

Pablo  
González  
Mariñas

# A Comunidade Autónoma como espacio administrativo

Profesor titular de  
dereito administrativo.  
Universidade de  
Santiago de Compostela

Xornadas de estudio sobre a Administración única  
Instituto Canario de Administración Pública  
Abril, 1994

## I.

### Introducción

Debo tratar nesta intervención da comunidade autónoma como espacio administrativo. E xa, só polo título, comprenderán vostedes que a pretensión é amplísima, polo que precisa dalgunhas matizacións e anotacións.

A primeira e máis importante é que a intervención se produce ó fío da proposta de Administración única formulada polo presidente de Galicia, sen dúbida unha das "cuestións actuais" da nosa Administración pública, á volta da cal xira este curso de verán. Esta aproximación xustifica o enfoque que, sen fuxir do xurídico, recoñezo que contén un claro posicionamento político fronte ó feito autonómico e ata, se Vds. queren, un certo voluntarismo.

A segunda matización estriba en que, dada a amplitude do tema, cinguireime a puntos concretos que creo relevantes á hora da consolidación das CC.AA. como verdadeiros espazos administrativos. Non entro aquí, por suposto, nunha consideración específica dos problemas de organización político-territorial das comunidades autónomas que, sendo sen dúbida moi relevantes para o tema que me ocupa, absorberían sobradamente todo o tempo de que dispoño. As referencias a iso serán, polo tanto, tanxenciais e xenéricas.

Aínda así, supoño que non poderei evitar solapamentos coas intervencións doutros relatores. Procurarei, nestes casos, deixar cando menos moi clara a miña posición persoal. E tratarei, sobre todo, de non esquecer-lo que pode ser máis específico no que vou dicir: a transcendencia da administrativo para a consolidación, tamén política, das autonomías e a urxencia, que xa non se pode demorar máis, da adaptación da Administración pública ó Estado composto.

Isto require, na miña opinión, dunha previa consideración sobre o título VIII da CE, os caracteres do sistema que establece e as interpretacións que sobre o mesmo se veñen producindo. Porque nelas radica –cando menos, así o entendo– o xermolo de tantas inercias e tantos atrasos á hora de afrontar aquela urxente adaptación.

## II.

### **O título VIII da CE como sistema aberto e evolutivo. Actitudes fronte ó mesmo. Reforma e mutación constitucional**

É de todos coñecido que a Constitución de 1978 é, en grande medida, unha Constitución de pacto, de concordia, e que ese carácter se aprecia na regulación de numerosos institutos xurídico-políticos. Hai no noso texto fundamental innumerables mostras do que digo: desde a ecléctica solución do artigo 1.2 á vella contenda histórica entre a soberanía nacional e a soberanía popular, pasando pola introducción da figura das leis orgánicas e dalgunhas outras (xustificadas, á parte doutras razóns substantivas, como tác-

tico instrumento de aprazamento na decisión de cuestións de difícil consenso), ata chegar ó título VIII, crucial no deseño do novo Estado, Estado das autonomías ou Estado composto.

Aquí, a Constitución foxe deliberadamente de sentar un sistema pechado de competencias, de establecer unha distribución ríxida e de valor permanente das competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, e precisamente hai quen centrou niso as maiores críticas ó devandito título, polos riscos de inseguridade e tensión que poida implica, o que, en todo caso, leva consigo o recoñecemento implícito deses caracteres. A Constitución, está claro, apostou inequivocamente neste título da “Organización territorial do Estado”, por un sistema *aberto e evolutivo*, tanto no acceso gradual á autonomía plena coma no deseño dos instrumentos que o fixesen posible. Por iso, ademais dos artigos 148 e 149 e dos propios estatutos de autonomía de cada comunidade, prevé outras fórmulas de asunción de competencias, entre as que sobresaen sen dúbida o artigo 150.2, clave, como se sabe, no tema da Administración única.

Do dito (desa circunstancia de non pecha-la Constitución un modelo acabado de estruturación territorial do poder, senón –como se di nun coñecido dictame sobre a Administración única– simplemente “delinear uns procesos de apertura futura”) xorde unha consecuencia que forma parte do propio sistema: a inevitable tensión Estado-CC.AA. no gradual desenvolvemento do proceso. Unha tensión que nace xa do propio principio dispositivo das competencias de que parte a CE e que propende a ser canalizada por pactos ou que, se o conflito resulta inevitable, será resolvida polo Tribunal Constitucional e segundo os procedementos que o propio texto fundamental establece. O carácter aberto e evolutivo do título VIII non é, pois, un accidente desafortunado, algo non previsto, senón unha decisión deliberada e non imprudente, xa que a propia Constitución senta os mecanismos para reconducir esa tensión; unha tensión que é así consubstancial á progresiva definición dos contidos e necesaria para unha resultante contrapesada dos poderes centrais e autonómicos e que, en consecuencia, máis que un estorbo inoportuno debe ser entendida como esixencia de vitalidade social e política, en definitiva, como exemplo de virtualidade democrática do propio sistema. Serán estas forzas as que, en definitiva, fagan cristaliza-lo grao desexa-

ble de descentralización política e administrativa permitido pola Constitución.

