

Francisco
Serna
Gómez

Director General de la
Asesoría Jurídica
de la Xunta de Galicia

Administración Única para Galicia: Una propuesta abierta

Jornadas de Estudio sobre "Administración Única"
(Santiago de Compostela, 24 y 25 de septiembre de 1992)

I. Me corresponde el honor de ser el primero en tomar la palabra en estas jornadas, que hoy comienzan, y en las que traemos a discusión un tema del que mucho hemos hablado y oído hablar en los últimos meses, concretamente desde que en marzo del presente año fue planteado por el Presidente de la Xunta de Galicia en el discurso que abrió el Debate sobre el Estado de la Autonomía en el Parlamento Gallego: LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

Pero además del honor, soy consciente de que en estos momentos asumo una importante responsabilidad, no sólo por preceder en el uso de la palabra a tan ilustres conferenciantes (de los que aún tengo todo por aprender), sino porque estoy seguro de lo que de mí se espera oír en esta conferencia no es ni más ni menos que los términos exactos de la propuesta en su día realizada por

el Presidente de la Xunta. Y creo que, efectivamente, ésta es la función que ha de cumplir esta primera ponencia, fundamentalmente para que las que la han de seguir puedan realizarse con una referencia cierta.

Voy a intentar, humildemente, cumplir tal misión, (que bien podría calificarse como de Fuente Originaria de la Propuesta) desde la legitimación que estos momentos me corresponde como representante de una Administración que, consciente del papel que constitucionalmente le corresponde cumplir, intenta utilizar todos los mecanismos que la propia Constitución contiene para la mejor consecución del interés general.

II. Quizá la primera cuestión que se debe abordar sea una simple cuestión de concepto: Me refiero al propio concepto utilizado para definir nuestra propuesta: ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

Desde un punto de vista estrictamente conceptual puede discutirse el acierto de la expresión utilizada, así como la conveniencia de su sustitución por otra que pudiera considerarse más acertada, como ADMINISTRACIÓN INTEGRADA, ADMINISTRACIÓN ORDINARIA o incluso ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL TERRITORIO. Seguramente si hubiésemos omitido el calificación de "ÚNICA", hubiéramos conseguido como efecto inmediato evitar el desasosiego que la propuesta ha producido en aquellos que, al analizarla, descubrían que no era precisamente la suya. En cualquier caso, se trata simplemente de una cuestión puramente semántica, a la que no creo que debamos dar mayor importancia, ya que lo verdaderamente relevante va a ser, sin duda, el contenido y alcance de la misma. Si nos ponemos de acuerdo sobre este contenido, por nuestra parte no habrá inconveniente en redefinir la propuesta, aunque eso sí, de nuevo desde un punto de vista estrictamente conceptual, y a los nuevos efectos de una mayor pureza semántica.

En cualquier caso, si todos Vds. me lo permiten, voy a seguir con la expresión que hasta la fecha he venido utilizando, no por miedo, como acabo de señalar, a un cambio conceptual, sino por no dejar a estas Jornadas sin título desde su comienzo.

III. Como sin duda Vds. pueden imaginar, la propuesta de Administración Única no surge porque sí, —no es su génesis un acto de “generación espontánea”— ni tampoco es consecuencia de ningún impulso político de ir por delante o “más allá” de situaciones o estados conocidos. Surge, no sin reflexión, de una concreta experiencia de administración territorial tras la cual no es difícil alcanzar la convicción de la necesidad de que el complejo sistema de relaciones entre las distintas Administraciones que confluyen en el Estado Español, evolucione en búsqueda de su propia lógica, en el sentido de configurar a la Administración propia de cada Comunidad Autónoma como la Administración ordinaria, o la única Administración en su espacio físico o territorio propio.

La apreciación de tal necesidad tampoco es nueva ya que es de sobra conocido como tras la promulgación de la Constitución de 1978, muchos fueron los autores que con ocasión del estudio y análisis de la nueva ordenación territorial del Estado pusieron reiteradamente de manifiesto la necesidad de adaptar el modelo de Administración hasta entonces conocido a las exigencias impuestas por el nuevo modelo de Estado instaurado.

Aunque para alguno de los presentes sea ya una cita conocida, permítanme que les recuerde lo que en el año 1982 decía el Prof. Muñoz Machado: “... 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. Son varios los intentos de ocultar el cadáver, aludiendo a la perpetuidad de las instituciones. La nuestra de hoy es una ocasión histórica que requiere planteamientos firmes”.

Diez años ya se ha demorado esta gran reforma, y eso que oportunidades ha habido, alguna de ellas bien recientes (en estos momentos se encuentra en trámite parlamentario en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común en el que la definición del verdadero modelo de Administración vuelve a olvidarse). Por

eso creo que, como ya manifesté en alguna oportunidad anterior a ésta, lo que una vez se reconoció como “ocasión histórica”, puede ser hoy una necesidad cuya respuesta difícilmente puede seguir demorándose. También en 1982 Muñoz Machado decía que “Las Administraciones Públicas son la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público, y es claro que en acertar en su correcta articulación se juega el sistema de autonomías su propio prestigio”.

