

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA¹

SUMARIO.— I. Introducción.— II. La constitucionalización de las Administraciones Públicas: 1. Constitución de 1978 y las Administraciones Públicas. 2. Administración Periférica. 3. Administración Local.— III. La propuesta de Administración Única: 1. Planteamientos políticos iniciales. 2. Elaboración jurídica de la propuesta. 2.a. Marco general. 2.b. Claves de la reforma. 2.c. Cobertura constitucional. 2.d. Estado federal y administración única. 2.e. Reforma de la Administración periférica del Estado. 2.f. Relectura del artículo 149.1 CE. 2.g. Estado y administración única. 2.h. Orden constitucional y administración única. 2.i. Posición de los entes locales. 3. La versión catalana de la propuesta. 4. Críticas a la propuesta de Administración Única.— IV. Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.— V. Conclusiones.

«Una organización es descentralizada cuando su actividad es realizada por órganos no centrales y consiguientemente todos sus agentes tienen un carácter no central». (Antonio Martínez Marín, «Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios». Tecnos. Madrid, 1996, p. 56).

¹ Este trabajo es fruto de la reelaboración de la ponencia que presenté en el Curso sobre «El Estado de las Autonomías», dirigido por el Profesor Dr. D. Antonio Gutiérrez Llamas, en el seno de los Cursos de Doctorado 1994-1996 de Derecho Administrativo.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio está destinado a analizar las Administraciones Públicas constitucionalizadas y, específicamente, los problemas suscitados por la ubicación y papel de la Administración central-periférica tras el desarrollo de las Administraciones autonómicas y nueva posición de la Administración Local, así como la «innovadora» propuesta de Administración única. El régimen administrativo anterior a la Constitución Española de 1978 era el propio de un sistema centralizado y unitario, basado en el principio de jerarquía administrativa desde la Jefatura del Estado, cúspide del mismo, en el que, como ejemplo, la Administración local no era una Administración siquiera dotada de autonomía administrativa sino una pieza más del sistema: nula autonomía de las Corporaciones Locales, invasión de sus competencias por el Estado, carencia de mecanismos de defensa judicial, rígidas técnicas de tutela, designación por el Estado de sus representantes, Alcaldes y Presidentes de Diputación, e insuficiencia económica. En suma, y como señala Sosa Wagner, «un cuadro ... en el que las corporaciones locales desempeñan el papel de meros instrumentos del Estado»².

II. LAS CONSTITUCIONALIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. CONSTITUCIÓN DE 1978 Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Constitución Española de 1978 legitima como Administraciones Públicas, la propia del Estado-Central (cuya dirección atribuye al Gobierno de la Nación el artículo 97); la Administración Local (referida por el artículo 140 a los Municipios y por el artículo 141 a las Provincias e Islas) y la Administración de las Comunidades Autónomas (respecto a éstas el fenómeno de las preautonomías inició un proceso de descentralización administrativa dado que se transfirió inicialmente la gestión administrativa antes, incluso, que la potestad legislativa o reglamentaria).

La Constitución diseña un nuevo modelo de organización territorial del poder, a partir del cual nacen tres escalones, no jerarquizados sino autóno-

2 SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*. Tecnos. Madrid, 1989, p. 49.

mos en la gestión de sus intereses, dotados de representación política y provistos de organización administrativa propia: estatal, autonómico y local.

La evolución del esquema constitucional ha determinado la institucionalización de las Comunidades Autónomas como auténticos centros normativos junto con el Estado y, en consecuencia, supone la aparición de diecisiete administraciones públicas comunitarias, más los particulares casos de ciudades-comunidad de Ceuta y Melilla, que, al propio tiempo, coexisten con la propia Administración del Estado y con la Administración Local y con el tránsito de un Estado centralista en otro descentralizado política, administrativa y territorialmente³.

2. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

No obstante, la pretendida descentralización administrativa no ha evitado la supervivencia de estructuras y principios propios del Estado centralista⁴, y, en concreto, plantea la cuestión de la Administración periférica que referida al Estado o a las Comunidades Autónomas «está integrada por los órganos jerárquicamente inferiores de la Administración central que realizan la tarea gubernativa y de la administración en sus respectivas demarcaciones territoriales de ámbito infraestatal (o infracomunitario) por delegación de competencias y desconcentración de funciones»⁵, manteniéndose las estructuras propias de la Administración central-periférica en las provincias y, al propio tiempo, surgir una nueva Administración central-periférica en las Comunidades Autónomas: el Delegado del Gobierno (art. 154 CE), los Directores Territoriales o Regionales, así como específicas comisiones coordinadoras⁶.

3 CLAVERO ARÉVALO, M.: España, desde el centralismo a las autonomías. Planeta, Colección Documento. Barcelona, 1983, p. 13.

4 MARTÍNEZ MARÍN, A.: Ob. cit., p. 64.

5 MARTÍNEZ MARÍN, A.: «Derecho Administrativo. La organización administrativa», Tecnos. Madrid, 1986, p. 158.

6 Constituye uno de los elementos que determinan que el profesor Martínez Marín denomine a la organización positivada en la Constitución de 1978 «organización acumulada», al concurrir elementos propios del Estado unitario centralista con los del Estado compuesto descentralizado: «La nueva Constitución, artículos 141 y 154, da asiento

Junto con las expresadas estructuras central-periféricas estatales las Comunidades Autónomas han creado su propia Administración autonómica-periférica con directores territoriales y provinciales e, incluso, servicios administrativos periféricos a nivel inferior a la provincial o, incluso, de ámbito municipal.

