

Carlos I.
Aymerich
Cano

Bolseiro do
MEC

Xornadas de Estudio sobre Administración Única

Os días vinte catro e vinte cinco de setembro de 1992 celebráronse na Escola Galega de Administración Unica as "Xornadas de Estudio sobre a Administración Unica", coa participación de expertos galegos e estranxeiros. Resúmense a continuación as intervencións máis salientables de todos eles.

A conferencia inaugural foi pronunciada por **MANUEL FRAGA IRIBARNE**, Presidente da Xunta de Galicia e responsable da proposta que deu nome ás Xornadas. Na súa intervención subliñou especialmente, desde a constatación da continua evolución das institucións os seguintes puntos de partida da proposta de Administración Unica: 1. A crenza na constante transformación das institucións políticas e administrativas. 2. A crenza no proxecto nacional de España. 3. A necesidade de lle facer fronte á realidade do Estado das Autonomías e ó proceso de integración europea. 4. A crenza na Constitución, mais coas interpretacións e mesmo as reformas precisas para facela acaer ás circunstancias. 5. O necesario respecto ó principio de autonomía (art. 2, 4, 69 alíneas 1 e 5, 81, 87.2, 131.1 e 2 e 8 da Constitución), sen

escurece-la cuestión con propostas separatistas, supostos feitos diferenciais, etc. Trátase de realizar un verdadeiro Estado das Autonomías con base nos principios de identificación, autogoberno, participación e solidariedade.

A proposta de Administración Unica, baseada no principio de subsidiariedade, defende a conveniencia de construír de abaixo cara arriba as institucións. Esixe un autogoberno e unha autoadministración reais, dotados de medios humanos e financeiros propios. Tenta evita-la duplicidade de actuacións e axeita-las institucións ó modelo do Estado autonómico. É un novo modelo de Administración, sen duplicacións nin restos dun pasado xa superado. Non é inconstitucional porque non muda nin a letra nin o espírito da Constitución, e porque se propuxo no lugar e momento que se estimaron máis convenientes. Convida á acción ó pobo galego e ó resto de España. Non é nin moito menos separatista. Tampouco non pode tacharse de proposta perigosa: son ideas para o perfeccionamento, o progreso e o desenvolvemento do Estado autonómico. Por último, a proposta non é discriminatoria verbo das outras Comunidades Autónomas.

O primeiro relator, trala presentación, foi **FRANCISCO SERNA GÓMEZ**, Xefe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, quen desenvolveu o tema "Administración Unica para Galicia: unha proposta aberta". Para Serna, a proposta da Administración Unica abrolla logo dunha concreta experiencia da Administración territorial, da que se tira a necesidade de que o complexo sistema de relacións entre as distintas Administracións que conflúen no Estado español evolucione na procura da súa propia lóxica, no sentido de configura-la Administración propia de cada Comunidade Autónoma como a Administración ordinaria, ou a única Administración no seu territorio. Esta reforma adíouse durante dez anos e hoxe xa é unha necesidade que reclama respostas inmediatas.

A proposta de Administración Unica é perfectamente constitucional: non reborda nin nun milímetro o marco constitucional e non se utilizan máis referencias cás que a propia Constitución ofrece; non é unha proposta de refundación senón simplemente de redefinición do modelo de Estado.

Pasamos dun Estado centralista e unitario a un Estado plural e complexo, composto por diversos centros de decisión política que coexisten dentro do seu territorio. Estes centros son as Comunidades Autónomas que, dotadas de autonomía, van funcionar, dentro do Estado no seu conxunto, como un todo, como unha unidade. As Autonomías son parte do Estado e teñen que funcionar con e dentro da organización estatal.

O debate cinguese pois á seguinte cuestión: ¿que modelo de Administración esixe a función que as CC.AA. teñen que desenvolver dentro do novo Estado? Ó aumenta-la presenza das Comunidades Autónomas no seu territorio, aumenta tamén a presenza administrativa do Estado, feito dificilmente explicable en termos constitucionais, e máis se reparamos en que a maior parte das súas competencias foron xa transferidas. Isto supón duplicación, incremento de custos e diminución da eficacia da xestión.

O punto de partida é o art. 103.1 da Constitución, que fala da Administración pública en singular e non de Administracións públicas, o que pon de manifesto que a propia Constitución, máis que determina-lo modelo de relación entre as distintas Administracións que conflúen no territorio do Estado, pretende salvagarda-lo cumprimento da función administrativa no seu conxunto, polo que o modelo de relación será tanto máis válido canto máis asegure o cumprimento da devandita función. Os termos do debate deben centrarse en determina-la dimensión que ha de ter no territorio a organización administrativa estatal que necesariamente ten que coexistir coa Administración autonómica asentada no territorio, procurando sempre servir mellor ós principios do art. 103.1.

A proposta da Administración Unica tenta que sexa só unha a administración encargada de tódalas funcións executivas no seu territorio sen prexuízo de que o Estado conserve as funcións necesarias para garanti-lo principio de solidariedade (sen dúbida a Facenda Pública, a Sanidade e a Seguridade Social, a Xustiza e a Defensa; con máis dúbidas, nomeadamente no ámbito comunitario, as relacións exteriores; e outras que se determinarán tras unha exhaustiva análise dos títulos de competencias.

Sobre da súa apoiatura e encaixe constitucional, di-xo o relator:

1. A proposta non se podería considerar aceptable se a Constitución determinase un esquema de reparto de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas que impedise a interferencia recíproca no exercicio de competencias alleas, de xeito que quen tivese a competencia substantiva tivese tamén inexcusablemente a executiva, sen posibilidade ningunha de que nesta función de execución puidese intervir outra instancia administrativa distinta. Nembargantes, non é esta a solución pola que opta a Constitución, tal e como se tira dos artigos 149.1, 150.2, 154 e 156.2.

2. O seu respecto ó principio de solidariedade garántese desde o momento en que se lle reservan ó Estado determinadas materias, que, se fosen xestionadas polas Comunidades Autónomas, porían en perigo a efectividade do dito principio. Pero tal afirmación non pode ser utilizada para afirmar, de seguido, que a solidariedade esixe, en todo caso, que decisión e execución vaian indisolublemente unidas como única vía para garanti-la uniformidade que tal principio reclama. A función executiva ten que ser asumida por aquela Administración que poida proporcionar máis vantaxes ca inconvenientes na súa actuación. Noutras palabras, a efectividade do tal principio non sempre ha de quedar diferida ó momento da execución efectiva dos actos administrativos singulares, polo que naqueles casos nos que con anterioridade a ese momento poida quedar abondo garantida, o de menos será qué organización administrativa asuma a execución, xa que as consecuencias non han mudar dun a outro suposto: a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais (art. 103 da CE), e será a correspondente Administración autonómica, que xa está no correspondente territorio e que conta con órganos ou servicios administrativos encargados de realiza-la mesma ou semellante función, a que estará en mellores condicións de asumi-la función executiva.

3. Ademais, este foi o criterio do TC na recente sentenza do 28 de maio de 1992 acerca da competencia para a distribución de axudas procedentes de fondos estruturais comunitarios, sentenza á que tamén fixeron referencia outros relatores.

