

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	2
II. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	6
III. EL ARTÍCULO 150.2 EN LA ADMINISTRACIÓN	9
IV. ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA - ADMINISTRACIÓN ÚNICA	15
V. ESTADO FEDERAL Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA	22
VI. PACTO LOCAL, ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y ENTES LOCALES	25
VII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA	27
BIBLIOGRAFÍA	31

I. INTRODUCCIÓN

Desde que el 10 de marzo de 1992 se empezara a escuchar la expresión «Administración Única», ciertamente, la evolución del Estado autonómico adquirió nuevos horizontes. Para unos, con este término se pretendía importar sin más el modelo federal, para otros, se buscaba una racionalización administrativa que simplificara la organización del poder público. Lo cierto es que el tiempo transcurrido ha demostrado que el motivo fundamental que propició la propuesta del Presidente de la Xunta era certero: buscar un modelo de Administración Pública que se ajustara a la realidad del Estado compuesto.

Para muchos autores lo más importante de la doctrina de la Administración Única es la oportunidad de su planteamiento, tras 14 años de andadura constitucional sin solucionar el problema de la adaptación de la estructura administrativa al nuevo orden competencial definido por el Título VIII de la Constitución. La verdad es que la pro- puesta de Administración Única constituye un hito en el desarrollo autonómico español. Hacía tiempo que no se planteaba, desde un punto de vista político y científico, un debate tan importante como el de la Administración Única.

En realidad, la propuesta de Administración Única, Común, Ordinaria, Sincronizada o Principal, lo de menos es el nombre consti- tuye un paso más de ese libro abierto que es el Título VIII de la Constitución.

La doctrina de la Administración Única supone más protagonismo autonómico dentro del marco constitucional. Es decir, los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución española son dos elementos que permiten un juego importante de la capacidad de ejecución administrativa autonómi- ca. El marco constitucional incluso, dentro del contexto de la Administración Única, sugiere una nueva dimensión de la Administración periférica del Estado. No podemos olvidar que el artículo 103.1 de la Constitución española se refiere también a la Administración autonómica y que en nuestro tiempo la aplicación del principio de subsidiariedad es una necesidad que se ha impuesto irremediabilmente. En otras palabras, el territorio, el interés regional, las propias peculiaridades o, incluso la especial manera de entender la convivencia, tienen mucho que ver con una Administración eficaz, sometida a la Ley y al Derecho, que sirve con objetividad, pero

también cuanto más cerca mejor, a los ciudadanos. Probablemente, las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos puedan ser atendidas mejor por una Administración Única, preferente, ordinaria o común en el territorio. Ello, que no quiere decir que dejen de existir las otras Administraciones, eliminará muchas duplicidades administrativas y permitirá un mejor y más esmerado servicio de la propia Administración a sus ciudadanos. La apelación al gasto público, además, siempre es importante, más en un momento de crisis, debe ser un elemento determinante en las decisiones del Estado.

Por otra parte, la Comisión Europea, como es bien sabido, carece de estructura burocrática desplegada en cada Estado y sus servicios centrales rara vez despachan expedientes individuales. El grueso de su labor la constituye la preparación de normas, ya sean Reglamentos, Directivas o Decisiones. Se trata de una actividad de reflexión o de estudio, mientras que la actividad propiamente ejecutiva es tarea de los Estados miembros. En Inglaterra, como es sabido, las tareas de gestión las realizan los Municipios. La Administración Central carece de vocación ejecutiva. En Alemania, los llamados Lánders ejecutan la mayoría de la legislación federal y estatal, de manera que la Administración Federal, como regla general, no dispone de Administración periférica salvo en casos muy tasados.

Estos ejemplos, que se podrían multiplicar, ponen de manifiesto que para poder ejecutar las normas con parámetros de racionalidad, eficacia y calidad es imprescindible disponer de unidades de estudio, de reflexión y de análisis. Por tanto, como es obvio, no es infrecuente que hoy los poderes centrales realicen este tipo de tareas que aseguran la eficacia, que es un principio constitucional, de la Administración.

España no es un Estado federal, aunque si utiliza la metodología federal para el funcionamiento de las relaciones entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Por tanto, en el marco del Estado autonómico deben buscarse fórmulas organizativas que hagan de nuestras Administraciones Públicas estructuras operativas que sirvan al interés general y que, con criterios de eficacia, solucionen los problemas de los ciudadanos. En este sentido, la Administración Única es una fórmula organizativa que encaja en la Constitución, y que pretende un mejor funcionamiento de todo el sistema.

La propuesta de Administración Única está planteada en un determinado momento histórico caracterizado, en lo que se refiere a la Teoría del Estado, como la crisis del Estado del Bienestar. Ha fracasado una forma de entender el papel del Estado de la Sociedad y, lo que es más grave, ha fracasado estrepitosamente la forma de prestar servicios públicos. Es decir, la Administración Pública del Estado del Bienestar no sirve. Hay que buscar nuevas fórmulas; por eso en este tiempo han tenido mayor fuerza que en otras ocasiones las propuestas de Reforma y Modernización administrativa. Y, por eso, la teoría de la Administración Única, que es un esfuerzo de racionalidad y simplificación, constituye una manifestación más de la necesidad de configurar una nueva Administración que cumpla la función que le es propia.