Asimismo, como elemento adicional de confusión, se contempla el fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales, en su doble vertiente de entidad local y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

La crítica hacia las disfuncionalidades provocadas por la Administración periférica se manifiesta ya en el régimen anterior, así Álvarez Pastor afirmaba en 1964 que «es preciso terminar con la innecesaria e injustificada multiplicación de órganos periféricos»⁷; Muñoz Machado con anterioridad a la Constitución de 1.978 se planteaba la existencia de cuatro alternativas respecto de la pervivencia o reforma de la Administración central-periférica: primero, suprimirlo totalmente; segundo, eliminar dicha rama periférica de la Administración estatal sólo en aquellos casos en que las regiones han asumido competencias antes ejercidas por ésta; tercero, encargar la gestión de todas las competencias del Estado a la región, sin perjuicio de que, eventualmente, y con carácter excepcional, puedan mantenerse delegados especiales de aquél para atender el desarrollo o inspeccionar el funcionamiento de determinados servicios, y cuarto, mantener un sistema fuerte de Administración periférica paralelo a los esquemas organizativos que puedan montar las regiones autónomas⁸.

La Constitución de 1978 establece en el artículo 141 que la provincia es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado; y el

institucional tanto a la Administración periférica provincial como a la regional, posibilitando su agrandamiento futuro; sin embargo, constitucionalizado el sistema autonómico con la consiguiente institucionalización de las nuevas Administraciones, el resultado no puede ser sino el de un sistema acumulado de ambas Administraciones en las mismas demarcaciones administrativas con las consiguientes disfuncionalidades, enfrentamientos, desconfianzas y proliferación orgánica innecesaria y desorientación ciudadana ante esta prolífica y desordenada situación administrativa. «(MARTÍNEZ MARÍN, ob. cit. «Derecho Administrativo ...» p. 178).

7 Cit. por MARTÍNEZ MARÍN: ob. cit. «Derecho administrativo ...» p. 167.

8 Administración periférica: observaciones sobre su reforma», en el volumen conmemorativo del CXXV aniversario del Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1978, pp. 228-229.

artículo 154 proclama la existencia de un Delegado nombrado por el Gobierno que dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinación, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad. Bassols Coma⁹, Clavero Arévalo¹⁰, o Baena del Alcázar¹¹ señalan como planteamiento crítico la existencia de delegaciones periféricas excesivas, dispersas y en buena parte vacías de contenido después de las transferencias a las Comunidades Autónomas.

Estos problemas y distorsiones fueron anunciados en el informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, elaborado en 1.981, que pretendió acometer una evolución ordenada de la implantación de las Comunidades Autónomas que, al referirse a la organización de éstas, considera gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas reprodujeran en su espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado¹²; se aboga por una configuración del aparato administrativo «ad minimum»¹³ ya que, en definitiva, sus funciones debían estar reducidas a la asistencia a los órganos políticos, para las funciones de planificación y los servicios, excepcionales, que deban prestarse a nivel supraprovincial¹⁴. Asimismo, se expresa categóricamente la necesidad de que, bajo ningún concepto, se cree en el ámbito comunitario una propia Administración periférica¹⁵. Al propio

9 «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», RAP 89, 1979, pp. 69-70,

10 Ob. cit. p. 161.

11 Instituciones administrativas, Madrid, 1992. p. 166.

12 Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Centro de Estudios Constitucionales, Colección Informe, Madrid, mayo de 1981, la cual estaba integrada por Eduardo García de Enterría (Presidente), Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado (Secretario), Tomás Quadra-Salcedo, Miguel Sánchez Morón (Vicesecretario) y Francisco Sosa Wagner: «Entender que las Comunidades autónomas necesiten del mismo aparato público de que ha dispuesto el Estado centralizado, va un largo camino que no debe recorrerse en ningún caso» (p. 24).

13 Ob. cit.: «La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos» (p. 25).

14 Ob. cit.: «Los servicios centrales de las Comunidades autónomas que en adelante se constituyen deben quedar provistos de las dependencias estrictamente precisas para la asistencia de los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deban gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial» (p. 26);

tiempo, se señala que debe reducirse la Administración estatal, en cambio, fortalecerse el escalón local, fundamentalmente, mediante la utilización de las provincias como pieza básica del escalón interregional básico¹⁶. Se concluye indicando que el proceso debe ser ordenado y, en modo alguno, dejarse al azar de acuerdos políticos¹⁷.

3. ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Administración Local, tras la Constitución Española, se constituye en un eslabón más del proceso de descentralización del Estado, articulándose condiciones que, en principio, sirven para que cobre un aliento histórico; por una parte, recupera su carácter democrático; se supera el régimen de controles y tutelas; se confían las relaciones interadministrativas a los mecanismos judiciales; se arbitra un sistema de atribución de competencias

15 Ob. cit.: «Por lo que respecta a la Administración periférica de la Comunidad autónoma, su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso» (p. 27).