A ferramenta para facer efectiva esta proposta é o artigo 150.2 da Constitución, sobre o cal fixo Serna algunhas precisións:

— Ó parti-la proposta de Administración Unica da concepción limitada da delegación ou transferencia e non pretender que o Estado lles ceda ás Comunidades Autónomas competencias –isto si que esixiría unha reforma constitucional–, mantense dentro do marco, dunha mera encomenda de xestión. Mesmo se considera preciso, como medio de garantía do principio de solidariedade, que o Estado manteña a titularidade das competencias.

— É certo que a transferencia ou delegación require, *ex art.* 150.2º da CE, unha lei orgánica: pero sen máis condicionamentos (é dicir, non se di se ha de ser unha lei soa para tódalas Comunidades Autónomas, ou unha para cada unha delas, ou unha para tódalas materias, ou unha para cada materia...): todo queda pois para a vontade das partes.

— En canto ás formas de control que o Estado reserva para si, cómpre, para garanti-la vixencia real da solidariedade, que dispoña de medios cos que garantir que os criterios de decisión non van ser alterados na execución (os criterios de oportunidade serán os que determine o Estado, titular da competencia, non a Comunidade Autónoma xestora).

— Polo que atinxe ó ámbito da transferencia ou delegación, o art. 150.2º da CE permite que aquelas só afecten a algunha das facultades das que compoñen a competencia estatal, non a todas.

— Finalmente, a constitucionalidade da utilización da vía do art. 150.2º da CE para os fins que a proposta pretende, o relator entende que non ofrece dúbidas, contando xa cos antecedentes da LOTRAVA e da LOTRACA.

O prof. **LUCIANO PAREJO ALFONSO**, catedrático de Dereito Administrativo na Universidade Carlos III de Madrid, referiuse á “Administración Unica e límites constitucionais”.

Para Parejo, a proposta da Administración Unica supón unha verdadeira “refundación” do Estado que, ademais, non é orixinal: determinaríase o transplante ó Esta-

do español do chamado “federalismo de execución”, modelo que, con diversas variantes, opera en diferentes países europeos (a RFA, Austria ou Suíza), pero sempre en virtude dunha previsión constitucional expresa que non existe no caso español. Á parte de que este federalismo de execución non é tampouco –á luz da experiencia rexional italiana ou mesmo do *tertium genus* deseñado pola CE de 1978– a única forma de artellar un Estado composto.

Na CE non hai, segundo o relator, habilitación xeral ningunha que autorice, ou que alomenos nos oriente nesa liña, unha descentralización xeneralizada das funcións executivas a prol das Comunidades Autónomas. Disto deriva Parejo que o federalismo de execución nin aparece imposto pola CE nin solucionaría os problemas que hoxe ten formulados o Estado composto español (mesmo podería agravalos: un sistema de partidos como o que existe nalgúns Comunidades Autónomas, con forzas que a cotío poñen en cuestión a propia legitimidade do sistema, non é o máis axeitado para o establecemento dos sistemas de vixilancia estatal sobre a execución dos entes subcentrais, que todo sistema de execución descentralizada implica).

A continuación, o relator analizou se a proposta de Administración Unica conta na CE con títulos habilitantes bastantes como para non se considerar inconstitucional, análise desenvolvida por medio da confrontación da proposta con diferentes principios constitucionais referidos á organización territorial do Estado:

— Administración Unica e principio democrático: non necesariamente o federalismo de execución –por achega-la Administración ós seus destinatarios– supón un maior grao de democracia (se iso fose certo, sería igualmente democrática unha Administración periférica estatal organizada conforme ós principios de eficacia e descentralización do art. 103 da CE), e mesmo –de acordo cunha vella análise de Kelsen e Merkl para o federalismo austríaco– a fidelidade á Constitución e á legalidade non ten por que estar mellor garantida nunha Administración democrática, senón máis ben ó contrario.

— Administración Unica e principio autonómico: do principio autonómico tira Parejo dúas consecuencias, tal e como este vén recollido na CE: a reserva dun nú-

cleo de competencias a prol do Estado, *ex art. 149.1º*, e que estas competencias, malia se calificaren de exclusivas, en canto quedan suxeitas ó xogo do principio dispositivo, resultan na práctica concorrentes ou compartidas. En todo caso, é no propio art. 149.1º da CE onde hai que situa-lo “Estado mínimo” –o núcleo irreductible de competencias estatais–, e non no art. 150.2º da CE. Deste xeito, do art. 149.1º da CE resulta un modelo de Estado central non limitado só ás funcións derivadas da “unidade” ou da “soberanía”, senón tamén competente noutras moitas funcións: exercicio dos sinais históricos de identidade do Estado, garantía ós cidadáns dun estatuto xurídico básico e dun réxime común nas súas relacións xurídicas, garantía da unidade económica, etc.

Para rematar, subliñou a dificultade adicional que xurdiría ó ter que especificar dun modo concreto as materias que atinxe a proposta: pártese dun arredamento radical entre lexislación e execución, que non é tan doada de establecer no Estado social como ben pon de manifesto o art. 149.1º da CE, que non sempre parte da simple división entre lexislación e execución e, para os casos en que o fai, aínda quedaría pendente o labor de determinar con exactitude o significado que estes termos teñen na linguaxe constitucional.

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, catedrático de Dereito Constitucional na Universidade de Granada, que falou sobre da “Administración Unica e Estado autonómico”, comezou a súa exposición pondo de manifesto o carácter aberto do modelo constitucional e autonómico, e que o punto de partida para entrar no tema ha de se-lo de establece-los mínimos que permitan defini-lo Estado autonómico como tal.

A Constitución española non contén unha opción expresa por un determinado modelo de Estado no que á organización territorial se refire. Pola contra, recolle unha normativa aberta que permite diversas combinacións orientadas a cristalizar distintos graos posibles de descentralización administrativa e política. Esta abertura foise pechando conforme avanzaba o proceso autonómico e hoxe podemos ver xa próximo o perfil máis preciso dese modelo de Estado que finalmente se implantou en España baixo o marco constitucional e que

na doutrina se coñece maioritariamente como Estado autonómico.

O Estado autonómico é, xa que logo, un dos posibles modelos constitucionais do Estado, do que se pode dicir ante todo o seguinte:

1. É sen dúbida o máis coherente cos principios constitucionais que se conteñen no título preliminar da CE, os de unidade, autonomía e solidariedade.

2. Non é, pola súa propia configuración constitucional, nin sequera como Estado autonómico, un modelo cerrado de Estado, pois admite diversas variables, se ben a máis congruente cos principios constitucionais semella se-la que se está a deseñar no horizonte, dunha progresiva equiparación entre tódalas Comunidades Autónomas.

3. Segue deixando, en todo o caso, como opción constitucional que é, un grao importante de apertura na Constitución. E iso porque, polas súas propias características, non é posible asegurar nunca a irreversibilidade da estrutura territorial do Estado que leva consigo. Isto supón, en definitiva, que non é posible, na orde constitucional española, eliminar nunca (salvo pola vía da reforma constitucional, naturalmente) a escisión xurídica entre o Estado constitucional e o Estado autonómico.

