

Fernando  
Criado  
Alonso

## Administración única, debate administrativo e reforma de descentralización en España

Licenciado en  
ciencias políticas.  
Máster en xestión pública e  
administración pública.

*“Calquera intento de reformar  
unha Constitución complexa  
soamente pode incrementa-la  
súa complexidade”*

**Helmut Schmidt**

### **Resumo**

A Constitución de 1978 garantía a descentralización de España, aínda que non se estableceu un modelo administrativo definitivo. Pese a que a experiencia dos últimos quince anos se considera positiva, aínda existe un debate continuo sobre a necesidade de descentralizar aínda máis a Administración en España. A recente proposta de *Administración única* será o centro de atención que permita unha investigación sobre a natureza do debate de descentralización. A proposta de Administración única apoia un claro repar-

Traducción do orixinal en inglés:  
Concepción Díaz-Fierros Tabernero  
Balseiro da EGAP

timento de competencias entre as diferentes zonas administrativas e políticas de España. Tamén propón que se o proceso de reforma se vai orientar pola racionalidade e pola eficacia, o Estado debe garantir que algún tipo de control facilite o nivel axeitado de cooperación e de solidariedade. Por outra banda, demostrárase nesta tese que dadas as características particulares do debate da descentralización en España, unha proposta como a Administración única, baseada nos principios da subsidiariedade e as relacións intergubernamentais (RIG), pode ser rebatida con outra alternativa e outros valores administrativos viables. Despois de estudar os defectos administrativos que poidan atoparse na subsidiariedade e nas RIG, unha pequena explicación do modelo administrativo democrático de Ostrom, ilustrará o punto precedente. Ó non ter argumentos administrativos definitivos e convincentes, chegarase á conclusión de que é necesario facer uso das técnicas retóricas para argumentar a favor do establecemento dun modelo administrativo particular no proceso de reforma de descentralización.

## Parte A: A experiencia española contemporánea de descentralización

### 1. *Introducción*

Na Constitución de 1978, o problema da descentralización territorial, política e administrativa foi moi polémico. Coa chegada da democracia, considerouse a descentralización como un requisito fundamental para a consolidación do novo sistema político. Así e todo, mentres os nacionalistas apoiaban o estatus político diferenciado só para as tres “comunidades históricas”<sup>1</sup> e os rexionalistas tiñan esperanzas de acadar maior autonomía política e administrativa para todos, os partidarios dun Estado unitario e en grande parte cohesivo, temían que a descentralización lle trouxese máis inestabilidade ó país. Cando comezou a desenvolverse un sistema descentralizado xeral, o feito de que o proceso de descentralización resultase relativamente acertado, aínda que moi conflictivo, significaba que xa desde o comezo se pensou que posibles reformas poderían resultar divisibles e problemáticas. A pesar de todo, aínda que flexible, o proceso de descentralización resultou moi caro, bastante fragmentado, ineficiente, ambiguo (e, polo tanto, politicamente conflictivo), e aínda suxeito a moito control central.

En primeiro lugar presentárase e discutírase a proposta de “Administración única” feita por Manuel Fraga en marzo de 1992, para ilustrar detalladamente a natureza do debate de descentralización en España e, en segundo lugar, para discutir sobre o carácter do debate administrativo en xeral, e o desta proposta en particular.

Na parte A, o traballo céntrase nas principais cuestións da Constitución de 1978 e as súas consecuencias para reformas de descentralización viables en España. Logo, fálase no traballo da proposta de Administración única, tanto como unha posible reforma para o sistema administrativo español, como un exemplo dun debate administrativo. Na parte B, explícase o marco do debate administrativo de Hood e Jackson que será máis tarde aplicado ós dous principios fundamentais da Administración única: a subsidiariedade e as relacións intergubernamentais (RIG). Dada a

<sup>1</sup> Galicia, Euscadi e Cataluña.

natureza do proceso de descentralización en España, argumentaranse os dous principios respectivamente, á luz da experiencia alemá das IGR. Ademais, examínase o modelo de Administración democrática de Ostrom, xa que pon en dúbida, o razoamento administrativo de Fraga e as súas formulacións sobre a eficacia.

Sen embargo, esta tese non tenta defender ou rexeita-la viabilidade da proposta de Fraga para España. Pola contra, só tenta demostrar como os principios que apoia Fraga (como a subsidiariedade ou IGR) poden ser postos en dúbida por outros principios administrativos igualmente razoables e viables e ó facer iso, amosa-la natureza retórica do debate administrativo.

## 2. A Constitución de 1978 e consecuencias das reformas de descentralización

A Constitución de 1978 non establece un modelo territorial fixo. A Constitución no artigo 2 confirma "a unidade indisoluble da nación española, a patria común e indivisible de tódolos españois" pero tamén "recoñece e garante o dereito á autonomía das nacións e rexións das que está formada e os vínculos comúns que os unen". A necesidade de cumprir-las diferentes esixencias fíxose latente flexibilizando os posibles acordos. Desta forma, a Constitución non enumera as rexións ou comunidades autónomas (CC.AA.) que se constituirán. A Constitución simplemente establece os requisitos necesarios que se deben cumprir se existe o dereito de autogoberno.

En segundo lugar, a Constitución establece o dereito a que as CCAA decidan os seus propios estatutos de autonomía, sen embargo, a organización e as competencias que se elixan deben atermos ó marco constitucional adoitado. A Constitución tamén tentou atopar un equilibrio entre os desexos das nacionalidades históricas que piden un tratamento distinto ou preferencial por parte do Goberno, e as outras CCAA, que se opuxeron a calquera prerrogativa. Polo tanto, a Constitución estableceu para as CC.AA. dous procedementos ou vías para a autonomía: unha vía rápida ou directa cara á autonomía plena para as tres nacionalidades históricas e Andalucía (por razóns políticas<sup>2</sup>) e unha vía lenta gradual e parcial para a autonomía das outras catorce

<sup>2</sup> Pensábase que a Andalucía se lle tiña que da-lo mesmo nivel de competencias cás outras tres comunidades históricas polas súas dimensións, poboación e características culturais.

<sup>3</sup> Neste sentido, semella que xustificaba ou lexitimizaba a esixencia dun tratamento especial para estas CCAA.

<sup>4</sup> 5 anos

<sup>5</sup> Pradera, J., "La liebre y la Tortuga, Política y Administración en el Estado de las Autonomías" en *Claves de Razón Práctica*, decembro de 1993, p. 24.

<sup>6</sup> Donaghy, P. e Newton, M. T., *Spain: a Guide to Political and Economic Institutions*, Cambridge University Press, 1987, p. 113.

<sup>7</sup> O nivel de vida desigual atopado en rexións como Cataluña e Madrid por unha banda, e Andalucía e Extremadura por outra, foi un dos motivos de desacordo e dos problemas económicos do país máis difíciles de tratar.

<sup>8</sup> Pradera, J., *ibid*, p. 24.

<sup>9</sup> A LOHAPA naceu do acordo entre o partido Unión de Centro Democrático e o principal partido da oposición, os socialistas (PSOE). A LOHAPA tiña a intención de proporcionar homoxeneidade no proceso de descentralización e asegura-la distribución territorial do poder. Estas medidas manifestábanse na (a) simultaneidade no establecemento das rexións aínda non constituídas, (b) homoxeneidade de poderes e funcións susceptibles de ser asumidas polas novas rexións e (c) no recoñecemento dos poderes centrais para a definición de criterios e directrices ós que se deben ater tódalas leis, regulamentos e actividades rexionais (Cuchillo, M., "The Autonomous Communities and the Spanish Meso" en Sharpe, J., (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*, SAGE, 1993, p. 220).

<sup>10</sup> O Tribunal Constitucional declarou a LOHAPA anti-constitucional en agosto de 1993. (A Constitución crea un Tribunal Constitucional para que resolva conflitos sobre as competencias e os poderes entre as CCAA e o goberno central, e sobre a constitucionalidade da lexislación nacional e rexional (Art. 161).

<sup>11</sup> Morata, E., "Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions" en Leonard, R. (ed.) *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, (London, Frank Cass, 1993), p.190.

CC.AA. Ó diferenciar entre CCAA de vía rápida e lenta, a Constitución xustificaba unha diferenciación inicial<sup>3</sup>. Por outra banda, a Constitución especificaba que despois dun período transitorio<sup>4</sup>, tódalas CC.AA. poderían acadar a autonomía plena, se se solicitaba. "A xénese deste acordo tan difícil explica en grande medida a súa incoherencia interna: os problemas políticos creados polos nacionalismos periféricos e os problemas administrativos producidos pola centralización do aparato estatal foron tratados como variantes do mesmo fenómeno<sup>5</sup>". O debate de se as catro CC.AA. de vía rápida se deberían ver sometidas a un proceso de maior descentralización e gozar de máis prerrogativas cás outras, aínda continúa.

En terceiro lugar, a Constitución fai unha distinción entre competencias que poden ser asumidas polas CC.AA. (art. 148.1), poderes que quedan reservados exclusivamente para o Estado (art. 149.1), posibles poderes compartidos ou comúns (art. 148 & 149.1), 'poderes transferibles' (poderes que as CC.AA. de vía lenta poden adquirir de acordo coas CC.AA. de vía rápida ou que poden ser deixados en mans do Goberno central) (art. 149.3), e poderes delegados "que de ningunha forma implican unha cesión de soberanía dos poderes centrais<sup>6</sup>".

En cuarto lugar, a Constitución afirma que tódolos españois deben gozar dos mesmos "dereitos e obrigas" e o requisito de mante-la cohesión e a solidariedade<sup>7</sup> entre as CC.AA. Tamén mantén a necesidade de dirixi-las funcións administrativas de acordo co principio da eficacia, xerarquía, descentralización, desconxestioneamento e coordinación (art. 103). Sen embargo, mentres se combinaban distintas demandas, "a consecuencia da aplicación ó problema político dos nacionalistas vascos e cataláns dunha solución administrativa levou á xeneralización do sistema autonómico en tódalas rexións españolas<sup>8</sup>". A Lei orgánica para a harmonización do procedemento administrativo (LOHAPA)<sup>9</sup> foi un bo exemplo desta determinación para manter algunha cohesión nas reformas de descentralización, pero nunca entrou en vigor<sup>10</sup>. Isto obrigou o novo partido no poder (PSOE) a cambiar-la súa proposición con respecto ó proceso de traspaso de competencias, aínda que "os motivos que inspiraron a LOHAPA seguiron dominando o comportamento do Goberno central, aínda despois da victoria electoral do PSOE en 1982<sup>11</sup>".

Por outra banda, despois de 1982, os plenos poderes garantidos a outras tres CC.AA. (Navarra, Valencia e Canarias) fixeron obsoletas as diferencias exclusivas orixinais. Mentres o Partido Socialista foi capaz de manter unha maioría absoluta, o proceso de traspaso de competencias foi máis lento e á certa certo punto, botouse a perder<sup>12</sup>. Por exemplo, o Goberno municipal de 1985, a pesar da oposición dalgúns CC.AA., asegurou tanto o mantemento da provincia como un organismo local intermediario, e o mantemento dos gobernadores civís provinciais nomeados polo Goberno central<sup>13</sup>. Sen embargo, desde as eleccións de 1993, os nacionalistas cataláns fan posible que o Partido Socialista siga no poder. O consecuente “xiro autonómico” (mellor disposición dos Socialistas de cara a unha maior descentralización) explícase en parte pola necesidade dos socialistas de satisfacer as esixencias dos partidos e intereses que os manteñen no poder. Tendo en conta isto, recentemente os socialistas parecen dispostos a transferir algunhas das competencias exclusivas do Estado ás catro CC.AA. orixinais (ver apéndice 2).