16 Ob. cit.: «Medidas de este orden son las únicas que pueden evitar eficazmente la constitución de los escalones administrativos a sumar a los preexistentes que debilitados (el estatal: artículos 141 y 154 de la Constitución) o fortalecidos (las Corporaciones locales: artículo 137 de la Constitución) han de perdurar»; respecto de la provincial se declara su carácter de indisponible por expresa determinación constitucional y considera «ha de ser pieza básica de las Comunidades autónomas pluriprovinciales que se constituyan» (p. 27), «la utilización necesaria de las Corporaciones locales, y destacadamente de las Diputaciones provinciales, para que ejerzan las competencias administrativas que pertenecen a las Comunidades Autónomas. Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que estén encomendados a la gestión regional» (p. 28).

17 Ob. cit.: «pretender la transformación de un Estado fuertemente centralizado en otro basado en poderosas autonomías territoriales sin que exista una efectiva dirección del proceso, sino a puro golpe de pacto y negociación en los que se actúa sin una visión precisa del conjunto y sin una previsión exacta de las metas, es, sin duda, una ilusión de la que, por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado esperar éxito». Y en la conclusión 17 se establece que «los Estatutos deben incluir medidas tendentes a evitar la burocratización de los servicios centrales, en el sentido que se ha indicado en este informe, y a impedir la constitución de una Administración periférica propia de la Comunidad autónoma» (p. 103).

(con los límites del artículo 25.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local); existen mecanismos de defensa de la autonomía y un nuevo marco de fuentes de ingresos.¹⁸

El Municipio, de conformidad al artículo 25.1 de la expresada Ley 7/85, «puede promover cuantas actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la Comunidad vecinal», si bien el apartado segundo de dicho artículo, en el que se atribuyen las concretas competencias, matiza que éstas se ejercerán «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», y el apartado tercero aclara que «solo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo».

Respecto de la Provincia e Isla, como Entidades Locales, tanto la Constitución como la Ley 7/85, le confieren autonomía para la gestión de sus intereses, así como un conjunto de competencias propias y la delegación o transferencia de competencias autonómicas (en el seno lógicamente de las Comunidades pluriprovinciales) que se plasmó tanto en la Ley del Proceso Autonómico, en el artículo 37 de la Ley 7/85 así como en múltiples leyes autonómicas (Aragón, Castilla León, Canarias etc.) sin que, en la práctica, se hayan producido dichas delegaciones o transferencias a una escala jurídicamente relevante.

El Tribunal Constitucional ha sido claro en los planteamientos de la imposibilidad «de iure» de prescindir de la provincia como entidad local y como ámbito para el ejercicio de competencias estatales, así STC número 385 de 23 de diciembre de 1.993, fj 4, determina que «No cabe la menor duda, y jamás ha sido puesto en entredicho, que la delimitación del territorio provincial afecte a las demás provincias, encuadradas además en distintas Comunidades Autónomas, cuyo interés propio trasciende, convirtiéndose así en general, supraautonómico y, por tanto, en competencia nítidamente estatal ... El propio diseño constitucional de la provincial, como Entidad Local —primera y principal consideración— y, por ello, pero después, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1 CE), ... Las circunscripciones electorales o la demarcación judicial, la red de comunicaciones, como la telefonía, por obra de la más reciente tecnología, así como de los transportes de todo tipo, son ejemplos

18 SOSA WAGNER, ob. cit., p. 49.

claros del peso específico que en su organización poseen los territorios provinciales (del Estado) ... Hay muchas más manifestaciones de esa incidencia, pero como muestra bastan las dichas».

Es innegable, a mi juicio, que existe una cierta resistencia de las Comunidades Autónomas a ceder a la Administración Local, en concreto, al Municipio el papel que debe corresponderle en la gestión de intereses genuinamente locales, realizando para ello las transferencias y delegaciones pertinentes y, por otra parte, las Comunidades Autónomas deben evitar las reticencias y susceptibilidades que les provoca la relación directa Estado-Administración Local.

No obstante, siguiendo al Alto Tribunal, que la relación más natural e intensa corresponde a la relación entre Comunidades Autónomas y sus Entidades Locales, así la STC 331 de 12 de noviembre de 1993, fj 3: «Junto a la relación directa Estado-Corporaciones Locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas ... al igual que el resto de las Comunidades Autónomas (Cataluña) está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad».

III. LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

1. PLANTEAMIENTOS POLÍTICOS INICIALES

La propuesta de la denominada «Administración Única» es planteada, inicialmente, por el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga Iribarne en diferentes foros, de naturaleza política (sesiones del Parlamento gallego) o de carácter académico (conferencias en la Universidad Carlos III o Xornadas en la Escola Gallega de Administración Pública) y, con mayor detenimiento y extensión, en su libro «Administración única. Una propuesta para Galicia»¹⁹.

Dicha propuesta se fundamenta en la necesidad de que respecto de cada

¹⁹ Planeta, Colección Documento. Barcelona, 1993. Previamente la formula el 10 de marzo de 1992 ante el Pleno del Parlamento de Galicia en el seno del debate sobre el estado de la autonomía, y es reiterada en conferencia de 22 de abril de 1992 en la Universidad Carlos III de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset, y el día 10 de noviembre de 1992 nuevamente en el Parlamento gallego.

una de las Administraciones Públicas «ciudades, provincias, nacionalidades, regiones y Estado» sea la Administración menor —inscrita— la encargada de la ejecución de la funciones que le corresponden como propias, así como las que en su respectivo territorio le hayan sido transferidas o delegadas por la Administración o administraciones mayores —circunscritas— y lo puedan ser por no contradecir la propia naturaleza de la administración, ni quebrar la unidad de España²⁰. Se trataría, con ello, de acercar la Administración al ciudadano al favorecer la actuación de la Administración más próxima, al propio tiempo, evitar la concurrencia en el ejercicio de competencias análogas que producen disfuncionalidades en el sistema administrativo. No obstante, siguiendo a Garrido Falla, debo señalar que lo afirmado constituye una obviedad dado que si por Administración única entendemos el principio de que para cada función a desarrollar no exista más que un órgano al que esté atribuida dicha competencia para realizarla, bien sea una competencia propia o bien transferida, encomendada, o delegada, «habremos enunciado un axioma de pacífica aceptación»²¹.