Sen embargo, se o Estado autonómico é un modelo aberto que admite diversas variantes (o que sen dúbida resulta extremadamente relevante para o tema da Administración Unica), preséntaseno-lo problema de definir cal é a esencia do mesmo. Isto é, cal ou cales son as características esenciais que se han de dar para que o desenvolvemento constitucional das Comunidades Autónomas nos permita falar de tal modelo de Estado, con independencia doutras características complementarias que poden confluír ou non con esas liñas fundamentais. Dito doutro xeito, cal é o mínimo sen o cal non se podería falar de Estado autonómico, porque este quedaría desnaturalizado como tal. A diferenza cualitativa, ou característica fundamental ou esencial do Estado rexional consiste na inderrogabilidade das competencias autonómicas, na protección que constitucionalmente se lle outorga ó ámbito competencial autonómico sobre a vontade das institucións xerais do Estado.

En efecto, por moi elevadas que sexan as potestades normativas das Comunidades Autónomas, por amplo que sexa o ámbito material sobre o que se exercen, dificilmente podería falarse (desde unha perspectiva xurídica, claro está) dun modelo específico do Estado ademais do Estado unitario máis ou menos descentralizado, se esas potestades puidesen ser recuperadas en calquera momento pola simple e unilateral vontade das institucións xerais do Estado. É xustamente a protección constitucional outorgada ó ámbito propio das Comunidades Autónomas a que nos permite referirnos hoxe a un modelo de Estado específico dentro do Dereito constitucional, o Estado autonómico, que supón unha reordenación do poder estatal en institucións xerais do Estado e institucións territoriais do Estado (as Comunidades Autónomas), reordenación que só se pode alterar pola vontade concorde de ámbalas dúas partes, ou por medio da reforma constitucional.

A garantía constitucional da autonomía das Comunidades Autónomas instrumentábase no ordenamento español a través dunha técnica formal, a técnica da rixidez, neste caso estatutaria. É a rixidez do Estatuto de Autonomía o que impide que a mera vontade das institucións xerais do Estado (por medio dunha lei orgánica posterior) modifiquen a vontade o ámbito material e formal das competencias autonómicas.

Mais cómpre reparar en que esta rixidez estatutaria non cobre todo o ámbito competencial posible das Comunidades Autónomas. Cobre aquel que se deriva do exercicio do dereito á autonomía e que se manifesta nas competencias asumidas polas Comunidades Autónomas nos seus Estatutos. Estas competencias, de acordo coa propia Constitución, poden ser tódalas que non se reserven expresamente ó Estado.

Á par desas competencias estatutarias, as Comunidades Autónomas poden ver incrementado tamén o seu ámbito competencial por medio do exercicio polas institucións xerais do Estado das súas facultades de descentralización dexergadas no art. 150.1 e 2 da Constitución. Nese caso, non existe unha conexión directa co poder que a Constitución permite ás Comunidades Autónomas e que se deriva do propio dereito á autonomía (manifestado no art. 149.3 da CE). Pola contra,

trátase de competencias extraestatutarias que carecen da protección que outorga a rixidez do Estatuto, e que xorde da simple vontade de descentralización das institucións xerais do Estado.

E analiza neste marco a proposta de Administración Unica. Non é, propiamente, unha reivindicación de competencias a prol das Comunidades Autónomas, senón un intento de racionalización da Administración estatal no seu conxunto (xeral do Estado, autonómica e local). Proba disto é que non se propugna só a transferencia de competencias das institucións xerais do Estado ás Comunidades Autónomas, senón tamén das propias Comunidades Autónomas ós entes locais, cando fose preciso.

Si é, por suposto, unha proposta de descentralización que supón tanto a cesión de competencias das institucións xerais do Estado ás Comunidades Autónomas como destas ós entes locais. Certamente a fórmula acollida, Administración Unica, se ben moi expresiva, non serviu para clarexala proposta, xa que a impresión que da mesma se ten espallado é a de que esa fórmula pretende unha única Administración no territorio da Comunidade Autónoma, e xustamente a Administración autonómica.

É claro, nembargantes, que a proposta non defende a existencia unha única e exclusiva Administración no territorio, senón dunha Administración preferente (sendo as outras dúas subsidiarias) en cada ámbito de competencias, de tal xeito que a Administración xeral-estatal seguiría existindo en cada Comunidade Autónoma para aqueles ámbitos materiais nos que o poder xeral do Estado non poida prescindir constitucionalmente das súas competencias: Facenda, Xustiza, etc.

Como proposta de racionalización administrativa, a súa análise constitucional pode e ten que se facer con independencia do xuízo que mereza verbo das esixencias de descentralización que leva consigo. Semella evidente que o intento de evitar duplicidades innecesarias pode abeirarse plenamente no art. 103 da CE, así como noutros principios constitucionais. É, por tanto, desde esa perspectiva, unha proposta coherente coa Constitución.

Pero tamén semella evidente que a racionalización administrativa compete, dentro do marco constitucio-

nal, a cada Administración no ámbito das súas propias competencias. Isto é, nin a Administración autonómica é quen de lle esixir constitucionalmente (xuridicamente) unha reordenación á estatal-xeral (politicamente si que o pode facer, como é obvio), nin á inversa. Estas propostas carecen de incidencia xurídica, por máis que sexan perfectamente lexítimas desde o punto de vista constitucional. Isto é especialmente válido con respecto ás duplicidades administrativas cando estas (non sempre é o caso, desgraciadamente) responden ó lexítimo exercicio dunha política propia dentro do ámbito de competencias de cada Administración. O pluralismo é, non o esquezamos, un valor esencial dentro do ordenamento constitucional, e serve tanto para lexítima-lo poder autonómico como o poder xeral do Estado.

Mais ben, se a racionalización administrativa proposta é constitucionalmente lexítima pero non resulta esixible ó poder xeral do Estado (pois o poder xeral do Estado ten a mesma lexitimidade democrática e constitucional cós poderes autonómicos para ordena-la súa propia Administración con base nunha política propia), podemos formular esas mesmas cuestión respecto á descentralización administrativa que necesariamente debe operarse para acadar esa proposta de racionalización. Esta cuestión ten que se resolver desde os principios constitucionais polos que o Estado autonómico se rexe.

A racionalización administrativa proposta é lexítima desde o punto de vista constitucional, pero non pode ser constitucionalmente esixida na medida en que cada poder (o estatal, xeral e autonómico) é libre para defini-la súa propia política administrativa dentro do marco constitucional e no ámbito das súas competencias. Polo demais, esta proposta non conduce a unha Administración Unica en cada Comunidade Autónoma (xustamente, a autonómica), senón a unha Administración preferente, no desenvolvemento das competencias que lle correspondan, evitando innecesarias duplicidades.

A descentralización administrativa proposta é tamén lexítima desde o punto de vista constitucional, tanto polo que se refire á súa extensión como polo que se refire á vía que se utilizaría para producila. O límite constitucional desta é o definido (de maneira certamente imprecisa) no art. 150.2: as materias que sexan pola súa

propia natureza susceptibles de transferencia ou delegación. Este tipo de descentralización está previsto na Constitución e non é, xa que logo, contradictorio co Estado autonómico.

Pero esta descentralización tampouco non é unha esixencia da Constitución, nin menos aínda, un desenvolvemento lóxico ou necesario do Estado autonómico. Non é, desde logo, unha esixencia do principio de autonomía que, como tal, ten xa reflexo constitucional nas competencias estatutarias das Comunidades Autónomas. Trátase só dunha agra aberta á negociación política entre os poderes públicos implicados (xerais do Estado e territoriais) na que poden participar libremente as institucións xerais do Estado e coa extensión e a intensidade que consideren oportunas (dentro dos seus límites constitucionais). O' atinxir a competencias extraestatutarias, pode ser, do mesmo xeito, desbotada a negociación coa mesma liberdade (sempre que se faga de maneira expresa e por medio de lexislación orgánica) e recuperadas as competencias polas institucións xerais do Estado, cando así o estimen conveniente.