En quinto lugar, non se tomaron acordos financeiros necesarios para a dirección autonómica das competencias rexionais. Por outra banda, as CC.AA. preferían financiar as súas propias competencias non cobrando novos impostos no seu territorio, senón por medio da transferencia dos fondos estatais<sup>14</sup>. Un acordo xeral estableceuse provisionalmente despois da LOFCA (Lei orgánica sobre o financiamento das comunidades autónomas) en 1980, creando un consello para a política financeira e fiscal das comunidades autónomas<sup>15</sup>. Supoñíase que este acordo ía ser revisado despois de cinco anos, sen embargo, debido á falta do acordo en 1987, mantívose este acordo en gran parte. Desde 1991, o Goberno central estivo negociando novos acordos financeiros, especialmente a transferencia do 15% do imposto sobre a renda ás CCAA e a delegación do cobro e xestión do IVE e outros impostos menores determinados a nivel nacional (Cuchillo, 1993)<sup>16</sup>. Finalmente, é necesario dicir que, se se debateu a descentralización administrativa en termos dunha mellor administración dos fondos públicos e unha participación e control máis rixido, o sistema actual xerou, pola contra, moita preocupación. E así, “téñense oído voces de alarma sobre algúns fenómenos como dilapidación, mala administración, clientelismo partidista e gasto

<sup>12</sup> Principalmente a causa da necesidade de mante-la homoxeneidade nos sistemas administrativos nacionais e con competencias transferidas.

<sup>13</sup> Ademais, a nova lei permitiulle ó Goberno central tratar directamente coas deputacións e indirectamente cos municipios, evitando neste sentido as CCAA e o seu dereito a decidir as relacións locais nos seus territorios.

<sup>14</sup> Catro son os medios principais de financiamento das CCAA; Primeiro, transferencias centrais do goberno e os recursos nacionais que foron asignados polo estado ás CCAA con competencias delegadas (p. ex. sanidade); segundo, algúns mecanismos concretos para financiar os proxectos rexionais como os acordos de investimentos e os programas económicos; terceiro, as CCAA recadan os seus propios impostos, poden aumentalo gravame dun imposto existente, e pedirlle préstamos a institucións crediticias. Finalmente, as CCAA reciben axudas do Fondo de Compensación Interterritorial segundo o nivel de desenvolvemento, e dos distintos fondos comunitarios (FEDER, FE etc)

irresponsable non só por parte dos partidos da oposición senón tamén por parte de organizacións internacionais (OCDE, Informe sobre a Economía Española 1992) e expertos independentes<sup>17</sup>”.

En sexto lugar, a entrada de España na Comunidade Europea en 1986 tivo importantes consecuencias para o proceso de descentralización. A Constitución establece que soamente o Goberno central pode chegar a acordos e negociacións internacionais. De acordo coa situación actual, as CC.AA. só cumpren a lexislación da CE pero non poden participar en negociacións que afecten a algunhas das súas competencias (como agricultura e educación<sup>18</sup>). Ademais, no que se refire ós asuntos comunitarios, tampouco foi posible ningún acordo, para calquera tipo de cooperación horizontal entre tódalas CC.AA. ou para unha fronte común contra do Goberno central. Cataluña e Euscadi rexeitaron calquera acordo multilateral que os colocase ó mesmo nivel político cás outras CC.AA. e polo tanto, recorreron as negociacións bilaterais co Estado. Como consecuencia, o Goberno central aumentou o seu poder de negociación sobre as CC.AA., pero sen diminuí-la crenza de que as diferentes CC.AA. simplemente están mirando polos seus intereses sen teren en conta o país na súa totalidade. Por outra banda, esta perda de autonomía foi compensada dalgunha maneira pola apertura dalgúns organismos rexionais (“embaixadas” en termos rexionais) en Bruxelas<sup>19</sup> e a reforma do FEDER en 1988 que resultou nun maior financiamento e participación rexional e local, en común, nos proxectos da CE. Por último, a inclusión do principio de subsidiariedade no Tratado de Maastricht e a creación do Comité das Rexións (Art. 198) están destinadas a permitir maior participación rexional e local nos asuntos da CEE.

En resumo, a breve descrición feita anteriormente do proceso de descentralización e as consecuentes relacións administrativas e intergubernamentais en España ilustran a clara necesidade de manter máis conversas e dunha reforma máis ampla. Existe un consenso xeneralizado no primeiro punto, mais aínda non hai consenso político sobre a natureza da reforma. Por conseguinte, o sistema administrativo español pode estar caracterizado por:

■ *Inexistencia dalgún modelo territorial ou sistema administrativo definitivo*; antes de falar de como “racionalizar” o sistema administrativo, debería producirse un acordo político

<sup>15</sup> Un órgano consultivo composto polos ministros do goberno central e polos conselleiros de economía dos gobernos rexionais, creado para coordina-lo gasto e o investimento público, os custos dos servizos, da débeda pública e a distribución de recursos entre as CCAA.

<sup>16</sup> O Goberno central, co apoio de case tódalas CCAA, xa accedeu a transferírllle-lo 15% do IRPF ás CCAA. Sen embargo, Manuel Fraga co apoio do socialista Francisco Vázquez (alcalde da Coruña e presidente da Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP)), xa ten levado o acordo ó Tribunal Constitucional porque cre que, o compromiso é discriminatorio con respecto ás CCAA máis pobres mentres non se estipulen disposicións que aseguren a uniformidade dos servizos públicos.

<sup>17</sup> Pradera, *ibid*, p.33.

<sup>18</sup> As rexións belgas e os “Lander” alemáns. Por outra banda, poden participar nas negociacións do Consello de Ministros nas súas esferas de competencia.

<sup>19</sup> Principalmente proporcionan servizos de información e enlaces coa administración da CE.

sobre a configuración territorial definitiva do Estado que satisfíxese a tódolos protagonistas implicados.

■ *Conflicto interno entre o desexo das tres CC.AA. históricas dun tratamento "preferencial" e a esixencia de asegura-la igualdade de dereitos dentro do país;* é necesario adoptar un equilibrio entre o dereito das CC.AA. a elixi-lo seu propio nivel de autonomía e a homoxeneización das funcións administrativas no país.

■ *Dominio do Goberno central,* principalmente porque non existe unha participación real das CC.AA. nas decisións que lles afectan a nivel nacional e europeo, e porque o Goberno central aínda controla a maioría dos ingresos financeiros das CC.AA. O artigo 150.3 tamén establece o dereito do Estado a harmoniza-la lexislación, incluso nas zonas de competencia rexional, se é preciso por razóns de interese xeral<sup>20</sup>.

■ *Carencia dun sistema de financiamento global e satisfactorio* que pode facer real, tanto as CC.AA. e a autonomía local como a solidariedade entre rexións. As CC.AA. fan unha importante contribución no gasto público (21,1% en 1993), pero recae nelas unha menor responsabilidade na recadación de fondos.

■ *Imprecisión nas relacións intergubernamentais.* As RIG se caracterízanse pola súa complexidade, falta de coordinación e xurisdiccións coincidentes. Isto tradúcese nun alto custo e nun alto nivel de conflictividade. Aínda existe unha diferenciación no nivel de competencias entre as CC.AA. Algunhas teñen responsabilidade na educación e na sanidade, pero a miúdo continúan as vellas administracións centrais. Mentres noutras CC.AA., as devanditas competencias dependen do Goberno central.

### **3. Suxestións para unha reforma adicional: a proposta de Administración única**

Se se considera a nivel xeral a necesidade de máis reformas de descentralización en España, moitos que quizais non estiveran de acordo co seu contido pero apoiaban o debate sobre este problema, recibiron con agrado a proposta de reforma de "Administración única" feita por Manuel Fraga (marzo de 1992). Esta proposta foi aprobada polo Parla-

<sup>20</sup> Neste caso, esta parte da lexislación require maiorías absolutas en ámbalas dúas cámaras.



mento de Galicia o 10 de novembro de 1992, e situou a Galicia no primeiro plano do debate que anteriormente fora dirixido polos nacionalistas vascos e cataláns. Sen embargo, a proposta tamén foi rexeitada, especialmente polos socialistas que crían que era anticonstitucional e criticaban a Fraga polas súas anteriores ideas políticas<sup>21</sup>.

Fraga cre que a maioría dos actuais problemas administrativos son debidos ó mantemento dun sistema administrativo que non se adaptou ben ó actual sistema político descentralizado e casefederal que se remonta á dictadura de Franco. Durante o período da redacción da Constitución, as discusións centrábanse principalmente na descentralización política e non administrativa. Ó mesmo tempo, a Constitución establecía un sistema asimétrico transitorio que máis adiante se faría máis uniforme, pero non se ratificou un modelo final. En palabras de Fraga, e citando as palabras de Adolfo Suárez, "España que seguía a funcionar a pesares de cambiar toda a súa instalación de canos. Os tellados, as paredes e os alicerces foron acondicionados de novo pero as canles administrativas quedaron practicamente como estaban<sup>22</sup>".

En resumo, Administración única significa sobre todo, unha clara distribución de competencias entre niveis de administración (municipios, provincias, CC.AA. e o Goberno central). Un *mapa de competencias* clarificaría a dita división. Cada organismo administrativo *debe se-lo único responsable de formaliza-las* súas competencias ademais das transferidas ou delegadas a ela por outras administracións superiores. Desta forma a eficacia está asegurada ó mesmo tempo que se evita a duplicación de funcións administrativas<sup>23</sup>. A principal xustificación da proposta é a *subsidiariedade*. Mentres se respecte en todo momento o precepto da unidade do Estado, o desempeño das funcións administrativas debe facerse ó nivel máis baixo posible e de acordo cos principios da eficacia e da proporcionalidade. En termos de obxectivos e beneficios da proposta, Fraga cita a autonomía, participación, cooperación, solidariedade, eficacia e economía. Acadañase un sistema estable, pero tamén flexible. Ó mesmo tempo, deberíanse pór no seu sitio os instrumentos necesarios para facilita-la cooperación e algún grao de homoxeneidade en España. Fraga clarifica máis este punto mencionando o "Grudgesetz" alemán, que conformou de feito un exemplo para a Constitución española, e o nivel de federa-

<sup>21</sup> Manuel Fraga, actualmente o presidente da CCAA de Galicia, non só fora ministro na dictadura de Franco, senón que tamén se converteu nun dos principais adversarios dunha España máis descentralizada durante o período da redacción da Constitución.

<sup>22</sup> Fraga, M. *Administración Única: Una Propuesta desde Galicia*, Planeta, 1993, p.27.

<sup>23</sup> Un exemplo que cita Fraga é a existencia dunha duplicación de funcións entre os servizos sociais nacionais e rexionais no eido da planificación familiar na provincia da Coruña.

lismo cooperativo que alí acadou. Por outra banda, Fraga considera que algúns dos problemas actuais como o centralismo, a excesiva rixidez, a burocratización, a tecnocracia e a duplicación de funcións que conducen á dilapidación, ineficacia e “decadencia”, non se producirán cando se aplique a proposta.

Sen embargo, o razoamento da proposta está baseado nunha serie de premisas que cómpre mencionar. Primeiro, Fraga cre que non existe unha estrutura política dun Estado inherentemente mellor ca doutros, e que sen consenso, a factibilidade da devandita estrutura se considera ineficaz. Segundo, Fraga afirma que a autonomía política ou administrativa non ten porque resultar necesariamente no desamparo do Goberno central (tómese como exemplo Alemaña ou os Estados Unidos). Terceiro, Fraga tamén observa una tendencia xeral en Europa cara á descentralización ou desenvolvemento rexional. Cuarto, unha vez creado o sistema político e administrativo no país, é necesario que funcione<sup>24</sup>. Quinto, débese mante-la solidariedade entre as CC.AA.; o sistema non debe conservar medidas políticas discriminatorias, sexan actuais ou vellas. Sen embargo, aínda que Fraga cre que a súa proposta non se vai ver alterada pola posibilidade dunha homoxeneización do nivel das competencias entre as CC.AA., ten en conta os feitos da vida política española actual<sup>25</sup>: primeiro, que dada a diversidade e asimetría das demandas, a dita homoxeneización nunca pode producirse; segundo, e dado o feito anterior, que a proposta só se pode aplicar ás tres nacionalidades históricas e outras CC.AA. que xa acadaron o nivel de autonomía actualmente permitido. Finalmente, a racionalización administrativa a tódolos niveis cómpre tela asegurada de acordo cos principios de subsidiariedade e economía, para evita-la duplicación de funcións e multiplicación de funcionarios.