Para Fraga, el Estado central será más fuerte cuanto más ejerza las funciones que le son propias, política interior, seguridad y defensa, justicia, planificación económica, promoción global de España, garantía de unidad del sistema jurídico, fiscal y de seguridad social así como cumplimiento del principio de solidaridad; para llegar a la reducción se apela al principio de subsidiariedad así como al ejemplo de la Comunidad Económica Europea que cumple sus funciones sin existencia de aparato burocrático o administración periférica²². Garrido Falla señala expresivamente que «así como sin burocracia periférica nunca habrá «Estados Unidos de Europa», con burocracia autonómica única las Comunidades Autónomas, cada vez más, se acercarán a lo que hoy se conoce con el nombre de «Estado». Sobre todo si este Estado cede a la CE materias tan vinculadas a la soberanía como la defensa, los asuntos exteriores y la política monetaria»²³.

20 Ob. cit. pp. 24.25.

21 GARRIDO FALLA, F.: En «Relatorios das xornadas, celebradas en setembro da 1.992 na Escola Galega de Administración Pública». Administración única: problemática de una obviedad. EGAP. Pontevedra, 1993, p. 155.

22 FRAGA IRIBARME, M.: En «Relatorios ...». Presentación. Administración única: unha proposta para un verdadeiro Estado das autonomías». EGAP. Pontevedra, 1993, p. 15.

23 GARRIDO FALLA, F.: Ob. cit. p. 160.

2. ELABORACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA

Doctrinalmente, los planteamientos iniciales del Presidente de Galicia fueron recogidos por autores como Serna Gómez²⁴, Meilán Gil²⁵ y, destacadamente, Rodríguez Arana.

Rodríguez Arana²⁶ expone que la propuesta no plantea un nuevo esquema de distribución de competencias sino la adecuación de la estructura administrativa a los principios de la Constitución; es una operación técnica que implica una nueva relación Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales basada en la cooperación y la coordinación. «El Estado, por tanto, tiene una clara justificación y la Administración Única, lo repetimos, sólo aspira a que la Administración del Estado en territorio autonómico se adecue a la realidad competencial en un marco de subsidiariedad y solidaridad».

Se propone la asunción autonómica de la ejecución de la legislación estatal en materias no reservadas por el artículo 149.1, extendiéndose los servicios estatales periféricos a aquellos sectores que el artículo 149.1 atribuye al Estado una reserva de ejecución, y se señala como apoyatura de la propuesta la propia doctrina constitucional sobre la gestión administrativa o la potestad de gasto, así STC 102 de 26 de junio de 1995, fj 22: «No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado» o la STC 59 de 17 de marzo de 1995: «la facultad de gasto público en manos del Estado no es un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas». Además, considera que la Administración Única no se agota en el escalón autonómico sino que debe continuar en el ámbito local.

24 SERNA GÓMEZ, F.: En «Relatorios ...». Administración única para Galicia: unha proposta aberta». EGAP. Pontevedra, 1993, pp. 27-42.

25 MEILÁN GIL, J.L.: En «Relatorios ...». Estado autonómico e Administracións públicas. EGAP. Pontevedra, 1993, pp. 115-136.

26 «Dos estudos sobre la Administración única», AA, nº 20, pp. 291-298.

En trabajo posterior Rodríguez-Arana²⁷ señala como idea clave que la crisis económica ha acelerado el proceso de adecuación de la estructura administrativa de la Administración del Estado.

De un modo más acabado, Rodríguez Arana expone la propuesta en su obra «Autonomías y Administración Pública. Reflexiones sobre la Administración Única»²⁸.

2. a) *Marco general*

Rodríguez Arana parte de un visión catastrofista del Estado del Bienestar al considerar que ha fracasado la forma de entender el papel del Estado en la Sociedad y, del mismo modo, la forma de prestar servicios públicos.

Este autor entiende unidos íntimamente los conceptos de bien común, subsidiariedad y bienestar social, en concreto, la subsidiariedad implica: 1) Un sistema social es más perfecto cuanto menos impida a los individuos cumplir sus objetivos; 2) Un sistema social es más valioso cuanto más se utilice la descentralización del poder y la autonomía de comunidades menores; 3) un sistema social es más eficaz cuanto menos acuda a leyes, más a acción de fomento y a estímulos para bien común.

El Estado del Bienestar en su evolución histórica se ha convertido en Estado fuertemente interventor en detrimento de las libertades del hombre produciéndose en la actualidad una situación insostenible, la muerte del «Welfare state», muerte de un sistema de intervención creciente que ha producido la inactividad ciudadana.

También ha provocado un aumento de la burocracia debido a que sus elementos, los burócratas, han aumentado su poder en la Administración Pública y para hacerlo efectivo tienen necesidad de expandir sus actividades.