Non querer entender isto levou a, cando menos, tres tipos de actitudes fronte ó título VIII que me parecen rexeitables:

a. En primeiro lugar, afirmar que ese conxunto de disposicións constitúe unha chapuza xurídica pola súa, como se dixo, complexidade, o entrecruzamento ou carácter compartido de moitas competencias e a inseguridade xurídica que iso leva consigo.

b. En segundo lugar, tratar de interpreta-lo título VIII non á luz da súa propia substantividade e indubidable orixinalidade, senón conforme esquemas foráneos (mellor coñecidos quizais polos seus anos de vixencia), chámense federalismo de execución ou Estado rexional.

c. E, en terceiro lugar, xa desde unha visión máis política ca xurídica (aínda que tamén nas dúas primeiras actitudes o factor político, confesado ou non, teña relevante peso), a interpretación que descansa basicamente na pouco comedida afirmación de que, pola súa falta de claridade, o título VIII propende á desintegración do Estado. Xa veremos como moitas das dificultades xurídicas postas a calquera innovación ou interpretación fértil dalgúns preceptos do devandito título tropezan con esa vella pantasma da nosa historia política e matizan sempre (ás veces con apropiacións conceptuais indebidas) a tensión Estado-CC.AA.

Dicía, hai un pouco, que esas actitudes resultan rexeitables. Esquecen todas elas, deliberadamente ou non, que o *Estado composto* que a nosa Constitución sanciona é (con tódolos antecedentes que se queiran buscar e que se poden, desde logo, atopar) *unha fórmula nova*, con perfís novos e que responde ás concretas esixencias históricas e políticas españolas do último cuarto do presente século; unhas esixencias que pouco teñen que ver coa situación da II República e que tampouco son parangonables –ni en 1978, nin agora– coas propias de Alemaña, Austria ou Italia. Descualificar *a priori* calquera proposta de interpretación de desenvolvemento de preceptos constitucionais porque con ela se produza unha aproximación ó federalismo de execución (ó emprego, mellor dito, de técnicas propias do mesmo) ou calquera outro sistema coñecido e ben perfilado resulta, á

parte da inexactitude, unha inconsecuencia co carácter distinto, pero evolutivo, que a nosa Constitución establece.

Doutra banda, estas interpretacións adoitan operar unha identificación Estado-poder central (ou “Estado global”-“Estado central”), que ás veces evidencia interese de parte e é, noutras ocasións, resultado inercial dunha non transformada mentalidade centralista. A identificación, con todo, resulta incongruente co sistema constitucional, pois todo o mundo sabe que, nel, tan Estado é o “poder central” coma as CC.AA.

E, finalmente, esas interpretacións, prescindindo da súa sinceridade ou do seu tacticismo, non axudan en absoluto, e isto é o máis grave, a resolve-las cuestións que o título VIII presenta (e vai seguir presentando) e a contribuír á mellor e máis harmónica e actualizada perfección da construción progresiva da organización territorial do Estado segundo o querido pola propia CE.

En efecto, desde estas posicións, que se manteñen aínda con toda constancia, calquera idea de desenvolvemento (consustancial ó carácter aberto do sistema), calquera intento de extraer toda a potencialidade dalgún precepto constitucional do título VIII provoca un rexeitamento apriorístico e radical. O caso do artigo 150.2 da CE, a propósito da proposta de Administración única, é paradigmático aínda que non sexa, valla a redundancia, o único. É entón cando o “Estado central” (poño entre comiñas a expresión) trata de asustar cos riscos da *reforma* constitucional ou a perda de atributos de soberanía, aínda que para iso resulte necesaria unha lectura nesgada da devandita proposta, que non implica transferencia da titularidade nin de materias que afecten ó núcleo da solidariedade. Pero, ademais, a memoria faise fraca e parece non querer lembrar que a CE xa foi reformada unha vez (28 de agosto de 1992) para facer posible o sufraxio pasivo dos nacionais doutro país comunitario. É certo que a “intervención cirúrxica” da Constitución foi feita entón en quirófano pechado e que practicamente ninguén se decatou. Pero máis ca isto, interésame salienta-la xustificación que se fai na exposición de motivos desa reforma. Di así:

“Desde o momento mesmo do ingreso de España nas comunidades europeas, as Cortes dotaron, *paulatinamente*, ó ordenamento xurídico dos instrumentos normativos necesarios para *compasa-la realidade legal e política española ó ritmo do cambio histórico de institucionalización da idea de Europa*”.

E, advertida a contradicción do artigo GC do Tratado da Unión Europea co 13.2 da Constitución española, opérase a reforma.

Certamente, a exposición de motivos revela unha indubidable sensibilidade europea. E non asusta aquí asumir paulatinamente novidades, reformas ou novos instrumentos para compasa-la realidade legal e política ó ritmo do cambio histórico, como aconsella a institucionalización da idea de Europa.

Está claro que esa mesma sensibilidade non se dá, sen embargo, cando se trata de desenvolver evolutivamente o título VIII, que tamén persegue unha “institucionalización”, se ben, neste caso, non exterior, senón interna: a do propio Estado autonómico.

Menor consistencia aínda ten a apelación ó *vade retro* da *mutación* constitucional naqueles casos en que a reforma non parece imprescindible en si mesma porque a interpretación de desenvolvemento cabe perfectamente no texto constitucional.

*Va de soi* que, polo que antes dixen, aferrarse á inmutabilidade do que por natureza se concibiu como aberto e evolutivo constitúe unha inconsecuencia de principio. Pero hai máis. É coñecido que sobre o texto inicial da Constitución se van depositando co tempo interpretacións, aplicacións e, sobre todo, a doutrina das sentencias do Tribunal Constitucional que, en cada momento –e unidas ó texto constitucional mesmo–, conforman ou representan a verdadeira Constitución, a que recolle o sentir actual e posto ó día da conciencia social e política do país (ou, con palabras de González Navarro, “el peculiar modo de entender el mundo, la vida y el hombre que tiene cada generación”).