A Administración única de Fraga está baseada, ante todo, no modelo federal executivo alemán. Desta forma, en España, as CC.AA. formalizaría as competencias concedidas xa anteriormente, ou transferidas máis tarde ou delegadas polo Goberno central. A anterior distinción é moi importante. Tal como se dixo anteriormente, algúns poderes son exclusivos das CC.AA., que á súa vez, poden legislar neses eidos sen que interfira o Goberno central (a non ser que se demostre que a lexislación é anticonstitucional). Os poderes transferidos máis tarde polo Goberno central ás CC.AA. tamén

<sup>24</sup> Por exemplo, o Senado debe ser una verdadeira cámara de representación territorial e o Consello Social e Económico (aínda non existe mais que no Art. 131 da Constitución) debería decidir o marco xeral da economía española, e permiti-la participación das rexións no proceso de toma de decisións.

<sup>25</sup> Discurso pronunciado ós membros do Parlamento de Galicia, o 10 de novembro de 1992.

implican o dereito a legislar, mentres que as competencias delegadas teñen máis que ver co cumprimento de decisións aprobadas polo Goberno central. Nestes terreos nos que as CC.AA. teñen dereito á autonomía de goberno, noutras palabras, a legislar, pódese asegurar algunha forma de uniformidade ou homoxeneidade. O mesmo tempo, as CC.AA. tamén deberían te-la posibilidade de tomar parte nas decisións xerais do Estado mediante un funcionamento axeitado do Senado<sup>26</sup>, ou os organismos que poden tomar decisións que agrupaban ás CC.AA. e o Goberno central. De aí que, por unha banda as CC.AA. teñan a necesidade de coordinar as súas competencias, onde teñen poderes exclusivos, pola mellor comprensión do sistema administrativo xeral. Por outra banda, o Goberno central debería permitir que as CC.AA. participasen na toma de decisións políticas de natureza "federal", xa que, en moitas circunstancias, estas serán as que leven a cabo esas decisións.

Finalmente, o debate sobre a descentralización foi dirixido en grande medida sen facer unha referencia explícita ás administracións locais (provincias e municipios). A Constitución non concibiu ningunha proposta para a reforma do goberno local, e estes niveis do goberno tiveron que agardar ata 1985 para poder ver unha reforma maior. A proposta da Administración única considera e declara a necesidade de incluí-las reformas locais no repartimento de responsabilidades. Este feito aumenta aínda máis a complexidade dun repartimento porque tódalas CC.AA., provincias e municipios teñen competencias en eidos como cultura, medio ambiente e servizos sociais. Aínda máis, a Lei do goberno local (LGL) non facilitou unha división de competencias global, pero máis ben permitía unha intervención do Goberno central nos asuntos locais. Con respecto ós municipios, a LGL estableceu unha distribución de responsabilidades que dependía do tamaño do municipio. Sen embargo, o número e o tamaño dos municipios é demasiado grande (máis de 8.000<sup>27</sup>), e demasiado pequeno (86% deles teñen menos de 5.000 habitantes) para gozar dun nivel extenso de abastecemento local. Por outra banda, o mantemento do nivel provincial do goberno local foi considerado por algunhas CCAA, como Cataluña, como un acto de centralización. Durante a dictadura, as provincias foran os principais órganos de control do Goberno central. Por iso a existencia das provincias comezou a cuestionarse despois do esta-

<sup>26</sup> O papel do Senado como protector dos intereses das CCAA ten sido máis ben insignificante, principalmente porque a Constitución declara o papel predominante da Cámara Baixa en calquera problema, e porque o Senado se elixe principalmente baseándose nas provincias (só un quinto nas rexionais).

<sup>27</sup> Este número aumentou realmente de 8.022 en 1981 a 8.056 en 1986, principalmente porque as CCAA, ó teren algunhas responsabilidades no eido do goberno local, expresaron unhas peticións para a creación de máis municipios.

blecemento das CC.AA. con poderes nos entes locais. Por exemplo, Cataluña xa establecera 41 comarcas coa esperanza de substituí-las provincias nun futuro próximo. Aínda máis, “moitas rexións tamén pasaron por alto as provincias e estableceron as súas propias estruturas de prestación de servicios, amosando así unha falta de confianza total nas deputacións provinciais”<sup>28</sup>.

### **Parte B: Razoamento administrativo nos procesos de descentralización**

Nas premisas da proposta de Administración única, Manuel Fraga especifica que realmente non existe ningunha estrutura política de Estado inherentemente mellor cás outras. Esta é unha convención ben coñecida na teoría democrática. Ademais, aínda hai moito desacordo sobre ó que pode dar dereito un sistema democrático. As diferentes democracias teñen estruturas políticas distintas que a coñío derivan de tradicións, culturas políticas ou acontecementos históricos. Non se pode chegar á conclusión de que o sistema maioritario británico sexa menos democrático có sistema consensual suízo. Simplemente son diferentes, mais comparten os requisitos fundamentais dun sistema político democrático. Algunhas características no sistema británico serán máis propicias á democracia ca no suízo, pero esas diferencias non o fan máis “democrático”. Por outra banda, semella que a proposta de Fraga implica que existe un modelo de administración mellor que se debería establecer no sistema político descentralizado español. Fraga non declara isto explicitamente, pero polos seus razoamentos a favor do cambio e do seu concepto de eficacia administrativa, pódese chegar á conclusión de que pensa así. Semella que Fraga empregou o razoamento administrativo para defende-la preferencia e o sentido común da súa reforma, na miña opinión, para despolitizar un problema como o da descentralización en España, que é moi conflictivo e partidista. Sen embargo, tal intento aínda está suxeito a debate. O razoamento administrativo está lonxe de ser concluínte, e pode ser desafiado por outras opinións opostas.

<sup>28</sup> Cuchillo, M., “The Autonomous Communities as the Spanish Meso” in Sharpe, J. (ed.) in *The Rise of Meso Government in Europe*, SAGE, 1993, p. 234.

#### 4. O marco do debate administrativo<sup>29</sup> e as súas consecuencias para a proposta de Administración única

Nos anos 50, Herbert Simon decatouse do carácter “doutrinal” do debate administrativo. El reivindicou que o método axeitado para que a ciencia administrativa progresa era a base de centrarse unicamente no vínculo entre o plan administrativo e desempeño de funcións administrativas. Sen embargo, as conclusións de Simon semellan ter “só un éxito limitado nuns 40 anos, no que semella ter pouco efecto na forma en que este debate administrativo se leva á práctica<sup>30</sup>”. Hood e Jackson afirman que no estudio do razoamento administrativo, xa vai sendo hora de que se recoñeza, ademais da teoría administrativa, o valor do debate administrativo, e ó facer isto, “poñer atención no vínculo entre o debate e a aceptación, como unha relación análoga á dunha chave e a pechadura<sup>31</sup>”.

Hood e Jackson argumentan que moitas das ideas propostas, non son teorías administrativas, mais doutrinas que non buscan o entendemento senón a influencia ou convicción, e que como doutrinas, poden ser rebatidas por puntos de vista opostos que tamén poden ser razoables. Desta forma, “o debate administrativo consiste na defensa de doutrinas relacionadas con máximas de ‘sentido común’ e exemplos seleccionados que en teoría defenden as máximas. Despois dun certo tempo, o ‘sentido común’ cambia e novas máximas son propostas acompañadas por unha selección de exemplos preferidos<sup>32</sup>”. Estas diferencias entre a doutrina administrativa e a teoría administrativa ilústranse no esquema que se presenta a continuación:

Administrativo	Doutrina	Teoría
Foco primario de obxección	influencia	entendemento
Proba clave	persuasión prescritiva	poder poder explicativo
“Problemática”	vínculo entre <i>debate</i> administrativo e <i>aceptación</i> administrativa	vínculo entre <i>proxecto</i> administrativo e <i>exercicio</i> administrativo e <i>exercicio da función</i> administrativa

<sup>29</sup> Hood, C. e Jackson, M., *Administrativo Argument*, Dartmouth, 1991.

<sup>30</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 200.

<sup>31</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 200.

<sup>32</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 11.

Administrativo	Doutrina	Teoría
Métodos de "comprobación"	<ul style="list-style-type: none"> <li>* ambigüidade creativa</li> <li>* simetría</li> <li>* metáfora</li> <li>* interese privado</li> </ul> presentado como ben público <ul style="list-style-type: none"> <li>* exemplo selectivo</li> <li>* suspensión da incredulidade</li> </ul>	análise sistemática de casos (datos innegables)

Fonte: Hood e Jackson, *ibid*, p. 16.

Se se examina a natureza do debate da reforma de descentralización e máis especificamente, a proposta de Fraga, pódese ver que algúns argumentos non están fundados nunha "análise sistemática de casos", que podería validar a elección dunha estrutura administrativa particular para o país. Pola contra, os argumentos de Fraga poderíanse caracterizar mellor como doutrinas que están máis en relación co convencemento prescricional ("o meu modelo é máis racional ca outros") que co poder explicativo (en termos de planificación, desempeño de funcións e comprobación).

O argumento de Hood e Jackson complementábase, ademais, coa presentación dun intercambio de valores" que polo xeral aparecen en debates sobre planificación administrativa<sup>33</sup>". A idea fundamental desta formulación é que na xestión pública non existe unha solución "free lunch", de tal forma que os valores administrativos non se poden ordenar nunha xerarquía moi clara. Tamén explican que as doutrinas administrativas rivais implican un tipo de combinación dos puntos de vista contrarios sobre as relacións causa-efecto, as diferentes afirmacións de como é o mundo e os diferentes ordenamentos de valores. Hood e Jackson céntranse neste último aspecto. Afirman que existe unha relación alternativa entre os tres principais núcleos de valores na xestión pública. En primeiro lugar, os *valores tipo sigma* fan fincapé na necesidade de equiparalos recursos coas tarefas definidas (mantela eficiente e determinada) e tentar, sobre todo evitar o despilfarro en termos de cartos e tempo. En segundo lugar, os *valores tipo theta* recalcan a necesidade da honestidade, franqueza e reciprocidade (mantela honrada e imparcial) en contraste coa corrupción e ó facelo así, tentan aumentala lexitimidade e a confianza. Por último, os *valores tipo lambda* prefiren a fiabilidade, forza e a adaptabilidade (mantela forte e flexible) para asegurala supervivencia e a continuidade da administración.

<sup>33</sup> Hood, C., "A Public Management For All Seasons?" en *Public Administration* Vol. 69, primavera 1991, p. 10.

Tres categorías de valores esenciais na xestión pública			
	valores tipo sigma MANTELA EFICIENTE E DETERMINADA	valores tipo theta MANTELA HONRADA E IMPARCIAL	valores tipo lambda MANTELA FORTE E RESISTENTE
CRITERIOS DE ÉXITO	<i>Frugalidade</i> (equipara-los recursos coas tarefas para acadar uns obxectivos dados)	<i>Rectitude</i> (consegui-la equidade, reciprocidade ou verdadeiro desempeño de obrigas)	<i>Resistencia</i> (acada-la fiabilidade, adaptabilidade e robustez)
CRITERIOS DE FRACASO	<i>Desbalde</i> (confusión, desorde, ineficacia)	<i>Malversación</i> (inxustiza, prexuízo, abuso de poder)	<i>Catástrofe</i> (risco, fracaso, ruína)
MOEDA DO ÉXITO E DO FRACASO	<i>Diñeiro e tempo</i> (custos de reservados produtores e consumidores)	<i>Confianza e titularidades</i> (conformidade, lexitimidade, proceso lexitimo, cargos políticos)	<i>Seguridade e supervivencia</i> (confianza, seguridade de vida)

Fonte: Hood, C., "A Public Management for All Seasons?" en *Public Administration*, Vol. 69, primavera 1991, p. 11.

