

Xaime  
Rodríguez-Arana  
Muñoz

Catedrático de  
dereito administrativo  
Universidade da Coruña.  
Director da Escola Galega  
de Administración Pública.

# Reforma administrativa e Estado autonómico

## **1. *Introducción***

A realización das presentes xornadas supón, en por si, un acontecemento de grande relevancia pois hoxe xa case ninguén dubida que o futuro do Estado autonómico é un dos temas máis importantes do momento presente. Por iso, a miña felicitación á Fundación Cánovas del Castillo que, unha vez máis, acerta no tema e no tempo e nos permite reflexionar en voz alta sobre unha das cuestións que máis lles preocupan ós cidadáns.

Antes de comeza-la miña exposición, quero facer unha observación preliminar que pode explica-lo contido desta disertación. Quen lles fala é un xurista, un profesor de dereito que segue a explicar na facultade, agora só nos cursos de

doutoramento, pero é un profesor que leva seis anos dirixindo escolas de formación de funcionarios. Coméntoo porque me parece interesante recoñecer, de acordo coa maioría dos profesores que se dedicaron á organización administrativa, que, desgraciadamente, levamos moitos, moitos anos, estudiando a Administración desde distintos aspectos e, sen embargo, esquecemos que a Administración non é un fin en si mesma, senón, como sinalara hai xa moito tempo Santi Romano, unha función de servicio ós cidadáns. Esta reflexión, que non é superflua, está nas entrañas mesmas, por citar un documento relevante, do Informe do *National Performance Review* elaborado polo vicepresidente AL GORE e presentado ó presidente Clinton o 7 de setembro de 1993.

Este informe, que leva como título “Crear unha Administración pública que funcione mellor e custe menos”, comeza facendo referencia a “unha Administración que traballe para os cidadáns”. Este é, na miña opinión, o *punctum dolens* de calquera proceso de reforma ou modernización administrativa: que se teña ben claro que o dono, que o propietario da Administración pública é o cidadán; que o que manda é o cidadán e que a Administración se xustifica, non só constitucionalmente, senón existencialmente como unha organización ó servicio do interese xeral.

A Administración pública do Estado social e democrático de dereito, como é ben sabido, é unha organización que debe distinguirse polos principios de legalidade, de eficacia e de servicio. Legalidade porque o procedemento administrativo non é outra cousa ca un camiño pensado para salvagarda-los dereitos e intereses lexítimos dos cidadáns. Eficacia porque hoxe é perfectamente esixible á organización administrativa que ofrezca produtos e servicios públicos de calidade. E servicio, sobre todo, porque non se pode esquecer que a xustificación da existencia da Administración, como xa dixen, se atopa no servicio ós intereses colectivos. Por iso, as distintas potestades e poderes públicos son manifestacións concretas desa idea de servicio público que, non se debe esquecer, debe ser tamén unha das notas definidoras das persoas que traballan no sector público. É máis, atreveríame a dicir que unha das materias pendentes da Administración pública do noso tempo é recuperar, dunha maneira efectiva, a imaxe de servidora da sociedade e dos seus cidadáns.

A configuración do Estado social e democrático de dereito supón unha nova funcionalidade da Administración pública. En efecto, a Administración, ó xestiona-los intereses colectivos, non ten xa que se impor fronte ós cidadáns. Máis ben, debe propiciar fórmulas ou medidas que impliquen a colaboración da sociedade, e polo tanto dos cidadáns, na elaboración dos criterios rectores que impulsen os intereses colectivos. Noutras palabras, a Administración xa non é dona do interese público senón que está chamada, pola súa inserción no Estado social e democrático de dereito, a articular unha adecuada intercomunicación cos axentes sociais para defini-las políticas públicas. Quere iso dicir que os cidadáns non deben ser só suxeitos pasivos das potestades públicas, senón que deben aspirar a ser lexítimos colaboradores e protagonistas da propia Administración para a xestión dos propios intereses que lles afecten. Desde esta perspectiva pódese entender mellor a función de promoción dos poderes públicos. Esta aproximación, non o oculto, apóiase na consideración, prevista na Constitución, de que os dereitos fundamentais e a dignidade da persoa son as bases da orde política e a paz social. Deste xeito pódese entender que os poderes públicos teñen a misión de crear un clima no que os cidadáns poidan exercer-los seus dereitos fundamentais e poidan colaborar coa propia Administración na xestión dos intereses públicos. Os dereitos fundamentais xa non son só ámbitos exentos da actuación dos poderes públicos, como recoñeceu reiteradamente o noso Tribunal Constitucional, senón elementos e liñas directrices do conxunto da actividade da Administración. Neste contexto, nesta dirección, penso que estaremos máis cerca dun aparato público que oferte servicios de calidade e que promocióne os dereitos fundamentais dos cidadáns.

En realidade, a necesidade de supera-lo actual caos administrativo vén xustificada precisamente porque o Estado, as comunidades autónomas e os entes locais son partes do Estado, están ó servicio da persoa e non ó revés como veu sendo a norma nos últimos tempos, sobre todo da man dese Estado do benestar que debemos reinventar para que sexa, efectivamente, de benestar para o home, non de destrución do home.

É necesario, ademais, non esquecer que este tempo que nos tocou vivir é unha época de constantes e acelerados cambios. En concreto, parece que xa ninguén dubida da

crise do chamado Estado do benestar. Certamente, os síntomas de esgotamento son evidentes. Pero, unha actitude responsable, lonxe de se recrear no ocaso dun modelo que fracasou, debe asumir que o sistema se foi derrubando porque non foi sensible precisamente ós seus propios postulados. O gasto público disparouse sen criterios de racionalidade e a burocracia, a todopoderosa burocracia, foi a principal protagonista esquecendo, unha vez máis, que o auténtico eixe de toda política pública está, e atópase, no home, na persoa que, non só é suxeito de dereitos, senón que é destinatario de servicios e bens, moitos dos cales están en franca relación co seu libre desenvolvemento que, como sentenciou solemnemente o artigo 10.1 da nosa Constitución, repito, é un dos fundamentos da orde política e a paz social.

Hai poucos días, relendo vellos papeis que un vai gardando e que, sen embargo, despois nunca se sabe onde están, detívenme gratamente impresionado ante un artigo de Edgar Morin, director de Investigación no Centro Nacional da Investigación Científica de Francia. Morin, como saben vostedes é, quizais, máis coñecido como un dos teóricos socialistas máis agudos que como funcionario de investigación. Agora gustaríame comentar moi brevemente un traballo seu publicado en decembro de 1993 que leva como título "A solidariedade e as solidariedades". Morin, na súa análise, sinala con claridade que a pesar de que os gastos sociais aumentaron da man do todopoderoso Estado do benestar, sen embargo a calidade na atención do home marxinado concreto é aínda unha quimera. Se cabe, o paradoxo é patente, aumenta a solidariedade administrativa, pero "esta é insuficiente, impersoal, burocrática e non responde ás necesidades concretas, inmediatas e individuais".

A razón é ben clara e así o admite Morin. O problema da solidariedade concreta e individualizada é irresoluble no marco tradicional dunha política que se practica por decreto ou programa. A solución, unha vez máis, vén da man, así o recoñece o profesor Morin, dunha política que esperte e estimule. Noutras palabras, os poderes públicos deben fomentar e axudar a que tantas persoas que traballan pola solidariedade leven a bo termo os seus proxectos. Unha vez máis compróbase que os poderes públicos, en tantas e tantas ocasións, deben te-la intelixencia de potencia-las iniciativas sociais que, non o esquezamos, son as que dan a temperatura da vida democrática dun país. Nos Estados Unidos,

como se sabe, o peso cualitativo e cuantitativo do chamado “terceiro xestor”, como xestor de servicios sociais é un dato, como reconece David Osborne, para a reflexión.

Non se trata, sen embargo, de analizar *in extenso* as causas da crise do Estado do benestar. Máis ben, interesa deixar claro que este momento histórico facilita a tarefa de reflexionar sobre os problemas da xestión pública e da reforma e modernización administrativa. Porque, o que está claro é que o comportamento do sector público debe reformarse. Como sinalou Crozier, “a crise da xestión pública é universal” e a súa apelación, loxicamente constitúe xa un manido *ritornello* cando, ou ben políticos ou ben académicos, se refiren ós modelos que ordenan a prestación dos servicios públicos.

Pensarán vostedes, pero ¿esta reflexión, que ten que ver coa reforma administrativa e o Estado composto? Na miña opinión, é moi importante sinalar que a crise do Estado do benestar, que a crise do intervencionismo, debe superarse buscando novas formas de administrar os recursos públicos e buscando novos esquemas organizativos máis sinxelos, menos custosos, e máis próximos ás necesidades concretas do cidadán moderno. Pois ben, a idea da Administración común, ordinaria ou única parte destes postulados e, no marco da nosa Constitución, e a partir do principio de subsidiariedade, hoxe de grande actualidade no dereito europeo, presenta a necesidade de que os servicios públicos sexan prestados pola Administración pública máis próxima e que se atope en mellores condicións de ofrecer produtos de calidade tal e como esixen hoxe os cidadáns do Estado social e democrático de dereito.

¿Que é pois o que pasou? Que aumentou desproporcionadamente o gasto público. En efecto, un recente informe da OCDE puxo de relevo que o gasto público seguiu crecendo nos 24 países industrializados durante a década dos 80 como porcentaxe do Produto Interior Bruto, desde unha media do 37% en 1979 ó 40% en 1989. Certamente, non creceu ó mesmo ritmo ca nos 70 e, en honor á verdade, debe sinalarse que, desde 1982, en que se chegou a alcanzaló 41%, operouse un descenso apreciable. É verdade, en Francia e Alemaña produciuse unha lixeira diminución, aínda que, iso si, se encontran por riba da media. Nos Estados Unidos, segundo este informe da OCDE, a porcentaxe do gasto público aumentou na pasada década do 32% ó

37%. En Grecia alcánzase o 61% e é Xapón, co 33% e Suíza, co 30% os países co menor gasto público. España parece que foi un dos países co maior crecemento neste capítulo, alcanzando o 36%.

Pois ben, parece que nos anos 90, malia as políticas de contención do gasto público, este concepto seguirá crecendo. Entre outros motivos porque é necesario realizar obras de infraestrutura, porque o evidente envellecemento da poboación obriga a aumentar gastos en sanidade ou pensións, porque é custosa a protección do medio ambiente, e porque a calidade do ensino ou da sanidade xeran importantes recursos financeiros. A cuestión non é, soamente, constatar estas realidades. Na miña opinión, o problema que hai que resolver é o da desproporción entre gasto público e calidade de servizos que se está producindo. Por iso, a OCDE aconsella, no canto de radicais recortes presupostarios, mellora-la eficiencia do sector público a través de medidas desreguladoras ou privatizadoras. Así, recoméndase introducir-lo sistema do cheque sanitario ou escolar e contratar co sector privado servizos xestionados pola propia Administración pública. No fondo, penso que se trata de levar á práctica, neste campo, a necesaria configuración dos intereses colectivos a través de institucións sociais, desmantelando así unha perspectiva, xa caduca, de patrimonialización dos intereses sociais polo sector público.

Neste contexto, pois, a necesidade de simplificar e racionaliza-la Administración pública constitúe un dos eixes centrais de calquera reforma administrativa que pretenda achegar-lles de verdade o aparato público ós cidadáns.

Non pretendo, nin moito menos, no tempo do que dispoño, abordar *in extenso* a cuestión en todo o seu detalle, da Administración común, ordinaria ou única. Sen embargo, paréceme conveniente tratar algúns dos aspectos de maior interese, que non son poucos, que presenta este tema, tendo en conta que a "Administración común" é unha fórmula organizativa moi ampla que parte da necesidade de adapta-la planta actual da Administración pública ó marco constitucional e que parte, tamén, de que as comunidades autónomas e os entes locais son Estado e que, polo tanto, o interese xeral xestiónase polo aparato administrativo como unidade.

## 2. Constitución e Administración pública

En efecto, a proposta de Administración común, única, ordinaria ten a súa causa na necesidade de adecua-la estrutura e o funcionamento da nosa Administración pública á Constitución de 1978. A realidade é que a idea de Administración común, ordinaria ou única, como se queira, supuxo, pois, un fito importante na ciencia da Administración pública no noso país e reflectiu algo que, en verdade, non está, nin moito menos, resolto. Efectivamente, cambiou o modelo de Estado e, sen embargo, a organización administrativa, sen prexuízo de leves retoques, segue a se-la mesma. Suponse que o Estado autonómico debe posibilitar que as distintas comunidades autónomas dispoñan dunha Administración propia para facer posible a xestión dos intereses colectivos. A estrutura existe, é verdade, pero lamentablemente nin está adecuada á realidade de competencias nin dispón dos medios necesarios e, tampouco está de acordo coa dimensión da Administración periférica do Estado no territorio das comunidades autónomas.