Concluyendo, el Estado del Bienestar ha generado la multiplicación del déficit público, el deterioro de los servicios públicos, el disparo del gasto público y el aumento del desempleo, además de la corrupción, la función pública no está al servicio del ciudadano y existe una burocracia ávida de poder. Frente a esto la Administración única trata de simplificar el aparato público para colocarlo al servicio del hombre.

27 «De nuevo sobre la Administración Única», AA, nº 32, pp. 479-487.

28 Fundación CaixaGalicia-Editorial Praxis. Barcelona, 1996.

2. b) *Las claves de la reforma*

Es una nueva forma de entender la Administración, la de una nueva organización más sencilla, sensible, de menor tamaño y más calidad. Debe regirse por los principios de legalidad (como salvaguarda de derechos ciudadanos), eficacia (obtención de productos y servicios de calidad) y servicio (a los intereses generales)

Las técnicas concretas a aplicar serían la privatización como conjunto de medidas para solucionar un mal de nuestro tiempo; desregulación de sectores sometidos a monopolio; desburocratización, adaptación a las nuevas reglas del management público; también simplificación normativa como mera depuración del ordenamiento para mejorar su eficacia.

2. c) *Cobertura constitucional*

El cambio del modelo de Estado no ha provocado el cambio correlativo de la organización administrativa, es obvio que la estructura administrativa no puede ser la misma del Estado unitario anterior.

El artículo 103 de la CE se refiere a la Administración pública en general, por ello no excluye a ninguna de las administraciones públicas constitucionalizadas y los principios que proclama son aplicables a todas ellas; una vez que entre las varias soluciones se ha optado por la emergencia de las Comunidades Autónomas y su dotación con resortes de poder sobre el territorio debe proclamarse su carácter de Administración de derecho común reduciendo la presencia directa del Estado **en su territorio** a supuestos excepcionales.

Se pretende conseguir un reforzamiento del ente titular de la competencias en su propia demarcación territorial, modelo final del sistema; supone proclamar que la Administración de cada Comunidad Autónoma sea la única encargada de ejecutar en su respectivo término las funciones administrativas que le corresponden como propias, así como las que en su territorio pudieran corresponder a la Administración del Estado, previa la correspondiente transferencia o delegación, si bien el Estado se reserva las «competencias exclusivas absolutas», así como tampoco aquellas competencias cuya ejecución por las Comunidades Autónomas resulte contraria del principio de solidaridad.

La justificación teórica está en el principio de subsidiariedad conforme al cual la Administración más próxima al ciudadano es la que debe asumir la prestación de los servicios cuando dicha prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público.

El apoyo jurídico está en el artículo 150.2, que prevé la transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal en favor de las Comunidades Autónomas, partiendo de que éstas también son Estado y siguiendo el ejemplo de la inexistencia de delegados periféricos de la Unión Europea en los Estados integrados y el federalismo de ejecución propio de Alemania, lo cual no conllevaría, no obstante, la desaparición radical de la Administración periférica del Gobierno Central sino su reducción.

También se propicia que la Administración local reciba las competencias necesarias para gestionar con eficacia en su propio entorno territorial.

Concluyendo lo expuesto, los fundamentos de esta propuesta se articulan en el hecho de que las Comunidades Autónomas son Estado y, por consiguiente, deben éstas participar en el ejercicio de funciones estatales; de la misma forma, la Administración, en general, debe adecuarse a las exigencias del artículo 103 de la Constitución y, para lograrlo, una única Administración territorial debe ejercitar las funciones en dicho territorio, incluyendo la necesidad de transferir a la Administración local los servicios cuya prestación por dicha Administración redunde en mejor servicio al ciudadano y sin que lo expuesto suponga la desaparición radical de la Administración periférica propia del Estado Central.

2. d) *Estado federal y administración única*

No es asimilable el modelo propuesto al Estado federal dado que el sistema autonómico español es un producto propio; no obstante, pueden aplicarse técnicas propias tanto del federalismo cooperativo como del principio de lealtad federal²⁹.

29 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», DA nº 232-233, p. 92 y ss. «la idea de Administración única, de acuerdo con la cual, en el Estado Autonómico habría de reducirse tanto como fuese posible el aparato organizativo del Estado central, constreñido en realidad a cumplir una función legislativa y de fijación de dirección política, dejando a las Comunidades Autónomas la práctica totalidad de la actuación normativa o concreta» ... la «llamada Administración Única ... no es sino traslación a nuestro sistema del federalismo ejecutivo.

2. e) *Reforma de la Administración periférica del Estado*

Se insiste en el necesario redimensionamiento de la Administración periférica estatal eliminando la figura de los gobernadores civiles.

2. f) *Relectura del artículo 149.1 de la CE*

Sería posible la existencia de una ejecución autonómica en las siguientes materias de competencia exclusiva estatal:

- 1.— Laboral. (1.7).
- 2.— Propiedad intelectual e industrial (1.9).
- 3.— Seguridad social (1.17).
- 4.— Ordenación del sector pesquero (1.19).
- 5.— Medio Ambiente. (1.23).
- 6.— Minas y energía (1.25).
- 7.— Medios de comunicación social (1.27).
- 8.— Cultura y patrimonio artístico (1.28).
- 9.— Seguridad pública (1.29).

Además ejecución autonómica en todas las materias que no posean alcance pleno de exclusividad del Estado. (números 2, 3, 4, 5, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22 y 32 del párrafo 1º).