Pois ben, respecto do título VIII, e á parte do seu intrínseco carácter evolutivo, moitas das que nun primeiro momento foron cautelas lóxicas, medidas ambiguas ou fórmulas que evitaban tacticamente pronunciamentos precisos, hoxe, ós quince anos co sistema de autonomías en franca consolidación, son cuestións clarificadas que deben impedir interpretacións obstativas de todo desenvolvemento. Refuxiarse, por isto, na apelación á *mens legislatoris* carece moitas veces de sentido. O límite á *mutación* constitucional terá que ser, en todo caso, como se admite de xeito xeral, desde Konrad Hesse, *simplemente o texto mesmo da Constitu-*

*ción*. E este, de valoralo sen estreitezas, contén preceptos que poden ser moi fructíferos para o cabal –e constitucional– desenvolvemento do título VIII.

Outro, pois, na miña opinión, debería se-lo talante:

- acepta-lo seu verdadeiro carácter evolutivo para canaliza-los problemas de hoxe da organización territorial do Estado, en lugar de sentar apriorismos de conveniencia sobre o que a Constitución quixo dicir en 1978;
- valorar, co mesmo alcance cá igualdade, os outros principios constitucionais, como o da autonomía política e o de eficacia;
- e, por suposto, aproveitar tódalas potencialidades dos preceptos constitucionais que poden permiti-lo desenvolvemento, consolidación e perfeccionamento do proceso autonómico.

Non é este, sen embargo, o talante con que se interpreta o artigo 150.2 en numerosas instancias cando se pretende desde Galicia (coa proposta de Administración única) ou desde Cataluña (co documento de parecido alcance elaborado pola Generalitat) operar, con base no devandito precepto, unha transferencia de competencias ás CC.AA., transferencia, en todo caso, de execución.

É certo que ese precepto xurdiu dunha concreta iniciativa e que non aparece configurado como centro do sistema de asignación de competencias. Pero nada hai no *texto constitucional* (único límite) que impida darlle unha virtualidade xeral ou case-xeral, sobre todo cando o tempo demostrou que pode ser realmente útil para evita-las deficiencias do proceso que logo comentarei: duplicidades, excesivo custo, desfeita dos sistema administrativo, ineficacia e limitacións innumerables para a construción das CC.AA. como verdadeiros espacios administrativos. A negativa leva consigo, ademais, un certo cinismo se lembramos que o artigo 150.2 foi utilizado nalgunha ocasión, concretamente para completa-las transferencias ás comunidades canaria e valenciana (leis orgánicas 11 e 12/1982), do 10 de agosto), e que está tamén na base do último pacto autonómico. Transferíronse, entón, *competencias* de titularidade estatal e a vía do 150.2, malia que este só fala de transferir ou delegar *facultades*, non se estimou inidónea ou fraudulenta. Argüída desde outra dialéctica, como se viu, si. E iso malia que, como salientou Rodríguez-Arana, a proposta de Administración única non

busque unha virtualidade global do artigo 150.2, senón máis ben un papel residual, unha vez que se esgotaron as posibilidades dos artigos 148 e 149.1 da CE.

### III.

## **Tensión Estado-CC.AA. Consecuencias para a configuración destas como espacios administrativos**

### 1. Consideración xeral

Dicía antes que a tensión Estado-CC.AA. é un factor máis, propio do sistema do título VIII, que inevitablemente acompaña todo o seu proceso de desenvolvemento. Xustamente por iso quero centrarme agora en como se foi resolvendo esta tensión (nos quince anos de vixencia da CE), sobre todo, claro está, no tema que neste momento importa: a consolidación das CC.AA como espacios administrativos que lles permitan a estas desenvolve-las súas propias políticas e asumi-la defensa do interese autonómico, parte indubidable do interese xeral.

Sen dúbida, a resultante máis rechamante e que causa verdadeira perplexidade é a *inxustificable inadaptación da Administración en tódolos seus niveis, por suposto, ó Estado composto*, tantas veces salientada por boa parte da doutrina.

Xa aludín á interesada confusión Estado global-Estado central, e non quero máis que lembrar algunhas manifestacións deste trasfondo que, con toda precisión, destacou o profesor Meilán:

- A inercia demostrada polo artigo 103 da CE, ó falar unicamente da Administración pública, é singular. Certamente, houbo que esperar doce anos para que unha lei (a LRXA-PAC, de 1992) falase, en plural, de administracións públicas, declarase expresamente a súa personalidade xurídica diferenciada e establecese un conxunto de principios e instrumentos para canaliza-las súas relacións.
- A estreita interpretación do “interese xeral” da Constitución (por referencia ós seus artigos 141, 150.3 e 154) ó



servicio case sempre dunha ampliación de competencias do Estado.

■ Ou, no mesmo sentido, a rixida consideración da cláusula de prevaencia do dereito estatal.

Son todos eles mostras ou mecanismos retardadores (hai aquí unha dobre virtualidade e natureza) da ineludible necesidade de adaptación da Administración pública ás esixencias innatas do sistema constitucional de autonomías.

Nada resulta, sen embargo, comparable ó *mantemento da Administración periférica coa mesma extensión preconstitucional*, correspondente a un Estado centralizado. A iso referireime máis adiante con certo detalle. *Mais quero antes retoma-la cuestión desde a perspectiva das CC.AA., porque a tensión ten outras manifestación e consecuencias perniciosas, que quizais demanden unha sistemática expositiva propia.*

## 2. Perspectiva desde as CC.AA. Territorio e límites de competencias

En efecto, ante este estado de cousas, a configuración das CC.AA. como espazos administrativos propios, coherentes, ben articulados e idóneos para a defensa dos intereses autonómicos (que tamén son intereses xerais) tropezou con atrancos dificilmente superables.

A cuestión –entendo– hai que ligala ó territorio e, ó facelo así, contemplala nas súas dúas vertentes: *ad extra* e *ad intra* das CC.AA.

