforme y siempre sujeta a una eventual revocación de la competencia transferida o delegada.

Por lo que se refiere a la cuestión de las materias objeto de transferencia o delegación, el precepto constitucional es, más bien, genérico como ya hemos dicho. ¿Cuáles pueden ser esas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación?. En principio, y a "sensu contrario", no pueden ser objeto de este artículo constitucional todas aquellas materias en las que el Estado, reservándose su titularidad, poder de decisión y responsabilidad, no pueda garantizar o asegurarse un resultado práctico uniforme y homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado. Más en concreto, cierto sector doctrinal ha entendido que las competencias exclusivas denominadas absolutas <sup>40</sup> no son susceptibles de transferencia o delegación por su evidente engarce en la esencia de la unidad y soberanía del Estado y si serían objeto de la ley orgánica de referencia, las llamadas competencias exclusivas relativas <sup>41</sup>. Todo ello teniendo en cuenta que el artículo 156.2 C.E. establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios. Además, no se puede olvidar que el artículo 152 C.E. permite que los Estatutos establezcan los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en la agrupación de las demarcaciones judiciales del territorio. También, debe recordarse que existe otro criterio para reconocer la posibilidad de transferencia o delegación: la forma de atribución o, mejor, la naturaleza de la función sobre la materia en cuestión. De igual modo, en principio no son delegables o transferibles todas aquellas materias en las que la Constitución no atribuye función alguna a las Comunidades Autónomas. Asimismo, son susceptibles de la ley orgánica del artículo 150.2 C. E. las llamadas competencias residuales del artículo 149.3 C.E.

En relación con las llamadas competencias exclusivas absolutas conviene hacer una precisión que trae consigo la propia virtualidad operativa del proceso autonómico que, como tantas veces se ha repetido, es un proceso abierto en el que cada vez, en una manifestación de madurez y sentido de responsabilidad, deben ser mayores los supuestos de ejercicio concurrente de funciones sobre una misma materia por parte de Administraciones públicas distintas. Nos referimos, claro está, a que no parece posible que se pueda predicar la existencia de competencias tan "superexclusivas" que no admitan una colaboración más o menos parcial referida, es claro, nunca a la titularidad o responsabilidad, sino a la gestión tal y como se pone de manifiesto constantemente en los modernos sistemas federales y regionales <sup>42</sup>. Por ello, puede decirse que no hay materias de suyo indelegables susceptibles de enumerarse en una lista. Más bien, todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que, repetimos, no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma. En fin, el carácter genérico e indeterminado del artículo 150.2, por lo que se refiere a su contenido, se refiere a que las posibilidades de colaboración son abiertas e indeterminadas de forma que la "naturaleza" de la medida de colaboración se debe juzgar en la medida en que el Estado se reserve la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes substanciales de decisión y responsabilidad. Estos son los elementos, en definitiva, que definen la "naturaleza" de las funciones que, en estos casos, puedan realizar las Comunidades Autónomas en esta materia.

De todas formas, no debe olvidarse que la aplicación del artículo 150.2 CE ha sido utilizada para la ampliación de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del artículo 143 CE. Por ello, teniendo en cuenta la praxis constitucional seguida, parece que podría utilizarse el artículo 150.2 CE para una descentralización de competencias de titularidad estatal y, por supuesto, para una transferencia de facultades como literalmente dice el precepto. Además, este precepto, se utilizó en la Ley Orgánica de 30 de julio de 1987, como ya sabemos. En dicha Ley se decía en su preámbulo que "la finalidad de la Ley es la delegación de funciones a las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable y con ella se pretende la implantación del principio de ventanilla única evitando así las disfunciones que la existencia de varias Administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la

simplificación y racionalización del mismo". Por lo que se refiere a la extensión de la delegación, lo expuesto en el preámbulo no tiene desperdicio alguno: "la delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y está referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas, cuando éstas estén previstas en la legislación estatal..." Realmente, puede decirse sin rubor que buena parte de las justificaciones de aquella delegación de 1987 forman parte, por más que uno se pueda asombrar, del entramado teórico que ha esgrimido el Presidente de la Xunta en su propuesta de Administración Única. En otras palabras, para el legislador de 1987 no sólo es posible utilizar la vía del artículo 150.2 CE para transferir y delegar competencias, sino que es conveniente desde el punto de vista de la eficacia.<sup>43</sup>

