

Francisco  
Balaguer  
Callejón

Catedrático de Dereito  
Constitucional da  
Universidade de Granada

# Administración única e Estado autonómico

**RESUMO:** O relatorio céntrase inicialmente na caracterización do Estado autonómico como o modelo de Estado que se implantou dentro da nosa orde constitucional. Distingue, neste sentido, entre o Estado constitucional, como un sistema aberto, e o Estado autonómico, como a configuración concreta que o Estado constitucional adoptou no noso país. Analízase o marco constitucional do Estado autonómico, tanto no que se refire ós principios que o inspiran como no que atinxe ó sistema de distribución de competencias entre as institucións xerais do Estado e as institucións autonómicas do Estado. Neste punto, convén salienta-la diferenza substancial que se dá no noso réxime constitucional entre o réxime xurídico das competencias estatutarias das Comunidades Autónomas e o das competencias extraestatutarias.

Seguidamente refírese á proposta de descentralización administrativa do Sr. Presidente da Xunta de Galicia. Proposta que non é propiamente de Administración única, o que podería considerarse inconstitucional, senón dunha determinada racionalización da Administración estatal (entendendo por tal o conxunto das Administracións do Estado constitucional) baseada na eliminación de duplicidades por medio da asunción de novas competencias polas Comunidades Autónomas. Esas novas competencias serían transferidas polo poder xeral do Estado por medio das leis orgánicas previstas no art. 150.2 da Constitución.

Por último, analízase a incardinación da proposta anterior dentro do marco constitucional do noso Estado autonómico, tanto polo que se refire ós principios constitucionais coma polo que atinxe ó sistema de descentralización que se propón. A conclusión que se tira desta análise é que a proposta de descentralización administrativa cuestionada non é contraria á Constitución nos termos en que se formulou e cos límites inherentes ó propio artigo 150.2 da Constitución no relativo ás materias que non poden ser susceptibles de transferencia ou delegación. Ademais, esta proposta non pode considerarse como unha esixencia imposta pola Constitución. Antes ben, interesa resaltar, e así se fai nas conclusións deste relatorio, que o debate sobre a proposta de descentralización administrativa, é un debate estritamente político, que debe dissociarse claramente dunha posible discusión xurídico-constitucional. Na medida en que nin a Constitución a impón nin tampouco a impide, será a posible negociación entre as forzas políticas a que determine a súa implantación ou non no noso país. Ben entendido que esa negociación ten un límite claro (o antes enunciado respecto do art. 150.2) e que por se mover dentro do marco das competencias descentralizadas polo poder xeral do Estado (e non das competencias estatutarias) será este último quen poida decidir tanto a descentralización como a recuperación, de se-lo caso, das competencias previamente transferidas ou delegadas.

## Introducción

A Constitución Española non contén, como é sabido, unha opción expresa por un determinado «modelo» de Estado no que á organización territorial se refire<sup>1</sup>. Pola contra, recolle unha normativa aberta que permite diversas combinacións orientadas a cristalizar distintos graos posibles de descentralización administrativa e política. Esta apertura foise pechando progresivamente conforme avanzou o proceso autonómico e hoxe podemos ver xa próximo o perfil máis detallado dese modelo de Estado que finalmente se implantou no noso país baixo o marco constitucional e que na doutrina se coñece maioritariamente como «Estado autonómico».

O Estado autonómico é, por tanto, un dos posibles modelos constitucionais de Estado, do que se pode dicir ante todo que:

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

2. Non é, pola súa propia configuración constitucional, nin sequera como Estado autonómico<sup>2</sup>, un modelo pechado de Estado, pois admite diversas variables<sup>3</sup>, se ben a máis congruente cos principios constitucionais parece se-la que se está debuxando no horizonte, dunha progresiva equiparación entre tódalas Comunidades Autónomas.

3. Segue deixando, en todo caso, como opción constitucional que é, un grao importante de apertura na Constitución. E isto porque, polas propias características do Estado autonómico, non é posible asegurar nunca a irreversibilidade da estrutura territorial do Estado que conleva. Isto supón, en definitiva, que non é posible, na nosa orde constitucional, romper nunca (agás por vía de reforma constitucional, naturalmente) a escisión xurídica entre o Estado constitucional e o Estado autonómico<sup>4</sup>.

