

Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración única

SUMARIO: I. EL OBJETO DEL DEBATE: LA PROPUESTA DE «ADMINISTRACION UNICA». II. EL DIAGNOSTICO DE LA SITUACION SOBRE EL QUE SE CONSTRUYE LA PROPUESTA Y LA DETERMINACION DE ESTA. 1. El diagnóstico. 2. Las consecuencias extraídas del diagnóstico y el alcance real de la propuesta. 3. La cuestión de la condición de «Estado» de las CCAA y su inutilidad para la construcción de la propuesta. III. EL TERRENO DEL ANALISIS Y LA DISCUSION; LOS ARGUMENTOS UTILIZABLES. 1. La cuestión relativa a la distribución territorial del poder: la racionalización de las competencias. 2. La cuestión relativa a la reforma o la modernización de la función ejecutivo-administrativa y la economicidad y eficiencia del gasto público. 3. La cuestión relativa al procedimiento para la racionalización de las competencias: el artículo 150.2 CE. IV. EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LA PROPUESTA DE ADMINISTRACION UNICA: EXAMEN DE LA VIABILIDAD DE ESTA. 1. La cuestión de la existencia o no de límites constitucionales ciertos desde los que enjuiciar la propuesta. 2. Los límites constitucionales y la «Administración única». 3. El argumento de que la nueva y suplementaria «descarga» de competencias en las CCAA se haría sólo a título de delegación, reteniendo el Estado en sentido estricto la titularidad y, por tanto, técnicas de control sobre el ejercicio de dichas competencias. 4. El argumento de la superioridad del modelo de sistema administrativo reposado en una Administración común u ordinaria. 5. El argumento de la sustancial innecesariedad de la Administración periférica de la General del Estado. 6. A modo de conclusiones. V. ALGUNOS OTROS ASPECTOS Y ARGUMENTOS RELEVANTES DE LA PROPUESTA DE «ADMINISTRACION UNICA». 1. El argumento a tenor del cual, si el sistema constitucional instaurado pivota sobre el principio de unidad, el Estado en sentido estricto ha de reservarse, para su ejecución directa, aquel núcleo irreductible de competencias sobre materias que le permitan asegurarse, en todo caso, los atributos esenciales que como tal Estado le correspondan, lo que por sí sólo tiene por efecto la preservación del principio de unidad. 2. El argumento consistente en que ha de ser la propia naturaleza de la materia la que determine la posibilidad de transferencia o delegación, con la finalidad de que el Estado en sentido estricto conserve la función ejecutiva en aquellas materias que le aseguren su propio reconocimiento como Estado. 3. El argumento según el cual el sistema constitu-

cional de distribución de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas no sólo no impide la «interferencia» de una instancia en el ámbito competencial de la otra, sino que tal «interferencia» (entendida como posibilidad de disociación de las competencias legislativa y ejecutivo-administrativa sobre una misma materia) representa, en el artículo 149 CE, la regla.

I. EL OBJETO DEL DEBATE: LA PROPUESTA DE «ADMINISTRACION UNICA»

La Administración pública es hoy objeto de discusión y controversia intensas, no sólo porque su reforma —en el lenguaje político actual, «modernización»— constituye un componente, si no permanente, sí cuando menos recurrente en la vida pública, desde que el Estado merece justamente el calificativo de «administrativo», sino también por el cuestionamiento de que es objeto la función del Estado mismo, precisamente —al menos en lo fundamental— en su vertiente interior de acción «ejecutiva» (y, por tanto, administrativa) en la organización de la vida social. Estos dos planos se mezclan, potenciándose respectivamente, lo que explica la «fijación» y, por tanto, la continuidad del asunto en el debate político y público en general, así como las específicas características con las que éste se desarrolla.

En el caso español, el cuadro se agrava con la presencia del componente definible como reconversión¹ de la organización territorial del Estado para la instalación de un modelo descentralizado de diseño no acabado *a priori* y confeccionado a lo largo de un proceso iniciado ya en la transición política y aún no totalmente concluido, inserto, además, en otro de integración supranacional, por su parte sujeto también a una evolución de resultado incierto.