## **VI. La reforma de la Administración Periférica del Estado**

La descentralización administrativa, a favor de las Comunidades Autónomas, ha escrito el profesor Meilán, no está impedida, sino reclamada constitucionalmente<sup>44</sup>. La reforma administrativa no ha de limitarse a ese traslado de competencias y funciones ni a reordenaciones estructurales dentro de la Administración del Estado<sup>45</sup>. El Estado autonómico y sus exigencias requieren un cambio funcional de la Administración subsistente, dice Meilán<sup>46</sup>. Pues bien, esta idea no es novedosa. Se apuntó en el Informe de la Comisión de Expertos de 1981. En aquel informe se sugería que la pérdida de competencias de gestión de la Administración del Estado debería ir acompañada de la potenciación de funciones de planificación, programación, coordinación y cooperación. Como señala Meilán Gil, la pervivencia de la Administración periférica del Estado por imperativo del artículo 154 CE no significa mantenimiento en todo caso de la naturaleza de las funciones de gestión que hasta la fecha venían realizando<sup>47</sup>. La Administración Única no supone más que adaptar la estructura organizativa de la Administración periférica a la realidad competencial. Por eso, puestos a sacar la máxima virtualidad de la interpretación literal del artículo 154 CE, habría que subrayar un cierto protagonismo de la Administración propia de la Comunidad Autónoma, ya que es la periférica del Estado la que ha de ser coordinada por el Delegado del Gobierno con aquélla<sup>48</sup>. Es más, "podría sostenerse que para el constituyente, la Administración periférica del Estado debe acomodarse a la funcionalidad de la Administración autonómica"<sup>49</sup>.

En realidad, la Administración Única no viene más que a sumarse a ese conjunto de voces que vienen criticando desde hace tiempo la falta de adaptación de la Administración periférica del Estado a la estructura autonómica del Estado. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 58/1982 ya hacía referencia a la necesaria reestructuración del Estado al disponer que "las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a esos entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales para ejercerlas".

La falta de adaptación de la Administración del Estado a la nueva vertebración del poder del mismo<sup>50</sup>, dice Silva Sánchez, genera no sólo ineficacia administrativa, sino también una invasión constante de competencias autonómicas<sup>51</sup>.

El último libro del profesor Arenilla sobre la Modernización de la Administración Periférica del Estado, resulta especialmente interesante en todo este tema, sobre todo cuando formula las relaciones entre competencia y territorio. Para este autor, una Administración que esté implantada en el territorio y con competencias en dicho territorio, aspirará por todos los medios a ser el único poder en el mismo. En efecto, la propuesta de Administración Única no es más que la consecuencia necesaria de afirmar que el territorio es el marco normal para el ejercicio de las competencias. Lo que ocurre es que la sola presencia de la Administración del Estado, sin una idea clara de sus competencias, ha producido una distorsión importante en el ejercicio de las competencias autonómicas. Por eso, ha podido escribir Arenilla que sólo se puede llegar a un equilibrio con una cuidadosa delimitación de la implantación de

las Administraciones en el territorio y con un justo equilibrio financiero. Todo lo que no sea esto, lleva a incrementar y expandir las competencias del Estado por vía de hecho. Por tanto, la salvaguarda de la autonomía tanto de las Comunidades Autónomas como de los Entes locales depende de la simultánea reducción de la presencia del Estado en el territorio y de la dotación de suficientes recursos financieros a Entes locales y Comunidades Autónomas<sup>52</sup>.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992 tuvo que proclamar que "no se entiende por qué esas otras actuaciones ejecutivas se atribuyen centralizadamente a órganos u organismos de la Administración del Estado o, menos aún, a unidades periféricas de los mismos". El propio Arenilla ha descrito el fenómeno al escribir que no hay ninguna razón para que el Estado mantenga una profusión de redes periféricas como las que todavía hoy existen<sup>53</sup>. Ni el tipo de prestación y actividades que realiza, ni la necesidad de que todo Estado tiene de dominar su territorio hacen necesaria, y si perjudicial, la existencia con carácter general de las delegaciones provinciales de los Ministerios, Organismos Autónomos y Direcciones Generales. Las funciones que permanecen en el Estado se pueden organizar, aunque no prestar en su totalidad, desde el marco territorial autonómico<sup>54</sup>.

Es evidente que el papel del Estado en el Estado compuesto pasa por definir mejor el papel del Delegado del Gobierno<sup>55</sup>. La oportunidad se desaprovechó, -ley de diciembre de 1983- y, en la actualidad, su infraestructura es escasa y apenas es algo más, como se ha dicho reiteradamente, que un embajador del Estado en la Comunidad Autónoma<sup>56</sup>. Por eso, como dice el profesor Arenilla, la Administración central deberá situar en el territorio una estructura que responda a las necesidades reales del ciudadano y que deberá complementarse necesariamente con la Administración autonómica.<sup>57</sup>