Estes valores poden estar, ás veces, relacionados. Por exemplo, a corrupción non só crea desbalde, senón que tamén diminúe a credibilidade dun organismo público. Por outra banda, "a hipótese suxire que calquera das dúas de entre as tres categorías xerais de valores, ás veces poden satisfacer a un mesmo principio organizativo para un conxunto de dimensións básicas de planificación administrativa; pero que é difícil satisfacer-las tres categorías de valores por igual, para calquera das outras dimensións, e probablemente para todas elas<sup>34</sup>".

As implicacións dos argumentos anteriores son, principalmente dúas. Por unha banda, mentres os tres valores poden ser igualmente aceptables, a decisión para seleccionar só un deles para o razoamento administrativo esixe, se o argumento vai ser aceptable e convincente, o uso do carácter retórico do debate administrativo. Neste sentido, Hood e Jackson explican que, "o que contribúe a unha doutrina administrativa gañadora é a *facultade retórica*: a categoría do defensor e o contido do argumento<sup>35</sup>", ou que "a convicción se acada principalmente por medio da coordinación, o contido, e a presentación, e non por unha manifestación obxectiva e definitiva da superioridade dunha doutrina sobre as contrarias<sup>36</sup>". Por outra banda, unha vez postos de

<sup>34</sup> Hood, C. "A Public Management For All Seasons?" en *Public Administration*, Vol.69 primavera 1991, p. 15.

<sup>35</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 11.

<sup>36</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 17.

acordo sobre a existencia dunha categoría de valores na xestión pública, igualmente razoables e viables, cómpre centrarse no *factor aceptable*. "O asunto que se está a tratar aquí é que é o que fai unha doutrina aceptable como punto de vista admitido, cando outras son rexeitadas ou tratadas como herexías, e non que doutrinas conducen a un cumprimento de funcións administrativas obxectivamente superior<sup>37</sup>".

Estas conclusións son importantes. A proposta da Administración única podería ser desafiada con éxito por outras xustificacións administrativas que tamén son razoables e factibles. Desta forma, centrareime no meu tema de debate, desde a perspectiva do debate administrativo, en dos compoñentes importantes da proposta de Fraga: a subsidiariedade e as estruturas intergubernamentais. Baixo un sistema político conflictivo, as consecuencias administrativas que Fraga afirma que provocarían tanto a subsidiariedade como as relacións intergubernamentais (RIG), demostrárase que nalgunhas circunstancias non son tan claras. De feito, pódense discutir os seus efectos, tanto a favor coma en contra, con argumentos sobre a eficacia ou a democracia. Por último, a tese remata cun breve comentario sobre a Administración democrática de Vincent Ostrom. Ostrom razoa desde o punto de vista da política económica (ó contario do modelo de Administración de Fraga), que as xurisdicións que posúen as mesmas competencias e a división da autoridade facilita a produción eficiente dunha mestura heteroxénea dos bens e servizos públicos.

### 5. A lóxica da subsidiariedade: unha perspectiva axeitada para todos

Dentro do contexto da integración europea, o concepto e a aplicación da susidiariedade foi un tema moi debatido. A intromisión experimenta da Comunidade en moitos eidos da política que se crían baixo a xurisdición lexislativa e administrativa dos estados membros, impulsou a necesidade de directrices institucionalizadas que establecesen un repartimento de competencias na Unión. Noutras palabras, o debate centrouse na cuestión política crucial de: ¿Quen fai que?, ¿Por que é así?, e ¿Como se debería facer?

<sup>37</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 25.



A perspectiva do debate administrativo encaixa ben co seguinte comentario sobre a subsidiariedade. A pesar da aplicación que lle dá Fraga ó principio, esta parte do traballo tenta demostrar como a subsidiariedade é un concepto doutrinal impreciso que se adapta a diferentes e rivais interpretacións políticas e administrativas. Polo tanto, a imposición dunha idea particular do principio débese completar co exercicio retórico persuasivo. Aínda que se estea de acordo cunha soa definición de subsidiariedade, tense que superala difícil tarefa de facer esa definición operativa. Non só debe ser xustificable, senón tamén convincente. O éxito ou o fracaso de tal exercicio terá diferentes implicacións para o modelo administrativo que se ha de establecer, e isto é en realidade o vínculo entre o debate sobre a subsidiariedade e o debate administrativo.

### 5.1. Ideas contrarias acerca da subsidiariedade

En primeiro lugar, é útil falar das razóns que provocaron que se debatesese o principio a nivel europeo. Suponse que a subsidiariedade aclarou o asunto da división de competencias entre os actores político-administrativos. Sen embargo, os diferentes protagonistas apoian a subsidiariedade por diversas razóns, que reflicten en grande parte as súas actitudes diverxentes acerca do desenvolvemento da Unión Europea. Houbo tres preocupacións principais: primeiro, os länder no comezo foron partidarios entusiasmados de introduci-lo concepto nos tratados europeos. Tiñan medo de que Bonn e Bruxelas reducisen aínda máis a súa potestade nalgúns dos seus dominios exclusivos, como cultura e educación (p. ex. as súas obxeccións ó Programa Lingua). Esta formulación é basicamente o mesmo que defende Fraga. En segundo lugar, Gran Bretaña tamén se converteu nun partidario entusiasta da subsidiariedade desde que sentiu que podería deter unha maior intervención da CE no que consideraba que eran asuntos propios de política interna. Por último, Delors cría que a subsidiariedade era necesaria para reconcilia-lo proceso de integración europea con chamamentos ós estados membros para que reducisen, ou polo menos lexitimasen a integración sempre que mellore a eficacia.

## 5.2. Unha definición recoñecida de subsidiariedade

O concepto de subsidiariedade ten unha longa historia. Por exemplo, o Papa Pío XI xa definiu no ano 1931 o concepto de subsidiariedade na súa Encíclica *Quadragesimo Anno*, como unha doutrina da filosofía social católica. En resumo, "Afirmaba que 'é unha inxustiza, unha falta grave e unha alteración da orde establecida, que unha sociedade de rango superior e máis grande se atribúa funcións que poden ser realizadas por sociedades de menor rango e máis pequenas'<sup>38</sup>". Esta non era unha definición política, pero a súa esencia aínda permanece. A parte dos esforzos que se fixeron para defini-la subsidiariedade de forma definitiva<sup>39</sup>, non foi ata que se asinou o Tratado de Maastricht cando se mencionou e definiu a subsidiariedade nun convenio político.

En primeiro lugar, o Tratado de Maastricht afirma no *artigo A* que o "Tratado marca un novo paso no proceso de creación dunha unión aínda máis estreita entre os pobos de Europa, **na que se tomen decisións que estean o máis preto posible do cidadán**".

O *artigo 3B* cita explicitamente a subsidiariedade:

"Nos ámbitos que non sexan da súa competencia exclusiva, a Comunidade intervirá conforme ó principio de subsidiariedade, só na medida que os obxectivos da acción pretendida *non poidan ser acadados de xeito suficiente* polos estados membros concernidos, e, por conseguinte, poidan lograrse mellor debido á dimensión ou os efectos da acción considerada, *a nivel comunitario*."

Calquera acción legal emprendida pola Comunidade non sobrepasará os límites necesarios para acadalos obxectivos deste Tratado".

## 5.3. ¿Esta definición aclara o debate?

A subsidiariedade só se aplica a terreos de política onde a Comunidade non ten competencias exclusivas. De aí que non se supón que a subsidiariedade "determine de quen son as competencias da Comunidade, senón que so os tratados determinan isto<sup>40</sup>". Segundo este punto, mentres que a Constitución española ou os sucesivos acordos designaron competencias exclusivas, a cuestión da subsidiariedade non se debería aplicar.

<sup>38</sup> Peterson, J., "A definition to suit any vision?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 47, nº 1, xaneiro de 1994, p. 117.

<sup>39</sup> P. ex. o borrador do tratado de Spinelli que institúe a Unión Europea ou o documento de traballo de Giscard d'Estaing sobre a subsidiariedade para o Parlamento Europeo.

<sup>40</sup> Miller, "The Maastricht Debate: Further Developments no Subsidiarity" *Research Paper Nº93 26*, 8 de marzo de 1993, p. 2.

Sen embargo, “tal como apunta a Comisión, os poderes exclusivos non se fixan de forma indefinida, e terá que cambiar a medida que avance a integración Europea<sup>41</sup>”. Entón, ¿é posible que case ‘calquera cousa’ sexa “necesaria para acadalos obxectivos deste Tratado<sup>42</sup>”, tal como cren os euroescépticos?

A incerteza sobre a derradeira etapa da integración europea constitúe a causa principal do receo entre os estados membros e outros actores, que senten que soamente se incorporan nos tratados garantías como a subsidiariedade, poderíase protexela súa soberanía. A estrutura formal definitiva da Unión non foi considerada no Tratado de Maastricht, e polo tanto semella moi normal agardala intranquilidade e un debate sobre un problema, que como en España, aínda quedou sen solucionar. Como se explicou anteriormente, en España, existen actualmente negociacións co fin de delegar algunhas das competencias exclusivas do goberno central ás catro CC.AA. (ver o apéndice 2). Neste caso, unha definición de subsidiariedade ten pouco que engadir. Os problemas políticos son o máis prioritario.

En segundo lugar, o artigo A ten a intención de reafirmar a posición dos Länder alemáns. Mentres se afirma que as decisións teñen que ser tomadas o máis preto ós cidadáns, tense implicado que en países onde existe algún tipo de descentralización político-administrativa, os actores locais poderían tamén adoptar un papel activo na integración europea, lexitimando tal proceso e intensificando aínda máis o papel da democracia. O artigo A fala tamén sobre a responsabilidade, que foi esquecida en tratados anteriores. Polo tanto, o artigo A axústase á definición de subsidiariedade como unha *raison d’être* fundamental da Administración única.

Terceiro, o artigo 3B proporciona algúns criterios que se consideran esenciais para a operatividade da subsidiariedade. A Comunidade soamente actuará se por razóns de dimensión ou efecto, a acción proposta non pode ser acadada de xeito suficiente polos estados membros. Sen embargo, ¿que significa en realidade “acadados de xeito suficiente”? O artigo 3B semella estar tratando os valores da eficacia e da efectividade. Estes dous termos non significan o mesmo, mais son as dúas caras dunha mesma moeda. ¿Como se poden combinar estes valores coa democracia? “As opcións políticas deste tipo non poden ser ‘despolitizadas’ recorrendo

<sup>41</sup> Miller, V. *ibid*, p.3.

<sup>42</sup> O Tratado de Maastricht.

á subsidiariedade que non é máis ou menos que un toque para axudar a clarexalos custos e beneficios das opcións alternativas<sup>43</sup>". A democracia e a eficacia-efectividade non son de todo incompatibles, mais de certo que existe un grao de conflictividade entre eles.

¿Como se van facer efectivos os criterios establecidos no Artigo 3B? Malia os esforzos para clarexala subsidiariedade, o seu significado segue a ser moi dubidoso nas verbas co fin de evitar (con noutros artigos do Tratado) maior desacordo, ó mesmo tempo que permite unha interpretación adaptable ás circunstancias. Este feito causou moito desconcerto<sup>44</sup>. A Presidencia británica converteu nun dos seus principais obxectivos a aclaración da aplicación da subsidiariedade. "Concretamente, presentou un exame de tres fases que cada lexislación da CE, nova ou xa existente tiña que pasar antes de que puidera ser estimada como aceptable segundo o criterio da subsidiariedade<sup>45</sup>". En primeiro lugar, a Comisión tiña que probar que a tenor do disposto nos tratados tiña o poder de actuar. En segundo lugar, tiña que demostrar que a acción proposta non podía ser cumprida só polos estados membros e, finalmente, que se a intervención fora necesaria tiña que manterse a un mínimo.

#### 5.4. ¿Resultou operativa a subsidiariedade?

¿Haberá máis discusión ou quedou definitivamente clarexado o significado da subsidiariedade? O debate aínda parece lonxe de ter rematado.