### 2.1. Intereses e Administración autonómicos versus territorialidade das competencias

Desde a vertente da extravasación ou extraterritorialidade das competencias das CC.AA., a xurisprudencia do TC non resulta satisfactoria para o desenvolvemento das competencias autonómicas e para unha normal cooperación destas á satisfacción dos intereses xerais. Sen dúbida, o territorio delimita en principio o ámbito de competencias da CA, pero se en casos concretos non se admite a extraterritorialidade, hai indiscutidas competencias autonómicas que, pola súa propia natureza, se frustrarían por completo na súa virtualidade. Ás veces trátase de competencias peculiares de

determinadas comunidades (como sería, por exemplo, o caso dos artigos 7 e 3.2 do Estatuto de Galicia: comunidades galegas asentadas fóra de Galicia e dereitos políticos dos galegos residentes no exterior), pero noutras ocasións trátase de supostos de competencias referibles a tódalas comunidades autónomas. Os casos da promoción do turismo, dos transportes ou das cooperativas son moi claros neste sentido. Sobre todos eles tivo ocasión de se pronuncia-lo Tribunal Constitucional.

Pois ben, o profesor Meilán salientou como o TC dictou en ocasións, sobre todo nos primeiros momentos, sentencias que conteñen pronunciamentos cheos de lóxica, recoñecendo que é imposible ou, cando menos, moi difícil que “o exercicio dunha competencia por unha CA sobre unha actividade que se desenvolve no seu territorio non teña ningunha incidencia fóra del”. E de aí extráese a necesidade de que o límite territorial sexa interpretado con flexibilidade suficiente para non baleirar de contido as competencias asumidas (SSTC do 16 de novembro de 1981 e do 27 de marzo de 1984), o que non é máis que unha consecuencia da “unidade económica de España” (STC 96/1984, do 19 de outubro).

Sen embargo, malia estes pronunciamentos de carácter xeral, esa flexibilidade non se demostra como norma xeral en moitos dos pronunciamentos concretos do constitucional. Non se advirte, desde logo, na resolución do conflito de competencia suscitado fronte ó decreto da Xunta de Galicia, do 5 de novembro de 1982, que creou o INGABAD (estendendo a súa aplicación ós emigrantes e comunidades galegas asentadas fóra da comunidade), nin tampouco, segundo o meu entender, nas coñecidas sentencias relativas a cooperativas de crédito e transportes terrestres (SSTC 44 e 53/1984). As alambicadas teses do carácter “substantivo ou instrumental” das competencias e do ámbito “supra-provincial ou supracomunitario” parecen máis ben hábiles artificios técnicos para consolidar unha pechada atribución de competencias ó Estado sobre a base da case imposible extravasación do territorio autonómico propio. A Sentencia 147/1991, do 4 de xullo, dictada en conflitos de competencia presentados por Galicia e Cataluña respecto da pesca de “cerco”, constitúe un bo exemplo entre moitos. “Resulta evidente e manifesto –di o TC– que o establecemento temporal da veda en determinadas zonas marítimas,

calquera que sexa a parte de litoral nacional a que se refiran, é *un acto de execución que afecta a intereses supraautonómicos* e pertence á potestade exclusiva estatal sobre pesca marítima”.

Quizais só na STC 125/1984, do 20 de decembro (que dictaminou a prol, como é ben sabido, en materia de promoción turística, das pretensións de Canarias, Valencia e Cataluña) se poden atopar criterios superadores dunha estricta territorialidade de competencias.

Compréndense, pois, as críticas que, desde unha posición autonomista, formularon Meilán, Carro ou Blasco i Esteve fronte a consideracións sorprendentemente máis compracentes, como a de Larumbe Biurrun.

A resultante da tensión é así moi negativa, neste punto, para as CC.AA. e require, na miña opinión, de distinta hermenéutica que tome en conta outros principios constitucionais que, como o de eficacia, moitas veces resultan preferidos.

## 2.2. *Os problemas ad intra da Administración autonómica*

### 2.2.1. Dificil consolidación.

O territorio da comunidade autónoma, tan difícil de rebordar para esta na súa execución de competencias, non adoita constituír “título suficiente” para que poida asumir nin sequera facultades de execución correspondentes a competencias do Estado. Moitas comunidades autónomas tiveron verdadeiros problemas para organiza-la súa Administración sobre bases e esixencias territoriais propias. As peculiaridades estruturais (asentamento da poboación, carácter insular, etc.) ou históricas propias (comarcas, parroquias) están conseguindo un difícil acceso á realidade legal. E non sería difícil elaborar un densísimo catálogo de obstáculos, que van desde a retardada imposición da división comarcal en Cataluña ou Galicia, a frustración nesta do nivel administrativo da parroquia rural ou a axeitada articulación e expresión das illas no arquipélago canario. A pervivencia da división provincial é nalgúns comunidades fonte de conflito e de imposibilidade dunha axeitada organización e articulación do espacio administrativo comunitario. Unha rixida interpretación da “garantía institucional” –noción, como di o profesor maxistrado do TC Men-

dizábal Allende, “sedicente y más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable” – fixo posible a permanencia desa disfunción, chegando a se atribuír, na STC 385/1993, do 23 de decembro, carácter básico, cunha determinación que lle corresponde ó Estado, incluso a fixación da denominación das provincias.

Resulta innegable que a construción do Estado autonómico sobre a base das transferencias de medios e servizos da Administración periférica estatal, estruturados e implantados provincialmente, supuxo un condicionamento real e xeneralizado (agás nas comunidades uniprovinciais, claro está) de difícil superación para un desenvolvemento rápido e coherente dos modelos estatutarios de organización territorial, que fixese posible unha articulación eficaz dos espazos administrativos autonómicos. Pero non é menos certo que, cando menos en moitas CC.AA., xogaron niso tamén factores internos –non achacables ó Estado– e que se manifestan na asunción automática, por présas e irreflexión, de estruturas administrativas precedentes, en dúbidas e retardos ante a complexidade da tarefa ou, mesmo, en escasa decisión para afronta-los riscos, tamén políticos e electorais, que sempre levan consigo as reformas do réxime local.