Es claro que la Administración Única supone una reducción importante de la Administración periférica del Estado. El informe de la Comisión de Expertos de mayo de 1981, sin embargo, como ha puesto de manifiesto el profesor Meilán, concluía con la afirmación de la prevalencia del Derecho estatal en todo caso sobre el autonómico y la conversión de todas las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en concurrentes. De esta manera, la reforma de la Administración se planteó para mantener el protagonismo de la Administración del Estado<sup>58</sup>. Por eso, el Informe propuso descargar la organización central reordenando y eventualmente refundiendo Ministerios y potenciando, en cambio, los periféricos, sobre todo ampliando la esfera de sus competencias resolutorias y dotándolas de más amplios medios. Ahora bien, y este dato pienso que avala la tesis fundamental de la Administración Única, resulta que esa potenciación de la Administración periférica se descubre como algo transitorio para que en su momento puedan entregarse a las Comunidades Autónomas servicios operativos y en pleno rendimiento<sup>59</sup>. Sin embargo, este momento acaba de ser planteado desde una Administración autonómica porque no se ha operado una auténtica reforma de la Administración periférica. Se ha dictado el Real Decreto 1881/1981 de 24 de julio que creó las Direcciones Provinciales departamentales y se han incumplido, como ya hemos comentado, los objetivos previstos en el artículo 23 de la Ley del proceso autonómico (LEPA) de 1983, conocida como los restos de la LOAPA.

El profesor Baena Del Alcázar comenta en su último libro que la situación de la Administración periférica es irracional con Delegaciones periféricas excesivas, dispersas y en buena parte vacías de contenido<sup>60</sup>. La ausencia de la reforma supone que las Comunidades Autónomas han heredado una organización o desorganización de servicios dispersos y competencias no bien deslindadas cuya irracionalidad se agravó con la transferencia al perder sentido la anterior proyección cantonal de los órganos centrales y organismos autónomos en el territorio periférico<sup>61</sup>.

La Administración Única, no lo olvidemos, no se agota en el escalón autonómico, sino que debe continuar en el ámbito local. Por eso, la puesta en marcha de esta propuesta pone de actualidad otra de las grandes directrices de reforma que se propuso en el Informe de los Expertos al sugerir la conversión



de las Diputaciones provinciales en gestores ordinarios de las competencias autonómicas, tanto estatutarias como delegadas<sup>62</sup>.

Hoy, los artículos 22 y 23 de la Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983 (LEPA) y la opción, proclamada en el Informe de los Expertos, de que las Comunidades Autónomas deleguen en las Diputaciones provinciales competencias -no facultades- transferidas o delegadas a aquéllas en virtud del artículo 150.2 CE, son los únicos datos, que hablan, desde una perspectiva normativa, de reforma de la Administración del Estado<sup>63</sup>. El artículo 22 LEPA hubiera sido un instrumento a favor de la Administración Única, pues señala que la reestructuración de la Administración del Estado se hará "observando en todo caso los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto", omitiendo el principio de descentralización.

También los profesores Peces-Barba, Parejo y Aguiar, autores del Informe encargado por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre la propuesta de Administración Única ya comentado, parecen partidarios de la reforma de la Administración periférica del Estado. En efecto, en la página 119 del Informe puede leerse: "La organización periférica de la Administración del Estado debe ser reformada, pues la heredada del sistema unitario centralizado no puede ser también la prevista en el artículo 154 CE y, de otro lado, las competencias centrales ejecutivo-administrativas previstas en el artículo 149.1 CE no coinciden con las competencias de los Departamentos ministeriales, por lo que no puede subsistir el complejo esquema actual de Direcciones y Delegaciones Provinciales coincidente con la organización ministerial central".

Sorprendentemente, sin embargo, como ha reconocido el profesor Arenilla, los puntos de poder del Estado "desaparecen de forma muy lenta, cuando no aumentan. En todo caso, esa lentitud no se ha correspondido en absoluto con la dinámica del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (...); se puede decir que a las Administraciones autonómicas les ha tocado luchar con la fuerza expansiva de carácter histórico de la Administración estatal en su propio territorio"<sup>64</sup>. El saldo ha sido favorable siempre al Estado, salvo en el momento presente porque, como ha señalado certeramente Jiménez Blanco, es mucha la resistencia de la Administración del Estado a despegarse de tan formidable máquina de poder<sup>65</sup>. Es más, el propio Arenilla sostiene que las transferencias han incidido poco en la Administración periférica y que las incongruencias del desfase entre la cantidad y la calidad de las funciones que desempeñan las delegaciones estatales, se manifiestan en los casos en que un Ministerio ha transferido prácticamente todas sus competencias a las Comunidades Autónomas, pero sigue manteniendo delegaciones aunque sea con poco personal, como es el caso de los Ministerios de Cultura o del de Industria y Energía<sup>66</sup>.

La necesidad de adaptar la Administración periférica del Estado al Estado compuesto sigue siendo la gran asignatura pendiente de la Reforma Administrativa. Bien es verdad que desde el mes de marzo de 1992, fecha en que el Presidente de la Xunta de Galicia utilizó por primera vez la expresión Administración Única, se ha avanzado no poco y, lo que es más importante, desde posiciones de la propia Administración Central<sup>67</sup>.