Agora ben, se o Estado autonómico é (tamén el) un modelo aberto que admite diversas variantes (o que sen dúbida resulta extremadamente relevante para o tema que é obxecto deste traballo, a chamada «Administra-

<sup>1</sup> Cfr. CRUZ VILLALON, P.: "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", RFDUC, nº4, 1982.

<sup>2</sup> Isto é, non xa como "Estado constitucional", que podería ser perfectamente un Estado unitario, se nos atemos ás posibilidades que a Constitución ofrece.

<sup>3</sup> Desde un sistema baseado na autonomía dalgúns territorios dentro do Estado, que era inicialmente o que se promoveu durante o proceso constituínte, ata un réxime autonómico pleno para tódolos territorios, pasando por diferencias importantes nas características das diversas CC.AA.

<sup>4</sup> O que sen dúbida ten importantes consecuencias, non sempre positivas na definitiva estruturación do Estado autonómico. O caso da ordenación constitucional do Senado é un exemplo claro disto.

ción única»), suscítano-lo problema de definir cal é a esencia do Estado autonómico. Isto é, cal ou cales son as características esenciais que se deben dar para que o desenvolvemento constitucional das Comunidades Autónomas nos permita falar do tal modelo de Estado, con independencia doutras características complementarias que poden confluír ou non con ese ou eses trazos fundamentais. Dito doutro modo, cal é o mínimo sen o cal non se podería falar de Estado autonómico, porque este quedaría desnaturalizado como tal.

## 1. Estado constitucional e Estado autonómico

Moi diversas foron as respostas á pregunta de que é o que distingue o Estado autonómico doutras formas de Estado ou, o que é o mesmo en definitiva, que é o que cualifica o poder outorgado ós entes rexionais respecto doutras fórmulas de descentralización menos avanzadas. Para algúns, a diferenza esencial consiste na concesión de facultades lexislativas ás rexións respecto das facultades meramente administrativas que se lles outorgan a outros entes territoriais. Trátase, xa que logo, dun criterio formal referido á calidade das potestades normativas sobre as materias que o poder central lles transfere ás entidades territoriais<sup>5</sup>. A posibilidade de exercitar facultades lexislativas permitiría distinguir entre unha autonomía meramente administrativa e unha autonomía política, caracterizada esta última xustamente pola concesión de potestade lexislativa ós entes rexionais<sup>6</sup>.

Para outros, pola contra, o criterio non é tanto o da calidade das potestades como o da calidade das competencias mesmas, isto é, a clase de materias das que se lles confía a súa ordenación e xestión ós entes territoriais. Criterio que se pode estender tamén ó da cantidade de competencias que son asumidas polas rexións<sup>7</sup>.

Non cabe dúbida de que estes dous criterios son importantes e non se poden deixar a un lado. A cuestión é se, por si mesmos, son abondos para cualificaren o Estado autonómico, para o diferenciaren doutras fórmulas de descentralización. Na miña opinión, ámbolos

<sup>5</sup> Cfr. a este respecto a posición de un dos nosos autores clásicos como é E. LLORENS: *La autonomía en la integración política*, EDESA, Madrid, 1932, pp. 79-80. Este criterio é, sen dúbida, maioritario na actualidade.

<sup>6</sup> Esta distinción entre autonomía administrativa e política foi recibida pola nosa xurisprudencia constitucional. Cfr. a este respecto a STC 25/1981, do 14 de xullo, FX 3.

<sup>7</sup> Cfr. ESPÓSITO, C.: "Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della costituzione", na compilación do mesmo autor, *La costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Pádova, 1954, p. 76.

elementos (a calidade das potestades normativas e dos ámbitos de competencias) son condicións necesarias pero non abundas para caracterizaren o Estado autonómico como tal. Isto é, resulta indispensable que os entes territoriais asuman competencias en ámbitos relevantes da acción pública que lles permita desenvolver unha política de seu con incidencia real sobre os cidadáns. De igual modo é absolutamente necesario que estes entes contén con órganos representativos capaces de produci- ren normas legais do mesmo rango cós organos xerais do Estado. Sen embargo, ámbalas calidades non abundan para defini-lo poder público que se lles conferiu ós entes rexionais no noso país. Cómpre contar con outro elemento adicional.