Permítanme en este momento inicial de la exposición una última reflexión, sobre la que sin duda luego volveremos: es la referente al perfecto encaje constitucional de la propuesta. Debo afirmar aquí con rotundidad que el modelo de Administración que propugnamos no va ni un milímetro más allá de los propios límites constitucionales y que no se utilizarán, como veremos, más referencias que las que la propia Constitución nos da. No pretendemos, por tanto, y nunca nos lo planteamos, cuestionar el Modelo de Estado previsto en la Constitución, ni alterar, en absoluto, el reparto competencial en ella previsto. Se trata, pura y simplemente de definir todos los instrumentos que permitan la plena efectividad de aquel modelo (de Estado) desde el punto de vista de la función administrativa.

En definitiva, nuestra propuesta no lo es de REFUNDACIÓN, sino pura y simplemente de DEFINICIÓN.

IV. Alcance y contenido de la propuesta.

Tras la Constitución de 1978, el modelo de Estado queda configurado de manera que poco o nada tiene que ver con el modelo anterior. Podríamos traer aquí a debate si este nuevo modelo de Estado queda en la propia Constitución definitivamente definido, o tan sólo esbozado (más o menos difusamente). Yo puedo estar de acuerdo con aquellos que dicen que con el Título VIII de la Constitución en la mano el Estado Español podía haber llegado a ser cualquier cosa (en su estructura territorial), y también con los que afirman que tanto los perfiles de organización territorial que la Constitución apunta, así como, sobre todo, la voluntad del constituyente abocaban al modelo por el que se ha optado, pa-

rece que definitivamente. Incluso también pudo estar de acuerdo con los que afirman que, aún hoy, el modelo de Estado sigue estando indefinido (siendo esta indefinición el origen de los desajustes e insatisfacciones que se origina en las relaciones de los distintos centros de poder), por lo que cualquier esfuerzo en tal sentido siempre será bienvenido (y es lógico suponer que entonces también lo sea nuestra propuesta).

Pero sin duda, sobre lo que no hay posibilidad alguna de discusión es acerca de lo que el Estado, después de la Constitución, ha dejado de ser. Efectivamente, frente a un Estado centralista y unitario, hoy debemos hablar de un Estado plural y complejo, compuesto por diversos centros de poder y decisión política que coexisten con el propio Estado dentro del territorio de éste. Estos centros de poder y decisión política no son otros que las Comunidades Autónomas, que, dotadas de **autonomía**, van a funcionar, dentro del Estado en su conjunto, como un "todo", como una **unidad**. Es por esto por lo que las Comunidades Autónomas en ningún caso van a poder ser consideradas como algo distinto o ajeno al propio Estado, sino que, por ser precisamente partes integrantes del mismo, son asimismo Estado, correspondiéndoles participar en las funciones que al propio Estado corresponden, y por ende, incluso en la formación de la voluntad estatal.

Pero no vamos a plantear aquí cuales han de ser las vías o mecanismos que posibiliten la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal (cuestión ésta que no está muy lejos, y a la que sin duda habrá que llegar), sino pura y simplemente, cual ha de ser el modelo de organización administrativa que mejor ha de servir a la nueva función del Estado, o mejor, a la función que las Comunidades Autónomas deben desempeñar por imperativo constitucional, dentro del nuevo modelo de Estado.

Parece obvio, y difícilmente rebatible, que el esquema de administración pública conocido al tiempo de ser promulgada la Constitución, difícilmente va a ser el instrumento válido para llevar a efecto, hasta donde la propia Constitución demanda, las funciones de un nuevo Estado **políticamente descentralizado**. En este senti-

do, y en línea con lo que ya más arriba señalé, si bien es cierto que en los años de andadura constitucional se ha avanzado y se sigue avanzando en la consolidación de la descentralización política que supone nuestro "Estado de Autonomías", también lo es que poco o nada se ha avanzado, como hubiera sido lo lógico, en la configuración del nuevo esquema o modelo de relación entre las distintas Administraciones que confluyen en los territorios autonómicos.

En contra de lo que parecía demandar la nueva estructura territorial del Estado, hemos sido testigos de la aparición de nuevas organizaciones administrativas complejas (y complejas no por capricho sino porque compleja es la función que constitucional y estatutariamente corresponde a las Comunidades Autónomas), que lejos de suplir, en aras de una mayor eficacia en la gestión, al aparato administrativo del Estado en el territorio, ha venido pura y simplemente a superponerse con el mismo. Y hoy seguimos siendo testigos de como a la vez que aumenta la presencia administrativa de las Comunidades Autónomas en su territorio (consecuencia inevitable del aumento y consolidación de su ámbito competencial propio y de la propia madurez del sistema) se mantiene, e incluso se incrementa la presencia administrativa del Estado en el mismo territorio (siendo lo cierto que el Estado se ha descargado de importantes competencias cuya ejecución y gestión ha pasado ya a manos de las Comunidades Autónomas), circunstancia difícilmente explicable con criterios estrictamente jurídico-constitucionales. (A este respecto pueden citarse ejemplos tan notables como el del Ministerio de Cultura, que aún a pesar de tener transferidas la mayor parte de sus competencias, tiene hoy prácticamente el doble de Direcciones Generales que hace diez años. Y sin olvidar la existencia de un Ministerio de Asuntos Sociales, cuyas competencias, son hoy de las Comunidades Autónomas, en una especie de intento de justificar al Estado por su mera presencia, a toda costa, en el territorio, ¿o es que los servicios sociales que pudieran prestar las Comunidades Autónomas con los recursos adecuados, que hoy retiene el Estado, supondrían una satisfacción del interés general de menor grado que la que alcanza hoy la duplicidad de servicios?).