Un dos principais problemas reside na formulación errónea de que existe unha división de poderes entre os actores político-administrativos<sup>46</sup>. A experiencia dos países federais como Alemaña ou os Estados Unidos demostran o contrario. En ámbolos estados, incluíuse implicitamente a subsidiariedade nas súas constitucións, máis "o equilibrio do poder entre o Estado e o Goberno central nunca foi estable en ámbolos dous sistemas, determinado de antemán ou falto de polémica. Ambos confiaron fundamentalmente nos tribunais constitucionais para tomar decisións de carácter claramente *político* para axusta-lo equilibrio das necesidades ou demandas da sociedade<sup>47</sup>". A subsidiariedade non pode determinar totalmente responsabilidade das competencias, senón soamente guía-lo debate conseguente. A opinión de que se pode concibir unha clara división de poderes pode ser

<sup>43</sup> Peterson, *ibid* p. 130.

<sup>44</sup> Non obstante, "a Comisión subliña a necesidade de tratar cada caso de forma individual á luz de dous criterios: amplitude e intención. Concibe unha *análise comparativa da eficacia* para asegurarse de se existen ou non outros métodos dispoñibles para os estados membros, para acada-los obxectivos desexados... tamén incluíría a *proba do valor engadido* para avalía-la eficacia da acción comunitaria". Miller, *ibid*, p. 4.

<sup>45</sup> Peterson, J., *ibid*, p. 123.

<sup>46</sup> como semella implica-la noción de subsidiariedade.

<sup>47</sup> Peterson, J., *ibid*, p. 127.

desafiada pola interdependencia entre as administracións nos sistemas federais. Dentro dun ambiente complexo onde as opcións políticas eficientes e efectivas requiren cooperación intergubernamental, o debate non se debería centrar en se a responsabilidade recae nun ou noutro actor, senón no verdadeiro establecemento de estruturas e procedementos que poderían facilita-la cooperación e xestionar-la interdependencia. Este argumento lévanos claramente á seguinte parte do traballo, onde se falará das relacións intergubernamentais en Alemaña. Sen embargo, aínda se poden engadir algúns puntos sobre as implicacións da anterior definición de subsidiariedade no Tratado de Maastricht.

Aínda que a comisión debe demostrar que calquera das súas propostas cumpre os criterios establecidos pola subsidiariedade, é posible prever un argumento onde un estado membro ou calquera outro actor que non estea de acordo cunha acción comunitaria, leve o asunto ó Tribunal Europeo de Xustiza (TEX). Unha vez que se incorporou a subsidiariedade nos tratados, sería xulgable no TEX “que en conformidade co artigo 164 do Tratado de Roma se lle esixe asegurar que na interpretación e aplicación dos tratados se vele polo cumprimento da lei<sup>48</sup>”. Despois de examina-la súa natureza poliforme, ¿de que maneira podería tomar decisións o Tribunal Europeo de Xustiza sobre este asunto? ¿Non correría o risco o TE de politizarse demasiado? ¿Está o TEX realmente preparado para tomar tal decisión?

R. Dehousse defende que o TEX debe tratar dous problemas moi relacionados entre si. “Desde un punto de vista funcional, non está claro que o Tribunal estea preparado para responder á pregunta que se lle faría. Desde un punto de vista político, un fallo xudicial sobre a compatibilidade dunha certa medida co principio de subsidiariedade podería crear un problema de lexitimidade<sup>49</sup>”. ¿Como podería decidir o TEX se os parámetros da súa valoración non estivesen establecidos de forma concreta? Un xuízo de subsidiariedade debe considera-las opcións políticas polémicas que semellan sobrepasa-las tarefas convencionais dos tribunais. A subsidiariedade non é realmente un termo legal senón máis ben un termo político, suxeito a criterios económicos ambiguos. “Existe, noutros termos, un grave risco de que, ó intervir en debates de natureza claramente política, o Tribunal Europeo de Xustiza espertase a pantasma dun

<sup>48</sup> Miller, V. “Defining Subsidiarity” en *Research Paper No.92/90*, p. 6.

<sup>49</sup> Dehousse, R. “Does Subsidiarity really matter?” en *EUI Working Paper Law No. 92/32*, p. 11.

'gouvernement des juges'? nunha comunidade que xa é moi criticada polo seu déficit de lexitimidade<sup>50</sup>".

Este risco é tamén factible no contexto español. Se a subsidiariedade se converte nun principio orientativo no proceso de descentralización, o Tribunal Constitucional terá que tomar unha decisión moi discutible que pode ocasionar consecuencias imprevisibles. ¿Como pode xustifica-lo Tribunal un principio dinámico e flexible sen crear máis conflitos e sen desacredita-la súa imaxe? O concepto de subsidiariedade non é neutral, e a súa intención segundo os criterios dados, cambia co tempo. "Para os federalistas, estas decisións abertamente políticas deben ser tomadas antes de que se lle dea á subsidiariedade unha clara expresión de principio funcional. O artigo 3B por si mesmo non pode converterse nun 'concepto total' que sinale como se deberían compartir e dividi-los poderes nun sistema de goberno europeo con múltiples niveis<sup>51</sup>". Está claro que "a proba da subsidiariedade nunca pode ser totalmente obxectivo e consistente co paso do tempo. Diferentes persoas consideran a acción colectiva máis efectiva cá acción individual en diferentes circunstancias<sup>52</sup>". Aínda máis, en España, sen embargo, o principal problema non é o de decidir como fixa-las competencias administrativas (se fose así, a subsidiariedade podería clarexa-la cuestión), senón o de considerar desde unha perspectiva política, económica e administrativa, se é lexítimo admitir diferentes niveis de autonomía entre as CC.AA.

A subsidiariedade pode significar alternativamente unha destas tres cousas: *suppleance* (substitución temporal), *secours* (axuda) e *concours* (cooperación). Se a Comisión Europea fai un maior uso das propostas, que dada a súa natureza sensible, implican a aplicación de medidas de apoio, complementarias e de recoñecemento mutuo ou común, poderíase evitar grande parte do problema e poderíase atopar unha solución factible. A Comisión Europea pode intervir de diferentes maneiras, mais se soamente tenta centralizar sen ningunha razón, o proceso pode resultar fallido. Por outra banda, se as accións comunitarias favorecen a cooperación e teñen en conta a interdependencia, a subsidiariedade podería realmente converterse nun concepto significativo para entender dunha forma máis axeitada a complexidade existente en moitos eidos da política, nas que o seu xestiónamento esixe, a resposta do traballo en común de varias administracións.

<sup>50</sup> Dehousse, R. *ibid*, p. 19.

<sup>51</sup> Peterson, *ibid*, p. 126.

<sup>52</sup> Lord MacKencie-Stuart, "Assessment on the views expressed and introduction to a panel discussion" en *Subsidiarity: the Challenge of Change*, p. 41.

## 6. *Relacións intergubernamentais: o caso alemán e leccións para unha posible experiencia en España*

O debate anterior tentou amosar como a subsidiariedade “non se adapta ben ós problemas que se supón que ten que resolver<sup>53</sup>”. O enfoque legalista tradicional empregado para resolver-lo conflito político e administrativo en España foi unha, senón a principal razón, de culpar dun uso inadecuado do concepto. Segundo este enfoque legalista, “a maioría dos intentos de resolver-lo sistema administrativo e territorial en España buscaron unha distribución mecánica das funcións entre as institucións rexionais e centrais, coa esperanza de evita-la confrontación política e asegurar un sistema de funcionamento ‘tranquilo’<sup>54</sup>”. Este enfoque resultou inapropiado e limitado, xa que, ó insistir na separación de competencias, case non tivo en conta as interdependencias que caracterizan os actuais sistemas dinámicos de goberno. Baixo estas circunstancias, “a nivel constitucional, o principal problema non é tanto ó de determinar de forma abstracta que organismo público debería exercer unha determinada función, senón máis ben o de xestiona-la interdependencia entre os ámbitos comúns<sup>55</sup>”. Este é o obxectivo das relacións intergubernamentais.

O fundamento no que se basean as relacións intergubernamentais maniféstase no proceso de integración europea. A complexidade cada vez maior das sociedades industriais e a expansión das estruturas gubernamentais, que a miúdo coinciden, requiren o exercicio dunha cooperación que se beneficia das economías de produción en masa e resultados máis eficientes. Este proceso, polo tanto, debería persuadi-los gobernos autónomos a pasar de negociacións bilaterais co goberno central a acordos multilaterais. Sen embargo, un enfoque legalista fai fincapé no dereito das rexións ou CC.AA. a tomar parte, como entidades soberanas e que prestan consentimento, nestes organismos de toma de decisións intergubernamentais sen ser desestimados no proceso. De feito, desde finais dos anos 60, seguíuse este enfoque legalista en relacións intergubernamentais da República Federal Alemana.

O “Grundgesetz” alemán non só foi moi influente na redacción da Constitución española senón que tamén Fraga toma, feito non moi sorprendente, como exemplo a seguir

<sup>53</sup> Dehousse, *ibid*, p.28.

<sup>54</sup> Cuchillo, *ibid*, p. 238.

<sup>55</sup> Dehousse, *ibid*, p. 29.

a experiencia intergubernamental alemana. Fraga tamén afirma que as CC.AA. teñen dereito a tomar parte nas decisións estatais que lles afectan, e nas que esixen cooperación e un estilo de goberno máis uniforme (na toma de decisións). Sen embargo, as relacións intergubernamentais en España necesitan supera-las obxeccións ós acordos multilaterais. Un dos aspectos máis característicos do “federalismo” español é a asimetría das demandas amosada polas diferentes CC.AA. Así mesmo, o “federalismo” español ten máis en común con Canadá e as demandas de Quebec, que co caso dunha Alemaña federal. A diferenciación constitucional entre nacionalidades e rexións reforza a consideración anterior. En consecuencia, a experiencia intergubernamental dos últimos quince anos foi máis ben negativa xa que as CC.AA. evitan, por principio, as estruturas de toma de decisións multilaterais. Ademais, se se examina máis de cerca a chamada “experiencia federalista cooperativa alemana”, descóbreanse numerosos conflitos. Estes non teñen porque ser soamente os alemáns. Engadindo a este o “paradoxo rexional” en España, a reforma administrativa non chegará a ter éxito sen un consenso político moi amplo.

A seguinte parte examina a experiencia intergubernamental alemana desde 1949. Céntrase en estruturas de tarefas comúns e en como se superaron en parte as súas consecuencias negativas por medio dun enfoque pragmático e funcional. Logo poranse en contexto as leccións que se poden sacar da experiencia alemana, en relación co realismo das consideracións de Fraga.

### 6.1. Federalismo alemán e a trampa do control compartido

A Constitución alemana de 1949 estivo dominada por unha división funcional de responsabilidades (poderes legislativos, entidade administrativa, responsabilidade polo fallo en conflitos e financiamento público) entre os gobernos federais e os do *Land*<sup>56</sup>. Os gobernos federais e os do *Land* tiveron que xestionar só unhas poucas competencias. Por outra banda, a Constitución atende as necesidades da cooperación entre o Goberno central e os *länder*, pero só se os ministros do *Land* decidiran que a participación do Goberno central fose necesaria. A lexislación nacional tamén requiría maiorías tanto no *Bundestag* como no *Bundesrat*. Sen embargo,

<sup>56</sup> Klatt, H. “Forty Years of German Federalism: Past Trends and New Developments” en *Publius*, 19 (Outono 1989), p. 186.



daba a impresión de que o novo sistema político tiña que casar adicionalmente os principios do federalismo e da uniformidade, xa que “as expectativas e as demandas non diferenciadas por parte da poboación xeral<sup>57</sup>” requirían algún tipo de medidas igualitarias. Neste caso, o período entre 1949 e 1969 caracterizouse por un proceso de centralización, ou o desenvolvemento dun estado federal unitario, principalmente por medio dunha ampla interpretación dos principios constitucionais e un uso pleno dos poderes federais. Neste proceso, os *länder* non só se viron afectados por unha maior intervención dos poderes do goberno federal senón que ademais non se ofreceron alternativas despois da súa perda de poderes legislativos.