A proposta de Administración Unica non se debe xulgar, xa que logo, desde unha perspectiva xurídico-constitucional. Non presenta problemas xurídicos, senón problemas políticos que deben ser resoltos por medio da negociación e o consenso entre as distintas institucións implicadas.

Como representante do sistema alemán, que tantas perspectivas ofrece en relación a este tema, **PETER T.J. TETTINGER**, catedrático de Dereito Administrativo da Ruhr Universität de Bochum, falou dos "Aspectos fundamentais da estrutura administrativa no Estado federal".

A sistemática do reparto de competencias, tal como se formula na Lei Fundamental da República Federal Alemana, ten de característico, á diferenza da Constitución española, que os cometidos da Federación (*Bund*) e dos *Länder* sobre as funcións estatais respectivas se formulan por separado. O reparto de competencias lexislativas parte do artigo 70 e seguintes da Lei Fundamental, e as executivas do artigo 83 e seguintes.

A práctica estatal desenvolvida a partir desta base demostra que o Goberno federal ordena gran parte das competencias legislativas. No campo das competencias executivas prevalece, sen embargo, o poder dos *Länder*.

“Os *Länder* executarán as leis federais como materia propia, sempre que a presente Lei Fundamental non determine ou admita outra cousa” (artigo 83 da Lei Fundamental). En canto a Lei Fundamental non fai indicacións sobre as competencias administrativas do *Bund*, os *Länder* teñen competencia administrativa conforme á formulación da cláusula xeral de articulado do artigo 83 da Lei Fundamental. A continuación hai que distinguir se os *Länder* executan as leis federais como “asuntos propios” ou se actúan por “delegación” do *Bund*.

Como prototipo da execución das leis federais polos *Länder*, o artigo 83 da Lei Fundamental prevé o caso da execución polo *Land* das leis federais. Na calificación como “materia propia” maniféstase un pouco da soberanía dos *Länder*. A administración dos *Länder* ó executa-las leis federais non foi concibida como unha organización administrativa xerarquicamente inferior ós órganos federais.

O carácter de “asunto propio” maniféstase precisamente no feito de que os *Länder*, gracias ó seu poder de organización estatal, deciden de forma independente e con total alcance sobre a execución das leis federais. A inxerencia só se permite en escasos supostos especiais que teñen que estar legalmente prescritos e expresamente descritos.

A execución propia por parte do *Land* das Leis federais supón, ademais, que os *Länder* non estean suxeitos fundamentalmente a ningunha indicación do *Bund* e que o Goberno federal está limitado ó control da legalidade polo que as accións administrativas dos *Länder* non poden ser comprobadas no que se refire á súa finalidade ou á súa oportunidade política.

O artigo 84 da Lei Fundamental só pon límites á ampla competencia de ordenación propia do *Land*, ó concederlle ó *Bund* posibilidades de influencia de distinto tipo.

Como excepción ó caso normal de execución polo propio *Land* das leis federais, a Lei Fundamental, en dis-

posicións illadas para ámbitos especiais determinados, prevé a execución por parte dos *Länder* por delegación do *Bund*. As materias especiais da lexislación federal que cómpre levar a cabo na “administración por delegación do *Bund*” son, por exemplo: entre as obrigatorias, a administración das autoestradas federais e do resto das estradas de tráfico interurbano (art. 90, parágrafo 2, Lei Fundamental) e a administración dos impostos, que é destinada parcial ou totalmente ó *Bund*, a través das autoridades financeiras do *Land* (art. 108, alínea 3, parágrafo 1 da Lei Fundamental); entre as facultativas, a execución de disposicións en materia de organización da enerxía nuclear (art. 87.c da Lei Fundamental) e o tráfico aéreo (art. 87.d da Lei Fundamental), a administración das vías navegables federais por delegación dun *Land* (art. 89, alínea 2, parágrafo 3 da Lei Fundamental), a administración de certas leis de prestación en efectivo nas que o *Bund* leva a metade dos pagamentos ou máis (art. 104.a, alínea 3, parágrafo 2 da Lei Fundamental), etc.

A administración por delegación só terá lugar nas materias previstas polas leis, e está sometida a control de oportunidade. A capacidade directiva da Federación é máis intensa. O Tribunal Constitucional puxo de relevo recentemente en relación coa administración por delegación no sector de control da explotación da enerxía nuclear que as instrucións da Federación ós *Länder* teñen que ser observadas, en principio, independentemente da súa legalidade. O dereito de defensa só existe cando a instrucción infrinxida viola os propios dereitos constitucionais dos *Länder* en canto á súa posición no ordenamento das relacións federativas.

Xunto á Administración territorial e a Administración federal, sitúanse múltiples formas de administración cooperativa, ou sexa, de actuación conxunta da Federación e os *Länder*. O artigo 91 autoriza a colaboración da Federación na execución de tarefas dos *Länder* cando sexa significativa para o conxunto e necesaria para melloralas condicións de vida. Por riba disto, existe unha “zona gris” na práctica, que, baixo a expresión “administración mixta”, é problemática. Diversas formas de cooperación entre a Federación e os *Länder* teñen dado moi bos resultados.

En conxunto, pódese comprobar que o sistema de competencias administrativas, tal como está reflectido na Lei Fundamental de Bonn, presenta claras vantaxes e mostra numerosas posibilidades de diferenciación. Garante unha actividade executiva atenta ás peculiaridades locais e rexionais; ademais, constitúe unha forma de fomento da competencia entre os *Länder*.

Para a discusión española arredor da introducción do sistema de Administración Unica, o sistema constitucional alemán e as experiencias sobre a súa transformación ofrecen múltiples materiais argumentais. Non se trata de copiar estruturas alemáns, pero si pode ser útil atender á experiencia doutros países para reflexionar sobre o propio.

O seguinte relator, **D. M. SILVA SÁNCHEZ**, avogado do Estado excedente e asesor de Política ..., disertou sobre "A Generalitat, Administración ordinaria do Estado en Cataluña". Comezou a súa intervención facendo referencia ás competencias executivas da Generalitat –e, en xeral, ás competencias executivas das Comunidades Autónomas–, constatando a opinión común de que o sistema de distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas deseñado na Constitución de 1978 ofrece unha maior marxe á función executiva destas que no imperante na Constitución de 1931.

O art. 149.1 da CE atribúelles expresamente ás Comunidades Autónomas funcións executivas de determinadas materias (regras 7, 17, 19, 27 e 28), supostos ós que compre engadi-los que García de Enterría define como de atribución de postestades de execución implícitas na formulación constitucional da competencia estatal.

Isto determina que por medio do Estatuto de Autonomía de Cataluña, a Generalitat asumise a función de execución en numerosísimos ámbitos materiais (art. 10, 11 e 25.2 do EAC). O art. 10.1 enumera os ámbitos materiais nos que lle corresponde á Generalitat o desenvolvemento lexislativo e maila **execución**, no marco da lexislación básica do Estado, e, se é o caso, nos termos que a mesma estableza. O art. 11.1 fai o mesmo para as materias nas que lle corresponde á Generalitat simplemente a **execución** da lexislación do Estado e, fi-

nalmente, o art. 25.2 reserva a función executiva, incluída a inspección, para as materias sobre as que a Generalitat, de acordo co EAC, asumise unha competencia exclusiva. Un sistema así de distribución de competencias permítelle ó TC expresar que as Comunidades Autónomas constitúen a **administración ordinaria** en determinados ámbitos materiais (así na STC 79/1992, do 28 de maio, con relación ás axudas procedentes dos fondos estruturais europeos).