Ese elemento adicional, que por si mesmo cualifica o poder autonómico, non é outro que o que hai xa bastantes anos sinalara AMBROSINI, o pai da categoría de «Estado rexional»<sup>8</sup>. Trátase da inderrogabilidade das competencias das Comunidades Autónomas, da protección que constitucionalmente se lle outorga ó ámbito de competencias 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 de Estado máis alá 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 o que nos permite falar hoxe dun modelo de Estado específico dentro do Estado 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 mediante a vontade acorde de ámbalas partes (institucións xerais e territoriais), ou mediante a reforma constitucional.

A cuestión céntrase agora en ver de que modo opera esa protección constitucional do ámbito propio autonómico.

<sup>8</sup> Cfr. AMBROSINI, G.: "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale", 1933; na compilación do mesmo autor *Autonomia regionale e federalismo. Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.*, Edizioni Italiane, Roma, 1945, p. 10.

### **1.1. O marco constitucional da autonomía: as competencias estatutarias das Comunidades Autónomas**

A garantía constitucional da autonomía das Comunidades Autónomas instrúmentase no noso ordenamento por medio dunha técnica formal (a mesma, por outra parte, que garante a supremacía constitucional fronte ó lexislador), 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 (a través dunha lei orgánica posterior) modifique libremente o ámbito material e formal das competencias autonómicas. A esixencia constitucional dun procedemento específico de reforma dos Estatutos, como contido obrigado da reserva de Estatuto, está orientada xustamente a promover a rixidez estatutaria<sup>9</sup>.

Agora ben, a rixidez estatutaria non cobre todo o ámbito de competencias 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 de autonomía. Competencias que, de acordo coa propia Constitución, poden ser tódalas que non se lle asignasen expresamente ó Estado na nosa norma suprema<sup>10</sup>. Por tanto, as Comunidades Autónomas teñen garantidas, por medio da rixidez estatutaria, tódalas competencias que a Constitución lles permite asumir con carácter indispoñible e que se derivan do exercicio do dereito á autonomía.

### **1.2. As competencias extraestatutarias das Comunidades Autónomas**

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

<sup>9</sup> Art. 147.3 CE: "A reforma dos Estatutos axustarase ó procedemento establecido nos mesmos e requirirá, en todo caso, a aprobación polas Cortes Xerais, mediante lei orgánica". Igualmente, o art. 152.2 CE, para as Comunidades de autonomía plena, establece: "Unha vez sancionados e promulgados os respectivos Estatutos, sicamente poderán ser modificados mediante os procedementos neles establecidos e con referendo entre os electores inscritos nos censos correspondentes".

<sup>10</sup> Art. 149.3 CE: "As materias non atribuídas expresamente ó Estado por esta Constitución poderán corresponderlles ás Comunidades Autónomas, en virtude dos seus respectivos Estatutos...".

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

Preciso é dicir que o feito de que carezan da garantía estatutaria non deixa estas competencias autonómicas (outorgadas pola vía do art. 150.1 e 2) á libre vontade das institucións xerais do Estado no que se refire á forma de recuperalas. Pola contra, as competencias que se transfiren ás Comunidades Autónomas por medio das técnicas descentralizadoras do art. 150.1 e 2 CE só poden ser recuperadas polas institucións xerais do Estado mediante unha actuación normativa expresa que derroque a anterior. Non é posible, sen embargo, unha recuperación das competencias transferidas mediante actos normativos singulares, xa que isto iría en contra do principio de seguridade xurídica do art. 9.3 CE.