Esta tendencia cara á centralización foi tan dominante que “o futuro dos *länder* como entidades independentes podería verse cuestionado ademais da garantía institucional dunha estrutura federal incluída no artigo 79, III G<sup>58</sup>”. Por outra banda, observouse en xeral que a reforma urbana ou a modernización dos hospitais, do transporte público e da educación<sup>59</sup>, dados os recursos dos *länder*, esixía unha resposta a nivel alemán. “O que se necesitaba, en resumidas contas, era que os *länder* e o Goberno central fixesen esforzos para mobilizala base dos fondos comúns, e explotalo ámbito de acción combinado, de ámbolos dous niveis de goberno para a consecución dos obxectivos nacionais comúns<sup>60</sup>”. O Goberno federal tentou asegurar algún tipo de coordinación, pero os *länder* cuestionaron a constitucionalidade do obxectivo. Sen embargo, cara a 1969 os *länder* e o Goberno federal iniciaron un novo período de federalismo cooperativo, caracterizado en palabras de Scharpf por *Politikverflechtung*<sup>61</sup>. O estado e os *länder* “independentes e os soberanos” negociaron a nova reforma constitucional. Como consecuencia, pactáronse novos ámbitos de toma de decisións políticas comúns<sup>62</sup>.

A estrutura de tarefas compartidas entre os *länder* e o Goberno federal, exemplifícase na experiencia alemana de federalismo cooperativo. Por unha banda, o Goberno federal depende dos *länder* para a execución das funcións administrativas. Por outra banda, os *länder* necesitaban o financiamento federal para a realización dos seus proxectos. Dúas condicións caracterizan estas tarefas compartidas:

- as decisións do Goberno central dependen directamente do acordo do goberno constituínte; e

<sup>57</sup> Klatt, *ibid*, p. 187.

<sup>58</sup> Klatt, *ibid*, p. 189.

<sup>59</sup> Baixo a competencia exclusiva dos *Länder*.

<sup>60</sup> Scharpf, F.W. “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration” en *Public Administration*, Vol. 66, Outono 1988, p. 245.

<sup>61</sup> Política interrelacionada

<sup>62</sup> Planificación e financiamento común para a construción da universidade, a política industrial rexional e a política estrutural de agricultura; subvencións federais os programas de investimento do *Länder* en áreas como renovación urbana transporte e hospitais; e finalmente, os acordos entre os *Länder* e o Goberno federal para colaborar na planificación da educación primaria e secundaria e o financiamento da investigación.

o acordo dos gobernos constituíntes debe ser unánime ou case unánime<sup>63</sup>.

A práctica das tarefas compartidas facilitou o desenvolvemento de relacións intergubernamentais en Alemaña. “Unha consecuencia desta estrutura foi a xeración de diferentes programas independentes co risco engadido de provocar conflitos<sup>64</sup>”. As tarefas compartidas constituíron un fenómeno que tivo moito éxito non só na primeira metade dos anos 70, cando os recursos financeiros dispoñibles poideron aumentar, senón tamén despois de 1975, cando os niveis de gasto, malia unha maior crise fiscal, se mantiveron. Ó mesmo tempo reducíronse outros programas. Sen embargo, nos anos seguintes, as tarefas comúns obtiveron unha valoración negativa. “En vez de utiliza-los ámbitos de acción común do Goberno federal e dos *länder* co propósito de resolve-los problemas dunha forma máis activa e creativa, considerábanse cada vez máis ou ineficientes, ou inflexibles, ou innecesarios e en calquera caso, moi pouco democráticos<sup>65</sup>”.

O sistema que estivera caracterizado polos altos custos administrativos, polo dominio dunha burocracia horizontal e vertical e pola burocratización do proceso de toma de decisións xa non daba resolto máis as restriccións económicas. Debido a que as tarefas compartidas esixían a unanimidade, o acordo por si só converteuse no principal obxectivo das negociacións. Nestas circunstancias, a negociación de solucións levou a unha distribución dos recursos económicos que non xustificaban a escaseza deses recursos. Aínda cando non era necesario, tiñan que remata-las negociacións nun xogo de suma positiva para tódolos actores. En palabras de Scharpf, “o feito de que os gobernos membros estean participando directamente nas decisións centrais, e de que exista un requisito *de facto* de decisións unánimes, xerará sistematicamente resultados de programas por baixo do óptimo, a non ser que se poida mante-lo estilo de toma de decisións como ‘resolución de problemas’ (en contraposición coa ‘negociación’)<sup>66</sup>”. Sen embargo, é necesario que se dean dous fenómenos para introduci-la toma de decisións en forma de resolución de problemas encamiñada a acadar a reforma administrativa. En primeiro lugar, “o que se necesita para que xurda o estilo de ‘resolución de problema’ é unha orientación cara ós intereses, valores ou normas *comúns* que sexan distintos do propio interese individual dos par-

<sup>63</sup> Scharpf, *ibid*, p. 225.

<sup>64</sup> Franz, H. J., “Interorganizational Arrangements and Coordination at Policy Level” en Kaufmann, F. X., Majone, G. e Osrom, V.(eds.) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, 1986, p.488.

<sup>65</sup> Scharpf, *ibid*, p.247.

<sup>66</sup> Scharpf, *ibid*, p.239.

ticipantes e que, polo tanto, poida facilita-lo acordo voluntario aínda cando sexan necesarios os sacrificios a nivel individual e non se poidan compensar inmediatamente por medio de 'pagos adicionais' ou 'acordos globais'<sup>67</sup>". En segundo lugar, "para que sexa efectivo, o cambio institucional tería que producirse a grande escala, o que implica a aceptación de perdas a curto prazo para moitos ou tódolos participantes<sup>68</sup>".

Calquera intento de levar a cabo as RIG en España seguindo as liñas alemáns debería ter en conta a opinión de Scharpf. Se as negociacións multilaterais tivesen lugar en España, probablemente estarían baseadas nun acordo unánime. Nun ambiente conflictivo, onde a identidade común entre as CC.AA. a miúdo é inexistente, é evidente o perigo de desenvolver procedementos de toma de decisións en forma de 'negociacións', como contraposición ás de 'resolución de problemas'. Os resultados poden ser paradoxalmente os que espera evita-la proposta de Fraga: centralismo, excesiva rixidez, burocratización, tecnocracia e duplicación de funcións.

## 6.2. O actual sistema alemán de relacións intergubernamentais

Os actores involucrados en tarefas comúns decatáronse dos problemas mencionados anteriormente e, a finais dos anos 70, tivéronse que rexeitar e reduci-las tarefas comúns. A resistencia a estes cambios non se deixou oír. "Os *länder* con máis recursos económicos semellaban ser máis ricos ó volveren acada-la liberdade de acción independente, despois de decatarse de que os programas non foran tan bos desde o comezo, mentres que os *länder* máis pobres, por outra banda, estaban decepcionados pola ausencia de efectos de redistribución significativos<sup>69</sup>. Unha mestura de federalismo cooperativo e competitivo caracteriza o sistema actual. Así, en 1982 e despois de trece anos de constantes desacordos entre o *Bundesrat* e o *Bundestag*, o chanceler Kohl gañou por maioría en ámbalas dúas asembleas e embarcou nunha cruzada para tentar resolve-la crise fiscal, liberaliza-las estruturas intergubernamentais, intervir menos na vida pública e para federaliza-lo país de novo por medio da derregulación e a descentralización. Xurdiron nestes anos novas relacións intergubernamentais, pero as presións centralistas

<sup>67</sup> Scharpf, *ibid*, p. 261.

<sup>68</sup> Scharpf, *ibid*, p. 271.

<sup>69</sup> Scharpf, *ibid*, p. 250.

aínda continúan, principalmente debido ás restricións económicas, á nacionalización dos dereitos fundamentais, ás preocupacións tecnolóxicas e á importancia cada vez maior da Unión Europea.

Aínda así, cómpre afirmar que as críticas feitas por Scharpf en relación co federalismo cooperativo foran consideradas coma un enfoque demasiado restrinxido por outros académicos, como Benz ou Lehbruch. Benz mantén que “unha análise detallada do federalismo, centrada nos procesos máis que nas estruturas e nas diferentes políticas máis que nas reunións, revela que as relacións intergubernamentais nos anos 80 non son iguais ás dos anos 60 e 70 e que os cambios reflectiron adaptacións flexibles das relacións entre os gobernos federal, do *Land* e local ós novos desafíos socioeconómicos, socioculturais e ecolóxicos<sup>70</sup>”. Lehbruch analiza o federalismo como un sistema de enlace, pero entre ‘redes políticas’ autónomas e diferenciadas (incluído o sistema partidista e unha Administración politizada). Estas redes de política sectorial están integradas en redes máis xerais<sup>71</sup>. Finalmente, contrasta “o tradicional pluricentrismo do estado e das institucións sociais cunha rede de política económica integrada (mais non centralizada), orientada cara a unha homoxeneidade nacional<sup>72</sup>”.

Sen embargo, é difícil avogar pola existencia en España de procesos ou redes (tanto políticas como administrativas) de relacións intergubernamentais ó mesmo nivel das de Alemaña, simplemente porque as relacións intergubernamentais en España aínda non se crearon de forma axeitada<sup>73</sup>. O problema fundamental, polo tanto, segue a se-lo de se un sistema de RIG baseado na proposta de Fraga pode funcionar ou non. Dado o actual conflito político e administrativo, semella que o federalismo cooperativo en España se irá desenvolvendo máis seguindo as liñas da toma de decisións en forma de negociacións, con tódolos defectos que suxire, que seguindo as liñas da resolución de problemas. Os tres obstáculos que Scharpf conclúe que cómpre superar nun acordo de funcionamento da resolución de problemas, danse no contexto español. Estes son un conflito ideolóxico, desconfianza cara ás institucións, desacordo acerca da xustiza de normas distributivas<sup>74</sup>. “A cuestión é, polo tanto, se a ‘resolución de problemas’ ten algunha posibilidade de éxito en sistemas de decisións conxuntas que non se benefician do tradicional sentido de identidade

<sup>70</sup> Benz, A. “Intergovernmental Relations in the 1980’s” en *Publius*, 19, Outono 1989, p. 203.

<sup>71</sup> Lehbruch, G. “Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany” en *Publius*, 19, Outono 1989, p. 221.

<sup>72</sup> Lehbruch, G. *ibid*, p. 221.

<sup>73</sup> Por exemplo, ver Bañón Martínez, Rafael en “Gestión y Relaciones Intergubernamentales” en *Administración Única*, Relatorios das xornadas realizadas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1993.

<sup>74</sup> Estes son os tres obstáculos, que Scharpf cre que un acordo de toma de decisións, en forma de resolución dos problemas ten que superar.

común ou dunha percepción absoluta da vulnerabilidade común<sup>75</sup>". De aí que antes de que se poida acadar unha reforma do sistema administrativo de grande alcance, sexa necesario chegar a un consenso sobre a natureza descentralizada ou "federal" definitiva do país. Un enfoque legalista (como o de Fraga) que tenta evadi-la cuestión, considérase deficiente. "Só un novo consenso sobre a delegación de poderes, nestes intres provisionalmente tentado, facilitaría na actualidade a creación dese sentido de lealdade mutua entre os actores nacionais, rexionais e locais no que ten que basea-lo sistema<sup>76</sup>."