2. g) *Estado y administración única*

El Estado tiene una clara justificación y la Administración Única solo aspira a que la Administración del Estado en el territorio autonómico se adecue a la realidad competencial en un marco de subsidiariedad y solidaridad³⁰.

El artículo 150.2 de la CE autoriza a transferir competencias o materias completas «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal», esto es, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia, y además, facultades legislativas, tal y como la realidad ha demostrado, no obstante existe indisponibilidad respecto de ciertas competencias que la CE define como exclusivas del Estado que resultan del comienzo del artículo 149.1.1:

³⁰ SÁNCHEZ MORÓN: «Racionalización administrativa y Organización territorial», REDC, 40, pp. 39 y ss.

a) Unidad e indisponibilidad de la soberanía; igualdad de derechos y obligaciones; nacionalidad; relaciones internacionales; comercio exterior; defensa y fuerzas armadas, sistema monetario etc..

b) Materias de interés general por estar necesitadas de una regulación uniforme o de un tratamiento homogéneo, o bien, por la propia insuficiencia territorial de las CCAA para regularlas satisfactoriamente.

2. h) *Orden constitucional y administración única*

Esta propuesta parte de realizar «una lectura más autonómica del artículo 149.1 de la CE implica una mayor delegación de competencias así como un mayor uso del artículo 150.2 de la CE para transferir más carga administrativa a las CCAA»³¹.

En suma, «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»³².

2. i) *La posición de los Entes Locales*

La propuesta de administración única se refiere también a los entes provinciales y municipales. Así, con origen en el artículo 8.1 de la Ley 12/83, del Proceso Autonómico, los artículos 25, 26 y 36 de la Ley 7/85 citada, establecen el minimum de competencias y los legisladores sectoriales tienen la última palabra sobre el alcance y funcionalidad competencial³³.

31 RODRÍGUEZ-ARANA, J.: ob. cit. «Autonomías y ...», p. 187.

32 RODRÍGUEZ-ARANA, J.: ob. cit. «Autonomías y ...», p. 187.

33 El Documento Marco sobre el Pacto Local plantea las siguientes consecuencias:

1.— El legislador sectorial ha convertido en informes no vinculantes en el marco de órganos de participación lo que es el derecho en intervenir en asuntos que afecten al círculo de sus intereses.

2.— La mayoría de competencias se han atribuido a título de delegación y no como propias, siendo por tanto evidentes los controles.

3.— La atribución competencial parece ser a título ejecutivo y no de ordenación de un sector.

Propone que las CCAA desconcentren su administración periférica en las Diputaciones Provinciales.

3. LA VERSIÓN CATALANA DE LA PROPUESTA

Es expuesta por Silva Sánchez³⁴ para quien la Generalitat debe ser la única institución que represente al Estado en Cataluña, no una mera Administración subsidiaria. Asimismo, otra gran diferencia con la propuesta gallega es la escasa predisposición a ceder competencias a la Administración Local. Las materias concretas que podían gestionar los Entes locales serían deportes, educación, empleo, servicios sociales, juventud, mujer y urbanismo.

Afirma que en los ámbitos materiales en que la Generalitat de Catalunya tenga atribuidas funciones ejecutivas o facultades de ejecución constituye la Administración ordinaria, sin que sea admisible la inmisión de la Administración del Estado. Por otra parte, considera inválidos los títulos en los que el Estado ha pretendido fundar su intervención ejecutiva como son la potestad de gasto, la potestad de ejecución de Tratados internacionales, la utilización expansiva de competencias en materia de comercio exterior, relaciones internacionales o garantía de condiciones básicas o las interpretaciones abusivas del concepto material de bases o de garantía de uniformidad de la ordenación jurídica.

También se opone a la generalización del proceso autonómico y la atribución generalizadora de facultades de ejecución y propugna una radical reducción de la Administración periférica y, en concreto, la desaparición de la figura del Gobernador Civil.

Se concluye reclamando la urgente reforma del Senado y su configuración como cámara de representación territorial dado que «la garantía de las competencias de las Comunidades Autónomas pasa por su intervención en cuanto tales en el proceso legislativo estatal»³⁵.

34 SILVA SÁNCHEZ, M.J.: En «Relatorios ...». La Generalitat. Administración ordinaria del Estado en Catalunya. Una hipótesis constitucional. EGAP. Pontevedra, 1993, pp. 73-91.

35 Ob. cit. p. 89.

4. LAS CRÍTICAS A LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Las críticas de mayor solidez a la propuesta son formuladas por Parejo Alfonso³⁶ quien coincide en que el poder público administrativo actual es el resultado no de un replanteamiento del sistema anterior sino una adaptación a las exigencias del momento y como resultado existe «una generalizada e incontrolada duplicación o, mejor, multiplicación de estructuras y actividades»³⁷. Pero, a su juicio, la propuesta es errónea dado que no realiza el menor esfuerzo de análisis de la situación y funcionamiento del poder público administrativo y busca justificarse en la defectuosidad del sistema de distribución de competencias.

Respecto de la argumentación de que las CCAA son Estado coincide en que lo son pero argumenta que «para ser Estado, constitucionalmente hablando, las CCAA no precisan asumir competencias asignadas al Estado en sentido estricto»³⁸.