Desde la óptica de la modernización administrativa, el propio ex-Ministro de Administraciones Públicas, Jerónimo Saavedra, reconocía en 1994 que es necesaria la "reacomodación de las estructuras a sus necesidades de gestión, teniendo en cuenta el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas"<sup>68</sup>. Pues bien, la propuesta de Administración Única no es más, en mi opinión, que una reflexión general sobre la necesidad de ajustar el esqueleto administrativo a la realidad autonómica, tarea que, por transcendental que parezca, apenas había sido esbozada antes de 1992. En realidad, el ex-Ministro socialista ha entendido francamente bien las claves de la Administración Única, pues los términos que utiliza poco tienen que envidiar a las tesis del autor de la propuesta de reorganización administrativa. Se trata, dice el profesor Saavedra de "evitar duplicidades y simplificar las estructuras (...), eliminar gastos superfluos..."<sup>69</sup>. Esta "tarea de simplificación y reducción de estructuras, dice el Ministro, requiere proceder a una actualización del vigente marco

normativo, con una doble finalidad: por un lado, articular una organización territorial de la Administración del Estado acorde con las consecuencias del Estado Autonómico y centrada en torno a la figura de los Delegados del Gobierno, y de otro, aligerar su dimensión de acuerdo con el criterio de máxima economía"<sup>70</sup>.

La Administración Única, como reflexión general sobre la organización administrativa, implica también otra idea, quizás no explicada suficientemente. Me refiero a la necesidad de que las Administraciones autonómicas descarguen buena parte de las potestades administrativas en favor de las Administraciones locales, que son las Administraciones, fuerza es reconocerlo, más próximas al ciudadano y que, por tanto, más carga competencial deben tener.<sup>71</sup>

En fin, en estos cuatro años de debate científico y político sobre una idea, académica y política, como es la de la Administración Única, se ha podido constatar, por el nivel y el número de los autores que se han ocupado de ella, que era una propuesta viva para un problema real. Por eso, en este trabajo, fundamentalmente he tenido presente los trabajos publicados en 1994<sup>72</sup>, que no son pocos. Entre ellos se abordan temas de tanto interés como la articulación de la Administración Única en el Estado Federal, el problema de la dimensión de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, la relación competencias de ejecución y Administración Única, la interpretación del artículo 150.2 CE tras las últimas Leyes Orgánicas, los límites constitucionales en relación con la propuesta objeto de estudio, etc.

La crisis económica que vivimos en este momento ciertamente ha acelerado el proceso de adecuación de la estructura administrativa de la Administración del Estado al Estado compuesto. Sin embargo, si se realizan estos actos de reducción administrativa es porque las normas los permiten. Si se reconoce que producen un evidente ahorro, la cuestión que todos nos planteamos es bien clara: por qué, entonces, parece que sólo se toman medidas de austeridad o ahorro en casos extremos. Es una buena pregunta. Su contestación implica una profunda reflexión sobre la utilización de los fondos públicos y sobre la necesidad, cada vez más acuciante, de construir una Administración adecuada a las necesidades reales del hombre de hoy y en plena sintonía con la realidad del Estado compuesto que ha diseñado la Constitución de 1978.

## **VII. Subsidiariedad y Administración Única**

"Subsidiariedad no es más que una palabra larga para resumir dos ideas simples: que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias".

Estas palabras pertenecen a un artículo del "Financial Times" que recoge el profesor Gómez Pérez en su columna del diario Expansión el 12 de diciembre de 1992. Se han elegido porque pocas veces se ha formulado el principio de subsidiariedad tan claramente. El principio de subsidiariedad, pues, está en la entraña del Estado Social y Democrático de Derecho y confirma la idea de que el Estado, los Poderes Públicos, existen para servir al ciudadano, y no el ciudadano para el Estado. Además, y ello es importante, este servicio debe prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficiente, precisamente para conseguir calidad en el servicio a los ciudadanos. Se trata, pues, de acercar la Administración al ciudadano, tarea que, en buena medida, inspira la doctrina de la Administración Única. En especial, nos interesa ahora esa segunda dimensión de subsidiariedad que se refiere a "que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate".

Indudablemente, algo tan simple no puede ser nada nuevo. El principio de subsidiariedad ha sido desenterrado para algunos, para muchos, del baúl trastero gracias a que el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht, lo ha colocado en lugar preeminente. Efectivamente, las ideas de Maastricht no son originales, ni siquiera son nuevas, ni contemporáneas a sus autores. Todos sabemos

que el principio de subsidiariedad hunde sus raíces en la llamada doctrina social de la Iglesia y que fue formulada hace ya bastantes años.