Diante desta afirmación do TC, di o relator, quizais deban relese os artigos 152 da CE e 36 do EAC, cando lle atribúen ó Presidente da Generalitat a “representación ordinaria do Estado en Cataluña”, consideración da Generalitat como Administración Territorial Ordinaria trasladable a outros ámbitos materiais, e, xa que logo, non cinguida ás materias enumeradas como de “competencia exclusiva” polos respectivos Estatutos de Autonomía: é de aplicación a todas aquelas sobre as que a Generalitat ten atribuída a execución da lexislación do Estado, básica ou non, e vaia ou non acompañada esta función da potestade de desenvolvemento lexislativo. É o que Salas denomina “exclusividade da competencia de execución en sentido técnico”.

En conclusión, pódese afirmar que en tódolos ámbitos materiais nos que a Generalitat de Cataluña ten atribuída a función executiva, constitúe a Administración ordinaria, sen que deban producirse intromisións da Administración do Estado, tanto polos seus órganos centrais, coma polos periféricos, non sendo cando esta se abeira en títulos extraordinarios.

Tras das anteriores reflexións sobre as competencias autonómicas de execución, o relator formulouse as seguintes cuestións verbo da ampliación dos ámbitos de actuación da Administración autonómica:

Acerca de se é politicamente conveniente: a fondura do sentimento autonómico existente nalgunhas Comunidades Autónomas –o chamado “feito diferencial”– presenta reivindicacións de maiores niveis de autogoberno (aumento de competencias e mudanzas tamén de orde financeira e de competencias). É o que na lingua política catalana se denomina coa expresión de “existencia cómoda de Cataluña en España” ou outras semellantes.

Doutra banda, a eficacia administrativa pasa pola realización plena do principio de subsidiariedade, así como por evitar duplicidades e administracións paralelas (STC 187/1988, do 17 de outubro, 79/1992, do 28 de maio). Estas deficiencias poderían solucionarse por medio da redistribución de competencias entre as Administracións territoriais, configurando a Generalitat como Administración ordinaria do Estado, agás no caso das materias integrantes do núcleo de soberanía e, asemade, atribuíndolles competencias de titularidade ou exercicio autonómico ós Consellos comarcais, conforme co previsto na Lei Comarcal de Cataluña.

A existencia de Corporacións públicas que, carecendo de órganos periféricos, realizan as súas funcións sen unha organización periférica, é dicir, por medio de administracións públicas distintas, é un dato contrastable (velaí o caso da Comunidade Europea). Dentro deste fenómeno pódese encadrala pretensión do lexislador estatal en relación coas Comunidades Autónomas, contida na LPA (Lei de Procedemento Administrativo) do 14 de outubro de 1983 (art. 5 e 8.1 basicamente). O art. 8.1 da LPA pon de manifesto a normalidade con que o lexislador dexergaba naquela altura o art. 150 da CE, admitindo mesmo a dobre delegación de competencias: primeiro a prol das Comunidades Autónomas e posteriormente destas a prol das Deputacións.

Pasando xa á análise dos instrumentos xurídicos para a realización práctica desta "Administración ordinaria" e a determinación dos ámbitos materiais ós que se pode estender esta execución autonómica, o relator entende que centralo exclusivamente na natureza, límites e efectos do art. 150.2 da CE podería ser unha formulación insuficiente por diversas razóns:

— A simple atribución ás Comunidades Autónomas da función executiva sobre diversos ámbitos materiais podería non abondar se a Administración do Estado continúa a incidir nos mesmos con expedientes como a noção material das bases, a potestade de gasto, a garantía do cumprimento dos tratados e resolucións emanadas de organismos internacionais ou supranacionais ou o dominio público.

— A "mobilidade dos ámbitos competenciais", seguindo ó prof. López Guerra, non se produce só expre-

samente (art. 148.2 e 150 da CE), senón que esta mobilidade se acha implícita na técnica de partilla-las competencias entre bases estatais e desenvolvemento autónomo, ou nas reservas de competencias a prol do Estado de tipo horizontal ou transversal, sen prexuízo de acudir tamén ó sistema de convenios ou a simples decisións do lexislador fóra do expediente do art. 150.

— E atendendo a argumentos de Ciencia da Administración, conforme co principio de competencia-territorio, só se poderá constituír efectivamente a Comunidade Autónoma en “Administración ordinaria” trala reestructuración e redución previa da Administración periférica estatal, así como co establecemento dun sistema de financiamento que permita que as Comunidades Autónomas sexan quen de realizaren as funcións propias dunha Administración ordinaria: é dicir, as actividades de fomento, policía e servizo público.

Outro dos temas a que Silva Sánchez fixo referencia foi o da protección das competencias executivas das Comunidades Autónomas fronte ós intentos estatais de alteralo esquema de distribución de competencias deseñado polo Bloque da Constitucionalidade, cos expedientes xa citados da potestade do gasto, a de execución de tratados internacionais, a utilización expansiva das competencias en materia de comercio exterior, relacións internacionais ou a garantía das condicións básicas, así como as interpretacións abusivas do concepto material de bases ou de garantía da uniformidade da ordenación xurídica. Intentos como estes citados, poñen de manifesto, ó xuízo do relator, que a configuración da Administración dunha Comunidade Autónoma como Administración ordinaria do Estado, non depende exclusivamente dunha maior atribución de competencias, senón da neutralización da utilización polo Estado de títulos de competencias con eficacia expansiva.

Polo que atinxe ós instrumentos concretos para a ampliación das competencias das CC.AA. que esixe esta realización da Administración Unica ou “ordinaria”, contrapuxo Silva Sánchez, na liña do disposto polo TC na sentenza 149/1991, do 4 de xullo, as dúas vías posibles: reforma estatutaria e art. 150.2º CE, recoñecendo a este último como instrumento apto para a realización última ou total da Administración Unica ou Ordinaria, sen

desbota-la posibilidade de reforma-los Estatutos ou convenios e leis ordinarias de atribución do exercicio, non da titularidade, de competencias estatais ás CC.AA. En canto a se esta Administración ordinaria tiña que se entender a tódalas CC.AA., constatou a inexistencia de esixencia constitucional ningunha nese sentido: a conclusión sería que, reparando nas singularidades do modelo español de Autonomías territoriais permite, tería que se-la realidade social de cada Comunidade Autonoma a que reclamase o tratamento xurídico axeitado para cada caso. Rematou o relatorio coa exposición dos presupostos precisos para a completa realización da Administración Ordinaria:

— A redución da Administración periférica do Estado: o modelo proposto sería a súa estruturación, tomando por base o ámbito territorial da C.A., cun Delegado do Goberno á súa fronte e delegados provinciais sometidos xerarquicamente a el, e con verdadeiras competencias de coordinación sobre dos directores dos órganos periféricos dos ministerios e organismos autónomos que subsistan.

— A participación das CC.AA. na Administración Institucional do Estado, posibilidade recollida en tódolos Estatutos de Autonomía.