En relación a la utilización del artículo 150.2 CE para llegar a la Admón única indica que «la experiencia del Derecho constitucional practicado y aplicado acredita un uso generoso y amplio del mecanismo contemplado en el precepto, como no han dejado de poner de relieve los defensores de la propuesta» pero considera que el límite es la «insusceptibilidad de transferencia o delegación, por naturaleza, de cuanto menos ciertas facultades de las materias de titularidad estatal conforme a la norma fundamental»³⁹.

La entidad del objeto expresado en la fórmula «Administración única» nos sitúa más bien en el terreno de la decantación final de un modelo de

36 Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración única. DA 232-233 (octubre 92-marzo 93). Intervino también en la elaboración del Dictamen emitido por Gregorio Peces-Barba Martínez, Luis Aguiar de Luque y Luciano Parejo Alfonso, con fecha 30 de mayo de 1992, a requerimiento del Ministerio de Administraciones Públicas (otro informe contrario emitido por Antonio Jiménez-Blanco el día 31 de julio de 1992 a requerimiento de la Xunta de Galicia): Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración única formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Galicia, como fórmula para la concreción definitiva del modelo de Estado autonómico establecido por la Constitución Española. Getafe. Mayo 1992.

37 Ob. cit. p. 274.

38 Ob. cit. p. 278.

39 Ob. cit. p. 283.

Estado autonómico mismo⁴⁰; a su juicio, la flexibilidad no es tan absoluta como pretenden estos autores dado que existen límites en la parte orgánica de la CE: «es bien claro que las precedentes determinaciones no alcanzan a componer un «modelo» de Administración General del Estado. Pero sí son más que suficientes para desacreditar una desmesurada interpretación de la «apertura» y «flexibilidad» de la Constitución»⁴¹.

«La propuesta de «Administración única» padece un déficit de fundamentación, en la medida en que —gracias a la suposición de la inexistencia de límites constitucionales mínimamente significativos, pero sólo gracias a ella— cree posible circunscribir a aquélla a la pura operación mecánica de técnicas formales de transferencia o delegación de competencias»⁴².

Otros problemas que plantearía la propuesta son los de identificar la Admón territorial a que mejor o, al menos, preferentemente acomode, la condición de común u ordinaria; y como segundo problema la posibilidad de realización misma de la posición que se enuncia bajo dicha expresión. A su juicio, la admón local debe constituir la verdadera admón común en el Estado de las autonomías «la precisión del estado de las Autonomías en su dimensión administrativa requiere inexcusablemente la determinación y el agotamiento del espacio propio de la Admón. local, como condición misma para el diseño concreto de las Administraciones de las instancias territoriales superiores de la organización del Estado»⁴³.

Respecto del argumento de la sustancial innecesariedad de la Admón. periférica de la general del Estado considera que no es viable el mantener por parte de ésta las competencias ejecutivo-administrativas a nivel central pero no a nivel periférico.

Concluye señalando que la Admón. única:

«1.º Refleja un Estado en sentido estricto «amputado» y, por ello, incapaz en principio de asegurar —en un Estado social, vencido por ello del lado de la función ejecutivo-administrativa— la efectividad del principio de unidad y, a través de él, de los conexos (el de solidaridad, fundamentalmente).

40 CRUZ VILLALON, P.: La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n.º. 4, pp. 53 y ss.

41 Ob. cit. p. 287.

42 Ob. cit. p. 297.

43 Ob. cit. p. 313.

2.º Coloca el centro de gravedad del Estado en su conjunto, por ello, en la instancia autonómica, sin aportar justificación mínimamente suficiente de que tal desplazamiento del centro de gravedad determina una organización estatal que sigue siendo conforme al sistema constitucional, especialmente en cuanto hace al desplazamiento de la Administración de preferente consideración —por exigencia constitucional— como común u ordinaria: la Administración local».

IV. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El Boletín Oficial del Estado de 15 de abril de 1997, publica la Ley 6/97, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en lo sucesivo LOFAGE).

Dicha Ley, fundamental para el desarrollo de la Constitución Española, declara en su Exposición de Motivos, apartado VI, las nuevas exigencias organizativas que impone el Estado autonómico respecto de la Administración Periférica del Estado «que todavía no se ha ajustado ... al modelo autonómico», introduciéndose como objetivo de la Ley la Administración única o común «de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución».

El objetivo general que se proclama, avanzar hacia la Administración única o común, se plasma normativamente en la supresión de la figura de los gobernadores civiles en las provincias, que se sustituyen por Subdelegados del Gobierno, integrados en la estructura administrativa propia de la Delegación del Gobierno, y, paralelamente, se reestructura, reduciéndose, la dimensión actual de la Administración Periférica del Estado.

Dichas previsiones normativas se contienen en el artículo 31 de la Ley que proclama la simplificación de los servicios periféricos⁴⁴ y los artículos 29 y 32 del mismo que configuran a los Subdelegados del Gobierno como

⁴⁴ La organización de la Administración Periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas tanto en la propia

meros órganos administrativos de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma⁴⁵.

Asimismo, resulta de interés el artículo 33 de la Ley que intenta que la mayoría de servicios se integren en la Delegación del Gobierno salvo aquellos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable una dependencia directa de los órganos centrales correspondientes en aras de una mayor eficacia en su actuación.

En definitiva, la LOFAGE, aún considerado como instrumento unilateral (como no podía ser de otro modo) del Estado, avanza en las siguientes direcciones:

1.— Simplificación de las estructuras administrativas propias de la Administración Central-periférica.