El estudio de la crisis del Estado del Bienestar es, desde luego, un tema actual, un tema en el que hay unanimidad. Su análisis plantea cuestiones como el fin fundamental del Estado, la funcionalidad de la intervención pública en nuestros días, las notas características del denominado Estado de Bienestar y las causas de su crisis.

Efectivamente, hoy en día nadie duda de la fuerza que ha recobrado el principio de subsidiariedad y tampoco se pone en tela de juicio el creciente compromiso del Estado en la promoción de los derechos humanos. Los vientos que corren, como lógica consecuencia de un camino caduco, son de búsqueda de nuevos horizontes, de nuevas soluciones. En esta materia, una vez más, ha de quedar bien claro que debemos seguir luchando por construir un modelo de Estado al servicio del hombre, y no al revés.

El principio de subsidiariedad, lógicamente, limita considerablemente la operatividad del poder estatal y responsabiliza a las personas en el cumplimiento de sus fines vitales y sociales. Como principio superior filosófico-social, tiene tres importantes corolarios. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses. Segundo: un sistema social es tanto

más valioso cuanto más se utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades menores. Tercero, y muy importante: un sistema social será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien común.

El libre desarrollo de la persona, en un contexto de bien común, es un dato capital. Por eso, el principio de subsidiariedad supone tanta libertad como sea posible y tanta intervención estatal como sea imprescindible. En realidad, el ideal del orden social se orienta hacia la mayor libertad posible en un marco de mínima regulación estatal. Los pueblos que han tenido más leyes no es que hayan sido los más felices. Sin embargo hoy por hoy existe una fuerte convicción de que el progreso social depende de la intervención estatal. La cuestión es reducir la intervención a ese marco de ayuda insito en la idea del bien común, porque no se puede olvidar que la gran paradoja, y tremendo fracaso del Estado del Bienestar, ha sido pensar que la intervención directa producía automáticamente mayor bienestar general. La fórmula es, más bien, la que parte de la subsidiariedad: cuanto más se apoye a la persona y a las Comunidades menores en que se integra, se fomentará la competencia y la responsabilidad y el conjunto tendrá una mayor autonomía. Porque no se puede olvidar que el principio de subsidiariedad protege los derechos de las personas y de las pequeñas comunidades frente a un Estado que, históricamente, ha cedido a la sutil tentación de aumentar considerablemente su poder. Pero lo más importante, independientemente de la fuerza evidente de este principio básico de la Ética política, es que el bien común se alcanza más fácilmente si los propios individuos y las pequeñas comunidades viven en un contexto de responsabilidad e ilusión por conseguir sus fines existenciales. Hoy, la falta de reacción social, la débil capacidad de reacción de los ciudadanos, y la actitud sumisa general ante el poder, reclaman que el principio de subsidiariedad vuelva a colocarse en el primer plano de la Ética política.

La adaptación de la Administración Pública en general al Estado compuesto es el principal tema que todavía hoy tiene planteada la Reforma Administrativa. Sin embargo, la doctrina de la Administración Única se enmarca en una nueva forma de concebir la Administración Pública como una organización más sencilla, más sensible ante los ciudadanos, de menor tamaño, y de mayor calidad. Es decir, la Administración Única implica un esfuerzo organizativo por configurar una Administración más próxima a los ciudadanos y más sensible a sus necesidades.

II. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La propuesta de Administración Única tiene su causa, como ya se ha comentado, en la necesidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de nuestra Administración pública a la Constitución de 1978. La realidad es que la propuesta de Administración Única ha supuesto, pues, 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, por otra parte, tampoco está de acuerdo con la realidad competencial 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. 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. 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 no sean útiles para el desarrollo y eficaz realización del Estado compuesto, en el que los Estatutos tienen un papel decisivo del que carece el citado federalismo. Es decir, ninguna interpretación abusiva del texto constitucional se realiza cuando se pretende aprovechar 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). La operatividad del estudio de las llamadas competencias de ejecución tiene este alcance y sentido. Constituyen buenas herramientas, en todo caso, subordinadas al marco del Estado autonómico.

La propuesta de Administración Única surge de una concreta experiencia de Administración territorial, la gallega, 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. Y esa necesidad, surge de la tarea, sorprendentemente no iniciada aún, de adecuar la propia Administración Pública a los parámetros constitucionales. Así lo señaló un administrativista, cuando escribía en 1984 que "es cierto que la Administración es una criatura delicada que hay que tratar con tiento, pero no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado...". 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. Llevamos más de veinte años de andadura constitucional y, como es obvio, esta cuestión constituye una asignatura pendiente que habría que comenzar a preparar. En fin, la propuesta de Administración Única, 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. 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. Durante estos años, han aparecido nuevas organizaciones administrativas complejas que, lejos de suplir al aparato administrativo del Estado en su territorio, se han superpuesto al mismo en un ejercicio de difícil entendimiento. Aumenta, lógicamente, el aparato administrativo de la Comunidades 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. El caso del área de cultura y de la de asuntos sociales es tan evidente que no merece mayor comentario. 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.

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 predeterminar 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 de relación 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.

La cuestión de la Administración Única no es la opción entre una Administración periférica estatal y una autonómica, 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. 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 Administraciones actuando

en paralelo en el mismo territorio?.