Si la subsidiariedad ha sido en ocasiones utilizada como tópico jurídico, hoy, a raíz del Tratado de Maastricht, no puede sino ser entendida con arreglo a lo que siempre quiso significar: ejercicio en el nivel adecuado de cierta competencia, no siendo llamado el nivel superior más que cuando los niveles inferiores no sean capaces de ejercerla.<sup>73</sup>

Maastricht no hace sino poner en práctica un principio que sólo tiene un significado, si bien como todo principio, múltiples posibles desarrollos. Así, el profesor Gómez Pérez<sup>74</sup>, entiende que el concepto de subsidiariedad en Maastricht es diáfano si se interpreta en clave de limitación, no de crecimiento, de las funciones del Estado y, en este caso, de la Comisión Europea. Destaca este autor que hay que afirmar el principio, pero que sólo puede ser operativo esgrimido en un Tribunal ante casos concretos en que individuos o Estados vean un atisbo de extralimitación del super Estado que se quiere construir en el Tratado de Maastricht. Para Gómez Pérez lo que hace falta es afirmar el principio y esgrimirlo para controlar desde la sociedad civil el extrapoder del Estado, fuente de desgracias nacionales y comunitarias.

La aplicación del principio de subsidiariedad a los entes regionales es, por tanto, bastante clara porque, como ha señalado el profesor Alli Aranguren "no hay que olvidar que los pueblos europeos, con identidades y culturas propias y diversas, no pueden quedar diluidos en un nuevo super-Estado sino que, en aras del principio de subsidiariedad, deben ser respetados en sus vivencias culturales, con un adecuado ámbito de decisión política y económica"<sup>75</sup>. Por eso, el principio de subsidiariedad debe, no sólo reconocer, sino potenciar las Administraciones más próximas a los ciudadanos de Europa y, para ello, es necesario, y lógico, que se busquen fórmulas para que las Regiones configuren también la voluntad estatal y se relacionen, porqué no, con la propia Unión Europea.

En fin, el principio de subsidiariedad encierra una gran potencialidad en beneficio de Regiones y Entes locales y puede posibilitar la incorporación de las Regiones a la estructura comunitaria. Es más, como subsidiariedad implica ejecución administrativa indirecta en beneficio de la instancia administrativa inferior, los entes regionales obtendrán una mayor garantía de la ejecución administrativa regional de la política comunitaria. Esto es, incrementarán, caso por caso -no como regla- las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, de forma que la carga administrativa será mayor y, por tanto, la proximidad de las Administraciones autonómicas y locales será mas importante.

Todo apunta a racionalizar, y el Tratado de la Unión Europea va decididamente por este camino al apostar, inequívocamente, por la aplicación del principio de subsidiariedad en la actividad administrativa. Se trata de ejercer la autoridad en el nivel más adecuado para cumplir sus cometidos. Se trata de acercar la Administración al administrado.

### **VIII. Protagonismo de los Entes locales**

La doctrina Administración Única postula, en virtud del principio de subsidiariedad, que sean las Administraciones que estén en mejores condiciones y más próximas a los ciudadanos, las que deban prestar los servicios administrativos. Es decir, las Administraciones locales están llamadas a asumir el protagonismo que les corresponde en todas aquellas materias que sean susceptibles de gestión en el orden local que, es lógico, no son pocas.

Quiero volver a recordar en este punto que la Administración Única es favorable, pese a lo que se escriba, al reforzamiento de los Entes locales.

Es cierto, como es bien sabido, que la Constitución no ha establecido un listado de materias sobre las que los Entes locales ejerzan sus competencias. Lo que ha hecho la Constitución, y no es poco, es garantizar la autonomía local, por lo que la determinación de las competencias locales es tarea del legislador ordinario, tanto central como autonómico. En este sentido, el Estado, como no puede ser de

otra manera, ha establecido únicamente el mínimo competencial necesario para garantizar la autonomía local. Por tanto, si bien el artículo 150.2 CE se refiere a la delegación-transferencia Estado-Comunidades Autónomas, también es posible, y deseable, que se pongan en marcha, una vez que el contenido propio de las autonomías esté bien definido, leyes autonómicas que operen una auténtica descentralización hacia los Entes locales, tras un estudio "ad casum" de cuáles materias deben ser confiadas a la ejecución local. En este contexto, nadie oculta que para que sea posible esta operación es muy necesario que se produzca un reforzamiento financiero y material de dichos Entes en aras de poder realizar dignamente su función.

Los artículos 25, 26 y 36 de la LRL establecieron ese "minimum" competencial, remitiéndose al legislador sectorial competente -central o autonómico- para la determinación concreta de las competencias locales. En realidad, dada la escasa conexión de lo local con las materias exclusivas del Estado, y teniendo en cuenta que en los casos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede el Estado atribuir competencias a los Entes locales cuando sea necesario para garantizar la autonomía, resulta que es el legislador sectorial autonómico quien tiene la última palabra sobre la funcionalidad competencial de los Entes locales.

En este sentido, en la Xunta de Galicia existen estudios sobre la delegación de la Comunidad Autónoma a los Entes locales en materia de urbanismo. En efecto, conforme el artículo 27.3 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Galicia, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda, en el marco del propio Estatuto y del artículo 148.1.3º de la Constitución Española. Sin embargo, el entendimiento de esta atribución competencial, debe partir de una premisa previa: la proclamación por el artículo 137 de la Constitución del principio de la Autonomía de la Administración Municipal para la gestión de sus propios intereses.