### 2.2.2. A persistente Administración periférica estatal.

En todo caso, e sen negar esta certa responsabilidade das CC.AA., hai que constata-la transcendencia, verbo disto, doutro dos fenómenos antes aludido: *a persistencia e incluso reforzamento da Administración periférica estatal respecto dos seus niveis e dimensión propios do Estado centralizado*. Non é preciso deterse nos aspectos materiais do tema. Arenilla Sáez (na súa tese doutoral), Silva Sánchez e, entre outros, os profesores Meilán, Castells, Rodríguez-Arana e Baena del Alcázar deixaron perfecta constancia deste fenómeno (coa existencia actualmente dunhas sesenta redes periféricas estatais con tres mil puntos de implantación administrativa) e do incumprimento sistemático, por parte dos poderes centrais, das recomendacións da Comisión de Expertos de 1981 (reforzar, ante a perda inevitable de competencias de xestión da Administración do Estado, as de programación, coordinación e cooperación), incumprimento tamén dos artigos 22 e 23 da Lei do proceso autonómico (14 de outubro de 1983), dos mandatos un tanto programáticos da Lei 30/1992, de RXA-PAC, e incumprimento das propias previsións do MAP en

canto ó redimensionamento da Administración periférica estatal.

O importante, obviamente, (máis que esta constatación, salienta-la contradicción que implica e a perplexidade que provoca ós quince anos de vixencia dun Estado descentralizado política e administrativamente) é *afondar nas súas causas derradeiras, o baseamento xurídico que se lle pretende dar, sobre todo por parte do TC, e as consecuencias que provoca á hora de dificulta-la consolidación dun pleno espacio administrativo autonómico.*

### 2.2.3. As causas.

O primeiro, as causas, parecen claras. Está moi arraigada a conciencia nos poderes centrais de que un lóxico redimensionamento e redución da presenza periférica leva consigo perda de poder político. Dito en termos máis claros: se se perden funcionarios, pérdese poder. Ese sería, por emprega-las palabras do profesor Meilán, o verdadeiro segredo de pulchileno que aquí se oculta. E realmente podería ser así. Pero, entón, está de máis refuxiarse (como se fai, por exemplo, no dictame dos profesores Peces-Barba, Parejo e Aguiar sobre a Administración única) en que ese axuste da Administración periférica e a conseguinte asunción de competencias de execución polas CC.AA. poría en perigo a efectividade dos principios de unidade e igualdade ou, como se dixo outras veces, que imposibilitaría unha axeitada articulación do *interese xeral*.

### 2.2.4. O Tribunal Constitucional.

Polo que respecta ó TC, hai que recoñecer que foi sentando unha doutrina que non favorecería en principio esa posición dos poderes centrais. A Sentencia 146/1986, do 25 de novembro, sobre o concepto de *interese xeral*, xa deixou sentado que ese concepto, como salientou o profesor Meilán, “non serve para reordena-la repartición ordinaria de competencias fixado nos respectivos estatutos de autonomía”, porque se ese concepto encerrase unha aberta habilitación para que os Estado puidese actuar en razón do devandito interese xeral, iso “podería terminar por baleirar de contido o deseño constitucional do Estado das autonomías”.

Laméntase o profesor Meilán que, logo, na sentenza, o TC non fose consecuente con esa doutrina, o que se lle reprocha no voto particular formulado ó mesmo.

O curioso é que esta inconsecuencia do TC sexa máis frecuente do normal. E dígoo polo que puidera levar consigo de compracencia cunha política de feitos consumados que, de ser certa, viría confirma-la forza e persistencia do antes aludido segredo de pulchileno.

Traio isto a colación porque nunha recentísima sentenza do TC (S. 52/1994, do 24 de febreiro, BOE 17 de marzo, dictada en conflito positivo de competencia promovido pola Xunta de Andalucía en relación co acordo do Consello de Ministros que autorizou o alleamento ó ICONA da entidade "La Almoraima") volve acontecer algo semellante. A cuestión estriba neste caso en dilucidar se a actuación estatal a través de entes instrumentais con personalidade propia e sometidos ó réxime xurídico privado pode variar na práctica o exercicio das competencias alterando a repartición constitucional. A venda de "La Almoraima" ó ICONA, xa transferido ademais á autonomía andaluza, podería posibilitarlle ó Estado empregar esas fincas rústicas para desenvolver funcións ou tarefas públicas de competencia da CA andaluza. No fondo, o problema suscitado obrigaba a determinar se a titularidade dun ben podía non facultar a unha administración a realización de actividades que non lle corresponden.

O TC é moi claro na súa resolución. O dato –di– de que a actividade sexa desenvolvida por servicios encadrados na súa organización ou, pola contra, por entidades con personalidade xurídica propia "resulta indiferente". "Tanto nun caso coma no outro, os actos emanados da Administración estatal deben circunscribirse ó ámbito que o bloque da constitucionalidade mantén como competencia do Estado, e deben respecta-los ámbitos que cada estatuto de autonomía lle atribuíse á competencia da respectiva comunidade autónoma. *Admiti-lo contrario sería tanto como aceptar que basta con converter direccións xerais, e outros centros directivos dos departamentos que forman a Administración do Estado, en sociedades anónimas ou outros entes sometidos ó dereito privado, para ignorar e burla-la distribución territorial de competencias establecida polo bloque da constitucionalidade.* A capacidade xurídico-privada dos entes administrativos non é título de competencia, e o seu exercicio debe respecta-la orde constitucional de competencias".