É evidente que a Administración pública do vixente Estado social e democrático, que se estrutura como Estado composto, non pode se-la mesma cá do Estado unitario anterior<sup>1</sup>. Estamos nun Estado composto que descansa nunha distribución territorial do poder que se traduce nunha distribución, a repartición de competencias. En realidade, a falta de concreción do título VIII da Constitución tentou obviarse insuflando na letra dos seus preceptos o espírito do federalismo de cooperación ou de execución, con reiteradas referencias ó constitucionalismo alemán e americano<sup>2</sup>. Sen embargo, a utilización do dereito comparado ten os seus límites e nin a letra nin os antecedentes da Constitución permiten razoablemente chegar á configuración do Estado autonómico como federal, ó estilo alemán e moito menos americano. Outra cousa é que as técnicas do federalismo de cooperación ou de execución non sexan útiles para o desenvolvemento e eficaz realización do Estado composto, no que os estatutos teñen un carácter decisivo do que carece o federalismo<sup>3</sup>. É dicir, ningunha interpretación abusiva do texto constitucional se realiza cando pretende aproveitarse deses instrumentos que conectan con naturalidade cos principios de solidariedade (artigo 2 da Constitución española) e de eficacia ó servizo

<sup>1</sup> J. L. Meilán, "Estado autonómico y administraciones públicas", conferencia pronunciada nas Xornadas de estudio sobre a Administración única, EGAP, 25 de setembro de 1992.

<sup>2</sup> J. L. Meilán, cit., p. 12.

<sup>3</sup> J. L. Meilán, cit., p. 14.

da realización do Estado social e dos intereses xerais (artigos 9.2 e 103 da Constitución española<sup>4</sup>.

A proposta de Administración común, ordinaria, preferente, sincronizada ou única xorde dunha concreta experiencia de Administración territorial trala cal non é difícil alcanza-la convicción da necesidade de que o complexo sistema de relacións entre as distintas administracións que conflúen no Estado español, evolucione na busca da súa propia lóxica<sup>5</sup>. E esa necesidade, xorde da tarefa, sorprendentemente non iniciada aínda, de adecua-la propia Administración pública ós parámetros constitucionais. Así o sinalou Muñoz Machado, cando escribía que “es cierto que la Administración es una criatura delicada que hay que tratar con tiento, pero no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado...”. Polo tanto, a grande reforma administrativa consiste en adecua-la planta da Administración pública ó texto constitucional e moi especialmente ó chamado Estado autonómico, iso si, sen esquecermos los entes locais. Levamos máis de dez anos de andaina constitucional e, como é obvio, esta cuestión constitúe unha materia pendente que habería que comezar a preparar. Ben é verdade, sen embargo, que o Proxecto de lei do réxime xurídico das administracións públicas e procedemento administrativo común, sería unha boa oportunidade. Polo tanto, a proposta de Administración común, lonxe de cuestionar o modelo de Estado previsto na Constitución, trata de definir tódolos instrumentos que permitan a plena efectividade do modelo do Estado constitucional, desde o punto de vista da función administrativa<sup>6</sup>. Por iso, a Administración común potencia o Estado impulsando as comunidades autónomas e os entes locais.

O esquema de Administración pública vixente cando se promulgou a Constitución, dificilmente pode se-lo instrumento válido para levar a cabo, ata onde a propia Constitución demanda, as funcións dun Estado politicamente descentralizado<sup>7</sup>. Durante estes anos, apareceron novas organizacións administrativas complexas que, lonxe de supli-lo aparato administrativo do Estado no seu territorio, superpuxéronse nun exercicio de difícil entendemento. Aumenta, loxicamente, o aparato administrativo das comu-

<sup>4</sup> J. L. Meilán, cit., pp. 14-15.

<sup>5</sup> F. Serna Gómez, “Administración única para Galicia: unha proposta aberta”, conferencia pronunciada na EGAP o 24 de setembro de 1992, dentro das Xornadas de estudio sobre Administración única, p. 3.

<sup>6</sup> F. Serna Gómez, cit., p. 6.

<sup>7</sup> F. Serna Gómez, cit., p. 8.



nidades autónomas e, paralelamente se incrementa a presenza administrativa do Estado nos territorios autonómicos nun marco no que se produciu un proceso de descarga de importantes competencias, a execución e a xestión das cales pasou a mans das comunidades autónomas<sup>8</sup>. O caso da área de cultura e da de asuntos sociais é tan evidente que non merece maior comentario. É dicir, a Administración común supón reduci-la Administración do Estado, e tamén a autonómica, para facer posible, real, que iso que dicimos tódolos administrativistas da Administración local, “que é a máis próxima ó cidadán”, sexa verdade desde o punto de vista da eficacia.

A realidade, guste ou non, é a de non poucas duplicidades administrativas que se produciron, no mellor dos casos, por non ter claro o modelo constitucional de Administración pública.

O profesor Sánchez Morón, nun recente estudio sobre a “Racionalización administrativa e a organización territorial<sup>8</sup>”, comeza pondo de manifesto a evidente situación de complexidade que caracteriza as nosas administracións públicas: duplicidade, falta de coordinación e que “hoy existe un difundido desexo de simplificación administrativa, de eficacia prestacional, cualquiera que sea la Administración responsable de cada servicio<sup>10</sup>”.

A desburocratización ou se se quere a redución dos trámites administrativos que non afecten ós dereitos fundamentais dos cidadáns, é outro aspecto clave dun proceso de reforma e modernización administrativa. Por iso, o profesor Caiden, un dos maiores expertos mundiais en reformas administrativas, sinala que “a burocracia e o papeleo excesivo son unha lacra para todo o mundo e que o fenómeno consiste en eliminar procesos e procedementos administrativos innecesarios e aparatosos é suprimi-lo odioso traballo de oficina”. Neste sentido, a reforma administrativa da Xunta de Galicia simplificou e informatizou xa máis de 700 procedementos administrativos. Nesta materia hai que ter man firme porque todos coñecemos a capacidade, case infinita, da estrutura administrativa de intentar trámites, por innecesarios que parezan, con tal de salvagarda-la posición de privilexio.

A Administración común, ordinaria ou única, tal e como eu a entendo, é unha manifestación do que o profesor Sán-

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> M. Sánchez Morón, “Racionalización administrativa y Organización territorial”, *REDC* nº 40, pp. 39 e ss.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*, p. 40

chez Morón entende por racionalización administrativa; a saber: “asignación precisa de funciones y adecuación de estructuras a las mismas, (...) reducción de conflictos paralizantes entre Administraciones públicas, (...) elemento importante de la contención del gasto público...”. A reforma administrativa que trae consigo a chamada Administración única enmárcase nesta dirección de axuste das estruturas administrativas ó modelo de Estado composto, de eliminar as duplicidades administrativas, e de reduci-lo gasto público porque a Administración non é un fin en si mesma, é unha organización ó servicio das necesidades colectivas dos cidadáns.

Por outra parte, o artigo 103.1 da Constitución española, tan importante, refírese á Administración pública, non ás administracións públicas. Sen embargo, o emprego do singular é comprensivo do xénero e non exclúe, nin moito menos a pluralidade de administracións. Sobre todo, o que se quere dicir é que, máis importante que predeterminar un concreto modelo de relación entre as administracións que conflúen no territorio do Estado, o decisivo é salvagarda-lo correcto cumprimento da función administrativa no seu conxunto, polo que o modelo será tanto máis válido canto máis asegure o cumprimento da dita función. Por iso, se as comunidades autónomas deben dotarse dun propio aparato administrativo, é para que estas novas organizacións administrativas, lonxe de actuar en paralelo coa organización propia estatal existente na Comunidade Autónoma, asuman o conxunto da actuación administrativa no dito territorio, sobre todo porque, en virtude do principio de subsidiariedade, se encontran en mellores condicións de xestionar los intereses colectivos<sup>11</sup>.

A cuestión da Administración común, como moi ben apuntou Serna Gómez, non é a opción entre unha Administración periférica estatal, unha autonómica ou unha local, senón en decidir que dimensión ha de ter no territorio a organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir coa autonómica asentada no mesmo territorio e cal debe se-la operatividade das administracións locais. É dicir, ¿serve mellor ós principios do artigo 103.1 da Constitución española unha única instancia administrativa de execución, ou é necesario garantir dobremente o cumprimento destes principios con dúas ou tres administracións actuando en paralelo no mesmo territorio?<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> F. Serna Gómez, cit., pp. 10-11.

<sup>12</sup> F. Serna Gómez, cit., p. 11.

Todo isto non significa que non exista, constitucional e racionalmente falando, o concepto de unidade da Administración. Non, por suposto, desde o punto de vista orgánico (onde a regra será xusto a pluralidade), pero si nunha consideración funcional, onde o cidadán é cada día máis esixente para que non se lle enfronten criterios distintos (e aínda contrapostos) fronte, por exemplo, a unha actividade empresarial. Unidade da Administración, pois, non significa monolitismo nin xerarquía, nin moito menos en mans do poder central.

Non fai falta dicir que o noso deseño administrativo actual é disfuncional. Un simple repaso da xurisprudencia constitucional sobre conflitos de competencias nas comunidades históricas en determinadas materias (sanidade e agricultura, fundamentalmente) pon de manifesto, xa na mera formulación dos preitos, que o Estado se reservou unha serie de funcionarios cunha xornada de traballo que cómpre encher como sexa.

En síntese, unha vez que, de entre as varias opcións constitucionalmente posibles, se optou pola emerxencia das comunidades autónomas e os entes locais e a súa dotación ás mesmas cos máis importantes resortes de poder sobre o seu territorio, debe, de inmediato, proclamarse o seu carácter de administracións “de dereito común”, reducindo a presenza directa do Estado no seu territorio a supostos excepcionais e potenciando, ademais, a Administración local que sexa, de verdade, unha Administración eficaz e de verdade próxima ós cidadáns.

### ***3. Estado e Administración común, ordinaria ou única***

As comunidades autónomas son, coma os entes locais, Estado. O interese xeral non se xestiona unicamente a través da Administración do Estado senón tamén mediante a actuación administrativa autonómica e local. A proposta de Administración común, ordinaria ou única non presenta, na miña opinión, un novo esquema de distribución de competencias. Busca, iso si, a adecuación da estrutura administrativa ós principios da Constitución. Supón, está claro, un maior protagonismo na execución para as comunida-

des autónomas e para os entes locais sen que ese aumento de presenza administrativa supoña ningunha perda de poder de competencias estatais, que seguirán na titularidade do Estado.

Recentemente, o profesor Parejo cuestionou agudamente este tema con ocasión dun estudio titulado "Algunas reflexiones sobre el poder público, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única". Certamente, como reconece Parejo Alfonso, as comunidades autónomas son Estado, como tamén son Estado os entes locais. Este feito, capital, non se desvirtúa, nin moito menos, todo o contrario, porque as comunidades autónomas e os entes locais aumenten a súa carga administrativa. Trátase de que o conxunto funcione mellor e que, en definitiva, o cidadán reciba servicios de maior calidade con menor custo. Por iso, nin as comunidades autónomas deben apropiarse do que é "de esencia" estatal, nin os entes locais deben aspirar a desnaturalizala operatividade do chanzo autonómico. No fondo, a idea da Administración común, ordinaria ou única, que é unha reflexión xeral sobre o fundamento do aparato público, intenta clarificala marxe de actividade dos ditos poderes para que, de acordo co momento de evolución do Estado composto, Estado, comunidades autónomas e entes locais, poidan desenvolver mellor a función constitucional.

Por outra parte, a consideración que fai neste punto sobre a Administración local o profesor Parejo é moi importante e de capital transcendencia porque a doutrina da Administración común, ordinaria ou única esixe necesariamente que sexan os entes locais os que presten un maior número de servicios e operen unha elevada carga administrativa.

A doutrina da Administración común, ordinaria ou única nunca podería negala existencia de España como instancia política. O Estado ten unha función de garanti-la solidariedade entre tódolos pobos de España e ten igualmente unha misión de facer efectivos os dereitos fundamentais e as liberdades públicas que, como é obvio, constitúe un reto imponente e que, non só lle dá contido á actividade estatal, senón que permite pensar no carácter imprescindible do propio Estado. A teoría da Administración común, ordinaria ou única non supón unha exacerbación do local sen máis, trátase dunha operación para que o conxunto funcione mellor. Pero, para iso, hoxe esíxese unha actitude de

xenerosidade por parte do Estado, que debe facer fronte ás novas esixencias dese vello principio, o da subsidiariedade, que tanta forza ten neste tempo presente. En fin, a formulación orteguiana de que ó Estado lle corresponde mante-lo suxestivo proxecto de vida en común, é cada vez máis certa, e cada vez esta función do Estado é de maior importancia. Agora ben, o suxestivo proxecto de vida común debe realizarse no marco constitucional e, por iso, debe terse en conta a participación autonómica e local, cada vez máis importante.