Es decir, mientras que las Comunidades Autónomas han tenido que improvisar y poner en marcha su propia organización administrativa, y han ido avanzando con lentitud y gran dificultad por el camino de la tarea administrativa hasta que, por fin, van alcanzando niveles de organización propios de auténtica administración general, el Estado sigue manteniendo y también consolidando su propia organización administrativa periférica, lo que no ha traído por consecuencia sino la duplicidad de niveles de administración, la densificación de instancias burocráticas, el incremento de costes, y en definitiva, una merma importante en la eficacia de la gestión.

Y es en el intento de superar estas consecuencias en el que se encuadra nuestra propuesta, ya que vuelvo a estar de acuerdo con los que piensan que es justamente en el terreno de la eficacia en la gestión, de la cercanía en la atención de las necesidades, donde las Comunidades Autónomas deben ganar su prestigio y su arraigo, y donde, sin duda, resultan insustituibles (García de Enterría).

Antes de pasar a enunciar los términos exactos de nuestra propuesta, déjenme que les de una pista. Observen que el artículo 103.1 de la Constitución se refiere a la "Administración Pública" en singular, y no a las "Administraciones Públicas". Según mi opinión, esta cita constitucional quiere decir sobre todo una cosa: para la propia Constitución, más importante que pre-determinar un **concreto modelo de relación entre las distintas Administraciones** que confluyen en el territorio del Estado, es salvaguardar, (por la vía de la enunciación de principios de actuación) el correcto cumplimiento de la función administrativa en su conjunto, por lo que el modelo de relación será tanto más válido cuanto más se asegure el cumplimiento de dicha función. Y partiendo de la anterior premisa, si las Comunidades Autónomas deben dotarse de su propia organización administrativa configurada con todos los atributos y medios que le hayan de permitir el exacto cumplimiento de la función administrativa que se deriva de su ámbito competencial, no puede ser –si no queremos invertir los principios del 103.1. C.E.– para que estas nuevas organizaciones administrativas de base territorial actúen

en paralelo con la propia organización administrativa estatal existente en el territorio, sino para que aquellas asuman (hasta los límites que luego veremos) el conjunto de la actuación administrativa en dicho territorio, y no por capricho o conveniencia, sino porque han de ser las que estén en mejores condiciones de hacerlo (principio de subsidiariedad).

Es aquí donde deben centrarse los términos de nuestro debate, ya que éste es el núcleo esencial de nuestra propuesta. Y ya que hablamos de debate sí querría precisar, en línea con lo que se acaba de decir que no se trata de optar entre una Administración periférica estatal o una Administración Autonómica, sino en decidir, con la referencia puesta en el art. 103.1 C.E., **qué dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir –por imperativo constitucional– con la Administración autonómica asentada en el mismo territorio. Es decir ¿sirve mejor a los principios del 103.1 C.E. una única instancia administrativa de ejecución (fundamentalmente la autonómica), o es necesario garantizar doblemente el cumplimiento de tales principios con dos administraciones actuando en paralelo en el mismo territorio?**

V Concentrados los términos de nuestra propuesta, parece necesario abordar ahora el estudio de su apoyatura y encaje constitucional.

1.– En primer lugar una breve referencia al artículo 149.1 C.E. Estoy seguro que de este precepto constitucional vamos a oír hablar a continuación ya que es un artículo sin duda importante para la cuestión que hoy nos tiene aquí. A mí me importa ahora retener sólo un dato que considero importante: nuestra propuesta no podría considerarse aceptable si la Constitución determinara un esquema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que impidiera la interferencia recíproca en el ejercicio de competencias ajenas, de modo que quien tuviera la competencia sustantiva (normativa) tendría también inexcusablemente la competencia ejecutiva, sin posibilidad de que en esta función de ejecución pudiera intervenir instancia administrativa distinta.

Sin embargo no es ésta la solución por la que opta la C.E., toda vez que son muchos los supuestos en los que el 149.1 reconoce a las Comunidades Autónomas competencia ejecutiva respecto de competencias legislativas estatales.

2.— Pero no es sólo el art. 149.1 C.E. el que permite la “entrada” de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función ejecutiva en competencias sustantivas del Estado, sino que en la propia C.E. encontramos más ejemplos al respecto.