En este contexto han de situarse la propuesta llamada de «Administración única», formulada —en reiteradas ocasiones y en diversos foros²— por el Excmo. Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, y las reacciones a que la misma ha dado lugar³. De él, pero también de los

¹ La reconversión ha sido obviamente más amplia, podría decirse que total, pero aquí interesa primordialmente en su vertiente de organización territorial (más concretamente aún, la de la organización del poder público administrativo).

² Quizás la presentación primera más completa y directa ha sido la efectuada en una conferencia pronunciada en la Universidad Carlos III de Madrid, el día 22 de abril de 1992, por más que, con posterioridad, se hayan producido puntualizaciones, que la completan.

³ En el plano científico-doctrinal, que es el que aquí ahora interesa, quizás las más directas y generales, entre las primeras, hayan sido sendos dictámenes emitidos, el primero, por los Profs. Dres. Gregorio Peces-Barba Martínez, Luis Aguiar de Luque y Luciano Parejo Alfonso, con fecha 30 de mayo de 1992, a requerimiento del Ministerio para las Administraciones Públicas, y, el segundo, por el Prof. Dr. Antonio Jiménez-Blanco, con fecha 31 de julio de 1992, a requerimiento del Excmo. Sr. Presidente de la Xunta de Galicia.

La idea de la utilización de la Administración autonómica como instancia «genérica» para el desarrollo de la función ejecutiva en las materias ordenadas por legislación general estatal se había apuntado ya —en sede doctrinal— por E. ARGULLOL MURGADAS, «Acotaciones generales

propios términos de la formalización de la propuesta ⁴, resulta una específica dificultad para acotar objetivamente su contenido exacto, con la consecuencia de una cierta confusión en el debate específico a que ha dado lugar; confusión que, a ser posible, convendría intentar despejar.

Por todo ello, parece recomendable y aun necesaria una determinación previa de la fundamentación y del contenido y objetivos de la propuesta en cuestión. Nada mejor a este respecto ahora, teniendo en cuenta las inevitables y claras limitaciones de este trabajo, que aceptar sin más el resumen que de tales extremos ha realizado, al defender globalmente la propuesta, el profesor A. JIMÉNEZ-BLANCO; resumen que (comprensivo de las argumentaciones en que descansa y de las medidas que postula) es el siguiente ⁵:

1.1. Las Comunidades Autónomas no pueden ser consideradas como algo distinto o ajeno al propio Estado, sino que son Estado.

1.2. El modelo de Administración conocido en el momento constituyente y el desarrollado a partir de la Constitución es inadecuado para el Estado de las Autonomías y redundante en perjuicio del sistema.

1.3. La superación de la deficiente situación actual requiere la existencia de una única Administración en el territorio de cada Comunidad Autónoma, encargada de ejecutar todas las funciones administrativas (tanto las propias como las que en el territorio correspondiente pudieran corresponder a la Administración General del Estado —en este último caso, en virtud de transferencia o delegación efectuadas al amparo del artículo 150.2 CE—; entendiéndose, por supuesto, que sólo a las segundas podrán referirse los controles de la referida Administración sobre la autonómica).

1.4. La única excepción a lo anterior (con reserva, en consecuencia, de la ejecución administrativa directa) estaría constituida por aquel

sobre las funciones ejecutivas de la Generalidad», en *Las competencias de ejecución de la Generalidad de Catalunya*, IEA, Barcelona, 1989.

⁴ La propuesta descansa en un cuantitativamente voluminoso estudio, de acuerdo con el esquema de distribución determinado por el bloque de la constitucionalidad y por sectores, de las competencias públicas (estatales en sentido estricto y autonómicas), con análisis de las que podrían ser objeto de reubicación o reasignación, pero en su explicitación positiva global, como modelo resultante, se contiene fundamentalmente en las intervenciones del Excmo. Sr. Presidente de la Xunta de Galicia. Dada esta estructura de planteamiento y formalización y teniendo en cuenta la complejidad y la ambición de su objeto, es fácil comprender la dificultad de la precisión coincidente, en todos sus extremos (tanto por lo que hace a los argumentos como al contenido mismo) y a efectos de su discusión objetiva, del significado y el alcance de la propuesta. Se explican, así, algunos malentendidos.