En este sentido, la Constitución de 1978 y la promulgación de la Ley 7/1985, del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que supusieron -nadie podría negarlo- un punto de inflexión importante en nuestro Marco Institucional, aconsejan todo un replanteamiento de múltiples cuestiones, e invitan a la reflexión sobre cual haya de ser la misión, el papel que hoy, la Constitución y, con ella, la Sociedad, demandan de la Administración Municipal y cual la actitud que ésta ha de adoptar o cual sea la perspectiva que deba guiarla como pieza vertebral que es en la articulación territorial del Estado.

Desde estas ideas, el urbanismo no puede dejarse al margen de toda la constelación de Principios Institucionales que cada vez lo sitúan con más fuerza en el seno de la Administración Municipal; porque social e institucionalmente el urbanismo aparece claramente enraizado en las entrañas municipales. Por eso, es un hecho tan natural como inapreciable que los Ayuntamientos asuman el protagonismo que les corresponde en este proceso, y que se acuda a técnicas que reafirmen sus competencias naturales en el orden urbanístico, las consoliden y les doten de la necesaria operatividad.

El principio de subsidiariedad es la concepción de la Administración que postula el evitar duplicidades de Administraciones en el mismo territorio en claro refuerzo del ente titular de la competencia en su propia demarcación territorial. En este sentido, proporciona respuesta a la cuestión planteada; pero es difícilmente compatible con su ejecución por fases; y no sería menor la dificultad para su posible aplicación mediante legislación sectorial.

Sin embargo, la dimensión del urbanismo como consustancial a la esfera local, aconseja establecer las bases que jurídicamente hagan viable que la actuación autonómica en los ayuntamientos pueda tener lugar a través de la propia Administración Municipal; a través de la delegación en los ayuntamientos de las competencias para la aprobación definitiva de su planeamiento municipal y de la delegación a la autorización de viviendas unifamiliares en nuestro medio rural.

Al tratarse de funciones o potestades delegadas -de las que sigue siendo titular, por ende, la Comunidad Autónoma de Galicia- es evidente que en todo caso ésta retiene las correspondientes

facultades de supervisión y coordinación, y que ejercitará a través del instrumento de coordinación administrativa que -propiamente- implica la emisión de Informe previo, preceptivo y vinculante, con un ámbito que será exactamente el mismo que definió la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la intervención autonómica en la aprobación del planeamiento.

## **X. Reflexión conclusiva**

Tras catorce años de andadura constitucional, parece que ha llegado el momento de adaptar la estructura de la Administración pública al modelo del Estado autonómico. Aunque parezca increíble, todavía no se ha llevado a cabo este proceso. Por tanto, los principios de eficacia, servicio a los intereses generales, proximidad a la ciudadanía, etc, deben ser una realidad en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

Desde que existe la Administración, se habla de reformarla, sentenció un famoso profesor francés. Es verdad. La Administración pública es una organización en la que, como por arte de magia, crecen las disfuncionalidades y la irracionalidad. Y, en nuestro tiempo, la falta de adecuación de la Administración a la Constitución, en lo que se refiere a su estructura, ha producido importantes disfuncionalidades.

La duplicidad de Administraciones, lamentablemente, no es que sea un fenómeno excepcional en nuestro país. Por ello, la Administración Única es una construcción teórica que pretende que la aplicación de los principios constitucionales informen toda la actividad administrativa, de forma que termine cualquier posibilidad de duplicidades administrativas no justificadas.

Desde otro punto de vista, la doctrina de la Administración Única, parte del principio de subsidiariedad. Principio que parece haber recuperado toda su operatividad, que no es poca, primero en el marco del Derecho Comunitario y luego, como es lógico, en el ámbito del Derecho Interno. Desde luego, el principio de subsidiariedad tiene una gran incidencia sobre el principio de eficacia de la Administración y de proximidad a los ciudadanos. Y, como es lógico, la subsidiariedad aplicada a nuestro sistema competencial supone un mayor protagonismo, siquiera sea en materia de ejecución, de la instancia regional y local. En el fondo, como es sabido, el fundamento del principio de subsidiariedad es la satisfacción del bien común, es la consecución de las necesidades colectivas lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentre en las instancias más próximas a los ciudadanos: la regional y la local. Ahora bien, para que las necesidades colectivas y los intereses públicos se presten con criterios de calidad y racionalidad, la instancia regional y local deben gozar de los medios necesarios para conseguir dichos objetivos. Por eso, la Administración Única encuentra su fundamento filosófico en este famoso principio que tanto ha influido en el desarrollo de la Ética Social. Es más, un sistema social es tanto más perfecto cuanto más autoridad y autonomía dispongan las comunidades subestatales.