Así, por ejemplo el art. 156.2 posibilita que las Comunidades Autónomas actúen como delegadas o colaboradoras del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios, precepto que parece que no cabe duda responde a la idea de que pueden ser las Comunidades Autónomas las que estén en mejores condiciones de ejecutar tal función; y sobre todo el art. 150.2 —sobre el que luego volveremos con mucho más detenimiento— que permite al Estado encomendar a las Comunidades Autónomas funciones ejecutivas propias, posibilidad que debe entenderse como la manifestación de la voluntad del constituyente de articular de modo flexible la relación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3.— También debemos comentar aquí todo precepto constitucional que nos ha de arrojar luz. Me refiero al art. 154 que, teniendo en cuenta de lo que venimos hablando, aparece como una auténtica tentación para justificar la necesidad, por imperativo constitucional, de mantener en toda su extensión el aparato administrativo del Estado en los distintos territorios autonómicos.

A este respecto cabe señalar:

— El artículo 154 se refiere a la Administración periférica del Estado, no de una manera directa sino de una manera referencial, al señalar las funciones del Delegado del Gobierno. Por tanto, ni se predetermina, ni se condiciona cual ha de ser el volumen de la Administración periférica, ni la extensión y alcance de la función ejecutiva estatal. Por ello nuestra propuesta resulta ser perfectamente coherente con dicho precepto, pues como ya se ha dicho, no se pretende la desaparición absoluta de la presencia territorial del Estado, sino únicamente su reducción a sus justos límites.

— Por otro lado, en virtud del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas por vía constitucional y estatutaria, aquel ha perdido una parte muy importante de sus **competencias ejecutivas** que son las que pueden justificar la presencia física de órganos administrativos que asuman tal función. Por ello, la no reducción del volumen de la Administración periférica sólo puede justificarse a través de lo que bien podría denominarse la autoatribución por parte del Estado de competencias ejecutivas ficticias (como ocurre en el caso del Ministerio de Asuntos Sociales), o bien sobredimensionado tanto material como funcionalmente los servicios periféricos correspondientes a funciones ejecutivas que el Estado aún conserva, lo que resulta ser doblemente peligroso, tanto por el coste que ello supone, como porque en la mayoría de los casos justificar la función ejecutiva estatal sólo se puede hacer a costa de las propias competencias de la Comunidad Autónoma.

— Puede intentarse afirmar, cosa que por otro lado ya se ha hecho, que es perfectamente conforme con los principios del art. 103.1 la existencia de una Administración periférica estatal en tanto que sirva al principio de descentralización en igual grado y medida que la correspondiente Administración autonómica.

No podemos aceptar tal afirmación ya que la misma supone la definitiva aceptación de la **duplicidad de administraciones**, lo que, constitucionalmente no encuentra ninguna justificación. La plena efectividad de los principios recogidos en el artículo 103.1 de la C.E., sólo puede conseguirse por referencia a la Administración en su conjunto, ya que la descentralización aparece en este precepto como **principio** y no como una simple técnica de actuación de cada una de las Administraciones confluyentes en el territorio. Por eso, ¿qué argumento constitucional puede esgrimirse para justificar la coexistencia de dos administraciones en el mismo territorio (tan descentralizadas como se quiera), si la Constitución permite e instrumenta que la función ejecutiva sea asumida por una única instancia administrativa que ha de ser aquella que esté en mejores condiciones de hacerlo? ¿Cuál de las dos posibilidades expuestas ha de permitir alcanzar con mayor grado de eficacia el principio de descentralización? ¿Qué modelo de administración

apreciarán los ciudadanos como más eficaz? Y también ¿cuál de los modelos es más costoso, y cuál ha de permitir una mayor reducción del gasto público?

4.- Hablando del encaje constitucional de la propuesta de administración única, no podemos dejar de referirnos a su adecuación al principio de solidaridad.

Efectivamente, ya nos referimos antes a los dos principios básicos, que conforman el esquema esencial sobre el que aparece montado el nuevo modelo de organización territorial que surge tras la Constitución de 1978: UNIDAD y AUTONOMÍA. Indisolublemente unidos a estos, y como contrapunto de necesario equilibrio del de AUTONOMÍA aparece la SOLIDARIDAD. Desde su primera enunciación nuestra propuesta siempre respetó y tuvo en cuenta de manera expresa dicha referencia necesaria, por eso se dijo, y ahora repito, que el Estado, en todo caso, habría que reservarse la titularidad, y **también la ejecución**, de aquellas materias, que si fueran gestionadas por las Comunidades Autónomas, pondrían en peligro la efectividad del PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. Por ello, nuestra propuesta también aparece constitucionalmente asentada en este principio toda vez que se reconoce que cuando la solidaridad exiga **la efectiva presencia de los órganos administrativos estatales en el territorio**, esta presencia no puede cuestionarse.

Ahora bien, tal afirmación no puede ser utilizada para intentar afirmar, a continuación, que la solidaridad, exige en todo caso que “**decisión**” y “**ejecución**” vayan indisolublemente unidas como única vía para garantizar la “**uniformidad**” que exige tal principio.