No hace falta reiterar 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 prototípicamente) 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. Las disfuncionalidades actuales se encuentran presididas, como ha reconocido el propio Presidente de la Xunta en un documento reciente, por la falta de proporcionalidad existente entre la transferencia de funciones y servicios a las Administraciones autonómicas y la presencia de efectivos de la Administración Central del Estado. Las consecuencias están a la vista: solapamientos competenciales, duplicidades funcionales, administraciones paralelas, descoordinaciones, desorientación del ciudadano que no sabe dónde acudir para solicitar un servicio o a quien imputar la responsabilidad de una determinada gestión y que sufre las incomodidades, a veces penosas, de unas relaciones con la Administración excesivamente complejas.

En síntesis, una vez que, de entre las varias opciones constitucionalmente posibles, se ha optado por la emergencia de las Comunidades Autónomas y su 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.

III. EL ARTÍCULO 150.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA EN LA ADMINISTRACIÓN

La doctrina de la Administración Única surge de una interpretación del artículo 150.2 de la Constitución Española acorde con el Estado de evolución actual del modelo autonómico.

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.

La génesis del artículo 150.2 nos permite señalar, a efectos sistémicos 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 transferente 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 potestades 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».

En el marco de la Administración Única, la interpretación del artículo 150.2 de la Constitución 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 el traspaso de facultades legislativas.

La transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución Española 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 se acaba de decir, las intervenciones parlamentarias hicieron referencia a la naturaleza administrativa de las funciones a transferir o delegar. Es más, el portavoz del grupo que sostenía al Gobierno, señaló con toda claridad que el alcance del párrafo 2º. Del artículo 150 se circunscribe a la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor englobados en competencias exclusivas estatales se realice en colaboración con las Comunidades Autónomas.

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 (García de Enterría).

El tema más importante del precepto es si el Estado puede 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 Constitución Española, 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

Las materias transferibles o delegables por su naturaleza son las potestades estatales remanentes del Art.

149.3º de la Constitución Española, y, además, todas aquellas materias del Art. 149.1º de la Constitución Española en que la atribución exclusiva de competencias al Estado no es fundamento en alguno de los siguientes valores o principios:

a) Unidad e indivisibilidad de la soberanía (Arts. 1.2 y 2 de la Constitución Española): 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 dimensional de las Comunidades Autónomas para regularlas satisfactoriamente.

En este sentido es posible legitimar al amparo de este precepto una ejecución autonómica meramente material de «funciones o servicios» administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal, con arreglo a los siguientes requisitos:

10.–Sujeción a una legislación estatal y/o supranacional uniformes.

20.–A una eventual revocación de la Delegación o Transferencia ante un ejercicio no adecuado de las potestades delegadas.

Evidentemente, la delegación o transferencia que se efectúe con tales requisitos o condicionamientos no supondría lesión o menoscabo de la soberanía, homogeneidad aplicativa o interés general, por cuanto dejaría intactos la «titularidad», «poderes de decisión» y «última responsabilidad» del Estado. Puede interpretarse, en definitiva, que la expresión «transferibles o delegables por su propia naturaleza» del art. 150.2º de la Constitución Española, se refiere, más que al formalismo constitucional, a la realidad de la situación generada: no son transferibles o delegables facultades o materias siempre que, en virtud de los instrumentos de control, no pueda garantizarse o asegurarse un resultado práctico uniforme u homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado.

Por tanto, 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 artículo 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 e 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 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.

La propuesta de Administración Única, sin embargo, explicita cuáles deben ser las excepciones a la operatividad del artículo 150.2 de la Constitución Española. Así, como excepciones derivadas del principio de solidaridad, serían indelegables o intransferibles y, por tanto, deben seguir en manos de la Administración Central, el núcleo de cometidos referentes a las siguientes materias.

a) La Hacienda en cuanto recaudadora de los grandes impuestos y las cotizaciones de la Seguridad Social, sin perjuicio de la necesaria correspondencia fiscal.

b) El sistema básico de prestaciones de la Seguridad Social, en especial el desempleo y las pensiones.

¿Por qué? Aunque como señala el Presidente de la Xunta la solidaridad no admite el troceo de instrumentos

básicos para la cohesión económica en un Estado Social de Derecho, como son la Hacienda o la Seguridad Social. Además, en virtud del principio de unificación política, hay que excluir las materias «que configuran el concepto de soberanía como Defensa y Fuerzas Armadas, Seguridad General, Dirección de las Relaciones Internacionales y la responsabilidad inter-nacional, política monetaria, nacionalidad extranjera, etc».

En este contexto, no se puede afirmar racionalmente que la Administración Única liquide la Administración Central. Todo lo contrario, potencia sus funciones aunque, eso sí, es necesario acometer un replanteamiento de la operatividad y dimensión del aparato público estatal; y reconocer que éste tendrá que jugar, cada vez más, un singular papel de planificación, coordinación, seguimiento y control, quedando en manos de las Administraciones Autonómicas y locales la mayor parte de los «contenidos meramente ejecutivos».

Desde la perspectiva de la unidad jurídica, el Estado seguirá gozando, como es lógico, de la garantía y desarrollo de los grandes sectores de ordenamiento jurídico; así como seguirá en posesión de la ordenación general de la actividad económica como título habilitante para asegurar la unidad de mercado y la coordinación de las diferentes políticas autonómicas en esta materia.