Junto a esa nueva lectura que se postula del artículo 149.1 CE, junto a esa utilización del artículo 150.2 CE expuesta en este estudio, no conviene olvidar la operatividad de los convenios. Los convenios, es claro, no pueden servir para la atribución de titularidad de competencias, pero si pueden fundar la atribución del ejercicio de competencias cuya titularidad se reserva el Estado. Incluso se puede pensar, con las dificultades que ello supone, en que se atribuyan competencias por la Ley ordinaria. Nos referimos a los supuestos en los que el Estado ostenta competencias no por mandato constitucional, sino por voluntad del legislador. Es lo que ocurre en determinadas competencias sobre el dominio público estatal y ciertos bienes patrimoniales<sup>76</sup>.

En la misma línea de la doctrina de la Administración Única van todas esas medidas dirigidas a fomentar la participación del Gobierno autonómico en la Administración institucional del Estado. Me refiero a la participación, no como órganos consultivos, en los Consejos de Administración de las Empresas públicas radicadas en la Comunidad Autónoma, en las Juntas de los puertos y en los aeropuertos de interés estatal. El modelo podría ser el previsto en el Estatuto de Radiotelevisión

Española <sup>77</sup>. Lo mismo, debe predicarse de la reforma del Senado, pues ya es tiempo de que se institucionalice una garantía política de los intereses de las Comunidades Autónomas, traducida en una posibilidad de defensa y representación de las Comunidades Autónomas en los foros de adopción administrativa del ámbito provincial o superior.

Por otra parte, la estructuración de la Administración periférica debe hacerse a partir del ámbito de la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, pienso que no sería muy desproporcionado, que la Ley o Leyes del artículo 150.2 CE que hicieran posible, junto a una nueva interpretación del artículo 149.1 CE, la Administración Única, fueran objeto de inclusión, vía reforma, en el Estatuto. De esta manera, la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el marco de los poderes y competencias, sería también la referencia inexcusable del lógico crecimiento de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas.

Por fin, el modelo de la Administración Única no se completaría si no se produjese un paralelo proceso de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia los Ayuntamientos y Diputaciones en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redunde en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva, la pieza clave del sistema, y en función del cual debe reorientarse todo el sistema administrativo <sup>78</sup>.

La doctrina de la Administración Única parte, pues, de un dato capital: el mejor servicio al ciudadano, al hombre. Es una propuesta que permite pensar en una nueva manera de administrar, más pendiente de la persona y de sus derechos fundamentales que de la propia problemática organizativa. Se trata, pues, de un paso más en esa eterna lucha por hacer una Administración pública más humana, más pendiente del hombre concreto.

## Notas

<sup>1</sup> J. L. MEILÁN, Estado autonómico y administraciones públicas, Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre la Administración Única, EGAP, 25 de septiembre de 1992.

<sup>2</sup> J. L. MEILÁN, cit, p. 12.

<sup>3</sup> J. L. MEILÁN, cit, p. 14.

<sup>4</sup> J. L. MEILÁN, cit, pp. 14-15.

<sup>5</sup> F. SERNA GÓMEZ, Administración Única para Galicia: una propuesta abierta, Conferencia pronunciada en la EGAP el 24 de septiembre de 1992, dentro de las Jornadas de Estudio sobre Administración Única, p. 3.

<sup>6</sup> F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 6.

<sup>7</sup> F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 8.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, Racionalización administrativa y Organización territorial, REDC, nº 40, pp. 39 y ss.

<sup>10</sup> Loc. cit, p. 40.

<sup>11</sup> F. SERNA GÓMEZ, cit, pp. 10-11.

<sup>12</sup> F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 11.

<sup>13</sup> ABC, 5.V.1992, p.44

<sup>14</sup> Vid. J.L. MEILÁN GIL, La justificación del Estado, La Voz de Galicia, 2.X.92, p. 10

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> L. PAREJO ALFONSO, Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única, DA, nº 232-233.