No se puede aceptar tal conclusión, y ello no sólo porque la Constitución parece sentar precisamente el criterio contrario (art. 149.1 al que ya nos referimos), sino también porque estimo que habiendo mecanismos constitucionales para salvaguardar debidamente dicha “uniformidad de ejecución” (y parece que los hay como veremos a continuación al referirnos al art. 150.2) la función ejecutiva deberá ser asumida por aquella Administración que esté en mejores condiciones de hacerlo; por aquella Administración que pueda aportar más ventajas que inconvenientes en su actuación (con la referencia puesta en el 103 C.E.). Dicho de otro modo, la efectivi-

dad de tal principio no siempre ha de quedar diferida al momento de la "ejecución" efectiva de los actos administrativos singulares, por lo que, en aquellos casos en que con anterioridad a dicho momento pueda quedar suficientemente garantizada (o bien porque dependa exclusivamente de la "decisión" que justifica el acto administrativo, por determinar un único posible contenido y alcance del acto; o bien porque sea posible controlar y verificar que la ejecución no altera los criterios del órgano competente en la decisión), lo de menos es que organización administrativa asuma dicha ejecución ya que **las consecuencias no podrán ser distintas**, por lo que, no debe haber excusa para que esta tarea –pura y simplemente ejecutiva–, no sea asumida por **aquella administración que esté en mejores condiciones de hacerlo**.

¿Por qué digo que las consecuencias de la ejecución no serían distintas?: porque la Administración Pública sirve con **objetividad los intereses generales** (art. 103 C.E.), y por tanto, empeñarse en retener una mera función ejecutiva que puede ser más eficazmente desempeñada por otra Administración, parece responder al temor de perder el crédito político que pueda reportar dicha ejecución, salvo que lo que se quiera afirmar es que el interés general que han de procurar satisfacer las Administraciones autonómicas, es un interés general de menor grado que el que persigue la Administración Central del Estado, y que por tanto los principios de la actuación administrativa que consagra el 103.1 de la C.E., son los de la Administración Central y no los de las Administraciones autonómicas.

¿Y qué Administración estará en mejores condiciones de asumir la función ejecutiva?: La correspondiente Administración autonómica, que ya está en el correspondiente territorio, y que ya cuenta con órganos o servicios administrativos encargados de realizar la misma o similar función.

Sólo una última reflexión a este respecto, por sí puede aportar alguna luz (y que conste que yo creo aporta bastante): La Comunidad Económica Europea ejercita sus competencias sobre el territorio de los Estados miembros (y recuerdo que sus decisiones se imponen incluso sobre el propio criterio de las respectivas Leyes Fundamentales), sin ningún tipo de presencia administrati-

va directa en los mismos, sino utilizando la propia Administración de los correspondientes territorios (la del Estado, y también las propias administraciones autonómicas y locales), reafirmandose así el carácter instrumental de la función administrativa (perfectamente diferenciable de la función decisoria).

5.- Y para concluir este apartado que he titulado como de encaje constitucional de la propuesta de Administración Única, tengo que referirme necesariamente al criterio que el propio Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de manifestar recientemente. Tan recientemente como lo ha hecho en Sentencia de 28 de mayo de 1992. Esta Sentencia ha sido citada con ocasión de resolver varios conflictos de competencia acumulados en los que se cuestionaba la competencia (estatal o autonómica), para la distribución de ayudas procedentes de fondos comunitarios. Los argumentos del Estado para justificar su competencia en la función de ejecución de tales ayudas, se centraban en que el origen y naturaleza de las mismas lo exigían, ya que en caso contrario se afectaría a la igualdad de los solicitantes. (Estoy seguro que este argumento ya les suena después de lo dicho hasta ahora). Pues bien, el Tribunal Constitucional dice textualmente al respecto: "Esas tareas **pueden y deben** ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes, ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados. Naturalmente sin merma de la colaboración de esas Administraciones Autonómicas con el órgano u organismo central que ha de resolver los expedientes. Es más, la atribución a las Comunidades Autónomas competentes de esas funciones de ejecución..., se ve reforzada por la **necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (STC 197/88 y 13/1992) en tareas para las que no indispensables**, dado que la Administración territorial ordinaria del sector de la agricultura y ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas".

No quiero entrar en el análisis de la Sentencia, no por miedo a que por alguien se pueda concluir en que no dice nada de lo que dice o que dice lo contrario de lo que

en ella se lee (cosa perfectamente posible en el terreno de lo opinable), sino simplemente porque nuestra propuesta no se apoya en la misma (ya que es posterior). Simplemente quiero manifestar lo reconfortante que resulta oír, en boca del Tribunal Constitucional, los argumentos que están en la base de nuestra ADMINISTRACIÓN ÚNICA. Yo, personalmente, quedo más tranquilo, porque parece que no vamos tan desencaminados.