De todas formas, no debe olvidarse que la aplicación del artículo 150.2 de la Constitución Española ha sido utilizada para la ampliación de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del artículo 143 de la Constitución Española. Por ello, teniendo en cuenta la praxis constitucional seguida, parece que podría utilizarse el artículo 150.2 de la Constitución Española 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 de la Constitución Española para transferir y delegar competencias, sino que es conveniente desde el punto de vista de la eficacia.

El artículo 150.2 de la Constitución Española establece que el Estado se reserva determinados controles. Dichos controles, pues, tienen mucho que ver con el principio de solidaridad y con que el Estado cuente con los medios que le permitan asegurar que los criterios de decisión no van a ser alterados en la ejecución.

Los controles del Estado son, pues, lógicos y no deben sorprender ya que, como señala Fraga Iribarne, «difícilmente se podrá pretender una responsabilidad última del Poder central si este no tiene la más mínima oportunidad de comprobar el estado de los servicios y el correcto desempeño de los objetivos a alcanzar». Ahora bien, lejos de que los mecanismos de control desmejoren la posición jurídica de la Administración autonómica, y la conviertan en una Administración subordinada, es lo cierto que el sistema debe estar presidido por el principio de cooperación pues, de lo contrario, quebraría la lealtad constitucional y, en lugar de un Estado Autonómico, pasaríamos a un Estado de partidos que interpretan a su manera la Constitución.

En ese sentido, es interesante recordar que el sentido último de la delegación o transferencia de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal no es otro que evitar la excesiva proliferación de la Administración periférica del Estado, hacer visible el principio de Administración única, evitar duplicidades

en los aparatos administrativos central y autonómicos y profundizar en el principio de colaboración entre la Administración estatal y las autonómicas.

IV. ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Por otra parte, el artículo 149.1 de la Constitución Española puede permitir una formulación de la doctrina de «Administración única» en el territorio autonómico a través de la previsión de materias de competencia exclusiva estatal en los que es posible una ejecución autonómica. En este sentido, sería posible esta opción en los siguientes casos:

- 1º) Laboral (1-7ª).
- 2º) Propiedad intelectual e industrial (1-9ª).
- 3º) Seguridad Social (1-17ª).
- 4º) Ordenación del Sector Pesquero (1-19ª).
- 5º) Medio Ambiente (1-23ª).
- 6º) Minas y Energía (1-25ª).
- 7º) Medios de Comunicación Social (1-27ª).
- 8º) Cultura y Patrimonio Artístico (1-28ª).
- 9º) Seguridad Pública (1-29ª).

Además, es normal la ejecución autonómica de la legislación estatal en todas aquellas materias no reservadas por el artículo 149.1 de la Constitución Española para un alcance pleno de la exclusividad del Estado (función legislativa y ejecutiva). Esta plenitud y exclusividad estatales sobre una materia o sector excluyen la participación ejecutiva autonómica, como acontece con los números 2º, 3º, 4º, 5º, 10º, 11º, 14º, 16º, 19º, 20º, 21º, 22º y 32º del párrafo 1º del mismo artículo.

Ahora bien, fuera de estos supuestos de excepción, el artículo 149.1 utiliza la misma técnica alemana y austríaca de permitir la ejecución autonómica en materia de titularidad legislativa estatal exclusiva.

A partir de esta consideración se deriva una importante consecuencia organizativa, como ya se ha sugerido, en orden al modelo de Administración: es posible una reducción de los servicios estatales periféricos a aquellos sectores en los que el Artículo 149.1 de la Constitución Española atribuye a la Administración general del Estado una reserva de ejecución, pues en los otros casos, que son más numerosos, la organización administrativa que se vincula a las funciones ejecutivas, beneficia a la Comunidad Autónoma.

En definitiva, la opción de ejecución autonómica, en determinados casos, reforzada por el principio de descentralización del Artículo 103 de la Constitución Española, es plenamente congruente con una disminución de la presencia estatal periférica garantizada por el Delegado del Gobierno y con la única creación por la Comunidad Autónoma de todas las estructuras administrativas en los ámbitos de su competencia. Este planteamiento, a su vez, es determinante del carácter residual de los servicios periféricos del Estado en el territorio autonómico, porque las «reservas de ejecución estatal» no alcanzan a bloques orgánicos de materias o a sectores completos de una institución, sino en exclusiva a aspectos fragmentarios de una materia o sector, pudiendo organizarse tales aspectos bajo la dependencia del Delegado del Gobierno.

La consecuencia organizativa que se apunta, está además, corroborada por el principio de eficacia (Artículo 103 de la Constitución Española) y por el propio de eficiencia del gasto público. Evidentemente, a tales principios se opone la actual panorámica de la Administración en la «periferia» que genera indudables disfunciones y duplicidades, como ahora comentamos.

En primer lugar, se produce la existencia de una Administración Provincial del Estado, no vertebrada por una dirección efectiva de los Gobiernos Civiles sobre las Direcciones Provinciales dependientes de los diversos Departamentos Ministeriales, a pesar de que, formalmente, los Artículos 21 y 22 de la vigente Ley del Proceso Autonómico del año 1983, disponen la conversión de aquellos servicios periféricos en Secciones bajo la dirección de los Gobiernos Civiles. Ello porque, indudablemente, no responden a una gestión global sobre una materia o sector, imposible en atención a los criterios organizativos expuestos y al progresivo y efectivo vaciamiento de funciones de las estructuras estatales periféricas como resultado del proceso de traspaso por el propio Estado de los medios de todo tipo embebidos en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto.