A responsabilidade estatal de facer efectivo o principio de solidariedade, que implica un equilibrio económico adecuado e xusto entre as diversas partes do territorio español<sup>13</sup>, é algo que xustifica sobradamente a existencia do Estado. Pois ben, os datos que se manexan avalan o moito traballo pendente do Estado nesta materia pois as desigualdades rexionais en España están lonxe de ser pequenas. Iso require unha actuación do Estado para obter un desenvolvemento autonómico harmonioso e equilibrado no que reduzan as diferencias entre as comunidades favorecidas ou desfavorecidas. En definitiva, como escribe Meilán, se o Estado non asegura que as partes do todo non sigan traectorias que as vaian afastando entre si, ¿en que encontraría a súa xustificación? ¿no recordatorio dun pasado común?<sup>14</sup>.

Hoxe, vivimos nun Estado composto no que os intereses colectivos se xestionan a través do propio Estado, das comunidades autónomas e dos entes locais. O Estado ten, como quedou claro, unha máis que sobrada xustificación para a súa existencia. Do mesmo xeito, as comunidades autónomas deben xoga-lo papel asignado na Constitución de acordo co carácter aberto que ten o título VIII da Constitución. Neste marco, a Administración común, ordinaria ou única é unha boa vía para a paz e a concordia, pois trátase de facer efectivos os principios que presiden o sistema de relacións Estado-comunidades autónomas: solidariedade e cooperación.

No noso tempo, federalismo e rexionalismo son fenómenos de indubidable actualidade e transcendencia pois o modelo clásico-weberiano de estrutura burocrática fracasou e experimentouse xa unha e mil veces a denominada euforia da participación (Schmitt-Graeser). En fin, as administracións territoriais, pola súa proximidade ó cidadán, poden facer posible con máis facilidade que a sociedade

<sup>13</sup> Vid. J. L. Meilán Gil, "La justificación del Estado", *La Voz de Galicia*, 2.X.92, p. 10.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

poida gozar de mellores servicios públicos. Pois ben, un aspecto común a tódalas fórmulas de descentralización do poder político, aínda que pareza paradoxal, é o paulatino fortalecemento das instancias centrais do poder sen prexuízo da solidez das instancias rexionais ou federais. É o que hai tempo vaticinara James Bryce ó dicir que os modelos federais non son senón etapas nun camiño cara á unidade estatal. Sen embargo, a experiencia demóstranos que nestes sistemas fixo fortuna o chamado federalismo cooperativo como fórmula de necesaria cooperación e coordinación.

O título VIII da Constitución española, como ben se sabe, non deixa de ser un paradigma de ambigüidade. O seu carácter aberto, suxeito a interpretacións alternativas por forzas políticas distintas é, por exemplo, a causa dos douscentos anos de vida da Constitución norteamericana. A capacidade de manobra do título VIII ábrelles as portas, tanto ó modelo moi próximo ó do Estado integral da Constitución de 1931, coma a unha formulación case federal na medida en que as comunidades autónomas veñen asumindo un volume crecente de competencias, dun lado; e doutro, porque ese proceso de asunción de competencias véñse operando nun grao cada vez máis homoxéneo. Ademais, o federalismo cooperativo foi o presuposto que explica os mecanismos de cooperación, de coordinación e de control que veu introducindo o noso ordenamento e, doutra banda, o elemento impulsor do chamado federalismo de execución, sistema que tende a asegurar un eficaz cumprimento das disposicións das instancias centrais e cunha metodoloxía que resume o artigo 149.1. CE. Neste esquema, o artigo 149.1.1 resume maxistralmente a principal función do Estado: asegurar que “tódolos españois teñan os mesmos dereitos e obrigas en calquera parte do territorio español”.

O Estado, polo tanto, ten unha clara xustificación e a teoría da Administración única, polo menos como eu a entendo, só aspira a que a Administración do Estado en territorio autonómico se adecúe á realidade competencial nun marco de subsidiariedade e solidariedade.

É certo que os novos tempos, as transformacións sociais e a complexidade inherente supuxeron a crise de moitos conceptos e esquemas que se tiñan case por cerrados. Por exemplo, a caída do “muro de Berlín” fixo fracasar toda unha ideoloxía que parecía non ter fisuras e que pretendeu

confiarlle ó Estado a vida e a facenda dos cidadáns. Os movementos nacionalistas acontecidos precisamente nos países ex comunistas poden xustificarse precisamente porque o Estado se utilizou, non para salvagarda-las liberdades cívicas e os dereitos fundamentais dos cidadáns, senón para beneficio duns poucos. Hoxe o Estado, nun mundo no que rexorden con forza inusitada as instancias *supra* e *infra* estatais, non parece que vaia desaparecer. Xa o sinalou, con indubidable sabedoría, Santi Romano nunha das súas célebres sentencias: “un principio parécenos resultar cada vez máis esixente e indispensable: o principio dunha organización superior que unha, tempere e harmonice as organizacións menores en que a primeira vai especificándose”. É dicir, o Estado ten un papel moi importante: asegura-lo principio de solidariedade entre tódolos pobos de España e garanti-lo libre exercicio para tódolos españois dos dereitos fundamentais.

#### 4. Administración única e orde constitucional

Como ben se sabe, a principal crítica xurídico-constitucional formulada para a proposta de Administración única foi realizada polos profesores Peces Barba e Parejo e Aguiar en virtude dun dictame no que se estudia *in extenso* o contido da proposta e o seu engarzamento constitucional. Ademais, o propio profesor Parejo, nun brillante e recente traballo sobre o Estado autonómico<sup>15</sup>, amplía as súas teses e permítenos coñecer con máis detalle a súa opinión sobre o tema que nos ocupa.

O informe dos profesores Peces Barba, Parejo e Aguiar é un informe por instancia do Ministerio de Administracións Públicas sobre a proposta do presidente da Xunta de Administración única. Esta é a orixe do informe e non se debe esquecer porque, na miña opinión, permite entende-lo sentido dos enfoques e aproximacións que se realizan. O informe ten tres partes moi claras que obedecen ás tres formulacións académicas nas que son indiscutidos especialistas os tres catedráticos de dereito da Universidade Carlos III: filosofía xurídica, dereito administrativo e dereito constitucional respectivamente. Por evidentes razóns de tempo, só tratarei algúns aspectos do dictame que poden, penso, ser de interese neste momento.

<sup>15</sup> L. Parejo Alfonso, “Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única”, *RDA* nº 232-233.

O informe ten varios capítulos. Trala breve síntese da proposta, segue un titulado “Contraste entre la propuesta y el orden constitucional”. No devandito epígrafe reconécese con toda claridade que a interpretación constitucional “inseparable de las formulaciones preveía los dos intérpretes, de su ideología y que, la neutralidad es una mercancía imposible de encontrar, igual que la seguridad, en el mercado de la inteligencia”<sup>16</sup>. A continuación iníciase un subtítulo baixo a rúbrica “Los principios del Estado de las autonomías” onde se recordan os tres principios básicos que afectan á organización do Estado das autonomías: unidade, autonomía e solidariedade que, non o esquezamos, tamén se citan, como é lóxico, nas formulacións do propio profesor Fraga Iribarne. Do principio de unidade dedúcese con toda razón a “existencia de una Administración pública dirigida por el Gobierno del Estado (...) como una exigencia derivada de la misma idea de soberanía”<sup>17</sup>. Do principio de autonomía e do de unidade, extráese que “existen cuatro ámbitos en el ejercicio del poder político a través del derecho en el Estado, que todos ellos son Estado (unidad) pero que actúan desde distintas perspectivas, por sus órganos políticos y administrativos, por el territorio al que se extiende su competencia y por las competencias que ejercen (autonomía): instituciones centrales del Estado, autonómicas, provinciales y locales”<sup>18</sup>. E, como é lóxico, estes catro ámbitos de poder político supoñen catro administracións distintas; a súa “coexistencia (...) forma parte del sistema jurídico español. Forzar esa distribución, desequilibrando as competencias de cualquiera de los niveles solo es posible a través de una auténtica mutación constitucional”<sup>19</sup>. Sen embargo, a doutrina da Administración única encaixa perfectamente no sistema. Aínda máis, é unha forma de perfección do sistema e supón reformula-lo exercicio das competencias ó ámbito territorial propio. Convén recordar esta idea neste punto porque non poucas veces se fixeron, e se seguirán a facer, lecturas que permitan pensar que a Administración común, ordinaria, preferente, non repetitiva, sincronizada ou única implica elimina-las outras administracións, a local e a provincial. Todo o contrario, é o inicio dun necesario movemento descentralizador cun último destinatario que é a Administración municipal e a local. Do contrario, a formulación non tería sentido e si que podería afectar ós límites constitucionais.

<sup>16</sup> G. Peces-Barba, L. Parejo, L. Aguiar, Dictamen sobre la constitucionalidad de la propuesta de Administración única formulada por el presidente de la Xunta, Madrid, 30 de maio de 1992, p. 7.

<sup>17</sup> Dictame, cit., p.11.

<sup>18</sup> Dictame, cit., p.12.

<sup>19</sup> *Ibidem*.



En fin, parece que os redactores do informe interpretan en sentido literal a expresión Administración única, esquecendo a referencia ás administracións locais: “el principio de autonomía no debe pues, dise no dictame, ser interpretado como que favorece y orienta hacia una Administración única, si se quiere ser coherente, con el valor solidaridad, con el pluralismo y la igualdad, valores superiores del artículo 1.1 CE y guía general de interpretación de todas las normas y de todos los subsistemas del derecho español”<sup>20</sup>. Certo, pero non o é menos que o principio de autonomía política pode, e debe, axudar a buscar fórmulas organizativas que melloren a calidade dos servicios públicos e permitan unha maior proximidade da Administración ó cidadán. Aínda máis, cando se ofrece una proposta nesta liña para o resto das comunidades autónomas e para os entes locais, é obvio que se está a facer un efectivo exercicio de solidariedade.

O dictame dedícalle un capítulo a estudia-la doutrina da Administración única á luz do federalismo de execución. Sobre este particular, antes de efectuar los comentarios pertinentes, debe quedar claro que o federalismo de execución non é posible aplicalo no seu estado puro no dereito español. A súa referencia, sen embargo, axuda a entende-lo novo peso que deben te-las comunidades autónomas e entes locais como entes de xestión de todas aquelas materias que, por razón do territorio e polo seu irrefutable vínculo co interese rexional e local, deben operar. É mester neste punto insistir en que a Administración única, no momento actual, non supón, sen máis, a afirmación radical de que as administracións autonómicas deben converterse nas estruturas ordinarias de execución da lexislación do Estado. O que si implica, na miña opinión, é que a aplicación administrativa da distribución institucional de competencias non é nin racional, nin económica, nin trae consigo unha maior eficacia, nin supón un achegamento proporcional da maquinaria administrativa ós cidadáns. É dicir, trátase dunha nova técnica de organización administrativa ó servicio dos principios constitucionais. Para os insignes profesores da Universidade Carlos III a Administración única non é máis cá aplicación do federalismo de execución. Por iso, o esquema que se propón non é posible lóxicamente. Sen embargo, a tese da Administración única non é máis que o *aggiornamento* da Administración pública ós preceptos e principios

<sup>20</sup> Dictame, cit., p. 15.

constitucionais. E iso non é posible a partir do federalismo de execución, senón tendo en conta a operatividade dos artigos 148, 149 e 150 CE e dos estatutos. É lóxico, por outra parte, que a Constitución, que é unha norma viva, se vaia adaptando, dentro dos seus principios, á realidade. E hoxe a realidade é a que hai. Por iso, resulta perigoso afirmar que a Administración única supón refunda-lo Estado, salvo que, como parece, se identifique Administración única co sistema propio de execución administrativa vixente, por exemplo, no federalismo alemán ou austríaco. Certamente, unha lectura atenta do artigo 149.1 CE que, en teoría, enumera as competencias exclusivas do Estado, permite pensar que, en moitas materias, existe actividade das comunidades autónomas de carácter administrativo. É dicir, "no caso español resulta evidente que non existe habilitación constitucional expresa que imponha ou, máis moderadamente, oriente cara a unha descentralización xeneralizada da execución das leis estatais ó modo do federalismo alemán ou austríaco"<sup>21</sup>. O que ocorre é que o título VIII da Constitución, como reconece maioritariamente a doutrina, constitúe un título aberto que debe ir perfeccionándose a partir da propia virtualidade e potencialidade que encerran os seus preceptos, que non é pouca. Polo tanto, aínda que a Constitución certamente non impuxo un concreto modelo de Administración pública, tamén é certo que o marco da norma constitucional proporciona un conxunto de principios que, desde un punto de vista organizativo, permiten propor un maior protagonismo das competencias de execución autonómicas e locais. Está claro, que a Constitución non implica un modelo radical de federalismo de execución<sup>22</sup> porque o sistema español é doutra clase. Pero o que si permite a lectura dos artigos 148, 149 e 150 da propia Constitución é aumentar sensiblemente a cantidade de materias nas que é posible que as comunidades autónomas realicen tarefas de execución administrativa. A Administración única non supón importa-lo modelo alemán ou austríaco, trátase, simplemente, de adapta-lo sistema organizativo das administracións públicas ás demandas constitucionais, facendo do territorio o marco obrigado do problema e tendo en conta a operatividade do propio interese autonómico. A cuestión é que os profesores da Universidade Carlos III entenden que a proposta de Administración única non é máis cá aplicación do sistema alemán. Que iso non é así demóstrannolo os propios termos e os

<sup>21</sup> Dictame, cit., p.41.