— E, finalmente, a reforma do Senado, cara á súa conversión nunha verdadeira cámara de representación territorial.

JOHAN-CHRISTIAN PIELOW, profesor da Universidade de Bochum, referiuse ós “Problemas actuais da construción dunha Administración de Estado de Dereito nos novos Länder alemáns”.

O relator parte dun dato importante: a profunda heteroxeneidade cultural, socioeconómica e política das distintas rexións españolas, dato que condiciona e maza toda comparanza con sistemas federais cuns compoñentes territoriais que gozan dun alto grao de homoxeneidade, como ata hai pouco era o caso da República Federal de Alemaña. Así e todo, a partir da unificación alemana, a incorporación dos novos *Bundesländer* achegou importantes doses de heteroxeneidade. Desde entón, tamén a República Federal de Alemaña engloba

elementos entre si heteroxéneos. Pero esta heteroxe-
neidade ten un carácter totalmente distinto, polo que se
refire ás súas causas e manifestacións, á heteroxeneida-
de que se dá entre as distintas Comunidades Autónomas
en España. Por iso a comparanza entre ámbolos sistemas
é arriscada.

A exposición deste proceso de transformación pode
ser de utilidade para o debate que se suscitou en España
ó redor do establecemento do que se coñece co nome de
Administración única, que é paralela desde moitos pun-
tos de vista ó sistema alemán de federalismo de execu-
ción. En ámbolos casos son similares as respectivas con-
dicións de partida: tamén na Alemaña do Leste, como
nos anos que seguiron á promulgación da Constitución
de 1978 en España, trátase de desmontar un sistema ad-
ministrativo previo, estruturado case que exclusiva-
mente ó redor dos principios de xerarquía e centraliza-
ción, a través da imposición de estruturas dominadas
polos principios democráticos, de descentralización e,
en concreto, de reparto territorial do poder e do plura-
lismo político. Isto cómpre facelo procurando evita-los
perigos que para a unidade do conxunto pode repre-
senta-lo mantemento da heteroxeneidade.

Os novos *Länder*, a partir do momento temporal da
entrada en vigor da adhesión, pasan a ser, automatica-
mente, partes integrantes da previa orde constitucional
da República Federal de Alemaña. Como consecuencia,
aplicaráselles a estes territorios os principios contidos
nos artigos 83 e seguintes da Lei Fundamental de Bonn
sobre o chamado federalismo de execución. O Tratado
de Unificación segue deste xeito o principio establecido
na Lei Fundamental de Bonn da igualdade dos Estados
membros sen segui-lo modelo do chamado federalismo
diferenciado, como aínda se podía atopar na Constitu-
ción do *Reich* de 1870-1871 e como aínda hoxe en día
pode contemplarse en certa medida nas constitucións
australiana e canadense. Certamente, o Tratado de Uni-
ficación contén, xunto coas correspondentes modifi-
cacións das normas afectadas da Lei Fundamental, im-
portantes excepcións relativas á adecuación de normas
e á reforma da Administración nos novos *Bundeslän-
der*, que deben ser consideradas exclusivamente como
solucións transitorias que deben conducir á aplicación

uniforme do Dereito Constitucional Federal en tódolos *Länder*.

Hoxe en día Alemaña conta con dezaseis *Länder*. Un dos problemas fundamentais radica na reestruturación das Corporacións Locais e das Comarcas, que nun primeiro momento se viron abandonadas á súa sorte por non dispoñerse de tempo nin de medios financeiros para facer fronte ás esixencias de planeamento e de prestación dos servizos públicos nun nivel adecuado. Hoxe pode dicirse que existen entidades locais operativas.

O Tratado de Unificación modificou o marco normativo dos novos *Länder*. Os problemas que xorden como consecuencia da adaptación dun sistema aquilatado durante moitos anos son difíciles de resolver. Precísase a total instrumentalización do Dereito como punto de partida para a política e a creación dunha organización administrativa diferente.

Uns dos principais problemas con que se encontra a necesaria reforma é o da harmonización do dereito para tódolos *Länder* que compoñen a actual Alemaña. O Tratado de Unificación constitúe un verdadeiro Código de Leis. O seu artigo 8 ordena a vixencia das leis occidentais nos cinco novos *Länder* e no Berlín Oriental, e o artigo 9 establece o principio de permanencia das leis orientais compatibles coa Lei Fundamental de Bonn, cando as materias en cuestión non fosen reguladas previamente.

En segundo termo, son importantes os problemas relativos ó persoal administrativo, especialmente centrados na necesidade de reestructurar e reeducalos empregados públicos ás novas estruturas democráticas.

Son importantes os problemas psicolóxicos que se producen polo contraste entre os traballadores do Leste e do Oeste, especialmente pola existencia de colaboradores do antigo réxime nas diversas administracións. Para destensa-la situación preparáronse variados programas de perfeccionamento e seminarios de formación profesional.

En terceiro lugar, existen problemas de financiamento debido á situación financeira das Administracións rexionais e locais. Neste marco sitúase, por unha parte, a necesaria reprivatización de bens anteriormente expo-

piados e, por outra, a necesaria e urxente atracción de investimentos.

O establecemento de normas de financiamento converteuse no esteo administrativo da orde estatal federal. Cómpre atopar un modelo de financiamento dos novos *Länder* e das Corporacións Locais (reparto na recadación de impostos, participación das Entidades Locais no imposto sobre a renda, creación do Fondo Nacional de Unidade Alemana, etc.).

Entre os mecanismos propostos para a resolución dos problemas existentes na actual Alemaña o relator formula os seguintes: axudas das Administracións do Oeste ás do Leste a través de acordos bilaterais de colaboración, recrutamento e formación do persoal administrativo a través dos programas e seminarios anteditos, aceleración de procedementos administrativos e outras medidas para intensifica-la eficacia administrativa, reconstrucción da xustiza contencioso-administrativa.

Para concluír, o relator considera a proposta de Administración Unica como o camiño dereito en medio do desencanto político e a necesidade de transparencia que reinan hoxe en día na sociedade democrática. Sería conveniente intensifica-lo diálogo entre xuristas e expertos de Alemaña e de España á vista das inquiredanzas coincidentes de uns e outros.

“**E**stado Autonómico e Administración Unica” foi o título do relatorio presentado por **JOSÉ LUIS MEILÁN GIL**, catedrático de Dereito Administrativo e Rector da Universidade da Coruña.

A idea-forza da expresión “Administración única” serviu de revulsivo para o debate público sobre aspectos do Estado autonómico que é preciso abordar. Non se pode entende-la expresión na súa literalidade se non é referida á EFICACIA do Estado autonómico, nota que, xunto coas de obxectividade e de sometemento á Lei e ó Dereito, define o poder público que xenericamente se denomina Administración Pública.

No estudio da Administración Pública resulta ineludible partir do marco constitucional en que se insire. A dimensión do Estado composto respousa, segundo pa-

labras do TC, nunha “distribución vertical do poder”, significa distribución ou reparto de competencias. Arredor disto o relator fai alusión ós primeiros anos de vi-xencia da Constitución e á evolución do Estado Auto-nómico, concluíndo que, a pesar das boas intencións, non se deron resolto os problemas políticos, latexando dentro da xeneralización a presión periódica dos “feitos diferenciais”, que, desde o punto de vista xurídico, ilus-tra verbo da diferenza entre a autonomía política, á que non lle repugnan as peculiaridades ou singularidades, e a descentralización que reclama a xeneralidade.