En segundo término, hay que constatar la situación de la Administración del Estado (Delegado del Gobierno), meramente «yux-tapuesta» a la Administración Provincial heredada, sin que exista una dirección efectiva del Delegado del Gobierno sobre los Gobernadores Civiles (no es superior jerárquico de los mismos, sino mero «coordinador» desde una ambigua posición de supremacía), ni tampoco sobre nuevos órganos regionales del Estado «desplazados», como es el caso de la Dirección Comisionada de Sanidad, o de la Alta Inspección Educativa, a pesar de que estos órganos responden a funciones de «coordinación» y/o «supervisión estatal» sobre la Comunidad Autónoma, estando embebidos por lo mismo, en la hipótesis de las funciones que al Delegado del Gobierno atribuye el artículo 154 de la Constitución Española.

En tercer lugar, existe una Administración Local Provincial (Diputaciones), cuyas competencias, especialmente en lo relativo a «Planes de Obras y Servicios», interfieren el campo de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma (Art. 27 E.A.G.) en los diversos sectores de la acción pública. En cuarto lugar, habría que subrayar una Administración Periférica Autonómica, de proyección territorial provincial.

En definitiva, el actual modelo de Administración, lejos de haberse adaptado al criterio organizativo descentralizador de los artículos 149.1, 103 y 154 de la Constitución, conforme a las soluciones del Derecho Comparado que nuestra Constitución también habilita, se ha caracterizado por una superposición de las nuevas estructuras (Comunidades Autónomas y Delegado del Gobierno) a las ya existentes en virtud del ordenamiento preconstitucional (Gobernadores y Diputados) sin que se haya efectuado ninguna Reforma Administrativa dirigida a la adaptación del modelo o planta de las Administraciones Públicas a los criterios constitucionales. Es necesario acometer las siguientes tareas que, evidentemente, se encuentran en la formulación de la doctrina de la Administración Unica:

En primer lugar, redimensionar las «funciones de ejecución», trasladándolas, «ad casum», sin que sea una regla general, al ámbito ejecutivo autonómico, como permite el artículo 149.1 de la Constitución en relación con el artículo 103 de la Constitución Española.

En segundo lugar, se debe proceder a la Reforma de la Administración Periférica del Estado para adaptarla a la nueva figura del Delegado del Gobierno y a la propia realidad del carácter excepcional de las reservas de ejecución estatal en el artículo 149.1 de la Constitución, que vislumbran el carácter «fragmentario» o «residual» de la presencia estatal con una propia «estructura organizativa» en el ámbito periférico.

En tercer lugar, hay que instrumentar fórmulas de cooperación y coordinación, y de mecanismos de supervisión, como lógica exigencia del principio de unidad (artículo 20 de la Constitución) en una paralela descentralización política y administrativa requerida por el principio de Autonomía.

Estas fórmulas, a las que sirve en esencia la figura del Delegado del Gobierno (artículo 154 de la Constitución Española), representan el equilibrio entre la separación orgánica postulada por la ejecución autonómica y las exigencias de síntesis funcional del ejercicio competencial de los diversos sectores administrativos, como requiere el principio de unidad.

Bajo estos presupuestos, podemos hacer las reflexiones siguientes:

PRIMERA: El artículo 149.1º de la Constitución, unido al principio de descentralización (artículo 103-1º de la Constitución) y a la decisión constitucional básica de constituir al Delegado del Gobierno como «esencial soporte estructural de la Administración Periférica del Estado», no permite creación de servicios u órganos dotados de competencias generales en los ámbitos «provincial» o «autonómica». Esta consecuencia cercenaría el alcance del interés autonómico (artículo 137 Constitución Española) fuente de la asunción de cualquier acción pública con relevante o predominante proyección territorial en el ámbito de la Comunidad Autónoma. El interés de la Comunidad Autónoma es, por otra parte, verdadera piedra angular de la Organización Territorial del Estado, que sirve de rúbrica a dicho artículo 137 y a todo el Título VIII de la Constitución.

SEGUNDA: Circunscripción de la Administración Periférica del Estado a la gestión de servicios especiales derivados de las reservas estatales de ejecución expresamente atribuidas por el artículo 149.1 de la Constitución Española, con paralela dependencia orgánica y funcional de dichos servicios especiales de la Delegación del Gobierno. No obstante, es precisa una importante puntualización, que enlaza la temática del artículo 149.1 de la Constitución Española con la transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución Española. Es decir, el artículo 150.2 autoriza para que el Estado «transfiera» o «delegue» en las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la técnica de la Administración indirecta, las facultades de gestión en las materias que el artículo 149.10 retiene para su ejecución por el Estado. La transferencia o delegación, al versar sobre los aspectos fragmentarios que el Estado puede organizar mediante el «desplazamiento de un aparato administrativo periférico», refuerza las posibilidades de la regla de una Administración Autónoma en cada nivel territorial. Sólo este redimensionamiento del Estado y de la Comunidad Autónoma, que abarca facultades, funciones y potestades incluidas en títulos de competencia –no enajenaciones de las propias competencias, imposible constitucionalmente– permitirá, por otra parte, como cuestión previa, un replanteamiento de la posición de la Comunidad Autónoma en cuanto a las Corporaciones Locales de su territorio, así como la conversión de muchos órganos centrales del Estado en estructuras de programación, planificación y de preparación de la legislación estatal «básica» o «global» sobre un sector, según el ordenamiento constitucional.