VI. Especial referencia al art. 150.2 de la Constitución.

Voy a centrarme ahora en el análisis del art. 150.2, ya que el mismo, a la vista de los términos en que se plantea nuestra propuesta, se configura como el instrumento esencial para su efectividad práctica. Con ello, no dejo de referirme al encaje constitucional de la misma, sino que precisamente lo que destaco es que el modelo de ADMINISTRACIÓN ÚNICA, además de ser el que parece demandar la perfecta ordenación de los distintos poderes del Estado, cuenta, en la propia Constitución con un instrumento para su puesta en marcha.

Conforme el art. 150.2 de la Constitución, "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley proveerá en cada caso la correspondiente transferencia de medidas financieras, así como las formas de control que se reserve el Estado".

Quiero comenzar señalando que se trata de un precepto constitucional que cuenta ya con un extraño récord. Creo que es el primer artículo de la Constitución de cuya aplicación se ha reclamado su **INCONSTITUCIONALIDAD**. Creo que tal imputación no merece mucho comentario, que no sea el decir que el carácter claramente dispositivo del Título VIII de la Constitución no puede utilizarse como excusa para afirmar que la aplicación de uno de sus artículos, el 150.2, (que por ser fiel al espíritu de todo el Título VIII ofrece importantes márgenes de interpretación y aplicación) resultaría ser inconstitucional. La voluntad o falta de voluntad de utilizar una previsión constitucional que sin duda ha de per-

mitir avanzar en el reforzamiento del modelo de Estado es una cosa; y querer amparar una, parece que clara, falta de voluntad en una presenta inconstitucionalidad es, cuando menos, preocupante por lo poco flexible que demuestra ser el criterio con el que se aborda la aplicación del propio texto constitucional (y no olvidemos que la perdurabilidad de la eficacia y vigencia de las normas se garantiza más con criterios flexibles que rígidos).

Coherencia del modelo propuesto

Antes de entrar a referirme directamente al art. 150.2 quiero hacer un breve comentario acerca de una exigencia previa que exige la coherencia del modelo que proponemos: me refiero a que no sería muy de recibo que se pretendiera una ampliación de funciones a través de transferencia o delegación estatal por la vía del artículo 150.2 si antes la Comunidad Autónoma no ha agotado todas las posibilidades de transferencia que le permita su propio Estatuto. Es decir, primero habrán de ejercerse las funciones correspondientes a competencias propias, y luego las que resulten de la transferencia de funciones estatales.

Pero como queremos que la propuesta siga siendo coherente, esta afirmación requiere una inmediata precisión. Hasta ahora hemos venido diciendo que la Administración propia de cada Comunidad Autónoma es la que debe asumir la totalidad de la función administrativa en su territorio, pero no porque sí, por capricho, sino porque, así se ha dicho, es la Administración que está en mejores condiciones de hacerlo, más eficazmente y con menos coste; en definitiva, porque de su ejecución se han de derivar más ventajas que inconvenientes. Pero puede ocurrir, que aún tratándose de competencias propias de la Comunidad Autónoma, sea la Administración del Estado la que esté en mejores condiciones de ejecutar dicha competencia, por lo que, debe seguir ejecutándola, ya que se presencia en el territorio será insustituible, (al menos con el mismo nivel de eficacia), por la de la propia Comunidad Autónoma. Esta afirmación (que se comprende singularmente al referirnos a determinadas materias, como por ejemplo, Protección Civil), es perfectamente coherente con el sentido de nuestra propuesta, y perfectamente posible por

el carácter dispositivo del Título VIII de la Constitución, y singularmente, del proceso de transferencias.

“Transferencia” o “delegación”.

Mucho se ha escrito sobre el verdadero alcance del art. 150.2 en lo que se refiere a los términos de “transferencia” o “delegación” Y todo sobre lo que los mismos se ha dicho nos reafirma en la idea de que lo que el art. 150.2 quiere decir no es precisamente lo que dice, o al menor como lo dice. Efectivamente, esa transferencia o delegación no podrá afectar, en ningún caso, a la titularidad de las competencias a las que se refiere la función o funciones transferidas o delegadas. El principio de disponibilidad del que hemos venido hablando, se convierte, tratándose de competencias constitucionalmente reservadas al Estado, en indisponibilidad. Podríamos por tanto decir, que sin perjuicio de la reserva de titularidad, el Estado encomienda o encarga a las Comunidades Autónomas el ejercicio de funciones referidas a competencias propias.

Nuestra propuesta parte de esta concepción limitada de la transferencia o delegación, y en modo alguno se pretende que el Estado enajene competencias propias. Si esto fuera así, sería claramente necesario una reforma constitucional (de los títulos competenciales) que sin embargo no lo es si nos mantenemos en los límites de una mera **“encomienda o encargo de gestión”**. Asimismo consideramos fundamental que el Estado conserve la titularidad competencial, como medio para que pueda seguir garantizándose el principio de **SOLIDARIDAD**. Y por todo ello, además de los mecanismos de control que puedan acompañar a la transferencia, el Estado conservará en todo momento la posibilidad de su revocación, (como última garantía).

Espero haber tranquilizado los temores de la supuesta **“Desmesura”** de nuestra propuesta, o de **“vaciamiento”** de competencias estatales. Ni una cosa, ni otra.