Os pronunciamentos do tribunal son tamén contundentes negando que a propiedade sexa título habilitante

para disturba-lo sistema de competencias fixado polo bloque de constitucionalidade. Pronunciamentos neste sentido xa os fixera o TC nas súas sentencias 58/1982, 227/1988 e 149/1991. E, agora, a conclusión aplicativa ó caso en cuestión é tamén palatina:

“(…) o Estado non pode empregar en Andalucía as fincas rústicas que posúa, ben porque sexan da súa propiedade, ben porque sexan propiedade de entes ou sociedades controladas por el, como instrumentos para cumprir funcións ou tarefas públicas que sexan da competencia da Comunidade Autónoma de Andalucía. Ou, o que é o mesmo, o título de propietario das devanditas fincas non o habilita para asumir competencias que constitucionalmente non lle correspondan”.

O sorprendente –e nisto radica o paralelismo coa Sentencia 146/1986 sobre o concepto de interese xeral, antes comentada– é que o TC non accede á pretensión da Xunta de Andalucía de que a transferencia das fincas afectadas polo conflito se fíxese xustamente á Xunta de Andalucía, titular das competencias.

O voto particular, formulado polos maxistrados López Guerra e Viver Pi-Sunyer, contén, segundo o meu entender, doutrina máis axustada e, desde logo, máis na liña co que nesta intervención se defende. Din os maxistrados que, partindo da asunción estatutaria de competencias en agricultura pola CA andaluza e do traspaso de funcións e servicios en materia de conservación da natureza, a Administración andaluza asumiu todas esas tarefas que, dentro da repartición de competencias, deixaron de ser da Administración estatal e, particularmente, do ICONA. Por iso, din:

*“A venda das accións de “La Almoraima, sociedade anónima”, ó ICONA non pode, pois, significar outra cousa máis que este organismo estatal exercerá, en relación coa finca en cuestión, funcións que lle correspondan á Administración autonómica. Certamente, non cabe nega-la lexitimidade, desde o punto de vista constitucional, de que o Estado posúa a titularidade dominical de empresas ou sociedades, nin de que leve a cabo actos de disposición das mesmas. Mais eses actos de disposición teñen que realizarse dentro do marco de competencias que definen a Constitución e os estatutos de autonomía. Con isto quérese dicir que, se ben lles pode transferi-lo Estado a titularidade (e, consecuentemente, a xestión) de sociedades ou empresas a entes públicos, estes teñen que ser forzosamente os entes públicos constitucional e estatutariamente competentes para levar a cabo as funcións que implica esa xestión. En materia de aproveitamentos agrícolas*

e forestais como se indicou, isto significa que, no ámbito territorial de Andalucía, os entes públicos competentes para levar a cabo esa funcións son os correspondentes á Comunidade Autónoma, segundo o ordenamento desta, e non, de ningunha maneira, entes públicos incardinados, directa ou indirectamente, na Administración do Estado.

Fronte a iso, e como resultado da venda de que se trata, serán as instancias administrativas do ICONA as encargadas de xestiona-los diversos aspectos da explotación e mantemento da finca "La Almoraima", sita no territorio da Comunidade Autónoma de Andalucía, exercendo así unhas funcións estatutariamente atribuídas (e transferidas) a órganos da comunidade. Por iso, prodúcese, segundo a nosa opinión, unha clara transgresión dos límites de competencias a que está suxeita a acción do Estado, e unha invasión do ámbito de competencias da Comunidade Autónoma. Debería, pois, concluírse que a venda acordada era contraria á repartición de competencias; e, en consecuencia, debería acordarse a nulidade desa venda".

Pero, á parte do manexo do concepto de "interese xeral" e da "titularidade de bens" para disturbar, a prol do Estado, a repartición e o exercicio constitucional das competencias, existen outros factores dos que se pretendeu idéntica virtualidade. Así acontece co principio de "unidade de mercado" e co chamado "alcance internacional" da actividade en conflito.

Respecto da unidade de mercado, é certo que as SSTC 1/1982 e 29/1986 afirman que a esixencia desa unidade é "máis imperiosa" nos estados compostos, como o español actual; e que a unidade da orde económica é o "presuposto necesario" para que a repartición de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas non conduza a resultados "disfuncionais e disgregadores". Pero hai que recoñecer que o TC fixo recentemente un uso equilibrado desas esixencias, como revela a súa Sentencia 264/1993, do 22 de xullo, en recurso de inconstitucionalidade promovido contra a Lei aragonesa de ordenación da actividade comercial. Ou en sentencias anteriores, que admitiron a plena constitucionalidade das licencias ou autorizacións especiais introducidas pola Lei valenciana de ordenación do comercio e superficies comerciais (STC 225/1993) e a Lei catalana de equipamentos comerciais (STC 227/1993). A máis explícita é, en todo caso, entre as recentes, a STC 14/1994, do 20 de xaneiro, dictada en conflito de competencia promovido pola Generalitat de Cataluña contra o Decreto 1240/1985,



do 9 de outubro, sobre normas para a homologación de automóbiles. Ante as alegacións do Goberno de que “a homologación de tipo de vehículos constitúe un instrumento de política comercial que o propio principio de unidade de mercado e de libre circulación de bens (artigo 139.3 CE) obriga a reservar ó Estado”, o TC nega explicitamente que ese principio sexa factor determinante da atribución ó Estado da competencia controvertida. A controversia –di– hai que resolvela en función dos títulos de competencias invocados polas partes. E, de feito, atribúelle a Cataluña a titularidade de moitas das competencias previstas no citado real decreto.