2.— Reconocimiento, al menos en la exposición de motivos, del artículo 150.2 de la CE como instrumento jurídico de la transferencia a las Comunidades Autónomas de «funciones administrativas» en materias de competencia exclusiva del Estado.

3.— Supresión de la figura del Gobernador Civil con la creación de los Subdelegados del Gobierno en la provincias desprovistos de carácter político y convertidos en órganos administrativos dependientes y designados por la Delegación del Gobierno.

4.— Se contempla, asimismo, que la transferencia o delegación de competencias pueda realizarse a las Corporaciones Locales, aunque como mera declaración genérica desprovista de instrumento jurídico alguno.

5.— Integración en el seno de la Delegación del Gobierno de la mayoría

Administración General del Estado como en otras Administraciones Públicas. Consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones Locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas.

45 Artículo 29.1. En cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno, que será nombrado por aquél por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija, para su ingreso, el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Artículo 32.1. ... Las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias y en las islas, se constituyen asimismo en órganos de la respectiva Delegación del Gobierno.

de servicios salvo aquellos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable una dependencia directa de los órganos centrales correspondientes.

Rodríguez-Arana tuvo oportunidad de referirse al Proyecto de LOFAGE⁴⁶ calificándolo como la primera norma con rango de Ley que acoge, no solamente en la exposición de motivos, la doctrina de la Administración Única o Común, y destacando como elementos fundamentales de la reforma que auspicia los siguientes:

1.— El Proyecto realiza un redimensionamiento de las estructuras administrativas estatales, atendiendo a criterios de racionalidad y evitación de duplicidades administrativas, ello conduce a «una exigente simplificación y reducción de la planta de la Administración General del Estado»⁴⁷.

2.— Se va a subrayar el carácter central del Delegado del Gobierno y se estructura en torno a él todo el aparato burocrático de la Administración General del Estado en territorio autonómico, con plasmación efectiva en la desaparición del Gobernador Civil y creación «ex novo» de los Subdelegados del Gobierno, «la desaparición de los Gobernadores Civiles, y la creación de los nuevos Subdelegados permite solucionar algunos problemas de articulación de competencias y subrayar, sobre todo, el papel del Delegado del Gobierno como elemento básico»⁴⁸.

3.— A su juicio, el artículo que con más precisión recoge la doctrina de la Administración Única es el 29 —31 de la Ley— que exige la supresión, reajuste o reestructuración de los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de la operación de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, añade que «es de destacar en el precepto que el Gobierno entiende la Administración Única como un proceso en varias direcciones, de manera que la descentralización en el escalón local, quizás la más importante, también se contemple como elemento modular de la Administración Única o Común»⁴⁹.

46 RODRÍGUEZ-ARANA, J.: La Administración Única y el proyecto de Ley de LOFAGE, Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública, nº 27, Sevilla, julio-agosto-septiembre de 1996, pp. 11-41.

47 Ob. cit. p. 35.

48 Ob. cit. p. 36.

49 Ob. cit. p. 37.

4.— Concluye Rodríguez-Arana destacando las medidas de simplificación que contienen los artículos 30 y 31 —32 y 33 de la Ley— del Proyecto de LOFAGE, que llenan de contenido la nueva configuración de la Delegación del Gobierno con la existencia de áreas funcionales para gestionar los servicios integrados y la exigencia de integrar el mayor número posible de servicios en su seno.

V. CONCLUSIÓN

A mi juicio, resulta indudable la necesidad de acometer una propuesta seria de descentralización administrativa, que realice una decidida apuesta por la racionalización de nuestras estructuras administrativas en su conjunto.

Para ello la propuesta no debe operar en el ámbito de las reivindicaciones competenciales sino, en el más profundo, de otorgar sentido y fundamento a nuestras estructuras para lograr la no duplicación y la aplicación efectiva de los recursos públicos.

En dicho marco general, no debe entenderse la Administración como «única» sino como preferente, de forma que según las cuestiones competenciales que se planteen existirá una administración preferente y otras subsidiarias.

Por otra parte, resulta patente el olvido de la Administración Local en las propuestas estudiadas, las cuales no poseen el mismo grado de generosidad interpretativa cuando aluden a las materias susceptibles de delegación en el escalón administrativo más próximo al ciudadano.

Existen algunas lagunas jurídicas que forzosamente debemos plantear a esta propuesta:

1.— La redistribución de las competencias ejecutivas que se propone del Estado hacia las Comunidades Autónomas y con fundamento en los principios de solidaridad y subsidiariedad, así como en el de descentralización administrativa, carece de sentido si desconoce análogo proceso a realizar respecto de la Administración Local.

2.— Los modelos de derecho comparado no pueden ser importados miméticamente en nuestro sistema jurídico, así si tomamos como ejemplo el federalismo de ejecución propio del sistema alemán debemos, consecuentemente, reubicar en el Estado-Central las competencias legislativas.

3.— No se valora debidamente la influencia que en todo sistema político-administrativo ejerce el contexto de pluralismo político competitivo y cambiante, en cuyo seno no siempre se opta por la solución jurídicamente correcta, ni la más fundada en Derecho. En tal sentido, son múltiples los ejemplos que, en el desarrollo del Estado de las Autonomías que configuró la Constitución de 1978, demuestran, incluso desde sus inicios, que la distribución de fuerzas políticas y la situación del momento van a influir poderosamente en la solución final de un problema o disyuntiva de interpretación constitucional.

LUIS PÉREZ ALMANSA