A falta de racionalidade do Título VIII da Constitu-ción tentou salvarse insuflando na letra dos seus pre-ceptos o espírito do federalismo de cooperación ou de execución, con reiteradas referencias ó constitu-cionalismo alemán e americano. Pero o relator considera que esta operación non era necesaria nin correcta xurídica-mente, pois o emprego do dereito comparado ten os seus límites e nin a letra nin os antecedentes da Constitución permiten razoablemente chegar á configuración do Es-tado autonómico como federal. Cando así se fai, estase a realizar unha reconstrucción ou refundación do Esta-do autonómico que podería calificarse de “mutación constitucional”. O único camiño é volver ó que di a Constitución e á doutrina do TC.

En vista dos antecedentes parlamentarios e das suce-sivas redaccións do actual artigo 103.1 da Constitución, pode admitirse, sen forza-lo texto, que o singular alí em-pregado –“Administración pública”– é comprensivo do xénero e que non exclúe a pluralidade de Administra-cións. Neste senso, toda Administración Pública debe-rá conformarse ós criterios e principios alí enunciados. Xa que logo, TODA Administración Pública serve con obxectividade os intereses xerais e deberá actuar de acor-do cos principios de eficacia, xerarquía, descentraliza-ción, desconcentración e coordinación. O entendemento razoable da aplicación deses principios é que, en todo caso, cómpre actuar con eficacia para servi-los intereses xerais. Desde esta perspectiva deben aplicarse os restan-tes principios: se existe unha estrutura xerárquica, por exemplo, deberá propiciarse a descentralización, se exis-ten Administracións Públicas diferentes, non recondu-cibles, polo tanto, á unidade dunha persoa xurídica, co-

mo se deduce dos artigos 140 e 141 da Constitución, deberá propiciarse a descentralización e a coordinación.

A falta dunha reforma da Administración periférica do Estado, previa ou simultánea ás transferencias de servizos, trouxo como resultado que as CC.AA. herdasen unha organización ou unha desorganización de servizos dispersos e de competencias mal deslindadas, das que a súa irracionalidade se agravou coa transferencia, ó perder sentido a anterior proxección cantonal dos órganos centrais e dos organismos autónomos no territorio periférico.

Non só non existe inconveniente constitucional para unha descentralización administrativa, senón que esa descentralización desde o Estado ás CC.AA. é un principio constitucional, omitido polo lexislador ordinario e non realizado na práctica. Tal principio refírese a toda a Administración do Estado e, por suposto, á Administración periférica. O artigo 154 non é un atranco insalvable porque, dun lado, non impide unha transferencia non total das funcións e porque, doutro, a permanencia dunha Administración periférica non implica que siga exactamente coma antes da permanencia.

O bloque da constitucionalidade, axudado pola doutrina do TC, proporciona elementos suficientes para postular, desde a competencia de execución da Comunidade Autónoma, a descentralización administrativa sen necesidade de acudir a importacións indebidas (federalismo de execución). O problema radica no concepto de execución, que ten que ver coa propia do desenvolvemento regulamentario, o alcance do cal foi cantando a doutrina do TC. É moi ilustrativa a última xurisprudencia constitucional, sobre todo relativa a fomento e subvencións, favorable ás potestades de execución das CC.AA. (vid. STC 101/1991, do 13 de maio, 13/1992, do 6 de febreiro, e 79/1992, do 20 de maio).

A reforma administrativa non debe limitarse ó traslado de competencias e funcións nin a reordenacións estruturais dentro da Administración do Estado. O Estado autonómico e as súas esixencias requiren un cambio funcional da Administración subsistente. A pervivencia da Administración periférica do Estado por imperativo do artigo 154 da Constitución non significa o mante-

mento en todo caso da natureza das funcións de xestión que ata o de agora viñan realizando. Tamén aquí cabe pensar nunha "reacomodación funcional" e destacar certo protagonismo da Administración propia da Comunidade Autónoma, xa que é a periférica a que ten que ser coordinada polo Delegado do Goberno con aquela. É dicir, para o constituínte a Administración periférica do Estado debería acomodarse á funcionalidade da Administración autonómica.

O artigo 150.2 da Constitución pode empregarse para unha descentralización administrativa de competencias de titularidade estatal e, por suposto, para unha transferencia ou delegación de facultades. Esta vía xa foi utilizada nalgún caso, como no da LO 5/1987, do 30 de xullo. Como se di no seu preámbulo, a finalidade desta Lei é a "delegación de funcións" ás CC.AA., e con ela preténdese implanta-lo "principio de ventá única", evitando deste xeito as disfuncións que a existencia de varias administracións superpostas poida supoñer, posibilitando o conseguinte aforro de gasto público, facilitando as relacións co administrado e, en definitiva, a eficacia do sistema de intervención administrativa mediante a simplificación e racionalización do mesmo. A delegación comprende –segue o preámbulo– a totalidade das competencias estatais que pola súa natureza deban ser realizadas no nivel autonómico ou local, e está referida non soamente a actuacións xestoras, senón tamén normativas, cando estas estean previstas na lexislación estatal. Naturalmente, as competencias delegadas deberán ser, en todo caso, exercitadas con suxeición ás normas e instrucións dictadas polo Estado. Polo que se bota de ver, para o lexislador de 1987 non só é posible legaliza-la vía do artigo 150.2 para transferir e delegar competencias, senón que é conveniente desde o punto de vista da eficacia.

A amplitude con que pode empregarse esta vía despréndese da interpretación sistemática da Constitución: a) con apoio no artigo 150.1 e 2 pódense transferirlas competencias residuais asignadas ó Estado en virtude do artigo 149.3 da Constitución; b) competencias de desenvolvemento lexislativo con apoio no artigo 150.2; c) tódalas facultades inherentes a esas competencias en virtude da praxe seguida co artigo 150.2 da Constitución.

RAFAEL BAÑÓN MARTÍNEZ, director do Departamento de Goberno e Administración Pública da Fundación Ortega y Gasset, falou da “Xestión e relacións intergubernamentais”.

Tras expoñer-las dúas principais formas de Estado, federal e unitario, e de reflexionar sobre a equivocidade e ambigüidade destes termos, analiza as “relacións intergubernamentais” (RIGS).

A tarefa principal do goberno é a provisión rutinaria de servizos. Esta, e non outra, é a finalidade da gobernación dos países. Ora ben, os gobernos centrais provén os servizos ó conxunto da sociedade e, no caso de que haxa gobernos territoriais, estes provén a poboación do seu territorio. Pero esta responsabilidade, competencia se se quere, para a provisión dos servizos por parte do goberno central non significa que necesariamente os produza; é máis, con frecuencia non os produce, non os administra. A provisión nacional de servizos, a implantación dunha política pública de prestacións de bens e servizos a miúdo require a participación doutros gobernos e organizacións públicas. “As políticas unen o que a Constitución separa”, dicía Robert Agranoff.

¿Que caracteriza as RIGS?

1. Participación de múltiples unidades de goberno: complexidade, interdependencia acusada, implicación doutros factores ademais do nivel central, e incremento do número de unidades involucradas en calquera acción pública son as súas notas características.