Máis radical é aínda esta mesma sentenza ante o argumento de que a competencia controvertida queda reforzada, no seu carácter estatal, “polo alcance internacional que presenta a actividade homologadora dada a multiplicidade de regulamentacións internacionais que teñen que ser aplicadas nesta materia”. Parece latir aquí a consideración do autonómico como algo vernáculo e anticuado, incapaz de operar nese marco e, desde logo, a pretensión de expandilo concepto de relacións internacionais, ligándoa á soberanía, para pechar un ámbito e competencias exclusivas e excluíntes do Estado. Sen embargo, reiterando doutrina xa sentada na súa Sentencia 80/1993, di o TC que esa alegación non resulta relevante, xa que “a dimensión exterior dun asunto non pode servir para realizar unha interpretación expansiva do artigo 149.1.3 da CE que veña a subsumir na competencia estatal toda medida dotada dunha certa incidencia exterior por remota que sexa”.

Un criterio, sen embargo, non tan favorecedor par as CC.AA. móstrao a Sentencia 29/1994, do 27 de xaneiro, dictada en conflito de competencia promovido polo Goberno en relación con varias ordes da Consellería basca de Agricultura e Pesca sobre reasignación dos dereitos a prima de produtores de ovino e caprino. Esas ordes, en síntese, asignáronlles a produtores bascos as primas de 1991 correspondentes ós beneficiarios da devandita Comunidade Autónoma que abandonaron a produción. O TC atribúelle ó Estado esa competencia. Para un mellor entendemento dos argumentos xurídicos empregados na sentenza, “hai que lembrar que os regulamentos da Comunidade Europea lle asignan a España un montante global de primas de produción do gando ovino e caprino, montante que é fixo e

xeral para todo o estado. Os regulamentos permiten a constitución dunha reserva nacional cos dereitos de prima que quedasen vacantes por razón de que algúns produtores cesasen na súa actividade sen que ninguén os substituíse nela; a cantidade global é, en todo caso, fixa, sen que os dereitos de prima correspondentes a todo o territorio nacional poidan, en ningún caso, excede-lo límite fixado.

Sobre esta base, as ordes do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación perseguen, precisamente, a regulación do sector gandeiro en todo o ámbito nacional de xeito que non se exceda a cantidade global de dereitos de prima asignado a España polos regulamentos comunitarios. O seu obxectivo é, en resumo, distribuí-los dereitos de prima asignados ó noso país de acordo coas necesidades de todo o territorio nacional, reasignando os dereitos de prima resultantes dos que deixasen de exercer-la actividade sen ser substituídos entre as solicitudes cursada polos produtores de novo establecemento, conectando a devandita distribución coa reserva nacional prevista nos regulamentos comunitarios. A conexión vén determinada porque o Regulamento CEE 3.567/1992, da comisión, prevé a reasignación das primas non empregadas e a posibilidade de que aqueles dereitos de prima que non fosen reasignados acrecenten a reserva nacional”.

Pois ben, aínda que se recoñece que as ordes do Goberno basco non incidían directamente na reserva nacional, o TC sinala que neste caso resulta decisivo o feito de que a reasignación de dereitos se realiza por conta dos dereitos de prima dos que os obtiveron en 1991 e abandonaron a produción en 1992. Estes dereitos, pois, intégranse na cantidade correspondente a España, polo que –engade o TC– “na práctica poden considerarse sometidos a un réxime equivalente ó da reserva nacional, en canto á súa dispoñibilidade polas autoridades centrais”. É por iso correcto que “o Estado empregue neste caso as súas facultades de ordenación xeral da economía para distribuír (e redistribuír, de se-lo caso) esa cantidade fixa de xeito que se favoreza a mellor utilización dos recursos e se posibilite a igualdade dos eventuais beneficiarios, atendendo en todo caso a criterios de planificación, pois está claro tamén que realizar unha distribución adecuada, no conxunto do territorio nacional, dos recursos ou posibilidades asignadas ó Estado é, precisamente, levar a cabo a ordenación xeral da economía”.

Entende, en consecuencia, o TC que a reasignación interna, no marco territorial da comunidade basca, que efectúan as ordes impugnadas, dos dereitos de prima resultantes dos produtores que cesaron na súa actividade (sen ser substituídos) “impide a reasignación dos devanditos dereitos no marco global do territorio nacional, co que forzosamente se minora a reserva nacional e, conseguintemente, se menoscaba a posibilidade dos órganos estatais de exercer as súas facultades de ordenación xeral da economía”. Invádese así –conclúe– a competencia estatal.

Estamos, pois, en presenza dun uso expansivo do concepto de reserva nacional, que se enmarca nos riscos xerais de desapoderamento de competencias autonómico derivado dos regulamentos comunitarios, fenómeno suficientemente salientado xa pola doutrina. Pouco significa aquí, certamente, a CA como espacio administrativo e pouco tamén os intereses autonómicos no marco global do interese xeral, tan patrimonializado polo Estado central.

Quería facer unha última referencia a un recente dictame do TC. Refírome á Sentencia 127 (do 5 de maio de 1994) recaída nos recursos de inconstitucionalidade promovidos pola Generalitat de Cataluña, o Parlamento basco e cincuenta e un deputados do Grupo Popular contra a Lei de televisión privada (do 3 de maio de 1988).

A sentenza ten un denso contido (sobre a reserva de lei, o servizo público, etc.), pero voume centrar unicamente nun aspecto que agora nos interesa.

Un dos argumentos de inconstitucionalidade que se manexou afectaba ós artigos 4.2 e 5.1 da lei, que configuran o Plan técnico nacional de televisión privada.

Un dos recorrentes alegaba que o artigo 4.2 deixaba en absoluta indefinición o ámbito das emisións de programas para cada unha das zonas territoriais que se delimitasen no plan. E sinalaba que *ese ámbito debe coincidir co territorio das CC.AA.*, por razóns de adecuación á estrutura do Estado (de non haber motivos técnicos que o impedisen) e porque, en caso contrario, recortaría a *cooficialidade lingüística*.