- <sup>17</sup> G. PECES-BARBA, L. PAREJO, L. AGUIAR, Dictamen sobre la Constitucionalidad de la propuesta de Administración Única formulada por el Presidente de la Xunta, Madrid, 30 de mayo de 1992, p. 7.
- <sup>18</sup> Dictamen, cit., p. 11.
- <sup>19</sup> Dictamen, cit., p. 12.
- <sup>20</sup> Ibidem.
- <sup>21</sup> Dictamen, cit., p.15.
- <sup>22</sup> Dictamen, cit., p. 41.
- <sup>23</sup> Vid. Dictamen, cit, pp. 41 y ss.
- <sup>24</sup> Dictamen, cit, p. 42.
- <sup>25</sup> Dictamen, cit. p. 43.
- <sup>26</sup> Dictamen, cit., p. 62.
- <sup>27</sup> Dictamen, cit., p. 63 con cita de las STC de 6 de marzo y de 14 de febrero de 1985.
- <sup>28</sup> Dictamen, cit., pp. 64-65.
- <sup>29</sup> Dictamen, cit., pp. 66-72.
- <sup>30</sup> Dictamen, cit., p. 70.
- <sup>31</sup> Dictamen, cit., p. 74.
- <sup>32</sup> Vid. pp. 76-80.
- <sup>33</sup> Vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA, Los derechos fundamentales en el Estado Social de Derecho y el Derecho Administrativo Constitucional, Actualidad Administrativa, nº 45, 1988.
- <sup>34</sup> Dictamen, cit., p. 83.
- <sup>35</sup> Ibidem.
- <sup>36</sup> Dictamen, cit., p. 84.
- <sup>37</sup> Vid. pp. 85-87 del Dictamen.
- <sup>38</sup> En relación con las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, conocidas como LOTRACA y LOTRAVA, de aplicación competencial a Canarias y Valencia, vid. recientemente: G. FERNÁNDEZ FARRERES, El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías, RVAP, nº 36, 1993, pp. 81 y ss.
- <sup>39</sup> Sobre este tema, ver recientemente E. AJA y J. TORNOS, La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.CE, DA, nº 232-233, 1993, pp. 185 y ss., G. FERNÁNDEZ FARRERES, El artículo..., loc. cit., y A. RUÍZ-HUERTA, Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿ una alternativa constitucional adecuada ?, REP, nº 81, 1993, pp. 103 y ss.
- <sup>40</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de justicia, Régimen aduanero, sistema monetario.
- <sup>41</sup> Sanidad exterior, Marina mercante y almacenamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves, ferrocarriles, obras públicas, régimen de producción, comercio, tenencia y depósito de armas y explosivos, estadística para fines estatales y autorización para la convocatoria de consultas populares.
- <sup>42</sup> Así, la existencia de convenios interfronterizos entre entes territoriales de diversos Estados, ejecución de Tratados Internacionales, fórmulas de colaboración territorial con las Fuerzas Armadas, la articulación como auxiliares de las Policías autónomas.
- <sup>43</sup> J.L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit., p. 41
- <sup>44</sup> J. L. MEILÁN GIL, El Estado..., cit, p. 34.
- <sup>45</sup> Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, El reto de una Administración racionalizada, Madrid, 1983.
- <sup>46</sup> Ibidem.
- <sup>47</sup> J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., p. 35.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit, p. 19.

<sup>51</sup> Vid. L. DE LA MORENA, La Administración periférica: la Reforma que sigue... y no llega, RAP, nº 105.

<sup>52</sup> Citado por M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit, p. 20.

<sup>53</sup> En la actualidad hay, aproximadamente, sesenta redes periféricas estatales con tres mil puntos de implantación administrativa de ámbito provincial o superior.

<sup>54</sup> M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit, p. 21.

<sup>55</sup> Vid, sobre todo, R. SALABERRI BARRAÑANO, El Delegado del Gobierno, Oñati, 1989.

<sup>56</sup> M. ARENILLA, La Modernización de la Administración periférica del Estado, Madrid, 1991, p. 183.

<sup>57</sup> M. ARENILLA, Op. cit., p. 184.

<sup>58</sup> J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, pp. 23-24.

<sup>59</sup> J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, p. 24.

<sup>60</sup> M. BAENA DEL ALCÁZAR, Instituciones Administrativas, Madrid, 1992, p. 166.

<sup>61</sup> J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, p. 25.

<sup>62</sup> J. L. MEILÁN GIL, Estado compuesto..., cit, p. 26.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> M. ARENILLA, Modernización de la Administración periférica, op. cit, p. 72.

<sup>65</sup> A. JIMÉNEZ-BLANCO, Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, Madrid, 1985, p. 198.

<sup>66</sup> M. ARENILLA, Op. cit., p. 155.

<sup>67</sup> Vid. por ejemplo, J. RODRÍGUEZ-ARANA, La Administración Única en el marco constitucional, Santiago de Compostela, 1993.

<sup>68</sup> J. SAAVEDRA ACEVEDO, La modernización de las Administraciones públicas, INSS, Madrid, 1994, p. 12.

<sup>69</sup> Loc. cit., p. 13.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> En este sentido, J. SAAVEDRA, La modernización de las Administraciones públicas, INSS, Madrid, 1994, p. 15.

<sup>72</sup> Los anteriores los he ido comentando en estudios publicados en Actualidad Administrativa, Revista Catalana de Administración Pública, La Ley, etc. en números de 1993.

<sup>73</sup> A. CARRO MARTÍNEZ, La Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad, RAP, nº 126, p. 231.

<sup>74</sup> R. GÓMEZ PÉREZ: Aclarándose con la Subsidiariedad, "Expansión", 12-XII-1992, p.2.

<sup>75</sup> J.C. ALLI ARANGUREN, El principio de subsidiariedad y el futuro de Europa, IVAP, Folleto, p. 22.

<sup>76</sup> Vid. M. SILVA SÁNCHEZ, La Generalidad..., cit., p. 22.

<sup>77</sup> Vid. artículo 14.2 del Estatuto de RTVE, de 10 de enero de 1980.

<sup>78</sup> F. SERNA GÓMEZ, La propuesta..., cit., p. 33