### 7. *Unha formulación alternativa da reforma de descentralización: a Administración democrática de Ostrom*

O apartado anterior, na que se debatían os principios de subsidiariedade e relacións intergubernamentais, propuxo algunhas obxeccións á viabilidade da proposta de Fraga sobre un sistema administrativo nun sistema político conflictivo como o de España. Este traballo tenta sinala-las dificultades que afectan a unha reforma descentralizadora dun sistema administrativo. O debate administrativo sostiña que de feito existen alternativas razoables a ter en conta á hora de apoiar-la reforma administrativa. Á luz de tal proposta, o apartado seguinte deste traballo presentará o modelo de Administración democrática de Ostrom, non como unha posible solución á polémica da descentralización en España (aínda que o modelo de Ostrom podería ser, como calquera outro, unha solución viable), senón como un exemplo alternativo do propio debate administrativo. O problema aquí é decatarse, en primeiro lugar, dos *límites* de calquera proposta na reforma administrativa que esixe evidencia e tenta manter por razóns administrativas, e segundo, propor outro punto de vista, acerca da eficacia.

No debate administrativo, Hood e Jackson presentaron brevemente diferentes valores para xustifica-las doutrinas administrativas alternativas. Interésannos aquí especialmente as que teñen que ver coa extensión, uniformidade e inclusión. A proposta de Administración única refírese en particular ó tema da inclusión.

<sup>75</sup> Scharpf, *ibid*, p. 262.

<sup>76</sup> Cuchillo, *ibid*, p. 239.

Hood e Jackson dan catro posibles alternativas. Dúas delas teñen que ver coas estruturas que gozan da responsabilidade incluída (unha integración horizontal, a outra é integración vertical). As outras dúas tratan da responsabilidade dividida (un con pluralismo administrativo e a outra con poderes comúns) (Hood e Jackson, p. 76). A Administración única adáptase ben á doutrina sobre a responsabilidade inclusiva por medio da integración horizontal. En poucas palabras, apoia un sistema no que haxa unha grande variedade de servicios, mais todos eles relacionados, que son proporcionados por unha, e só unha administración. Hood e Jackson atopan tres xustificacións fundamentais para esta doutrina. Primeiro, a proposta pódese manter (tal como pensa Fraga) por motivo da eficacia, é dicir, "custos de produción máis baixos, e un ámbito moi amplo para a promoción flexible do persoal, do espacio e o material, creando unhas condicións para que os cargos directivos máis altos poidan mobiliza-los recursos no momento que cambien as prioridades ou circunstancias políticas<sup>77</sup>". En segundo lugar, dise que unha proposta tal como a da Administración única é máis responsable, seria e democrática, tal como declararían os reformistas do goberno local ingleses como J. S. Mill e os Fabians. Por último, afirmase que a Administración única é máis práctica para os consumidores. Os consumidores "poden evita-los custos e as molestias que implican a necesidade de ir a distintas oficinas ou dependencias en diferentes lugares para resolver diferentes aspectos do mesmo problema<sup>78</sup>".

Por outra banda, a reforma administrativa tamén pode ter como obxectivo a responsabilidade dividida. A doutrina de 'cheques e balances' xustifica a existencia de poderes comúns pero como xa dixemos antes, as relacións intergubernamentais poden crear problemas se non se desenvolve un sistema de tomar decisións mediante a resolución de problemas. A segunda xustificación da doutrina da responsabilidade dividida pode estar ben representada pola Administración democrática de Ostrom. Se a existencia do pluralismo administrativo e un sistema administrativo policéntrico orixina desbalde (como reclama Fraga), un debate do modelo de Ostrom pode ilustrar algúns aspectos positivos e algúns negativos do actual sistema administrativo español.

<sup>77</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 77.

<sup>78</sup> Hood e Jackson, *ibid*, p. 77.

## 7.1. A Administración democrática de Ostrom

En palabras de Fraga, unha duplicación de funcións crea desbalde, ineficacia e `decadencia'. Tendo presente a tradición administrativa dos Estados Unidos, a Administración democrática de Vincent Ostrom mantén, polo contrario, que actualmente se exercen mellor a eficacia e a democracia nun sistema policéntrico de xurisdiccións compartidas que a fragmentación do poder. Este sistema facilita a produción dunha mestura heteroxénea de bens e servicios públicos xa que "a creación de máis niveis de goberno, asegura as friccións e as discusións, ambas necesarias para a protección da liberdade. Dupré ve isto como unha razón para facer máis complexo todo o sistema de goberno local. A liberdade de decisións arbitrarias é máis probable cando sexa difícil tomar decisións<sup>79</sup>". Ostrom afirma que á parte da teoría clásica da burocracia, que estudia a creación e perfección das estruturas burocráticas, unha formulación de economía política para as estruturas organizativas podería proporcionar unha idea nova e valiosa para o estudio da Administración pública. Considérase que o problema fundamental da Administración é a provisión de bens e servicios públicos, Ostrom cre que diferentes alternativas organizativas poderían ser presentadas para a execución de distintas funcións administrativas. Dito doutro xeito, "non existe nin unha soa forma de organización que se considera *boa* para todas as circunstancias. Máis ben, calquera tipo de acordo organizativo podería xerar unha variedade limitada de esforzos preferentes. Cada acordo organizativo verase suxeito a limitacións. As debilidades e os fallos institucionais faranse manifestos se exceden eses límites<sup>80</sup>".

En realidade, a opinión de Fraga sobre a eficacia semella que repite o axioma administrativo central de W. Wilson: canto máis se divida o poder máis irresponsable se fai. A hipótese de Ostrom pon en dúbida o suposto fundamental da doutrina administrativa. Nesta nova formulación, "Non se centrará tanto a atención na preocupación pola organización como na preocupación polas oportunidades que poñan acada-los individuos nun ambiente multiorganizativo<sup>81</sup>". A importancia que implica isto é moi diferente. Sen embargo, Ostrom afirma que pode acadar "unha *orde* política estable que pode facer progresar-lo benestar humano baixo circunstancias que cambian rapidamente<sup>82</sup>".

<sup>79</sup> Dupré citado por Smith, D.C. en *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, Allen & Unwin, London, 1985, p. 26.

<sup>80</sup> Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press, 1974, p. 55.

<sup>81</sup> Ostrom, *ibid*, p. 132-

<sup>82</sup> Ostrom, *ibid*, p. 112.

O problema clave é considerar que os diferentes enfoques, que producen unha variedade de acordos organizativos, poden ser debatibles e distinguibles cun grado de éxito e convicción variable. Ostrom non descarta o que el chama a teoría tradicional da burocracia, que emana entre outras das de Wilson, Weber, Goodnow ou Gulick, pero espera demostrar que a teoría da Administración democrática posta de moda polas obras de Hamilton, Madison, Tocqueville, Lindblom e escritores de elección colectiva como Buchanan, Tullock, Olson ou Niskanen podería proporcionarnos alternativas realistas ás teorías tradicionais. Neste sentido, “unha teoría democrática da administración non se ocupará da simplicidade, orde e simetría, senón da diversidade, variedade e sensibilidade polas preferencias dos votantes<sup>83</sup>”.

## 7.2. ¿Que consecuencias se poden sacar da Administración democrática de Ostrom para unha reforma convincente das estruturas administrativas en España?

En primeiro lugar, é necesario expresar que o modelo de Ostrom pode de feito ser máis democrático cá Administración pública progresiva de Wilson ou a Administración burocrática de Weber xa que permite máis autonomía, mais non é nin o único modelo de administración democrático nin supera as presións xerarquizadoras. A cooperación entre comunidades aínda esixe unha autoridade superior que poida decidir sobre problemas extremadamente difíciles e polémicos. Sen embargo, os sistemas políticos e sociais pluralistas atopados en España e as disposicións constitucionais que garanten un grao de diferenciación entre as CC.AA., poden verse mellor reflectidos no modelo de Ostrom (que recalca a variedade, diversidade e sensibilidade) que a petición de simplicidade e orde feita por Fraga. Con isto non é que queira descartar-la proposta de Fraga, senón máis ben afirmar como o fai Ostrom que, “se pode haber diferentes formas de conceptualizalos acordos administrativos, entón os diferentes conceptos poden servir como base para o proxecto de diferentes acordos organizativos<sup>84</sup>”. A doutrina de Ostrom desafia, polo tanto, a declaración de Fraga de que as administracións que actúan en paralelo na mesma xurisdicción resultan molestas e desbaldidoras. De acordo con isto, deberíanse considerar como alternativas válidas polo

<sup>83</sup> Ostrom, *ibid*, p. 22.

<sup>84</sup> Ostrom, *ibid*, p. 22.



menos ámbalas dúas afirmacións e, en calquera caso, elixir unha liña de acción para a reforma das estruturas administrativas descentralizadas á luz do ambiente social e político español.

Fraga só se centra en certos criterios para defende-la súa proposta. Aínda así, semella bastante claro que se poderían presentar outros criterios con éxito. Os criterios seleccionados non son sen embargo, ilimitados. Hood propón na súa obra *Administrative Analysis* tres criterios (que ata certo punto coinciden), para falar sobre as escalas nos servicios públicos. Estes son: a escala de bens públicos implicados nun servicio; o impacto da escala na eficacia das operacións; e a comunidade de consumidores á que ten intención de ser primariamente interesada e accesible ó servicio en cuestión. Na súa obra *Descentralization* D. C. Smith tamén explica que “a elección do criterio para delimita-los ámbitos gobernamentais depende da forma de descentralización que se elixa (política e burocrática) e as funcións que deben realiza-las institucións por baixo das nacionais<sup>85</sup>. “Pódense considerar cinco criterios: comunidades; eficacia; capacidade de xestión; requisitos técnicos; e principios sociais.

Sen embargo, aínda que “os méritos de *cada* criterio deban ser razoados de forma sistemática, a miúdo na práctica, un criterio vén domina-lo caso por defecto<sup>86</sup>”. En calquera caso, mentres que cada factor pode ser apoiado por varias forzas políticas, pola administración ou por elites locais, o compromiso semella ser un requisito necesario. De aí que dada a complexidade involucrada no proceso de descentralización en España, e o alcance da polémica, pódese considerar que o requisito fundamental no debate administrativo semella o emprego das doutrinas do debate administrativo. Debe terse en conta que a aceptación de calquera doutrina para a reforma non está baseada na superioridade dunha doutrina sobre as outras, senón no seu poder de persuasión.

## 8. Conclusión

Neste traballo non se tentou rexeita-la proposta de Administración única, senón máis ben, considerouna como un punto de partida necesario para o debate en favor da reforma

<sup>85</sup> Smith, *ibid*, p. 63.

<sup>86</sup> Hood, C. *Administrative Analysis*, Harvester: Wheatsheaf, 1986, p. 100.


das estruturas e as relacións administrativas existentes en España, xa que os actuais acordos, parece que non satisfán a ninguén. En segundo lugar, considérase como unha solución valiosa para a descentralización do sistema administrativo español. De feito, a proposta de Administración única desafía a racionalidade do sistema administrativo actual, que é dubidoso, aínda que está evolucionando. Está claro que aínda non se chegou a un acordo sobre unha solución definitiva e que a maioría dos actores implicados queren unha maior reforma.

Sen embargo, as discusións administrativas que se utilizaron e o enfoque legalista que se seguiu para apoiar a proposta, quizais para despolitiza-lo asunto, aumenta a súa vulnerabilidade con respecto ó reto argumentativo. Este traballo tentou razoar como o argumento a favor da reforma administrativa levado soamente por razóns administrativas pode ser rebatido por outras doutrinas razoables e aceptables baseadas en diferentes valores administrativos esenciais. A Administración democrática de Ostrom epitomiza este argumento, e pode dar algunhas ideas sobre o modelo de administración que Fraga rexeita. Desde esta perspectiva, tanto os efectos reivindicados da subsidiariedade reivindicados, como as relacións intergubernamentais poden ser discutibles no caso dos sistemas políticos e administrativos en España.

A subsidiariedade di pouco sobre a Administración. Pode ben clarear problemas de soberanía e descentralización, pero di pouco sobre como dirixi-las funcións e relacións administrativas de forma axeitada. A subsidiariedade pode establecer quen fai que, pero non *como facelo*. Nun sistema político no que dalgunha maneira existen confrontacións, a subsidiariedade pode axudar a satisfacer-las esixencias iniciais dos actores políticos que están ansiosos de calquera proposta que poida clarear-la futura estrutura formal do estado. Neste sentido, o que se está a facer en España é moi similar ó que está ocorrendo na Comunidade Europea segundo o Tratado de Maastricht. Sen embargo, se os actores desafían constantemente a división actual de competencias, a subsidiariedade non pode dicir moito cando os principios de eficacia e proporcionalidade (que a xustifican por razóns económicas) varían co tempo.