O TC non se mostrou sensible, sen embargo, a estes argumentos e rexeitou os recursos de inconstitucionalidade, malia recoñecer explicitamente que *“o alcance espacial das emisións condiciona loxicamente o contido cultural e lingüístico das programacións e non é un extremo estrictamente técnico e inocuo desde a perspectiva dos dereitos fundamentais implicados”*.

### 2.2.5. Duplicidade e ineficacia.

Finalmente, en canto ás dificultades que todo isto provoca para a configuración do espazo administrativo autonómico, creo que se debe reflexionar nunha dobre orde de cuestións.

Ante todo, o non axuste da Administración periférica estatal provoca un gasto irracional e inxustificado que, e isto é o grave, se lle achaca *ó propio sistema de autonomías* (ó que, con frecuencia, se cualifica de dilapidación) ou ben, e isto é aínda peor, atribúeselle ó dispendio incontrolado das CC.AA. Por suposto que estas teñen nisto a súa alícuota de responsabilidade, coas súas altas cotas de endebedamento, pero non merecen que se lles sume a iso o custo dunha *duplicidade* orgánica ou administrativa que só ós poderes centrais lles interesa manter.

Pero, ademais, e entro agora na segunda vertente de dificultades, todo iso disfunciona notablemente o espazo administrativo autonómico e impide unha administración racional e eficaz, mandatos que son tamén constitucionais.

É isto, sobre todo, o que esixe unha reflexión, unha postura e, en definitiva, unha proposta de superación.

## IV.

### **As CC.AA. como espazos administrativos. Competencias propias e execución de competencias estatais**

Tralo dito ata aquí, parece claro que a Administración pública (ou administracións públicas para falar con máis rigor) aparecen, ós quince anos de vixencia autonómica, claramente disfuncionadas respecto das esixencias do Estado autonómico. A presenza masiva da Administración periférica estatal (con duplicidades obvias) e os mecanismos estatais de resistencia ó cambio e a ampliar por vías extraestatutarias as competencias das CC.AA. están xerando a imposibilidade de construír nas autonomías marcos administrativos coherentes e eficaces, que lles permitan desenvolver-las súas políticas propias con satisfacción do interese xeral do "Estado global".

Nesta situación, non parece difícil concordar, cando menos en termos de lóxica abstracta:

1º. Que hai que redimensiona-la Administración periférica do Estado.

2º. Que se deben flexibiliza-los ríxidos criterios que hoxe presiden, a prol do “Estado central”, a repartición e o xogo das competencias.

3º. Que, suprimindo gradualmente as innecesarias duplicidades, hai que darlles un protagonismo claro ás CC.AA., cando menos na execución das competencias, sexa cal sexa a titularidade, e aproveitando para iso os mecanismos que a Constitución brinda se interpretan cun mínimo de apertura e gradualismo. Nesta orde, creo que as sentencias últimas do TC en materia de subvencións (fundamentalmente a do 11 de xuño de 1992: regra xeral: as competencias de execución correspóndenlles ás CC.AA.) apuntan nunha boa liña. Rodríguez-Arana salientou tamén explicitamente que as “materias directamente relacionadas co territorio e conectadas ó interese rexional” deben ser xestionadas polas CC.AA. E un principio semellante débese soste, na miña opinión, respecto da xestión de materias comunitarias europeas. E atreveríame a dicir que por medio dunha aplicación ás CC.AA. da “garantía institucional” tan xenerosa coma a que se fai respecto da provincia.

Sen dúbida, a proposta de Administración única apunta nesta dirección. Apóíase en principios constitucionais de tanto valor na escala axiolóxico-política coma aqueles que se argúen para combatela. E, sinceramente, penso que os argumentos xurídicos que se esgrimen nas críticas non resultan moi consistentes. Di o profesor Balaguer Callejón que a proposta de descentralización que leva consigo a Administración única “no es constitucionalmente ilegítima, aunque tampoco seca constitucionalmente exigible”.

Sen sumarme entusiasticamente a estas palabras, porque penso que o que non é ilexítimo e é conveniente e racional debe ser esixible, si quero recolle-lo seu sentido último: en definitiva, aquí non se presenta un problema xurídico-constitucional, senón unha cuestión de vontade política: vontade de querer facelo, para facer real o Estado autonómico, o Estado composto.

É certo –e con isto remato– que non todo o esforzo ten que ser do Estado. Tamén as CC.AA. deberían, cando menos algunha delas, concluí-las súas estruturacións administra-

tivas internas de xeito coherente antes dun transvase xeneralizado de competencias estatais, ben se opere esta pola vía da chamada Administración única, ben por outros procedementos semellantes. Penso, en concreto, naquelas comunidades que, como Galicia por exemplo, non teñen resolta aínda a funcionalidade de entidades propias, como a comarca e a parroquia rural. Tendo en conta a virtualidade tamén interna que leva consigo a potenciación da Administración que se estime *preferente*, traspasar ou delegar a entidades disfuncionadas coa organización propia, que esixe o propio territorio, podería producir un efecto perverso de consolidación do que xa se pretende cambiar agora.

Isto esixe, na miña opinión, secuenciar debidamente as accións tanto do Estado coma da CA de que se trate, sen perder nunca o norte antes apuntado. Se así se fixese, gañaríase en racionalidade, en eficacia, en claridade administrativa, en redución de custos e ata en democratismo, aquela vella potencialidade do rexionalismo que tanto salientaba o profesor Giannini. E, por suposto, en afirmación da personalidade política das CC.AA., que tamén se acrecenta co administrativo, e que non está en contra, senón na mellor liña, das esixencias e axeitada funcionalidade do Estado composto. 