En efecto, as normas descentralizadoras do art. 150.1 e 2 son normas sobre a produción xurídica (NSP), que como tales deben ter sempre unha estrutura xeral<sup>11</sup>. De aí que exista tamén unha garantía mínima sobre as competencias descentralizadas por esta vía, que non é equiparable, sen embargo, á garantía estatutaria: esta última cobre non só a forma de altera-la distribución de competencias, senón a distribución de competencias mesma. A primeira só afecta á forma de altera-la distribución de competencias (mediante actos normativos expresos similares ós que operaron a descentralización) pero non á distribución de competencias mesma, que pode ser alterada libremente polo Estado co respecto desas esixencias formais.

## 2. A proposta de descentralización sobre *Administración única*

A proposta de descentralización sobre *Administración única*, realizada polo Presidente da Xunta de Galicia, non é, propiamente, unha reivindicación de competencias a prol das Comunidades Autónomas, senón un intento de racionalización da Administración estatal no seu con-

<sup>11</sup> Cfr. ZAGREBELSKY, G.: *Manuale di Diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1988, p. 12. Cfr. igualmente BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 48-49.

xunto (xeral do Estado, autonómica e local)<sup>12</sup>. 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 sexa necesario<sup>13</sup>.

Si é, desde logo, 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 escollida: «Administración única», se ben moi expresiva, non serviu para clarificar a proposta, xa que a impresión que dela se xeneralizou é a de que esa fórmula pretende unha soa Administración no territorio da Comunidade Autónoma, e xustamente a Administración autonómica.

Está claro, sen embargo, que a proposta non defende a existencia dunha soa e exclusiva Administración no territorio, senón dunha Administración preferente (sendo as outras dúas subsidiarias) en cada ámbito competencial. De tal xeito que a Administración xeral-estatal seguiría existindo en cada Comunidade Autónoma para aqueles ámbitos materiais en que o poder xeral do Estado non pode prescindir constitucionalmente das súas competencias: Facenda, Xustiza, etc.<sup>14</sup>.

Como proposta de racionalización administrativa, a súa análise constitucional pode e debe facerse con independencia do xuízo que mereza respecto das esixencias de descentralización que conleva. Parece evidente que o intento de evitar duplicidades innecesarias pode acollerse plenamente ó art. 103 CE, así como a outros principios constitucionais. É por tanto, desde esa perspectiva, unha proposta coherente coa Constitución.

Pero tamén parece evidente que a racionalización administrativa lle compete, dentro do marco constitucional, a cada Administración no ámbito das súas propias competencias. Isto é, nin a Administración autonómica pode esixirlle constitucionalmente (xuridicamente) unha reordenación á estatal-xeral (politicamente si pode facelo, 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

<sup>12</sup> “Trátase de decidir, coa referencia posta no art. 103.1 da Constitución, que dimensión ha de ter no territorio a Administración periférica, a cal ha de coexistir (repito), por imperativo constitucional, coa Administración autonómica asentada no mesmo territorio” (M. FRAGA IRIBARNE, *Administración única. Una propuesta razonable*, p. 17).

<sup>13</sup> “A miña proposta afirma *expressis verbis*, que o principio de subsidiariedade, a aplicación do cal reclama fronte ó Goberno do Estado, obriga tamén ó propio Goberno Autónomo. E afirmo que tódalas Comunidades Autónomas teñen que transferirlles ós seus Concellos e, de se-lo caso, ás Deputacións, aquelas competencias que estas Administracións poidan prestar con maior eficacia pola súa proximidade e capacidade organizativa para desenvolveras” (M. FRAGA IRIBARNE, *Administración única. Una propuesta razonable*, p. 43).

<sup>14</sup> “A ampliación das competencias das Comunidades Autónomas do artigo 143... debe ser continuada nun inmediato futuro pola consideración de administracións únicas no territorio das Comunidades do artigo 151, agás aquelas materias que constitúen o núcleo da solidariedade e a definición do marco propio do Goberno Central concretadas a nivel periférico” (M. FRAGA IRIBARNE, *Administración úni-*



ca. *Una propuesta razonable*, p. 8, tirado polo autor do seu Discurso como Presidente da Xunta no Debate sobre o Estado da Autonomía celebrado no Parlamento de Galicia o día 10 de marzo de 1992).