<sup>22</sup> Vid. dictame, cit., pp. 41 e ss.

principios que avalan a doutrina da Administración única, e o feito de que no sistema alemán a execución do dereito estatal se efectúa como tarefa propia, practicamente sen controles de oportunidade, por parte dos *länder*. A doutrina da Administración única, tal e como persoalmente a entendo, ten un alcance específico, aumenta-lo número das materias, a titularidade das mesmas seguirá en mans do Estado, nas que é posible una actividade de execución administrativa por parte das comunidades autónomas. Non se trata de formular un modelo cerrado, xa que como moi ben se razoa no dictame obxecto de análise “a Constitución non contén un modelo acabado de estruturación territorial do poder (...) senón a delineación duns procesos de apertura futura<sup>23</sup>. Está claro que o Estado autonómico deseñado “polo constituínte deixou paso (...) a un modelo de estruturación territorial do poder moi próximo ó Estado federal...”<sup>24</sup>.

A última parte do dictame, de contido constitucional, titúlase “Estudio crítico do modelo administrativo da proposta de Administración única” e ten dúas partes. A primeira leva por rúbrica: “Contraste entre a Administración única e o esquema do poder público administrativo na Constitución”, e a segunda: “Análise pormenorizada dos fundamentos da proposta de Administración única”.

Vaiamos por partes. Na primeira analízase de novo a doutrina da Administración única como unha estrutura administrativa querida pola Constitución na que a Administración autonómica asume un papel parecido ó da Administración dos estados federais nos que executa tanto o dereito federal coma o dos estados membros. De novo hai que matizar: trátase de que a Administración autonómica xestione as materias directamente relacionadas co territorio e conectadas ó interese rexional, independentemente do suxeito titular das ditas materias. Repetimos, non se trata de conducir o Estado autonómico “cara a un Estado cunha Administración única (a autonómica, aínda que respectando a Administración local)”<sup>25</sup>. Trátase de aplica-la descentralización do poder político á organización administrativa dentro do marco da Constitución. Os profesores Peces-Barba, Parejo e Aguiar entenden que os preceptos constitucionais non admiten a proposta de Administración única. Iso, entre outras razóns, porque a Constitución é un “sistema e unha unidade, de xeito que o seu manexo, interpretación e apli-

<sup>23</sup> Dictame, cit., p. 42.

<sup>24</sup> Dictame, cit., p. 43.

<sup>25</sup> Dictame, cit., p. 62.

cación teñen que se producir respectando esta esencial condición”<sup>26</sup>. O dito sistema, que se lle aplica tanto á parte dogmática coma á organizativa supón, utilizando a doutrina de Hesse, que, a partir dos artigos 1.1, 10.1 e 9 da Constitución, resulte que o Estado-poder está vinculado á realización da orde política e a paz social<sup>27</sup>. Por suposto, nada que obxectar, como tamén resulta irreprochable a configuración do Estado social e a súa aplicación sobre a Constitución que os profesores efectúan posteriormente<sup>28</sup>. Do mesmo xeito, ha de se considerar moi acertado que se escriba no dictame que “a organización do Estado en instancias autónomas de poder é reflexo dunha combinación específica dos principios de unidade e autonomía e, por tanto, dunha específica concepción verbo da estrutura dos poderes públicos idónea para, segundo aquela combinación e no marco da Constitución, a realización constante desta como unidade ou sistema de convivencia nos termos predicados cabalmente pola complexa fórmula do Estado social e democrático de dereito”<sup>29</sup>. Aínda máis, a través da descentralización política, os entes territoriais teñen a obriga constitucional, como poderes públicos que son, de facer efectivo o conxunto de valores e obxectivos constitucionais definidos na armazón dogmática do constitucional. Canto mellor funcionen as administracións territoriais, máis fácil é conseguilos parámetros constitucionais. Por tanto, a construción da Administración única encaixa na configuración constitucional do Estado.

Sen embargo, os autores do Dictame pensan todo o contrario. Para estes xuristas, o modelo de Estado que perfila a Administración única non encaixa no marco constitucional, “sitúase máis aló e por fóra dos amplos límites que indubidablemente acoutan a marxe de liberdade de configuración daquel Estado, a condición aberta e flexible que aquel marco sen dúbida proporciona”<sup>30</sup>. Séguese pensando no artigo 150.2 CE como peza clave do modelo e en que, a través del, se instaure a Administración única. Ademais, ofrécense dúas xustificacións no dictame facilmente combatibles. Dunha banda, a través dunha organización administrativa axustada ós principios constitucionais é máis doado conseguilos valores formulados na parte dogmática da Constitución. Aínda máis, ó se-las comunidades autónomas corporacións públicas de natureza estatal, non debería escandalizar que participen, e non con pouca forza, en facer posible o conxunto

<sup>26</sup> Dictame, cit., p. 63, con cita das STC do 6 de marzo e do 14 de febreiro de 1985.

<sup>27</sup> Dictame, cit., pp. 64-65.

<sup>28</sup> Dictame, cit., pp. 66-72.

<sup>29</sup> Dictame, cit., p. 70.

<sup>30</sup> Dictame, cit., p. 74.

dos obxectivos e valores constitucionais proclamados nos artigos 1, 9, e 10 da Constitución. E, por outra parte, debemos volver a recordar que a doutrina da Administración única, polo menos como persoalmente a entendo, non se articula preferentemente a través das técnicas da delegación ou transferencia do artigo 150.2 CE. Ademais, a Administración única non supón residencia-las tarefas de execución por enteiro na instancia autonómica, senón axusta-la función administrativa á realidade para xestionar mellor os intereses públicos de acordo coa descentralización política que operou a Constitución<sup>31</sup>.

A doutrina do Estado social, na medida que supón todo un conxunto de actividades de carácter promocional para facer efectivos os dereitos fundamentados da persoa<sup>32</sup>, penso que é apoiada desde posicións próximas á Administración única xa que as administracións autonómica e local, que non eliminarán nunca a central, asumirán un maior protagonismo administrativo e, polo tanto, estarán en mellores e máis reais condicións de facer efectivos os valores e obxectivos constitucionais. As comunidades autónomas como poderes públicos de natureza estatal xogan un papel importante en facer viable o principio constitucional de unidade. Iso porque o interese xeral, do mesmo xeito que os obxectivos constitucionais, non son patrimonio exclusivo da Administración central, son elementos que vinculan á Administración pública e que, por iso, deben presidi-la súa actuación: a da Administración central, a da Administración autonómica e a da Administración local.

Cando se le no Informe que “a privación á instancia estatal xeral de todo o campo administrativo”<sup>33</sup> é unha consecuencia da Administración única, hai que ter en conta que o modelo non supón, nin moito menos, a desaparición do territorio autonómico da Administración periférica do Estado. Aínda máis, reforza o Estado no seu conxunto na medida en que se está en mellores condicións de afrontar-los parámetros constitucionais que definen a cláusula do Estado social. Por iso, non podemos estar de acordo en que a Administración única “represente unha alteración apreciable da economía constitucional do pluralismo territorial na constante recreación daquela unidade”<sup>34</sup>. Non se trata de operar unha “ausencia de capacidade administrativa no Estado”<sup>35</sup> polo que, fronte ás funcións de execución da instancia autonómica, encóntrase a titularidade estatal de moitas com-

<sup>31</sup> Vid. pp. 76-80.

<sup>32</sup> Vid. J. Rodríguez-Arana, “Los derechos fundamentales en el Estado de Derecho y el Derecho Administrativo Constitucional”, *Actualidad Administrativa* nº 45, 1988.

<sup>33</sup> Dictame, cit., p. 83

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Dictame, cit., p. 84.

petencias e unha actividade, tamén administradora nas materias de seu e por natureza non susceptibles de transferencia ás comunidades autónomas: os casos das custas ou da actividade administrativa de fomento demostran como a Administración do Estado, sempre que exista un interese público de contido inequivocamente estatal, seguirá a xogar un papel importante que penso que a Administración única non trata de socavar”<sup>36</sup>.

## 5. O artigo 150.2 da Constitución

O modelo do deseño de Administración que debuxa a Constitución é un modelo que se deduce do modelo o deseño de Estado previsto na nosa norma fundamental e que se encontra determinado polo esquema de distribución de competencias entre o Estado e os distintos entes territoriais.

O federalismo de execución reinante en Alemaña solucionou o tema da función de execución das leis do *Bund* ó ser sentida como regra xeral a súa titularidade polos *länder* como entes encargados da execución das leis federais. O sistema español é distinto pero permite afondar nesa fórmula da Administración común, ordinaria, preferente ou única, a través da técnica das leis orgánicas de transferencia ou delegación. O artigo 150.2 CE en cuestión desenvolve a súa virtualidade operativa como elemento de apoio dunha nova maneira de entender-las relacións Estado-comunidades autónomas-entes locais. Trátase de extraer, que non é pouco, todo o partido que ten o precepto ó servizo de aumento do protagonismo da Administración territorial sobre o propio territorio, sen ignorar, claro está, que se trata de transferir ou delegar funcións correspondentes a materias de titularidade estatal e que, polo tanto, a súa funcionalidade reside no ámbito das chamadas competencias de execución.

A xénese do artigo 150.2, moi sinteticamente, permítenos sinalar para os efectos sistemáticos cinco afirmacións que, necesariamente, han condiciona-lo réxime do dito precepto:

1. É posible a delegación ou transferencia de potestades incardinadas nunha competencia exclusiva.

2. A delegación ou transferencia, ó responder a unha técnica organizativa do Estado, conforme ó principio de “des-

<sup>36</sup> Vid. pp. 85-87 do dictame.

centralización” non supón un “alleamento da soberanía”. Antes ben, a técnica organizativa fundaméntase nun “acto de soberanía do Estado” ó que responde o rango e solemnidade dunha “lei orgánica”.

3. O acto de soberanía do ente delegante ou transparente é totalmente voluntario e libre, correspondéndolle ó Estado, a través do órgano lexislativo valora-la súa procedencia e oportunidade.

4. Non se pode delegar ou transferir a titularidade da competencia estatal exclusiva. Si poden delegarse “potestades” ou “funcións” incluídas na competencia.

É, en realidade, irrelevante o maior ou menor número de facultades obxecto da delegación ou transferencia, sempre que os medios de control que poden alcanza-la oportunidade, garantan a titularidade efectiva do Estado: é dicir, a súa decisión e responsabilidade últimas.

5. As facultades delegadas posúen, necesariamente, natureza executiva: prestación de servicios administrativos con carácter menor pola Comunidade Autónoma, “por conta” ou “en colaboración” co Estado que, en todo caso, produce a normación substantiva (leis e regulamentos) e dirixe a execución autonómica (supervisión); instrucións executivas; control de oportunidade; etc. Sempre desde unha posición de “supremacía”. Certamente, con estas cautelas ou medios de control, non se pode soste que a “administración”, “inspección” ou “control” autonómicos sobre as facultades transferibles pola súa natureza materialmente executiva, supoñan risco de produción de resultados desagregadores nunha materia necesitada dunha aplicación uniforme en todo o territorio do Estado. Cuestión distinta é a da viabilidade ou oportunidade da delegación ou transferencia, segundo as esixencias organizativas actuais do Estado: evolución do proceso autonómico, posibilidades de acordo cunha xestión eficaz pola Comunidade Autónoma, e, en definitiva, circunstancias políticas do momento, que entrañan un xuízo de mérito ou valor reservado en exclusiva ó “acto de soberanía do Estado”.