2. Importancia do factor humano: importancia das actitudes e condutas dos empregados públicos.

3. Existencia de pautas de contacto estable entre unidades de goberno.

4. Participación de axentes dos tres poderes: calquera tipo de empregado público é potencialmente un participante nos procesos de adopción de decisións; os actores das RIGS proceden non só dos diferentes niveis territoriais, senón tamén dos tres poderes (lexislativo, executivo e xudicial).

5. Vinculación das RIGS ás políticas públicas.

Existen tres modelos de RIGS:

a) Modelo inclusivo. As relacións entre os distintos

niveis de goberno é de interdependencia (relacións de xerarquía). Este modelo está construído arredor do goberno central.

b) Modelo separado. Existe unha delimitación perfecta das fronteiras que separan os dous niveis de goberno. Só se recoñece constitucionalmente a existencia do nivel nacional e estatal, quedando o nivel local dependente de un dos anteriores.

c) Modelo sobreposto. É o exemplo paradigmático das desexables RIGS. As relacións entre os distintos gobernos precisan da participación simultánea dos tres niveis. O poder de influencia de cada goberno por separado é moi limitado e a solución de conflitos faise pola vía da negociación.

A partir desta análise estudia o sistema español, examinando a súa aproximación a elementos de integración cada vez maiores:

— As estatísticas indican que se produciu unha importante descentralización da produción normativa, do gasto público e do emprego público. Sen embargo, aínda existe unha centralización dos impostos.

— O conflito intergubernamental prodúcese polo desexo das distintas políticas de delimitar claramente as esferas competenciais exclusivas de cada ámbito de poder. Isto débese á nosa cultura política, que provén dun modelo de RIGS separado.

— O desexo de chegar a unha delimitación clara das esferas de autoridade é a nota máis característica dos nosos empregados públicos.

— Pódese dicir que o noso sistema político é volátil.

— Estamos nunha fase de transición das nosas RIGS, que se pon de relevo na circulación das elites administrativas. Este é un elemento de integración, pero emprendeuse un camiño moi estreito e de sentido único. Tamén é un elemento de integración importante a circulación de diñeiro entre o centro e os gobernos territoriais.

FERNANDO GARRIDO FALLA, catedrático de Dereito Administrativo na Universidade Complutense de Madrid, abordou o tema "Administración Unica: problemática dunha obviedade".

Se a proposta de Administración Unica é o principio de que para cada función non debe existir máis ca un órgano ó que debe pertence-la competencia para realizala, estamos diante dun axioma de pacífica adhesión: evitar duplicidades, algo que, aínda que é insólito, é moi pouco frecuente na práctica.

O problema radicarán normalmente en determinar cal vai se-lo organismo que pode ser suprimido. En tal caso haberá implicados intereses económicos, políticos e sociais, co que se pasa dun problema de racionalización administrativa a outro de maior dimensión.

A primeira conclusión que hai que tirar disto é que o problema da chamada Administración Unica é político, e que non afecta tanto ó feito de que en relación cunha determinada materia haxa duplicación de funcións, como ó desexo político de que a ampliación de competencias das Comunidades Autónomas deba ser realizada, non sendo naquelas materias que constitúen o núcleo da solidariedade que proclama a Constitución.

A proposta da Administración Unica mantén como competencias estatais (da administración periférica) un grupo de materias que, a xuízo do relator, quedan escasas. No resto, o Estado sería privado de tódalas competencias de execución no territorio das Comunidades Autónomas.

Esta proposta convida ás seguintes reflexións:

1. A Administración está na xénese do Estado moderno. O apartamento do modelo clásico en determinadas ocasións non enerva o feito do que a burocracia segue a representar na manifestación externa do Estado. Os funcionarios representan a Administración e esta é a encarnación do poder.

2. A instrumentación xurídica da proposta e a súa constitucionalidade:

— A Constitución española non deseñou un Estado Federal. A comparanza con outros Estados federais non é afortunada se o que se pretende é convence-los recalitrantes, entre os que se encontra o relator. Para alemáns e estadounidenses o federalismo é unha fórmula unificadora, pero en España facilitaría a disgregación.

— O exemplo europeo tampouco é válido como ar-

gumento. Aínda que a Europa das rexións poida xogar un grande papel para dar saída ás tensións internacionais, a CEE será rexida finalmente por aqueles Estados nos que os seus membros sumen á súa posición económica unha maior cohesión nacional.

— Coa burocracia autonómica única as Comunidades Autónomas achegaranse cada vez máis ó que se coñece como Estado.

— O tema central será determinar se cos mecanismos constitucionais se pode atinxir a proposta Administración Unica. Isto lévanos á análise do artigo 150.2, polo cal a concreción do contido das Autonomías quedou permanentemente aberta, e que é a vía que ofrece o Sr. Fraga para levar a cabo a súa proposta.

a) ¿Existe diferente intensidade na transmisión de poderes que se transluce nos conceptos de *transferencia* e de *delegación* empregados no artigo 150.2? A pesar de que teoricamente a resposta debería ser afirmativa, hai un certo consenso ó entender que se pretendeu simplemente establecer unha fórmula omnicompreensiva que se obtén da superposición de ámbolos termos. Por isto, transferencia ou delegación significaría transmisión de titularidade e de exercicio de competencias.

b) Calquera que sexa o termo que se empregue, estaremos necesariamente diante dunha transferencia mediante Lei Orgánica.

c) O único tema importante sería o de se calquera das competencias do artigo 149 é transferible ás Comunidades Autónomas. A pesar da división doutrinal verbo deste tema, prima nel o voluntarismo político. A xuízo do relator, no fondo da problemática radica a confusión fomentada pola propia Constitución entre a competencia funcional, material e territorial. Sobre este tema o relator fixo unha serie de reflexións verbo dos conceptos de competencia exclusiva e concorrente, para chegar ás seguintes.

O relator rematou a súa participación nestas Xornadas coas seguintes conclusións:

1. No artigo 150.2 transfírense facultades, non materias, o cal evita a contradicción entre este artigo e o 149.

2. O precepto é innecesario en relación coas facultades ou competencias funcionais que foron asumidas nos Estatutos de Autonomía.

3. Non poderá tratarse de facultades lexislativas, hipótese prevista na alínea anterior.

4. Cómpre non esquecer-lo artigo 153.b da Constitución:

— O artigo 150.2 refírese necesariamente ás facultades de execución ou de xestión (se non, carecería de sentido o artigo 153).

— Prodúcese unha transferencia de funcións baixo control do goberno.

— Non parece que a Lei Orgánica de transferencia poida renunciar ó dito control.

5. A resposta oficial á proposta de Administración Unica pode verse reflectida no anteproxecto da LRXAE, que reforza a figura do Delegado do Goberno e do Gobernador Civil. Así mesmo, é interesante a proposición de lei presentada polo Grupo Parlamentario Vasco (BOC do 18 de setembro de 1992), que suprime a figura do Gobernador Civil, fala dos Delegados do Goberno en cada Comunidade Autónoma e prevé a posibilidade de nomear un subdelegado en cada provincia, que sería o novo xefe da Administración periférica do Estado. O relator considera que ámbolos supostos son as primeiras respostas oficiais á proposta.

Para rematar, salientou o grande interese do tema e ofreceuse a colaborar na elaboración da lista de materias transferibles. O proceso autonómico está, ó seu xuízo, aberto e as distintas nacionalidades e rexións deben encontrarse a gusto na casa común que é España. 