TERCERA: Veamos las materias o sectores de la acción pública donde puede operar la ejecución y consiguiente «Administración Única Autonómica». De acuerdo con el artículo 149.1 de la Constitución Española y el artículo 150.2 de la Constitución Española, el marco es el de la ejecución de competencias asumidas en el Estatuto, añadida a una ejecución atribuida por vía de transferencia o delegación de la «gestión» embebida en competencias estatales exclusivas. Esto es:

- Sanidad.
- Gestión de planes o programas económicos.
- Seguridad Social.
- Infraestructuras de comunicación.
- Medio ambiente y aprovechamiento de recursos naturales (aguas, montes, aprovechamientos forestales, minas, vías pecuarias y energía).

- Infraestructuras de comunicación (ferrocarriles y transportes).
- Obras públicas y transporte.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Seguridad pública.
- Industria, agricultura, ganadería y comercio.
- Servicios derivados de la ejecución de la legislación laboral.
- Servicios postulados por la ordenación pesquera.
- Servicios requeridos por la ejecución de la legislación sobre la propiedad intelectual e industrial.

La descentralización administrativa, a favor de las Comunidades Autónomas no está impedida, sino reclamada constitucionalmente. La reforma administrativa no ha de limitarse a ese traslado de competencias y funciones, ni a reordenaciones estructurales dentro de la Administración del Estado. El Estado autonómico y sus exigencias requieren un cambio funcional de la Administración subsistente. 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. La pervivencia de la Administración periférica del Estado por imperativo del artículo 154 de la Constitución no significa el mantenimiento en todo caso de la naturaleza de las funciones de gestión que hasta la fecha venían realizando. 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 de la Constitución Española, 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. Es más, «podría sostenerse que para el constituyente, la Administración periférica del Estado debe acomodarse a la funcionalidad de la Administración autonómica».

Ciertamente, el Estado debe seguir conservando en el territorio de las Comunidades Autónomas su propia Administración, dirigida y coordinada por el delegado del Gobierno que ejecutará las funciones administrativas correspondientes a aquellas competencias que «por su propia naturaleza no sean susceptibles de transferencia o delegación».

Es evidente que, a pesar de las reducciones efectuadas, la solución tiene que venir de una decisión general de replantear la presencia y organización de la Administración periférica del Estado en el territorio autonómico. Porque, de lo contrario, como muy bien apunta un conocido experto de la Ciencia Administrativa en España, «se está consiguiendo una paulatina degradación de la Administración periférica». En efecto, la imagen de unidad y eficacia de la Administración del Estado puede verse muy resentida si no se operan los cambios necesarios, que, en una época de crisis, son ya urgentes. En este contexto, la reforma debe partir del dato de cuáles son las funciones que le corresponden al Estado y cuáles de esas funciones, por transferencia o delegación, pueden ejecutarse con más eficacia por otras Administraciones; pues no se trata de acumular, sin más, competencias y facultades sin buscar la fórmula más adecuada para que los ciudadanos perciban de verdad calidad y eficacia en los servicios públicos. Es clave, pues, la definición y el ámbito de operatividad del Delegado del Gobierno ya que, como señala el profesor citado, la Administración Central deberá situar en el territorio una estructura que responda a las necesidades reales del ciudadano y que deberá complementarse fundamentalmente con la Administración autonómica. El Delegado del Gobierno deberá gestionar una Administración diferente en cada Comunidad y para ello debe contar con una estructura flexible y que se acomode al diferente grado de asunción de competencias por parte de las respectivas Comunidades

Autónoma.

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 verdad es que, esta cita del Tribunal Constitucional poco tiene que envidiar a la propuesta del Presidente de la Xunta en cuanto a la formulación de la Administración Única.

El Presidente de Castilla-León se hacía eco, en artículo de prensa en 1992 de unas palabras del entonces Ministro para las Administraciones Públicas, Eguíagaray, en las que venía a decir que si hoy existen duplicidades administrativas es porque las Comunidades Autónomas han invadido competencias del Estado. Por supuesto, Lucas, hace una lectura distinta del fenómeno, pero afirma que las declaraciones del Ministro son positivas porque se reconoce por parte del Estado que existen duplicidades. De ello, el Presidente castellano-leonés deduce que si tenemos una Administración duplicada, parece que es razonable la doctrina de la Administración Única. Para Lucas, la Administración del Estado, tanto central como periférica, es una Administración de resistencia que necesita justificar cada una de las funciones que desempeña y cada uno de los órganos que la atienden. El Presidente de Castilla-León es partidario de que la Administración común, o la ordinaria, no puede ser otra que la autonómica que, por su implicación con la tierra y la población respectivas, tenderá siempre a ser una entidad política de intereses generales. A continuación, Lucas cita la Ley de Régimen Local de 1955 para decir que ya esta ley preveía que además del listado de competencias, los Ayuntamientos podrían realizar todo lo que fuera necesario para satisfacer las aspiraciones ideales de la comunidad vecinal. Finalmente, Lucas rechaza la responsabilidad autonómica en la existencia de duplicidades administrativas pues, si bien algunas Comunidades se han anticipado a las transferencias creando órganos propios, la causa de este fenómeno se debe a «la incapacidad de la Administración del Estado para comprender que, en relación directa con el ciudadano, las Comunidades Autónomas están, en lugar de ella, no además de ella».