Como ben se sabe, aínda en contra do previsto no artigo 150.2 CE: segundo o cal só se podían transferir ou delegar facultades executivas, a realidade desmentiu o temor literal do pobo, producíndose, de feito, unha clara mutación constitucional. Para xustificalo, pensouse en distinguir entre

delegación, que se referiría a facultades administrativas soamente, e transferencia, que admitiría o traspaso de facultades lexislativas<sup>37</sup>.

No marco da Administración única, a interpretación do artigo 150.2 CE é de tipo literal, posto que, é necesario lembralo, esta proposta é de carácter administrativo e, de ningún xeito, afecta á reorganización de competencias e moito menos cuestiona, na miña opinión, o traspaso de facultades lexislativas<sup>38</sup>.

A transferencia ou delegación do artigo 150.2 CE refírese, tal e como dispón o propio precepto a “facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que pola súa propia natureza sexan susceptibles de transferencia ou delegación”. Pois ben, o seguimento da xénese desta disposición constitucional invita a pensar que o contido propio destas leis orgánicas se debe referir a facultades administrativas incardinadas en auténticas competencias exclusivas estatais. O problema é a indefinición e xeneralidade da fórmula constitucional. Por unha banda, é ben sabido que non prosperou unha emenda que intentou concretalo contido do precepto e, por outra, como é coñecido, as intervencións parlamentarias referíronse á natureza administrativa das funcións que transferir ou delegar. É máis, o voceiro do grupo que sustiña o Goberno, sinalou con toda claridade que o alcance do parágrafo 2º do artigo 150 CE se circunscribe á prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor, englobados en competencias exclusivas estatais que se realicen en colaboración coas comunidades autónomas.

En calquera caso, convén precisar que o obxecto propio do precepto que agora comentamos é a transferencia ou delegación de facultades concretas de xestión –non de materias ou de competencias plenas– incardinadas en competencias exclusivas, sempre que a través dos mecanismos de control establecidos pola lei orgánica *ad hoc* se garantan, en todo caso, a “titularidade”, os “poderes substanciais de decisión” e a responsabilidade última en mans do Estado (García de Enterría).

O tema máis importante do precepto é se o Estado ten ampla franquía para delegar calquera das súas competencias. É evidente que non. O propio precepto sinala que a delegación ha de referirse a materias “que pola súa propia

<sup>37</sup> En relación coas leis orgánicas 11 e 12/1982, do 10 de agosto, coñecidas como LOTRACA e LOTRAVA, de aplicación de competencias a Canarias e Valencia, *vid.*, recentemente, G. Fernández Farreres, “El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías”, *RVAP* nº 36, 1993, pp. 81 e ss.

<sup>38</sup> Sobre este tema, cfr. recentemente E. Aja e J. Tornos, “La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150 CE”, *REDA* nº 232-233, 1993, pp. 185 e ss. G. Fernández Farreres, “El artículo”, *loc. cit.*, e A. Ruíz-Huerta, “Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?”, *REP* nº 81, 1993, pp. 103 e ss.



natureza sexan susceptibles de transferencia ou delegación”, admitindo, pois, que hai algún límite, aínda que o deixa aberto. Non hai problemas en admitir que a posibilidade de delegación se estende ás competencias non exclusivas do Estado, é dicir, ás non incluídas na lista do art. 149.1 da CE, concretamente, pois, as que lle corresponden pola cláusula residual do art. 149.3. ¿E nas exclusivas? A indeterminación do art. 150.2 entendemos que pode ter algunha xustificación, tendo en conta:

**a.** Que o precepto non autoriza a transferir competencias ou materias completas, senón “facultades correspondentes a materias de titularidade estatal”, é dicir, aspectos parciais da ordenación ou da xestión dunha materia.

**b.** A indisponibilidade das competencias que a Constitución define como exclusivas do Estado resulta do comezo do art. 149.1. 1º e do feito de que este elenco é a expresión concreta da indisoluble unidade da nación española, patria común e indivisible” (artigo 2º). A separación dunha desas competencias sería, pois, contraria a ese principio de indivisibilidade.

Trátase de transferir ou delegar, non competencias ou materias completas, senón “facultades correspondentes a materias de titularidade estatal”. É dicir, aspectos parciais da ordenación ou da xestión dunha materia. Polo tanto, as materias de titularidade estatal, hai que buscalas, por un lado nas competencias remanentes e residuais do 149.3 e en todas aquelas competencias do artigo 149.1 nas que a atribución en exclusividade da competencia non sexa consecuencia, nin da unidade de indivisibilidade da soberanía nin da necesaria regulación uniforme que asegure un tratamento homoxéneo en todo o territorio nacional. Polo tanto, o contido do artigo 150.2 redúcese á execución, puramente material, de funcións ou servizos administrativos incluídos no ámbito dunha competencia exclusiva estatal, de acordo cunha lexislación estatal que sexa uniforme e sempre suxeita a unha eventual revogación da competencia transferida ou delegada.

Polo que se refire á cuestión das materias obxecto de transferencia ou delegación, o precepto constitucional é máis ben xenérico, como xa dixemos. ¿Cales poden ser esas facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que pola súa propia natureza son susceptibles de trans-

ferencia ou delegación? En principio, e a *sensu contrario*, non poden ser obxecto deste artigo constitucional todas aquelas materias nas que o Estado, reservándose a súa titularidade, poder de decisión e responsabilidade, non poida garantir ou asegurarse un resultado práctico uniforme e homoxéneo nas diversas partes do territorio do Estado. Máis en concreto, certo sector doutrinal entendeu que as competencias exclusivas denominadas absolutas<sup>39</sup> non son susceptibles de transferencia ou delegación, polo seu evidente engaste na esencia da unidade e soberanía do Estado, e si serían obxecto da lei orgánica de referencia as chamadas competencias exclusivas relativas<sup>40</sup>. Todo iso tendo en conta que o artigo 156.2 CE establece a posibilidade de que as comunidades autónomas actúen como delegados ou colaboradores do Estado para a recadación, a xestión e a liquidación dos recursos tributarios. Ademais, non se pode esquecer que o artigo 152 CE permite que os estatutos establezan os supostos e formas de participación das comunidades autónomas na agrupación das demarcacións xudiciais do territorio. Tamén, debe lembrarse que existe outro criterio para recoñecer-la posibilidade de transferencia ou delegación: a forma de atribución ou, mellor, a natureza da función sobre a materia en cuestión. De igual xeito, en principio non son delegables ou transferibles todas aquelas materias nas que a Constitución non lles atribúe función ningunha ás comunidades autónomas. Así mesmo, son susceptibles da lei orgánica do artigo 150.2 CE as chamadas competencias residuais do artigo 149.3 CE.

En relación coas chamadas competencias exclusivas absolutas convén facer unha precisión que trae consigo a propia virtualidade operativa do proceso autonómico que, como tantas veces se ten repetido, é un proceso aberto no que cada vez, nunha manifestación de madurez e sentido de responsabilidade, deben ser maiores os supostos de exercicio concorrente de funcións sobre unha mesma materia por parte de administracións públicas distintas. Referímonos, claro está, a que non parece posible que se poida predicar a existencia de competencias tan “superexclusivas” que non admitan unha colaboración máis ou menos parcial referida, é evidente, nunca á titularidade ou responsabilidade, senón á xestión tal e como se pon de manifesto constantemente nos modernos sistemas federais e rexionais<sup>41</sup>. Por iso, pódese dicir que non hai materias de seu indelega-

<sup>39</sup> Nacionalidade, inmigración, emigración, estranxeiría, dereito de asilo, relacións internacionais, defensa e Forzas Armadas, administración de xustiza, réxime aduaneiro, sistema monetario.

<sup>40</sup> Sanidade exterior, Mariña mercante e almacenamento de buques, iluminación de costas e sinais marítimos, portos de interese xeral, aeroportos de interese xeral, control do espazo aéreo, tránsito e transporte aéreo, servizo meteorolóxico, matriculación de aeronaves, ferrocarrís, obras públicas, réxime de produción, comercio, posesión e depósito de armas e explosivos, estatística para fins estatais e autorización para a convocatoria de consultas populares.

<sup>41</sup> Así, a existencia de convenios interfronteirizos entre entes territoriais de diversos estados, execución de tratados internacionais, fórmulas de colaboración territorial coas Forzas Armadas, a articulación como auxiliares das policía autónomas.

bles susceptibles de enumerarse nunha lista. Máis ben, todas admiten, en principio, a posibilidade dunha colaboración autonómica que, repetimos, non afecte á titularidade e responsabilidade última do Estado sobre a mesma. En fin, o carácter xenérico e indeterminado do artigo 150.2, no tocante ó seu contido, refírese a que as posibilidades de colaboración son abertas e indeterminadas de xeito que a "natureza" da medida de colaboración se debe xulgar na medida en que o Estado se reserve a titularidade remanente e o mantemento dos poderes substanciais de decisión e responsabilidade. Estes son os elementos, en definitiva, que definen a "natureza" das funcións que, nestes casos, poidan realizar as comunidades autónomas nesta materia.

De tódolos xeitos, non debe esquecerse que a aplicación do artigo 150.2 CE se utilizou para a ampliación das comunidades autónomas que seguiron a vía do artigo 143 CE. Por iso, tendo en conta a praxe constitucional seguida, parece que se podería utilizar o artigo 150.2 CE para unha descentralización de competencias de titularidade estatal e, por suposto, para unha transferencia de facultades como literalmente di o precepto. Ademais, este precepto, utilizouse na Lei orgánica do 30 de xullo de 1987, como xa sabemos. Na dita lei dicíase no seu preámbulo que "a finalidade da lei é a delegación de funcións nas comunidades autónomas en materia de transportes por estrada e por cable e con ela preténdese a implantación do principio de xanela única, evitando así as disfuncións que a existencia de varias administracións superpostas pode supoñer, posibilitando o conseguinte aforro do gasto público, facilitando as relacións co administrado e, en definitiva, a eficacia do sistema de intervención administrativa, mediante a simplificación e racionalización do mesmo". Polo que se refire á extensión da delegación, o exposto no preámbulo non ten desperdicio ningún: "a delegación comprende a totalidade das competencias estatais que pola súa natureza deban ser realizadas a nivel autonómico ou local e está referida, non soamente a actuacións xestoras, senón tamén normativas, cando estas estean previstas na lexislación estatal...". Realmente, pódese dicir sen rubor que boa parte das xustificacións daquela delegación de 1987 forman parte, por máis que un se poida asombrar, da armazón teórica que esgrimiou o presidente da Xunta na súa proposta de Administración única. Noutras palabras, para o lexislador de 1987 non só é posible utiliza-

la vía do artigo 150.2 CE para transferir e delegar competencias, senón que é conveniente desde o punto de vista da eficacia<sup>42</sup>.

## 6. A reforma da Administración periférica do Estado

A descentralización administrativa, a favor das comunidades autónomas, escribiu o profesor Meilán, non está impedida, senón reclamada constitucionalmente<sup>43</sup>. A reforma administrativa non ha de limitarse a ese traslado de competencias e funcións nin a reordenacións estruturais dentro da Administración do Estado<sup>44</sup>. O Estado autonómico e as súas esixencias requiren un cambio funcional da Administración subsistente, di Meilán<sup>45</sup>. Pois ben, esta idea non é nova. Apuntouse no Informe da Comisión de Expertos de 1981. Naquel informe suxeríase que a perda de competencias de xestión da Administración do Estado debería ir acompañada da potenciación de funcións de planificación, programación, coordinación e cooperación. Como sinala Meilán Gil, a pervivencia da Administración periférica do Estado por imperativo do artigo 154 CE, non significa mantemento en todo caso da natureza das funcións de xestión que ata a actualidade viñan realizando<sup>46</sup>. A Administración única non supón máis que adapta-la estrutura organizativa da Administración periférica á realidade competencial. Por iso, postos a saca-la máxima virtualidade da interpretación literal do artigo 154 CE, habería que subliñar un certo protagonismo da Administración propia da Comunidade Autónoma, xa que é a periférica do Estado a que ha de ser coordinada polo delegado do Goberno con aquela<sup>47</sup>. É máis, "podería sosterse que para o constituínte, a Administración periférica do Estado debe acomodarse á funcionalidade da Administración autonómica"<sup>48</sup>.