<sup>15</sup> "Un uso xeneralizado para transferir ou delegar competencias do artigo 150.2 CE pode supor un auténtico fraude á Constitución, en canto utilización torcida do sentido da norma e de utilización da mesma fóra dos límites previstos polo sistema, para uns usos que a poñen incluso en perigo" (PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración única formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Galicia, como fórmula para la concreción definitiva del modelo de Estado autonómico establecido por la Constitución*, Xetafe, maio de 1992, p. 32).

<sup>16</sup> "Tomando en serio o concepto de Administración única, unha transferencia masiva de competencias a través do artigo 150.2 CE, ademais de forzar moi radicalmente o seu teor, afectaría ó núcleo esencial de existencia do Estado que é a súa soberanía" (PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *op. cit.*, p. 34).

<sup>17</sup> Cómpre advertir, en todo caso, en descargo deste magnífico estudio, que en todo momento se sitúa no concepto de *Administración única* no seu sentido máis es-

caso, desgraciadamente) responden ó lexítimo exercicio dunha política propia dentro do ámbito de competencias propio por cada Administración. O pluralismo é, non o esquezamos, un valor esencial dentro do noso ordenamento constitucional, e serve tanto para lexítimalo poder autonómico coma o poder xeral do Estado.

Agora 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 ordenala súa propia Administración con base nunha política propia), cabe formular esas mesmas cuestións respecto da descentralización administrativa que necesariamente debe operarse para conseguir esa proposta de racionalización. Esta cuestión debe resolverse desde os principios constitucionais polos que se rexe o Estado autonómico e que pasamos a ver seguidamente.

### **3. A Administración preferente no marco do Estado autonómico. A proposta de descentralización**

#### **3.1. Lexitimidade constitucional da proposta de descentralización**

A cuestión da lexitimidade constitucional da proposta de descentralización destinada a facer posible a Administración preferente centrouse, sobre todo, na polémica en torno ó art. 150.2 como técnica de descentralización. Para os autores do Dictame encargado polo Ministerio para as Administracións públicas sobre a proposta indicada resulta claro que esta técnica non é apropiada para operar unha descentralización tan xeneralizada de competencias<sup>15</sup>. Do mesmo modo, o art. 150.2 non podería conducir a unha descentralización substantiva de competencias a prol das Comunidades Autónomas<sup>16</sup>, polo que o réxime de competencias autonómico debería quedar limitado practicamente ás competencias estatutarias<sup>17</sup>.

Ningunha desas dúas ideas que se recollen neste excelente informe se poden considerar aceptables. Tampouco semella aceptable a limitación que contén a propia proposta do Presidente da Xunta de Galicia cando, recollendo certamente unha doutrina estendida, se manifesta a favor da exclusión das posibilidades de descentralización por vía do art. 150.2 CE da integridade dos grandes bloques de competencias que a Constitución lle atribúe en exclusiva ó Estado<sup>18</sup>.

Vexamos cada unha destas cuestións:

1. No que se refire á posibilidade de que usando o art. 150.2 se transfiran competencias con carácter xeral ás Comunidades Autónomas, a práctica<sup>19</sup> foi ata agora abondo expresiva<sup>20</sup>. É certo que esa práctica puidese non ser plenamente congruente coa Constitución. De feito, a dicción literal do art. 150.2 CE fai referencia a «facultades correspondentes a materia de titularidade estatal», o que parece excluí-lo trasvase masivo de competencias por bloques completos, como se fixo deica agora. Sen embargo, ese teor literal non ten por que excluí-la transferencia de facultades administrativas, que é do que se trata en definitiva na proposta que estamos a analizar, por máis que esta transferencia non se faga de maneira individualizada senón cun carácter máis xeral. Non hai que esquecer aquí que as institucións xerais do Estado dispoñen de garantías abondas como para que a dita transferencia non afecte de xeito significativo ós principios constitucionais de unidade e solidariedade. Para empezar, a lei orgánica de transferencias pode incluí-las formas de control que considere oportuno reservar para as institucións xerais do Estado. Pero ademais, o poder xeral do Estado pode recuperar en calquera momento estas competencias extraestatutarias con tan só unha manifestación de vontade expresa por medio dunha lei orgánica.