Sorprendentemente, sin embargo, 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». El saldo ha sido favorable siempre al Estado, salvo en el momento presente, porque es mucha la resistencia de la Administración del Estado a desprenderse de tan formidable máquina de poder. Es más, parece 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.

V. ESTADO FEDERAL Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA

En este sentido, es conveniente desde un principio tener claro que la Administración Única no es igual a sistema federal. Esta cuestión, que puede no resultar clara es, quizás, el principal blanco de las críticas que se han formulado contra este modelo.

Si bien el Estado autonómico no es equiparable geométricamente al Estado federal, sí que es un modelo de Estado compuesto y, como tal, permite establecer algunas semejanzas, eso sí, en sede de principios y de metodología. Aunque el sistema autonómico sea esencialmente distinto al federal, ello no implica que no se puedan buscar elementos estructurales o vertebradores comunes. El resultado es, claro está, bien distinto, aunque como ambos modelos parten del mismo tronco, alguna enseñanza podrá obtenerse. Es más, podría

incluso definiéndose, en este sentido, el estado Autónomico como un Estado tendencialmente federal, tal y como ha escrito Manuel Fraga.

Ni que decir tiene que la Administración Única no implica, ni mucho menos, desposeer del aparato administrativo a la Administración del Estado. Primero, porque el artículo 154.1 de la Constitución Española es bien claro al respecto y, segundo, porque la cuestión de Estado, la presencia de la Administración Central en territorio autonómico se justifica en la medida en que se cumplan las tareas constitucionales del propio Estado.

En realidad, el sistema federal bascula sobre dos principios claves: el principio del federalismo cooperativo y el principio de lealtad federal. Sabemos que el federalismo cooperativo implica la puesta en práctica de una serie de técnicas de «trabajo conjunto entre Federación y Estados como consecuencia de la propia entidad de las públicas a cumplir, así como la necesidad de asegurar en todo el territorio de modo eficaz y económico determinados estándares de calidad y homogeneidad en su rendimiento». Pues bien, la Administración Única aplica una mayor profundización en los principios de cooperación y colaboración en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas y, además, garantiza que la ejecución de las competencias exclusivas del Estado se realice con criterios de igualdad y homogeneidad. En este sentido, sí que la Administración Única participa del federalismo cooperativo, como también es predecible el federalismo cooperativo del sistema diseñado por el Título VIII de nuestra Constitución. Sin embargo, el esquema autonómico español consagra el principio de coexistencia, eso sí, en el marco de sus competencias, entre la Administración del Estado, la autonómica y, por supuesto, la local. Por tanto, la Administración Única, que parte de este dato constitucional implica una interesante reflexión sobre las funciones administrativas de los distintos entes públicos con el fin de conseguir un aparato público más transparente, más eficaz y más pendiente de los ciudadanos.

España, repito, no es un Estado Federal, por lo que malamente se puede importar, sin grave perjuicio de la Constitución, el sistema alemán. Por eso, la doctrina de la Administración Única, consciente de esta circunstancia, ni aspira a instaurar un sistema general de ejecución administrativa por parte de la Administración autonómica, ni puede, porque sería inconstitucional, expulsar del territorio autonómico a la Administración del estado. Se trata precisamente de un movimiento contrario: de asentar mejor la planta de las Administraciones en función de su carga competencial sin olvidar que, en virtud del principio de subsidiariedad es razonable pensar que debe ser la Administración más próxima y que este en mejores condiciones, la que deba prestar los servicios públicos.

En realidad, la propuesta de Administración Única, a poco que se examine en su conjunto y a poco que se repare en la vía elegida –artículo 150.2 de la Constitución Española– para su progresiva instauración, fácilmente se caerá en la cuenta de que, no sólo trata de fortalecer la actividad administrativa autonómica, sino que, en última instancia, busca un Estado comprometido en hacer posible el libre ejercicio por todos los españoles de sus derechos fundamentales. Además, la doctrina de la Administración Única supone, quizás lo más importante, que los entes locales sean los protagonistas del modelo.

La Administración Única fomenta precisamente lo contrario de «un Estado central meramente legislador», porque esta doctrina parte del Estado «como una organización completa, esto es, con una Administración propia de todo el territorio nacional, dirigida por el Gobierno y a través de la cual éste establece la política del Estado (art. 97 de la Constitución Española)». Sin embargo, la Administración Única busca, no eliminar la Administración del Estado en territorio autonómico, sino ajustarlo al marco competencial, teniendo en cuenta el momento en que estamos de andadura constitucional y buscando una mayor eficacia en la prestación de los servicios en un contexto de austeridad en el gasto. De ahí que cada vez sea más importante reforzar el papel de un Estado que tiene «el compromiso constitucional en favor de la consecución de un cierto nivel de igualdad efectiva – artículo 9.2 de la Constitución Española–», por lo que privar «al Estado central de los instrumentos para, en su caso, esto es, subsidiaria o complementariamente, asegurarlo cuando el logro satisfactorio de dicho nivel no fuera alcanzado por la respectiva Comunidad Autónoma». Esta es, por cierto, la función propia que los tiempos que corren han deparado al Estado y que la doctrina de la Administración no

hace sino subrayar. Lo que ocurre es que el Estado realiza funciones, no pocas, que rebasan su funcionalidad. Lo que ocurre es que reducir al Estado, y a las Comunidades Autónomas, a sus justos límites para que los ciudadanos puedan ejercitar libremente todos sus derechos fundamentales no es tarea fácil porque la envergadura política de la misma impide su pacífica realización. Pero la Administración Única, preferente, sincronizada, ordinaria o común, llámese como se quiera, es lo de menos, se dirige precisamente a que la organización administrativa esté al servicio del ciudadano. Este principio, tan importante, permite, en el marco constitucional, por supuesto, dotar de una nueva fuerza y funcionalidad al Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, para que estén verdaderamente al servicio del ciudadano. Para ello, cada ente debe gestionar lo que le es propio por naturaleza en el contexto de la legalidad vigente.