Un sistema de relacións intergubernamentais en España, seguindo o modelo do alemán, ten que superar algúns obstáculos bastante complicados. A opinión de Fraga sobre o

modelo alemán é demasiado positiva. A discusión de Scharpf sobre a trampa das decisións compartidas, que caracterizara as relacións intergubernamentais en Alemaña nos anos 70, debería ilustrar algúns dos problemas que calquera reforma administrativa ten que ter en conta. De feito o "federalismo" atopado en España semella ter máis en común co modelo canadense que co alemán, tanto no feito de que se cuestiona a unidade do estado, e nas demandas de distintos graos de diferenciación. Esta tensión interna debe resolverse antes de que se leve o debate por terreos administrativos. Noutras palabras, antes de crear un sistema de relacións intergubernamentais, é esencial darlle fin ó debate na forma definitiva de descentraliza-lo estado, ó mesmo tempo que se acade a lealdade necesaria para a operatividade do sistema.

Tendo en conta os problemas mencionados anteriormente, o argumento a favor do cambio e a reforma debe entende-las súas propias limitacións se quere ser máis convincente. Unha despolitización por medio dun recurso ó debate administrativo, diminúe, polo tanto, o seu pola base, xa que, por unha banda, os argumentos poden ser refutados por outro razoamento administrativo e por outra banda, non considera as expectativas políticas e sociais e os factores ambientais que o fan realmente máis persuasivo para o público. Un enfoque máis pragmático/ realista debería pór máis énfase nas necesidades políticas e menos nas administrativas (como na recente federalización belga). A reforma baseada en razóns administrativas legalistas pode parecer máis neutral e práctica nun ambiente politizado, aínda que desde o punto de vista do debate administrativo, as doutrinas que se presenten poden ser desafiadas máis facilmente. As chaves para a persuasión, como explican Hood e Jackson, non se atopan na racionalización administrativa, senón na práctica retórica. 

# Apéndice 1.

## Actuais competencias dos diferentes niveis de Goberno en España

### Nivel municipal<sup>87</sup>

- Tódolos municipios son responsables de: iluminación pública, cemiterios, recollida de lixo, limpeza das rúas, sumidoiros, acceso ás estradas, control sanitario da alimentación e inspección das beirarrúas.
- Municipios de máis de 5.000 habitantes, de: parques públicos, bibliotecas públicas, mercados, tratamento das augas residuais.
- Municipios de máis de 20.000 habitantes, de: servicios sociais, policía municipal, servicio de incendios, instalacións deportivas e matadoiros.
- Municipios de máis de 50.000 habitantes, de: transporte urbano e protección do medio ambiente.

### Nivel provincial<sup>88</sup>

(Maiores poderes outorgados polo art.36 da Lei do goberno local)

- Coordina-los servicios municipais e garantir un abastecemento axeitado e completo dos servicios por toda a provincia.
- Proporcionar asistencia técnica, económica e legal ós municipios.
- Proporcionar servicios públicos de natureza supramunicipal.
- Elaborar axudas e atende-los intereses propios de cada provincia.

### Nivel das CCAA<sup>89</sup>

(Art. 149.1 da Constitución)\*

- Organización das institucións rexionais.
- Supervisión do goberno local dentro das regulacións municipais.
- Planificación e vivenda na cidade e no campo segundo a lexislación básica nacional.
- Obras públicas de interese rexional (dentro do territorio da rexión).

<sup>87</sup> De Donaghay, P. e Newton, M. T. *Spain: A Guide to Political and Economical Institutions*, Cambridge University Press, 1987, p.127.

<sup>88</sup> Donaghay e Newton, *ibid*, p. 132.

<sup>89</sup> De Cuchillo, M. "The Autonomous Communities and the Spanish Meso" en Sharpe, j. (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, SAGE, 1993, p. 215.

- Estradas e ferrocarril rexional, peiraos e aeroportos privados.
- Agricultura e gandería segundo a lexislación nacional.
- Execución das medidas políticas nacionais sobre a protección medioambiental, montes e pesca fluvial.
- Abastecemento de augas e obras hidráulicas nas vías fluviais rexionais.
- Feiras comerciais, locais, artesanía e turismo.
- Museos rexionais, bibliotecas, actividades deportivas e culturais.
- Benestar social e condicións sanitarias.

\* Onde non se especifiquen as funcións, as rexións poden asumir poderes lexislativos e executivos.

### Nivel do Goberno central<sup>90</sup>

(Art. 149.1 da Constitución)\*

- Condicións básicas que garantan un tratamento igual para tódolos españois no exercicio dos dereitos e deberes constitucionais.
- Nacionalidade, emigración e asuntos exteriores.
- Defensa, forzas armadas e a administración de xustiza.
- Lexislación do dereito penal, \*\* dereito privado e dereito mercantil, relacións laborais dereitos de autor e de patentes.
- Administración de aduanas e comercio exterior.
- Sistema monetario, divisas, valores en carteira e control de divisas e normas básicas de créditos, banca e seguros.
- Condicións básicas e coordinación da política sanitaria, servizo de saúde pública nacional e rexímenes de pensións.
- Lexislación sobre fármacos.
- Base legal do fundamento legal da Administración pública, incluído o dereito fundamental sobre o Goberno local, os funcionarios e os procedementos administrativos ordinarios.
- Pesca marítima e lexislación básica sobre protección medioambiental e montes.
- Ferrocarril e estradas de “interese nacional”.
- Lexislación sobre comunicacións e tráfico, correos, telefónica, telégrafos e radio.
- Obras públicas de “interese xeral”.
- Navegación comercial, protección costeira, peiraos e aeroportos comerciais e nacionais, espacio aéreo e liñas aéreas.
- Lexislación sobre recursos hidráulicos e electricidade e xestión das augas que cobren máis dunha rexión.
- Regulación básica sobre minería e a produción da enerxía.

<sup>90</sup> Cuchillo, M. *ibid*, pp. 215-16.

- Regulación básica sobre a prensa, radio e TV.
  - Orde pública e defensa civil, aínda que as rexións poden crea-las súas propias forzas policiais con responsabilidade nalgúns terreos.
  - Normas básicas sobre educación e coordinación da investigación científica e técnica.
  - Protección do patrimonio artístico, cultural e arquitectónico e museos, arquivos e bibliotecas "nacionais".
- \* Onde non haxa nada establecido (por exemplo, as Forzas Armadas) as institucións nacionais conservan. tódolos poderes legislativos e executivos
- \*\* Onde xa exista un sistema de dereito privado, as rexións teñen o dereito de crear un sistema legal propio.

## Apéndice 2

O diario español *El País* anunciou o domingo 6 de febreiro de 1994, que o Goberno central delegaría algunhas das súas competencias exclusivas nas catro CC.AA. de *vía rápida*, (Cataluña, Euzkadi, Galicia e Andalucía) deica un futuro próximo.

As competencias que quedarían baixo o control estatal serían: a nivel nacional, emigración e asuntos exteriores; defensa, forzas armadas e a administración de xustiza; administración de aduanas e comercio exterior; sistema monetario, e normas básicas de créditos, banca e seguros; planificación económica e normas xerais de financiamento público; lexislación sobre fármacos; regulación básica sobre minería e a produción da enerxía; estatísticas para uso estatal; obras públicas de interese xeral e a produción, comercio e propiedade de armas e explosivos.

As competencias que se poderían delegar son: lexislación especial derivada das particularidades das CC.AA.; dereito do traballo; xestión do sistema da Seguridade Social; procedementos administrativos; pesca marítima; peiraos e aeroportos; xestión costeira; lexislación medioambiental básica; regulacions sobre a prensa, T.V. e radio; museos, bibliotecas e arquivos, e orde pública.

- Administración Única* (1993): Relatorios das xornadas celebradas en setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública, 24-25 de setembro de 1992, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- BATLEY, R. E STOCKER, G. (eds.) (1991): *Local Government in Europe: Trends and Developments*, Macmillan/Handmill.
- BENZ, A. (1989): "Intergovernmental Relations in the 1980's" en *Publius* 19.
- CORNU, M. (1993): *Compétences Culturelles en Europe et Principe de Subsidiarité*, (Bruxelles: Emile Bruylant).
- CUCHILLO, M.: "The Autonomous Communities and the Spanish Meso" en Sharpe, J. (ed.) (1993): *The Rise of Meso Government in Europe*, SAGE.
- DEHOUSSE, R. (1992): "Does Subsidiarity Really Matter?" *EUI Working Paper LAW No.92/32*, European University Institute, Badia Fiesolana, San Domenico (FI).
- DONAGHY, P E NEWTON, M. T., (1987): *Spain: A Guide to Political and Economic Institutions*, Cambridge University Press.
- FRAGA, M., (1993): *Administración Única: Una Propuesta desde Galicia*, Planeta.
- FRANZ, H. J., (1986): "Interorganizational Arrangements and Coordination at Policy Level" en Kauffmann, F. X., Majone, G. e Ostrom, V. (eds.): *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter.
- GARRIDO FALLA, F., (1993): "La Administración Única: Problemática de una obviedad" en *Revista de Administración Pública* 130, pp. 7-22.
- HANE, K. E SCHARPE, F. W., (eds.) (1978): *Intergovernmental Policy-Making: Limits to Coordination and Central Control*, SAGE.
- HOOD, C., (1986): *Administrative Analysis*, Harvester/Wheatsheaf.
- HOOD, C., (1991): "A Public Management for All Seasons" en *Public Administration*, Vol. 69,
- HOOD, C. E JACKSON, M., (1991): *Administrative Argument*, Dartmouth.
- HRBEK, R., (1994): "The Principle of Subsidiarity, or the Distribution of Powers between Europe and its Member-States". Relatorio presentado ó Congreso Internacional: "Europe and Experiences towards a European Constitutions," Fribourg, 13-15 de abril, 1994.
- KLATT, H., (1989): "Forty Years of German Federalism: Past Trends and New Developments" en *Publius* 19.
- MILLER, V., (1992): "Defining Subsidiarity" *Research Note No.92/90*, House of Commons Library, London, 1 de novembro 1992.

- MILLON-DELSON, C., (1993): *Le Principe de Subsidiarité*, Presses Universitaires de France.
- MORATA, F., "Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions" en Leonardi, R. (ed.), *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, (London: Frank Cass).
- OSTROM, V., (1974): *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press.
- OSTROM, V.: "Constitutional Considerations with Particular Reference to Federal Systems" en Kaufmann, F. X., Majone, G. e Ostrom, V. (eds.) (1986): en *Guidance, Control and Evaluation of the Public Sector*, de Gruyter.
- El País*, (1991): "Todos queremos más: Revisión de la Financiación de las Comunidades Autónomas," 6 de outubro, p. 38-39.
- El País*, (1992): "El estado de la España autonómica," 5 de marzo.
- El País*, (1992): "Nacionalistas catalanes y vascos plantean un nuevo pacto de Estado para rediseñar el mapa autonómico", 1 de novembro, p. 15.
- El País*, (1993): "Las Autonomías españolas recaudan por impuestos cuatro veces menos que la de los países federales", 18 de outubro, p. 42.
- El País*, (1994): "Los Alcaldes desconfían de las promesas del Gobierno y amenazan con cerrar servicios", 7 de novembro 1994, 6 de febreiro, p. 17.
- El País*, (1994): "El Gobierno cederá competencias exclusivas del Estado a cuatro comunidades autónomas", 6 de febreiro, p. 13.
- Peterson, J., (1994): "Subsidiarity: A definition to suit any vision?" *Parliamentary Affairs* 47 nº 1, xaneiro, pp. 116-132.