Ley Orgánica

La transferencia o delegación requiere un instrumento singular: Ley Orgánica. Sin embargo el art. 150.2 no condiciona más el instrumento. Quiero decir, que no dice si ha de ser una única Ley Orgánica para todas las Co-

munidades Autónomas que accedan al modelo; o una para cada una de ellas. Una única ley para todas las materias; o leyes sectoriales. En cualquier caso no es una cuestión que la Constitución debiera dejar resuelta, ya que más que nada, dependerá de lo que demande la realidad, y sobre todo, la voluntad de las partes (Mi criterio personal es que serán más ágiles y útiles las leyes de delegación sectoriales que las más generales).

Sólo quiero señalar, por último a este respecto que aunque no es ni mucho menos poco importante que la iniciativa de la Ley Orgánica de delegación puede ser ejercida por la Comunidad Autónoma (y singularmente la gallega), nada se conseguirá sin el acuerdo que exige la puesta en marcha del modelo. (El Gobierno del Estado podrá no estar de acuerdo con el mismo, pero tampoco podría imponerlo).

Formas de control.

Dice el art. 150.2 que la Ley de transferencia o delegación establecerá las formas de control que se reserve el Estado. Tiene esto 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".

La reserva de titularidad estatal trae como consecuencia que los criterios de oportunidad con que la Comunidad Autónoma va a ejecutar la función encomendada, han de ser del Estado, y no los de la propia Comunidad Autónoma. Se trata, en definitiva, de salvaguardar los criterios políticos de decisión, ya que en toda competencia existe un núcleo o ámbito de "opción" que no podrá quedar en manos del que asuma la función por transferencia o delegación, sino del titular de la competencia material que sirve de base al ejercicio de la función (en otro caso estaríamos ante una verdadera enajenación competencial).

De esto hemos hablado ya con anterioridad cuando expresamente nos referimos al principio de solidaridad y a como éste no se vería afectado si la "uniformidad en la ejecución" no dependía de quien asumiera esa ejecución por haber quedado ya con anterioridad suficientemente garantizada. De aquí la importancia de estos controles.

¿Cuáles han de ser? Es una pregunta que difícilmente puede responderse ahora, ya que dependerá del alcance de la transferencia o delegación, y también de la materia a la que se refiera. En cualquier caso se me antoja que no ha de ser muy difícil articular en la ley de delegación mecanismos ágiles, flexibles y a la vez seguros de control. Además, de que ya están ensayados con las Leyes Orgánicas 11 y 12/1982 (LOTRACA y LOTRAVA), Leyes ambas del 150.2, donde se contienen mecanismos y fórmulas de control que al parecer (aunque sólo sea por el dato que supone el tiempo transcurrido desde la promulgación de las leyes) han confeccionado. Por eso no se entiende como una de las críticas que se ha hecho a la Administración Única es la de que los mecanismos de control que exigiría su puesta en práctica, terminarían por hacerla inviable en la práctica.

La cuestión de los mecanismos, aun siendo de importancia crucial, no debe desanimarnos hasta el extremo de abandonar una propuesta perfectamente viable.

Además, de momento, ya han de producir un efecto favorable: condenar irremisiblemente a la Administración delegante y a la delegada a la COOPERACIÓN (que es buena en cualquier caso), si se quiere evitar el efecto final de su incumplimiento: la revocación de la delegación.

La única referencia constitucional al respecto la encontramos en el art. 153.b), donde se establece un límite formal a su ejercicio cual es el del previo dictamen del Consejo de Estado. Sin embargo, hay otro límite fundamental: sea cual fuere la fórmula de control que se pueda establecer, nunca podrá suponer interferencia alguna en el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, ya que sea cual sea la amplitud de la delegación que se pueda producir al amparo del art. 150.2, una cosa será el ejercicio de **competencias propias** y otra el ejercicio de funciones transferidas correspondientes a competencias estatales.

Este peligro (que podría convertir a las Comunidades Autónomas en meros instrumentos ejecutivos del Estado, en detrimento del propio principio de Autonomía), es especialmente importante en el caso de Comunidades Autónomas con un ámbito competencial menos que el que corresponde a las denominadas históricas. Es por eso por lo que nuestra propuesta sostuvo desde su pri-

mera enunciación, que el modelo habría de ser de implantación progresiva, y que para que pudiera llevarse a efecto en las Comunidades Autónomas “pequeñas” (competencialmente), era primero preciso que éstas incrementaran su ámbito competencial propio. Esto demuestra la coherencia de nuestra propuesta y su perfecto encaje dentro del Pacto Autonómico recientemente suscrito por el Gobierno, PSOE y PP.

Ámbito de la transferencia o delegación.

Dice el art. 150.2 que se transferirán facultades **correspondientes a materia de titularidad estatal**.