2. Que o art. 150.2 CE pode conducir a unha descentralización de competencias que vaia máis alá das asumidas polos Estatutos de Autonomía é algo que parece bastante claro. O mecanismo do art. 150.2 CE ten, sen dúbida, a raíz dos seus precedentes<sup>21</sup> un campo de acción seguro: o das competencias residuais non asumidas polas Comunidades Autónomas nos seus Estatutos, e que por iso se manteñen como de titularidade estatal, ma-

tricto para realiza-la crítica da proposta. Isto leva a que os autores digan que “na proposta examinada contéñense, en realidade, dúas ben distintas: unha primeira, baseada nunha idea e un modelo abstractos especulativamente concibidos e voluntaristamente desexados (*Administración única*, caracterizable sinteticamente por relación ó *federalismo executivo* de corte alemán, expresamente invocado pola proposta); e outra, que vai decantándose de seu ó longo do texto mesmo desta e que acaba por diluí-la anterior, consistente, en último termo, nunha reconsideración técnica do volume de competencias administrativas retidas pola Administración do Estado (con finalidade simplemente reductora do mesmo, sen por iso desvirtualo Administración do Estado, agás se cadra na súa dimensión periférica), sobre a base dunha discusión e acordo políticos –en desenvolvemento definitivo da Constitución– sobre o contido e o alcance (na súa tradución competencial administrativa) do principio de unidade”. A cuestión é que para estes autores: “Desta segunda versión da proposta non se trata aquí, porque evidentemente non suscita, na súa inicial formulación e coa reserva do que puidese resultar do seu maior desenvolvemento e concreción, tanto problemas xurídico-públicos, como problemas estrictamente políticos, que deben ser resoltos en plano

ben distinto" (PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *op. cit.*, p. 80). É obvio dicir que, no presente traballo, se realiza pola contra unha análise desta *segunda* proposta, que é a que se contén na obra referida anteriormente do Presidente da Xunta de Galicia.

<sup>18</sup> Cfr. FRAGA IRIBARNE, M.: *Administración única. Una proposta razonable*, cit., pp. 7 e 30.

<sup>19</sup> Como recoñecen os autores do Dictame citado, cfr. PECES-BARBA, G.; PAREJO ALFONSO, L. e AGUIAR DE LUQUE, L.: *op. cit.*, pp. 35, 74.

<sup>20</sup> As Leis orgánicas de transferencia ás Comunidades Canaria (11/1982, do 10 de agosto) e Valenciana (12/1982, do 10 de agosto) ou o recente Pacto Autonómico.

<sup>21</sup> En concreto, o art. 18 da Constitución de 1931 dicía o seguinte: "Tódalas materias que non lle estean explicitamente recoñecidas no seu Estatuto á rexión autónoma, reputaranse propias da competencia do Estado; pero este poderá distribuír ou transmitir as facultades por medio dunha lei".

<sup>22</sup> Art. 149.3 CE: "... A competencia sobre as materias que non se asumisen polos Estatutos de Autonomía corresponderalle ó Estado...".

<sup>23</sup> Tal e como defende o profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", *RAP*, nº 100-102, 1983, pp. 273-274.

lia que non foran atribuídas expresamente ó Estado pola Constitución<sup>22</sup>. Isto non quere dicir que as institucións xerais do Estado non poidan transferir libremente, se así o estiman oportuno, facultades que a Constitución lles atribúe expresamente, pero que, como indica o art. 150.2 CE sexan «susceptibles de transferencia ou delegación». É obvio que esa previsión indica xa, por si mesma, que é posible descentralizar competencias distintas das residuais, pois para estas últimas non cumpría establece-la dita excepción, xa que a propia Constitución permite a súa asunción polas Comunidades Autónomas nun réxime máis favorable có que se prevé no art. 150.2.