En realidade, a Administración única non vén máis que a sumarse a ese conxunto de voces que veñen criticando desde hai tempo a falta de adaptación da Administración periférica do Estado á estrutura autonómica do Estado. O propio Tribunal Constitucional, na súa Sentencia 58/1982, xa facía referencia á necesaria reestructuración do Estado, ó dispoñer que "as comunidades autónomas non son entes preexistentes ós que o Estado lles ceda bens propios, senón

<sup>42</sup> J. L. Meilán Gil, *Estado compuesto...*, cit., p. 41.

<sup>43</sup> J. L. Meilán Gil, *El Estado...*, cit., p. 34.

<sup>44</sup> Vid. S. Martín-Retortillo, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, 1983.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> J. L. Meilán Gil, *Estado compuesto ...*, cit., p. 35.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

entes de nova creación que só alcanzan existencia real na medida en que o Estado se reestrutura subtraéndolles ás súas institucións centrais parte das súas competencias para atribuírllelas a eses entes territoriais e transfírelles, con elas, os medios persoais e reais para exercelas”.

A falta de adaptación da Administración do Estado á nova vertebración do poder do mesmo<sup>49</sup>, di Silva Sánchez, xera non só ineficacia administrativa, senón tamén unha invasión constante de competencias autonómicas<sup>50</sup>.

O último libro do profesor Arenilla sobre a modernización da Administración periférica do Estado resulta especialmente interesante en todo este tema, sobre todo cando formula as relacións entre competencia e territorio. Para este autor, unha Administración que estea implantada no territorio e con competencias no dito territorio, aspirará por tódolos medios a se-lo único poder no mesmo. En efecto, a proposta de Administración única non é máis que a consecuencia necesaria de afirmar que o territorio é o marco normal para o exercicio das competencias. O que ocorre é que a simple presenza da Administración do Estado, sen unha idea clara das súas competencias, produciu unha distorsión importante no exercicio das competencias autonómicas. Por iso, puido escribir Arenilla que só se pode chegar a un equilibrio cunha coidadosa delimitación da implantación das administracións no territorio e cun xusto equilibrio financeiro. Todo o que non sexa isto, leva a incrementar e expandirlas competencias do Estado por vía de feito. Polo tanto, a salvagarda da autonomía, tanto das comunidades autónomas coma dos entes locais, depende da simultánea redución da presenza do Estado no territorio e da dotación de suficientes recursos financeiros a entes locais e comunidades autónomas<sup>51</sup>.

A Sentencia do Tribunal Constitucional do 28 de maio de 1992 tivo que proclamar que “non se entende por que esas outras actuacións executivas se lles atribúen centralizadamente a órganos ou organismos da Administración do Estado ou, menos aínda, a unidades periféricas dos mesmos”. O propio Arenilla describiu o fenómeno ó escribir que non hai ningunha razón para que o Estado manteña unha profusión de redes periféricas como as que aínda hoxe existen<sup>52</sup>. Nin o tipo de prestación e actividades que realiza, nin a necesidade que todo Estado ten de domina-lo seu territorio fan necesaria, e si prexudicial, a existencia con carácter

<sup>49</sup> M. Silva Sánchez, *La generalidad...*, cit., p. 19.

<sup>50</sup> Vid. L. de la Morena, “La Administración periférica: la Reforma que sigue... y no llega”, *RAP* nº 105.

<sup>51</sup> Citado por M. Silva Sánchez, *La Generalidad...*, cit., p. 20.

<sup>52</sup> Na actualidade hai, aproximadamente, sesenta redes periféricas estatais con tres mil puntos de implantación administrativa de ámbito provincial ou superior.

xeral das delegacións provinciais dos ministerios, organismos autónomos e direccións xerais. As funcións que permanecen no Estado pódense organizar, aínda que non prestar na súa totalidade, desde o marco territorial autonómico<sup>53</sup>.

É evidente que o papel do Estado no Estado composto pasa por definir mellor o papel do delegado do Goberno<sup>54</sup>. A oportunidade desaproveitouse, -Lei de decembro de 1983- e, na actualidade, a súa infraestrutura é escasa e a penas é algo máis, como se dixo reiteradamente, que un embaixador do Estado na Comunidade Autónoma<sup>55</sup>. Por iso, como di o profesor Arenilla, a Administración central deberá situar no territorio unha estrutura que responda ás necesidades reais do cidadán e que deberá complementarse necesariamente coa Administración autonómica<sup>56</sup>.

É claro que a Administración única supón unha redución importante da Administración periférica do Estado. O Informe da Comisión de Expertos de maio de 1981, sen embargo, como puxo de manifesto o profesor Meilán, concluíu coa afirmación da predominancia do dereito estatal en todo caso sobre o autonómico e a conversión de todas as competencias exclusivas das comunidades autónomas en concorrentes. Deste xeito, a reforma da Administración cuestionouse para mante-lo protagonismo da Administración do Estado<sup>57</sup>. Por iso, o informe propuxo descarga-la organización central, reordenando e eventualmente refundindo ministerios e potenciando, en troques, os periféricos, sobre todo ampliando a esfera das súas competencias resolutorias e dotándoas de máis amplos medios. Agora ben, e este dato penso que avala a tese fundamental da Administración única, resulta que esa potenciación da Administración periférica se descobre como algo transitorio para que no seu momento poidan entregárselles ás comunidades autónomas servicios operativos e en pleno rendemento<sup>58</sup>. Sen embargo, este momento acaba de ser cuestionado desde unha Administración autonómica porque non se operou unha auténtica reforma da Administración periférica. Dicitouse o Real decreto 1881/1981, do 24 de xullo, que creou as direccións provinciais departamentais e incumpríronse, como xa comentamos, os obxectivos previstos no artigo 23 da Lei do proceso autonómico (LEPA) de 1983, coñecida como os restos da LOHAPA.

O profesor Baena del Alcázar comenta no seu último libro que a situación da Administración periférica é irracio-

<sup>53</sup> M. Silva Sánchez, *La Generalidad...*, cit., p. 21.

<sup>54</sup> Vid. sobre todo, R. Salaberri Barrañano, *El Delegado del Gobierno*, Oñati, 1989.

<sup>55</sup> M. Arenilla, *op. cit.*, p. 183.

<sup>56</sup> M. Arenilla, *op. cit.*, p. 184.

<sup>57</sup> J. L. Meilán Gil, *Estado compuesto...*, cit., pp. 23-24.

<sup>58</sup> J. L. Meilán Gil, *Estado compuesto...*, cit., pp. 24.

nal con delegacións periféricas excesivas, dispersas e en boa parte baleiras de contido<sup>59</sup>. A ausencia da reforma é que, di Meilán, as comunidades autónomas herdaron unha organización ou desorganización de servicios dispersos e competencias non ben deslindadas, a irracionalidade das cales se agravou coa transferencia, ó perder sentido a anterior proxección cantonal dos órganos centrais e organismos autónomos no territorio periférico<sup>60</sup>.

A Administración única, non o esquezamos, non se esgota no banzo autonómico, senón que debe continuar no ámbito local. Por iso, a posta en marcha desta proposta pon de actualidade outra das grandes directrices de reforma que se propuxo no Informe dos expertos ó suxerir-la conversión das deputacións provinciais en xestores ordinarios das competencias autonómicas, tanto estatutarias coma delegadas<sup>61</sup>.

Hoxe, os artigos 22 e 23 da Lei do proceso autonómico, do 14 de outubro de 1983 (LEPA), e a opción, proclamada no Informe dos expertos, de que as comunidades autónomas deleguen nas deputacións provinciais competencias –non facultades– transferidas ou delegadas a aquelas en virtude do artigo 150.2 CE, son os únicos datos que falan, desde unha perspectiva normativa, de reforma da Administración do Estado<sup>62</sup>. Xa comentamos brevemente ó tratar do documento catalán de Administración única, que o artigo 22 LEPA tería sido un instrumento a favor da Administración única, pois sinala que a reestructuración da Administración do Estado se fará “observando en todo caso os principios constitucionais de eficacia, desagregación, coordinación e economía do gasto”, e omite o principio de descentralización.

Tamén os profesores Peces-Barba, Parejo e Aguiar, autores do informe encargado polo Ministerio para as Administracións Públicas sobre a proposta de Administración única, parecen partidarios da reforma da Administración periférica do Estado. En efecto, na páxina 119 do informe pódese ler:

“A organización periférica da Administración do Estado debe reformarse, pois a herdada do sistema unitario centralizado non pode ser tamén a prevista no artigo 154 CE e, por outra banda, as competencias centrais executivo-administrativas previstas no artigo 149.1 CE non coinciden coas competencias dos departamentos ministeriais, polo que non pode subsistir-lo complexo esquema actual de direccións e delegacións provinciais coincidente coa organización ministerial central”.

<sup>59</sup> M. Baena del Alcázar, *Instituciones Administrativas*, Madrid, 1992, p. 166.

<sup>60</sup> J. L. Meilán Gil, *Estado compuesto...*, cit., p. 25.

<sup>61</sup> J. L. Meilán Gil, *Estado compuesto...*, cit., p. 26.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

O profesor Castells, nun traballo titulado "La necesaria transformación de la Administración periférica del Estado", incluído no volume colectivo que sobre as competencias de execución da Generalitat de Cataluña publicou o Instituto de Estudos Autonómicos catalán, tamén reclama o reformulación da presenza do Estado no territorio autonómico como esixencia da democratización política e da racionalidade administrativa.

Sorprendentemente, sen embargo, como recoñeceu o profesor Arenilla, os puntos de poder do Estado "desaparecen de forma muy lenta, cuando no aumentan. En todo caso, esa lentitud no se ha correspondido en absoluto con la dinámica del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas (...); se puede decir que a las Administraciones autonómicas les ha tocado luchar con la fuerza expansiva de carácter histórico de la Administración estatal en su propio territorio"<sup>63</sup>. O saldo foi favorable sempre ó Estado, agás no momento presente porque, como sinalou acertadamente Jiménez Blanco, é moita a resistencia da Administración do Estado a despegarse de tan formidable máquina de poder<sup>64</sup>. É máis, o propio Arenilla sostén que as transferencias incidiron pouco na Administración periférica, e que as incongruencias do desfase entre a cantidade e a calidade das funcións que desempeñan as delegacións estatais se manifestan nos casos en que un ministerio lles transferiu practicamente tódalas súas competencias ás comunidades autónomas, pero segue mantendo delegacións aínda que sexa con pouco persoal, como é o caso dos ministerios de Cultura e do de Industria e Enerxía<sup>65</sup>.

A necesidade de adapta-la Administración periférica do Estado ó Estado composto segue a se-la grande materia pendente da reforma administrativa. Ben é verdade que desde o mes de marzo de 1992, data en que o presidente da Xunta de Galicia utilizou por primeira vez a expresión Administración única, avanzouse non pouco e, o que é máis importante, desde posicións da propia Administración central<sup>66</sup>.

Desde a óptica da modernización administrativa, o propio ministro para as Administracións Públicas, Jerónimo Saavedra, recoñecía que é necesaria a "reacomodación de las estructuras a sus necesidades de gestión, teniendo en cuenta el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas"<sup>67</sup>. Pois ben, a proposta de Administración única non é máis, na miña opinión, ca unha

<sup>63</sup> M. Arenilla, *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, 1991, p. 72.

<sup>64</sup> A. Jiménez-Blanco, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985, p. 198.

<sup>65</sup> M. Arenilla, *op. cit.*, p. 155.

<sup>66</sup> *Vid.*, por exemplo, J. Rodríguez-Arana, *La Administración Única en el marco constitucional*, Santiago de Compostela, 1993.

<sup>67</sup> J. Saavedra Acevedo, *La modernización de las Administraciones Públicas*, INSS, Madrid, 1994, p. 12.



reflexión xeral sobre a necesidade de axustalo esqueleto administrativo á realidade autonómica, tarefa que, por transcendental que pareza, a penas se esbozara antes de 1992. En realidade, o ministro socialista entendeu francamente ben as claves da Administración única, pois os termos que utiliza pouco teñen que envexarlles ás teses do autor da proposta de reorganización administrativa. Trátase, di o profesor Saavedra, de “evitar duplicidades y simplificar las estructuras (...), eliminar gastos superfluos...”<sup>68</sup>. Esta “tarea de simplificación y reducción de estructuras”, di o ministro, “requiere proceder a una actualización del vigente marco normativo, con una doble finalidad: por un lado, articular una organización territorial de la Administración del Estado, acorde con las consecuencias del Estado Autonómico y centrada en torno a la figura de los Delegados del Gobierno, y de otro, aligerar su dimensión de acuerdo con el criterio de máxima economía”<sup>69</sup>.

A Administración única, como reflexión xeral sobre a organización administrativa, implica tamén outra idea, quizais non explicada suficientemente. Refirome á necesidade de que as administracións autonómicas descarguen boa parte das potestades administrativas en favor das administracións locais, que son as administracións, hai que recoñecelo, máis próximas ó cidadán e que, polo tanto, máis carga de competencias deben ter<sup>70</sup>.