VI. PACTO LOCAL, ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y 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 más, la Administración Única no hace referencia con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas como instituciones de ejecución de funciones estatales, sino que se refiere, como lógica consecuencia del principio de subsidiariedad, a los entes provinciales y locales que, ejercerán, a su vez, competencias de titularidad autonómica. Por eso, como ha señalado el autor de la Administración Única, el proceso de descentralización que trae consigo no debe detenerse en el escalón autonómico, sino que debe desembocar en el ámbito local. Es decir, la estructuración del reparto del poder político establecido en la Constitución parece reclamar ciertamente un lógico protagonismo de las entidades locales, eso sí, respaldado con medios adecuados. En este marco, es muy importante que se estudien seriamente, de acuerdo con los principios constitucionales, las funciones que deben asumir los entes locales y los medios necesarios para conseguir tales objetivos.

Además, no debe olvidarse que el artículo 8.1 de la LOAPA permite que las Comunidades Autónomas deleguen en las Diputaciones Provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquellas, salvo que la ley a la que se refiere el artículo 150.2 de la Constitución Española disponga otra cosa. El precepto es claro y permite pensar en una insospechada, quizás, operatividad de las Diputaciones Provinciales en los tiempos que corren.

Es cierto que los intereses municipales reclaman una descentralización en determinadas áreas: urbanismo, servicios sociales, juventud, deporte, etc. Pero, no menos cierto es que la complejidad del tema, como reconoce Fraga Iribarne, exigirá estudios sectoriales minuciosos y serios por lo que es urgente empezar por dar los pasos necesarios hacia el gran acuerdo político que definirá de forma global la distribución de competencias entre las diferentes Administraciones.

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 competencia necesario para garantizar la autonomía local. Por tanto, si bien el artículo 150.2 de la Constitución 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 qué 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.

En fin, 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.

VII. CONCLUSIÓN

Las Comunidades Autónomas son, ya lo hemos reiterado, Estado. El interés general no se gestiona únicamente a través de la Administración del Estado sino también mediante la actuación administrativa autonómica. La propuesta de Administración Única no plantea 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 sin que, ese aumento de presencia administrativa, suponga desapoderamiento alguno de competencias estatales, que seguirán en la titularidad del Estado.

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 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, 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 ?.

La Administración Única no es más que poner al día el estado como consecuencia de la necesidad de aplicar los principios constitucionales sobre la actual estructura organizativa de nuestras Administraciones Públicas.

Hoy, vivimos en un Estado compuesto en el que los intereses colectivos se gestionan a través del propio Estado y de las Comunidades Autónomas y Entes locales. El Estado tiene, como ha quedado claro, una más que sobrada justificación para su existencia. Del mismo modo, las Comunidades Autónomas deben jugar el papel asignado en la Constitución de acuerdo con el carácter abierto que tiene el título VIII de la Constitución. En este marco, la Administración Única es una buena vía para la paz y la concordia, pues se trata de hacer efectivos los principios que presiden el sistema de relaciones Estado–Comunidades Autónomas: solidaridad y cooperación.

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 (Schmitt-Graeser). En fin, 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. La Administración Única «mutatis mutandis» debería traer consigo, insisto, una nueva, más positiva, forma de entender las relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales, más basada en la cooperación y la 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 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 Administración Única, lo repetimos, sólo aspira a que la Administración del Estado en territorio autonómico se adecúe a la realidad competencial en un marco de subsidiariedad y solidaridad.

En su conferencia de apertura de las Jornadas de la EGAP sobre Administración Única, el profesor Fraga volvió sobre un viejo libro suyo de 1955 titulado «La crisis del Estado». 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 ocurridos 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. Ya lo señaló, con indudable sabiduría Santi Romano en una de sus célebres sentencias: «un principio nos parece resultar cada vez más exigente e indispensable: el principio de una organización superior que una, atempera y armonice las organizaciones menores en que la primera va especificándose. Es decir, 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.

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 parece 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.

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 informe 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, las instancias 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 de la Constitución Española, junto a esa utilización del artículo 150.2 de la Constitución Española 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 sí 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.

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 de la Constitución Española que hicieran posible, junto a una nueva interpretación del artículo 149.1 de la Constitución Española, 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.

En 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.

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.

BIBLIOGRAFÍA

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.

M. FRAGA IRIBARNE, *Administración Única: una propuesta de racionalización del Estado de las Autonomías*.

S. MARTÍN-RETORTILLO, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, 1983.

A. JIMÉNEZ-BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985.

J. RODRÍGUEZ ARANA, *Administración única: descentralización y eficacia*.

1