3. Agora ben, e con isto entramos na última cuestión enunciada, o problema está en determina-lo sentido desta enigmática frase referida a materias que «pola súa propia natureza» sexan susceptibles de transferencia ou delegación. A interpretación máis estendida deste precepto, posiblemente sexa a que entende que supón unha interdición respecto da transferencia de facultades incluídas nos grandes bloques de competencias que se adoitaban conectar tradicionalmente coa «soberanía estatal». Non parece, non embargante, que sexa a interpretación máis razoable. Pola contra, ningún atranco se pode opoñer a que, con respecto do principio constitucional de unidade, se transfiran facultades concretas mesmo dentro deses bloques competenciais, que non afecten ás potestades estatais sobre estas materias<sup>23</sup>. Nese sentido, a proposta do Presidente da Xunta non chega a esgotar as posibilidades constitucionais de descentralización.

Sentada a lexitimidade constitucional da proposta de descentralización cabe preguntarse agora se esa proposta vén esixida pola propia Constitución, no sentido de que obrigue os poderes públicos (as institucións xerais do Estado) a realizaren a descentralización para se axustaren ós principios constitucionais.

### 3.2. A proposta de descentralización e os principios constitucionais

Para que a proposta de descentralización viñese esixida pola Constitución tería que haber principios constitucionais que obrigasen nun sentido moi claro e lineal ós poderes públicos (algo que, por certo, semella xa

incompatible coa propia estrutura dos principios constitucionais). Non é ese o caso dos que se argumentaron como finalidade última da descentralización e que fan referencia á racionalización da actividade administrativa. Vimos xa que eses principios deben ser operables (co control último do Tribunal Constitucional, naturalmente) por cada Administración, coa liberdade que dá a pluralidade de opcións que a Constitución permite para o desenvolvemento dunha política propia polas maiorías no poder.

Tampouco parece que sexa o caso dos principios constitucionais que inspiran o Estado autonómico. Non o é, desde logo, o de autonomía, que ten o seu reflexo vinculante nas competencias estatutarias das Comunidades Autónomas. Tampouco os de unidade e solidariedade, pois debe se-la maioría no poder a que decida, dentro dos límites constitucionais, a política máis axeitada para a realización deses principios.

En suma, se a proposta de descentralización non é constitucionalmente ilexítima, pero tampouco é constitucionalmente esixida, ¿cal é a conclusión a que nos leva a análise constitucional desta proposta? Pois a conclusión é bastante clara: a proposta de descentralización non debe conectarse (máis alá dos límites constitucionais establecidos no art. 150.2) coa Constitución, nin para admitila nin para rexeitala. Non nos presenta un problema xurídico-constitucional sobre o que se deba pronuncia-lo constitucionalista, senón unha mera cuestión de negociación política entre os poderes territoriais e o poder xeral do Estado. Con isto chegamos ás conclusións sobre a proposta de *Administración única* e a súa incardinación dentro do marco constitucional do Estado autonómico.

## Conclusiones

A proposta de *Administración única* realizada polo Presidente da Xunta de Galicia responde a un intento de racionalización administrativa máis ca a unha reivindicación de competencias en sentido estricto. Ese intento de

racionalización administrativa require, non obstante, unha descentralización operada pola vía do art. 150.2 CE a prol das Comunidades Autónomas.

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 mailo 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 única* 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 debe utilizar para produci-la. O seu límite constitucional é o definido (de xeito certamente impreciso) no artigo 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, por tanto, contradictorio co Estado autonómico.

Pero esa 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, tan só, dun mecanismo aberto á negociación política entre os poderes públicos implicados (xerais do Estado e territoriais) que pode ser activado libremente polas institucións xerais do Estado e coa extensión e intensidade que consideren oportunas (dentro dos seus límites constitucionais). Por afectar a competencias extraestatutarias, pode ser, do mesmo modo, desactivado coa mesma liberdade (sempre que iso 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 sobre *Administración única* non debería ser axuizada, xa que logo, desde unha perspectiva xurídico-constitucional. Non presenta problemas xurídicos que deban ser resoltos nesa sede, senón problemas políticos que poden ser solucionados mediante a negociación e o consenso entre as diversas institucións implicadas. 