En fin, nestes dous anos de debate científico e político sobre unha idea, académica e política, como é a da Administración única, púidose constatar, polo nivel e o número dos autores que se ocuparon dela, que era unha proposta viva para un problema real. Por iso, neste traballo, fundamentalmente tiven presente os traballos publicados en 1994<sup>71</sup>, que non son poucos. Entre eles abórdanse temas de tanto interese como a articulación da Administración única no Estado federal, o problema da dimensión da Administración periférica do Estado e das comunidades autónomas, a relación competencias de execución e Administración única, a interpretación do artigo 150.2 CE tralas últimas leis orgánicas, os límites constitucionais en relación coa proposta obxecto de estudio, etc.

Recentemente, o Consello de Ministros acordou importantes medidas en relación coa chamada Administración única. Por exemplo, a principios de decembro de 1993, suprimíronse as dezasete oficinas do Ministerio de Asuntos Sociais

<sup>68</sup> *Loc. cit.*, p. 13.

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> Neste sentido, J. Saavedra, *La modernización de las Administraciones Públicas*, INSS, Madrid, 1994, p. 15.

<sup>71</sup> Os anteriores comentéinos en estudos publicados en *Actualidad Administrativa*, *Revista Catalana de Administración Pública*, *La Ley*, etc., en números de 1993.

que exercían as competencias do Ministerio en cada Comunidade Autónoma. Sen embargo, non é a primeira eliminación de unidades da Administración periférica do Estado en territorios autonómicos; anteriormente acometéranse outras supresións nos departamentos de Agricultura, Pesca e Alimentación; Sanidade e Consumo; e Obras Públicas, Transportes e Medio Ambiente. En total, segundo recoñecía, non hai moito, o ministro Saavedra, elimináronse 261 unidades administrativas. ¿As razóns? As que ofrece o ministerio son unha demostración práctica de ata que punto calou o fundamento e a esencia mesma da Administración única nos responsables públicos do Estado, posto que se admite, que con estas operacións se consegue unha significativa redución e simplificación dos órganos periféricos, con aforro en custo de persoal.

En realidade, a crise económica que vivimos neste momento certamente acelerou o proceso de adecuación da estrutura administrativa da Administración do Estado ó Estado composto. Sen embargo, se se realizan estes actos de redución administrativa é porque as normas os permiten. De se recoñecer que producen un evidente aforro, a cuestión que todos nos formulamos está ben clara: por que, entón, parece que só se toman medidas de austeridade ou aforro en casos extremos. É unha boa pregunta. A súa contestación implica unha profunda reflexión sobre a utilización dos fondos públicos e sobre a necesidade, cada vez máis urxente, de construír unha Administración axeitada ás necesidades reais do home de hoxe e en plena sintonía coa realidade do Estado composto que deseñou a Constitución de 1978.

Pero hai máis datos que parten da Administración central que parecen entende-lo problema. En efecto, o punto 4º da exposición de motivos, da máis que controvertida Lei 30/1992 de réxime xurídico das administracións públicas... é ben elocuente: "Esta necesaria cooperación institucional entre as administracións públicas permitirá, no marco da modernización das súas estruturas, a simplificación de todas elas e, cando sexa posible, tamén a redución da organización territorial da Administración do Estado nas comunidades autónomas que, por razón do seu nivel de competencias propio, asumiron a xestión das materias en que se desenvolven as funcións daqueles órganos territoriais". Paréceme que sobran os comentarios.

· Outro fiel expoñente do que comentamos é, por exemplo, a Circular 8/1993 do 30 de setembro (BOE, 8 de outubro de 1993) do Departamento de Aduanas e Impostos Especiais da Axencia Estatal de Administración Tributaria, sobre presentación na aduana do documento único administrativo (DUA) por sistemas de transmisión electrónica de datos. Igualmente, o Consello de Ministros do pasado 17 de decembro aprobou o Regulamento de procedemento para a concesión de axudas e subvencións públicas, en virtude do cal se refundiron nunha única norma os 234 procedementos existentes para as concesións de axudas e subvencións na Administración do Estado. Tamén as administracións autonómicas, a galega cónstame que comezou hai varios anos, deberían acometer procesos de simplificación e refundición normativa que clarifiquen o endiañado panorama normativo.

## 7. *Subsidiariedade e Administración única*

“Subsidiariedade non é máis ca unha palabra longa para resumir dúas ideas simples: que a autoridade debe exercerse no nivel máis axeitado para a máis eficiente aplicación das medidas de que se trate; e que o Goberno, de calquera clase, debe completar, non substituír, a acción dos individuos e das familias”.

Estas palabras pertencen a un artigo do *Financial Times* que recolle o profesor Gómez Pérez. Elixíronse porque poucas veces se formulou o principio de subsidiariedade tan claramente. O principio de subsidiariedade, pois, está nas entrañas do Estado social e democrático de dereito e confirma a idea de que o Estado, os poderes públicos, existen para servir ó cidadán, e non o cidadán ó Estado. Ademais, e iso é importante, este servizo debe prestarse da forma máis eficaz e por quen sexa máis eficiente, precisamente para conseguir calidade no servizo ós cidadáns. Trátase, pois, de achega-la Administración ó cidadán, tarefa que, en boa media, inspira a doutrina da Administración única. En especial, interésanos agora esa segunda dimensión de subsidiariedade que se refire a “que a autoridade debe exercerse no nivel máis adecuado para a máis eficiente aplicación das medidas de que se trate”.

Indubidablemente, algo tan simple non pode ser nada novo. O principio de subsidiariedade foi desenterrado para algúns, para moitos, do baúl trasteiro gracias a que o Tratado da Unión Europea, o Tratado de Maastricht, o colocou nun lugar preeminente. Efectivamente, as ideas de Maastricht non son orixinais, nin sequera son novas, nin contemporáneas ós seus autores. Todos sabemos que o principio de subsidiariedade afunde as súas raíces na chamada doutrina social da Igrexa e que foi formulada hai xa bastantes anos.

Se a subsidiariedade foi en ocasións utilizada como tópico xurídico, hoxe, a raíz do Tratado de Maastricht, non pode senón ser entendida de acordo co que sempre quixo significar: exercicio no nivel axeitado de certa competencia, non sendo chamado o nivel superior máis que cando os niveis inferiores non sexan capaces de exercitala<sup>72</sup>.

Por outra banda, a Administración única bascula, recoñeceuno o seu promotor, sobre a idea do principio de subsidiariedade, porque permite que ese criterio que sinalaba o profesor Messner para recoñece-lo grao de perfección do sistema social: “un sistema social é tanto máis valioso canto máis se sirva a autoridade central das autoridades subordinadas, por conseguinte mediante a descentralización de poderes e a autonomía das comunidades menores<sup>73</sup>”.

Maastricht non fai senón poñer en práctica un principio que só ten un significado, se ben como todo principio, múltiples posibles desenvolvementos. Así, o profesor Gómez Pérez<sup>74</sup>, entende que o concepto de subsidiariedade en Maastricht é diáfano se se interpreta en clave de limitación, non de crecemento, das funcións do Estado e, neste caso, da Comisión Europea. Destaca este autor que hai que afirmalo principio, pero que só pode ser operativo esgrimido ante un tribunal en casos concretos en que individuos ou estados vexan un asomo de extralimitación do super Estado que se quere construír no Tratado de Maastricht. Para Gómez Pérez o que fai falta é afirmalo principio e esgrimilo para controlar desde a sociedade civil o extrapoder do Estado, fonte de desgracias nacionais e comunitarias.

Neste sentido, o profesor Gómez Pérez amosa a súa oposición a opinións como as de Lord Mckenzie Stuart, antigo presidente do Tribunal Europeo, que sinala que o parágrafo sobre a subsidiariedade é un desafortunado exemplo de legu-

<sup>72</sup> A. Carro Martínez, “La Unión Europea e el Principio de de Subsidiariedade”, *RAP* nº 126, p. 231.

<sup>73</sup> J. Messner, *Ética Jurídica*, Madrid, 1969, p. 128.

<sup>74</sup> R. Gómez Pérez, “Aclarándose con la Subsidiariedad”, *Expansión*, 12-XII-1992, p. 2.

leísmo confuso; ou a opinión de Ortoli, antigo presidente da Comisión, cando afirma que é un estraño destino o da palabra subsidiariedade, o de usarse antes de definirse.

A rexionalización de Europa suporá, por un lado, a posibilidade de harmoniza-la política estrutural dos estados membros e por iso, a evolución dos entes rexionais; e por outro, a información e participación directa dos cidadáns comunitarios na política europea. E isto sen esquecer que a identidade rexional e o desenvolvemento económico son dous factores interdependentes, facendo realidade outro dos obxectivos do Tratado de Roma.

Como sinala o profesor Fraga Iribarne<sup>75</sup>, co Comité das Rexións por primeira vez as rexións de Europa van ter un instrumento propio nas institucións comunitarias. Antes foran creadas entidades rexionais asociativas, como a ARE (Asociación das Rexións de Europa), pero que non estaban integradas nas institucións comunitarias ou que estaban, como o Consello Consultivo das Rexións e dos Poderes Locais, ligados á política rexional e de aproveitamento dos fondos estruturais, sendo un paso importante a súa creación pero insuficiente.

Para o presidente da Xunta de Galicia<sup>76</sup>, o Comité das Rexións, con carácter consultivo, pode ser un instrumento útil para que as rexións europeas deixen oír a súa voz, de forma que se se sabe traballar con eficacia e con realismo, o comité poderá enriquece-la súa actividade rapidamente tanto a través da súa acción no interior das institucións como a través da promoción das relacións interrexionais. Sinala igualmente como o comité e o futuro das rexións na Comunidade están xa provocando iniciativas nos estados membros que teñen un maior desenvolvemento rexional.

A aplicación do principio de subsidiariedade ós entes rexionais é, polo tanto, bastante clara porque, como sinalou o profesor Alli Aranguren "no hay que olvidar que los pueblos europeos, con identidades y culturas propias y diversas, no pueden quedar diluidos en un nuevo super-Estado sino que, en aras del principio de subsidiariedad, deben ser respetados en sus vivencias culturales, con un adecuado ámbito de decisión política y económica"<sup>77</sup>. Por iso, o principio de subsidiariedade debe, non só recoñecer, senón potencia-las administracións máis próximas ós cidadáns de Europa e, para iso, é necesario, e lóxico, que se

<sup>75</sup> M. Fraga Iribarne, *Administración Única. Una propuesta desde Galicia*, Barcelona, 1993, p. 177.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> J. C. Alli Aranguren, "El principio de subsidiariedad y el futuro de Europa", *Folleto*, IVAP, p. 22.

busquen fórmulas para que as rexións configuren tamén a vontade estatal e se relacionen, por que non, coa propia Unión Europea.

En fin, o principio de subsidiariedade encerra unha grande potencialidade en beneficio de rexións e entes locais e pode posibilita-la incorporación das rexións á estrutura comunitaria. É máis, como subsidiariedade implica execución administrativa indirecta en beneficio da instancia administrativa inferior, os entes rexionais obterán unha maior garantía da execución administrativa rexional da política comunitaria. É dicir, incrementarán, caso por caso –non como regra– as competencias de execución das comunidades autónomas, de xeito que a carga administrativa será maior e, por tanto, a proximidade das administracións autonómicas e locais será máis importante.

Todo apunta a racionalizar, e o Tratado da Unión Europea vai decididamente por este camiño ó apostar, inequivocamente, pola aplicación do principio de subsidiariedade na actividade administrativa. Trátase de exercer-la autoridade no nivel máis axeitado para cumprir-los seus cometidos. Trátase de achegárle a Administración ó administrado.

## **8. Protagonismo dos entes locais**

A doutrina da Administración única postula, en virtude do principio de subsidiariedade, que sexan as administracións que estean en mellores condicións e máis próximas ós cidadáns, as que deban presta-los servicios administrativos. É dicir, as administracións locais están chamadas a asumir-lo protagonismo que lles corresponde en todas aquelas materias que sexan susceptibles de xestión na orde local que, é lóxico, non son poucas.

Quero volver lembrar neste punto que a Administración única é favorable, a pesar de que se escriba, ó reforzamento dos entes locais.