Poco puede decirse a este respecto que no haya quedado dicho ya. Sólo quiero señalar que la redacción del 150.2 permite que se transfieran únicamente alguna o algunas de las facultades correspondientes a una materia, y no todas. No es éste un dato poco importante sobre todo porque ha de permitir avanzar en el proceso de transferencias (una vez se ponga en marcha nuestra propuesta), desbloqueando las negociaciones si se plantea un desacuerdo radical en una materia globalmente considerada. (En cualquier caso siempre será mejor un acuerdo parcial, que un desacuerdo total).

¿Qué son **facultades**? Sobre el papel hay dos posibles niveles de facultades: las meramente de ejecución o gestión, y también la propia facultad legislativa. Inicialmente siempre pensé que las facultades del 150.2, eran las del primer nivel (meramente ejecutivas), y es ahí, en ese ámbito donde se formulaba y concretaba nuestra propuesta (que no obstante fue inmediatamente calificada de **DESMESURADA**), aunque es cierto que ya hace tiempo, concretamente desde la LOTRACA y LOTRAVA, la cuestión había quedado resuelta en el sentido de que esas facultades, también podían ser legislativas (salvando siempre la competencia estatal en la producción de legislación básica). Además se puede aportar a este respecto otro dato a favor tanto de la constitucionalidad como de la mesura de nuestra propuesta: a la vez que se criticaba a la idea de Administración Única (precisamente, y entre otras cosas, por inconstitucional y desmesurada), el Gobierno del Estado firmaba con el PSOE y el PP un Pacto Autonómico en el que, en base a la utilización del 150.2, se pretende un inmediato incremento

del nivel competencial de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución.

Luego, y para concluir en este punto, a la pregunta de **sí es constitucional la aplicación del art. 150.2**, habrá que contestar, que, cuanto menos, como lo ha sido en otras ocasiones en que se ha hecho; y a **la de si es desmesurada nuestra propuesta**, habrá que contestar que sin duda lo será menos que en los casos canario y valenciano que se utilizó para la delimitación de la propia autonomía de estas Comunidades (ya que las leyes referidas se aprobaron simultáneamente con los Estatutos en una curiosa función de “**addenda**”).

La naturaleza de la materia determinará la posibilidad de su delegación.

No se puede negar que aquí se encuentra el verdadero debate de la propuesta, debate que por sí sólo puede perfectamente justificar la celebración de estas jornadas, y sin duda, muchas más.

Reitero lo ya reiterado. La Administración del Estado, por no ser precisamente la que en mejores condiciones se encuentra para llevar a efecto la totalidad de su función ejecutiva en los distintos territorios del Estado, deberá encomendar ésta a la Administración que pueda asumir esa función ejecutiva con mayor eficacia y menos coste, y deberá centrar su esfuerzo ejecutivo en aquellas materias en que su presencia es insustituible por afectar esencialmente al núcleo de la SOLIDARIDAD, que el Estado está obligado a salvaguardar. A la vez que se incrementa la eficacia de la tarea administrativa, se garantizará la salvaguarda del propio Estado al reservarse la función ejecutiva estatal para aquellas materias en que su presencia es insustituible.

¿Cuál es el núcleo de materias cuya naturaleza no permite la transferencia o delegación?, es una pregunta de difícil respuesta, o más que difícil, desde luego no inmediata. Exige un esfuerzo importante que pasa por el detenido y pormenorizado estudio de títulos competenciales, materias y funciones, que en estos momentos en la Xunta de Galicia está a punto de ultimarse. Desde luego, hay funciones que no admiten duda, y que en todo caso deben corresponder al Estado como son las

que afectan a la Hacienda Pública, Seguridad Social, Seguridad Pública, Justicia o Defensa. Aunque también hay alguno que, en principio, nadie dudaría que corresponde al Estado, pero que a lo mejor ha llegado el momento de replantearse como por ejemplo la cuestión de las relaciones exteriores cuando las mismas afecten a los intereses de la Comunidad Autónoma (y sobre todo en el ámbito europeo donde cada vez menos se pueden hablar en rigor de "relaciones exteriores").

Me van Vds. a permitir que, a este respecto, que concluya con lo manifestado por el propio Presidente de la Xunta, y que definitivamente sirve para calificar la propuesta como ABIERTA:

"... la supuesta indelegabilidad de alguna o algunas materias no puede sostenerse con criterios definitivamente inflexibles. El carácter abierto del modelo autonómico que configura la Constitución sin duda ha de permitir la evolución de exigir su propia madurez... Por ello quizá no pueda hablarse de materias de suyo indelegables y susceptibles de enumerarse en una lista. Más bien, todos admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma".

VII. Referencia a la Administración Municipal

Aunque a estas alturas, y después del tiempo transcurrido desde que se formuló la propuesta ya es de sobra conocido el papel que, dentro de la misma, le corresponde a las Corporaciones Locales, creo que toda la anterior exposición quedaría coja sino concluyéramos con una referencia obligada a las mismas.

Efectivamente, la coherencia del modelo propuesto nos obliga a afirmar que el mismo no se completaría sino se produjese un paralelo proceso de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia los Ayuntamientos y Diputaciones en todos aquellos servicios en que se 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. 