É certo, como ben sabe, que a Constitución non estableceu un listado de materias sobre as que os entes locais exerzan as súas competencias. O que fixo a Constitución, e non é pouco, é garanti-la autonomía local, polo que a determinación das competencias locais é tarefa do lexislador ordinario, tanto central coma autonómico. Neste sentido, o

Estado, como non pode ser doutro xeito, estableceu unicamente o mínimo de competencias necesario para garanti-la autonomía local. Polo tanto, aínda que o artigo 150.2 CE se refire á delegación-transferencia Estado-comunidades autónomas, tamén é posible, e desexable, que se poñan en marcha, unha vez que o contido propio das autonomíaas estea ben definido, leis autonómicas que operen unha auténtica descentralización cara ós entes locais, tras un estudio *ad casum* de cales materias lle deben ser confiadas á execución local. Neste contexto, ninguén oculta que para que sexa posible esta operación é moi necesario que se produza un reforzamento financeiro e material dos ditos entes para que poidan realizar dignamente a súa función.

En fin, os artigos 25, 26 e 36 da LRL estableceron ese *minimum* de competencias, remitíndose ó lexislador sectorial competente –central ou autonómico– para a determinación concreta das competencias locais. En realidade, dada a escasa conexión do local coas materias exclusivas do Estado, e tendo en conta que nos casos de competencias compartidas entre o Estado e as comunidades autónomas só pode o Estado atribuírlles competencias ós entes locais cando sexa necesario para garanti-la autonomía, resulta que é o lexislador sectorial autonómico quen ten a última palabra sobre a funcionalidade competencial dos entes locais.

Neste sentido, na Xunta de Galicia existen estudos sobre a delegación da Comunidade Autónoma ós entes locais en materia de urbanismo.

En efecto, conforme o artigo 27.3 da Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, pola que se aprobou o Estatuto de autonomía para Galicia, correspóndelle á Comunidade Autónoma a competencia exclusiva en materia de ordenación do territorio e do litoral, urbanismo e vivenda, no marco do propio Estatuto e do artigo 148.1.3º da Constitución española.

Sen embargo, o entendemento desta atribución de competencias, debe partir dunha premisa previa: a proclamación polo artigo 137 da Constitución do principio da autonomía da Administración municipal para a xestión dos seus propios intereses.

Neste sentido, a Constitución de 1978 e a promulgación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, supuxeron –ninguén podería negalo– un punto de inflexión importante no noso marco institucional, aconse-

llan toda unha reformulación de múltiples cuestións, e invitan á reflexión sobre cal debe se-la misión, o papel, que hoxe a Constitución, e con ela a sociedade, demandan da Administración municipal e cal a actitude que esta ha de adoptar ou cal será a perspectiva que deba guiala como peza vertebral que é na articulación territorial do Estado.

Desde estas ideas, o urbanismo non pode deixarse na marxe de toda a constelación de principios institucionais que cada vez o sitúan con máis forza no seo da Administración municipal; porque social e institucionalmente o urbanismo aparece claramente enraizado nas entrañas municipais. Por iso, é un feito tan natural como inapreciable que os concellos asuman o protagonismo que lles corresponde neste proceso, e que se acuda a técnicas que reafirmen as súas competencias naturais na orde urbanística, as consoliden e as doten da necesaria operatividade.

O principio de subsidiariedade é a concepción da Administración que postula o feito de evitar duplicidades de administracións no mesmo territorio, en claro reforzo do ente titular da competencia na súa propia demarcación territorial, proporcionanlle resposta á cuestión formulada; pero son dificilmente compatibles coa súa execución por fases; e non sería menor a dificultade para a súa posible aplicación mediante lexislación sectorial.

Sen embargo, a dimensión do urbanismo como substancial á esfera local, aconsella establece-las bases que xuridicamente fagan viable que a actuación autonómica nos concellos poida ter lugar a través da propia Administración municipal; a través da delegación nos concellos das competencias para a aprobación definitiva do seu planeamento municipal e da delegación para a autorización de vivendas unifamiliares no noso medio rural.

Ó se tratar de funcións ou potestades delegadas –das que segue a ser titular a Comunidade Autónoma de Galicia– é evidente que en todo caso esta retén as correspondentes facultades de supervisión e coordinación, e que exercitará a través do instrumento de coordinación administrativa que –propriadamente– implica a emisión de informe previo, preceptivo e vinculante, cun ámbito que será exactamente o mesmo que definiu a doutrina do Tribunal Supremo en relación coa intervención autonómica na aprobación do planeamento.



## 9. Reflexión conclusiva

O título VIII da Constitución, xa o sabemos, constitúe un sistema aberto que, dentro do límite constitucional, permite ir colmando as aspiracións sociais e políticas do pobo español. O título VIII, non é ningún descubrimento, supón fórmulas propias da metodoloxía federal de relacións entre o Estado federal e os estados membros. A Constitución española, isto é evidente, non optou polo federalismo como modelo de Estado aínda que, repetimos, si incluíu elementos de relación entre entes territoriais dotados de autonomía política propias dos sistemas federais.

Tras catorce anos de andaina constitucional, parece que chegou o momento de adapta-la estrutura da Administración pública ó modelo do Estado autonómico. Aínda que parece increíble, polo de agora non se levou a cabo este proceso. Polo tanto, os principios de eficacia, servizo ós intereses xerais, proximidade á cidadanía, etc., deben ser unha realidade no funcionamento das nosas administracións públicas.

Desde que existe a Administración, fálase de reformala, sentenciou un famoso profesor francés. É verdade. A Administración pública é unha organización na que, como por arte de maxia, medran as disfuncionalidades e a irracionalidade. E, no noso tempo, a falta de adecuación da Administración á Constitución, no que se refire á súa estrutura, produciu importantes disfuncionalidades. Por exemplo, en materia de policía de matadoiros, as duplicidades son evidentes. Como é sabido, os matadoiros e demais lugares onde son tratadas as carnes con destino ó consumo humano esixen unha vixilancia administrativa puntillosa que estivo regulada polas regulamentacións técnico-sanitarias de matadoiros, salas de despezamento, centros de contratación, almacenamento e distribución de carnes, en virtude do Real decreto 3263/1976 do 26 de decembro. As potestades administrativas de autorización inicial e de supervisión permanente atribuíanselle á Administración do Estado, cando sempre estiveron en mans municipais. Tralas transferencias a Cataluña<sup>78</sup>, por obra e gracia do ingreso na Comunidade Europea, tivo que adoptarse ó ordenamento español a directiva 64/433. En 1987, un real decreto volveu recuperalas competencias executivas para a Administración do Estado. Por iso, a Generalitat de Cataluña interpuxo un conflito de

<sup>78</sup> Reais decretos 2210 / 1970, sobre sanidade interior, e 2168/1981, de transferencia en materia de industrias agrarias e comercialización, normalización e tipificación de orixe de produtos agrarios.

competencias e o propio Tribunal Constitucional, na Sentencia do 20 de decembro de 1988, estableceu:

“Conclúe por todo iso a Generalitat afirmando que só ós seus propios servicios e ós veterinarios que deles forman parte lles compete a inspección duns establecementos que producen indistintamente para a exportación e para o comercio interior, e que quedarían doutro xeito obrigados a soporta-la incomodidade e a incerteza dunha dobre inspección, o obxecto da cal serían, ademais, as mesmas instalacións e os mesmos procesos, pois o feito de que os produtos se destinen ó comercio exterior ou ó interior nada ten que ver coa súa elaboración, que se leva a cabo en condicións idénticas. Sendo esta competencia propia, ó Estado non lle corresponde outra función que a de transmitirle á Comunidade Económica Europea as autorizacións concedidas pola Generalitat”.

Outro caso testemuña é o da xestión de subvencións agrícolas. O Real decreto 1932/1983, do 22 de xuño, en materia de axuda a xoves agricultores para a mellora da explotación familiar deu lugar a unha nova sentenza do Tribunal Constitucional<sup>79</sup> na que se aclarou a Administración executora competente. Na dita sentenza sinálase que a xestión polo Estado, directa e centralizada das medidas de fomento con cargo a fondos estatais só é constitucionalmente admisible “se resulta imprescindible para asegura-la plena efectividade das medidas de fomento dentro da ordenación básica do sector, e para garanti-las mesmas posibilidades de obtención e goce das mesmas por parte dos seus destinatarios potenciais en todo o territorio nacional”.

A duplicidade de administracións, lamentablemente, non é que sexa un fenómeno excepcional no noso país. Por iso, a Administración única é unha construción teórica que pretende que a aplicación dos principios constitucionais informe toda a actividade administrativa, de xeito que remate calquera posibilidade de duplicidades administrativas non xustificadas.

Desde outro punto de vista, a doutrina da Administración única, parte do principio de subsidiariedade. Principio que parece ter recuperado toda a súa operatividade, que non é pouca, primeiro no marco do dereito comunitario e logo, como é lóxico, no ámbito do dereito interno. Desde logo, o principio de subsidiariedade ten unha grande incidencia sobre o principio de eficacia da Administración e de proximidade ós cidadáns. E, como é lóxico, a subsidiariedade

<sup>79</sup> STC 95/1986, do 10 de xullo.

aplicada ó noso sistema de competencias supón un maior protagonismo, polo menos en materia de execución, da instancia rexional e local. No fondo, como é sabido, o fundamento do principio de subsidiariedade é a satisfacción do ben común, é a consecución das necesidades colectivas o que xustifica que a súa tutela, xestión e promoción se atope nas instancias máis próximas ós cidadáns: a rexional e a local. Agora ben, para que as necesidades colectivas e os intereses públicos se presten con criterios de calidade e racionalidade, a instancia rexional e local debe gozar dos medios necesarios para conseguí-los ditos obxectivos. Por iso, a Administración única atopa o seu fundamento filosófico neste famoso principio que tanto influíu no desenvolvemento da ética social. É máis, un sistema social é tanto máis perfecto na medida en que dispoñan de máis autoridade e autonomía as comunidades subestatais.

Xunto a esa nova lectura que se postula do artigo 149.1 CE, xunto a esa utilización do artigo 150.2 CE exposta neste estudio, non convén esquecer a operatividade dos convenios. Os convenios, é evidente, non poden servir para a atribución de titularidade de competencias, pero si poden fundar a atribución do exercicio de competencias a titularidade da cal se reserva para si o Estado. Incluso se pode pensar, coas dificultades que iso supón, en que se atribúan competencias pola lei ordinaria. Referímonos ós supostos nos que o Estado posúe competencias non por mandato constitucional, senón por vontade do lexislador. É o que ocorre en determinadas competencias sobre o dominio público estatal e certos bens patrimoniais<sup>80</sup>.

Na mesma liña da doutrina da Administración única van todas esas medidas dirixidas a fomentar a participación do Goberno autonómico na Administración institucional do Estado. Refírome á participación, non como órganos consultivos, nos consellos de administración das empresas públicas radicadas na Comunidade Autónoma, nas xuntas dos portos e nos aeroportos de interese estatal. O modelo podería se-lo previsto no Estatuto de Radiotelevisión Española<sup>81</sup>. O mesmo, debe predicarse da reforma do Senado, pois xa é hora de que se institucionalice unha garantía política dos intereses das comunidades autónomas, traducida, en opinión de López Guerra, nunha posibilidade de defensa e representación das comunidades autónomas nos foros de adopción administrativa do ámbito provincial ou superior.


<sup>80</sup> Vid. M. Silva Sánchez, *La Generalidad...*, cit., p. 22.

<sup>81</sup> Vid. artigo 14.2 do Estatuto de RTVE, do 10 de xaneiro de 1980.

Por outra banda, a estruturación da Administración periférica debe facerse a partir do ámbito da Comunidade Autónoma.

En calquera caso, penso que non sería moi desproporcionado, que a lei ou leis do artigo 150.2 CE que fixeran posible, xunto a unha nova interpretación do artigo 149.1 CE, a Administración única, fosen obxecto de inclusión, vía reforma, no Estatuto. Deste xeito, a norma institucional básica da Comunidade Autónoma, no marco dos poderes e competencias, sería tamén a referencia inescusable do lóxico crecemento das competencias de execución das comunidades autónomas.

En fin, o modelo da Administración única non se completaría se non se producise un paralelo proceso de desconxestionamento de competencias da Administración autonómica cara ós concellos e deputacións en todos aqueles servicios nos que a súa prestación por estes entes redunde nun mellor servicio ó cidadán, que é en definitiva, a peza clave do sistema, e en función do cal debe reorientarse todo o sistema administrativo<sup>82</sup>.

A doutrina da Administración única parte, pois, dun dato capital: o mellor servicio ó cidadán, ó home. É unha proposta que permite pensar nunha nova maneira de administrar, máis pendente da persoa e dos seus dereitos fundamentais ca da propia problemática organizativa. Trátase, pois, dun paso máis nesa eterna loita por facer unha Administración pública máis humana, máis pendente do home concreto. 

<sup>82</sup> F. Serna Gómez, *La propuesta...*, cit., p. 33.