⁵ La propuesta se extiende también a la cuestión de la generalización o no a todas las Comunidades Autónomas; aspecto éste en el que ha sido objeto de algunas reformulaciones. Conforme al planteamiento inicial, la «Administración única» se aplicaría sólo (en una primera fase) a las denominadas Comunidades Autónomas históricas, quedando meramente abierta la posibilidad de su extensión a las restantes, y siendo objeto de un tratamiento específico (intermedio) la Comunidad de Andalucía, así como las de Valencia y Canarias.

núcleo irreductible de competencias identificable con la suma de los atributos esenciales del Estado.

1.5. La propuesta define, sobre la base de los estudios realizados al efecto, una doble lista de asuntos reservados en todo caso al Estado en sentido estricto (que no pueden ser objeto de transferencia) y de asuntos susceptibles de transferencia o delegación (por más que contruidos como competencias exclusivas del Estado en sentido estricto).

Esta es, pues, la propuesta a la que se refieren las consideraciones que siguen.

II. EL DIAGNOSTICO DE LA SITUACION SOBRE EL QUE SE CONSTRUYE LA PROPUESTA Y LA DETERMINACION DE ESTA

1. EL DIAGNÓSTICO

La propuesta constituye sin duda un pleno acierto en tanto que denuncia-mensaje político sobre un grave problema, efectuado desde la atractiva y no discutible perspectiva (en sí misma considerada y expresada en el adjetivo «única») de la racionalización y simplificación de la Administración. Porque cabe afirmar sin excesivo riesgo la existencia, ya al tiempo de su formulación, de un razonable consenso en la insatisfacción con relación al sistema de Administraciones públicas decantado en el curso del proceso de construcción y consolidación del Estado de las Autonomías.

Es cierto, en efecto, que el poder público administrativo actual es el resultado no de un verdadero y global replanteamiento del modelo (centralizado) existente al tiempo de la promulgación de la Constitución, sino más bien de una sucesiva adaptación de ese modelo a las exigencias en cada momento planteadas, en particular por el desarrollo de las autonomías, y, más concretamente, la emergencia e instalación de las Comunidades Autónomas y la recuperación y potenciación de la vida local. Y es cierto también que el resultado no es otro, por ahora, que una generalizada e incontrolada duplicación o, mejor, multiplicación de estructuras y actividades; en suma, una situación no precisamente positiva en un campo que, por sí mismo, requiere claridad y racionalidad, incluso ya desde su mismo estatuto constitucional codificado en el artículo 103 CE.

Por ello, es de todo punto fácil desplegar, sobre todo sobre la base del análisis —por sectores de la acción administrativa— de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, demostraciones y razonamientos

en favor del precedente diagnóstico⁶ y, por tanto, en principio aparentemente en el de la propuesta. No es ésta, sin embargo, la cuestión. Lo sería si la deficitaria situación del sistema administrativo fuera imputada cabalmente, no ya exclusiva, sino siquiera parcial, pero decisivamente, al modelo de Administración pública. Pero no es así, como demuestra el doble hecho de que la propuesta de la Administración única, de un lado, no realiza el más mínimo esfuerzo de análisis de la situación y el funcionamiento del poder público administrativo⁷, y, de otro, busca justificarse más bien en la defectuosidad del sistema de distribución de competencias⁸, establecido por el bloque de la constitucionalidad e interpretado y, por tanto, perfilado por el Tribunal Constitucional. La causa primaria de la situación denunciada no reside, pues, y conforme a la propia denuncia, tanto en el modelo de la Administración cuanto en el reparto de competencias prefigurado y sostenido por la Constitución⁹. Pero este reparto de competencias es, consecuentemente, no simplemente de «competencias administrativas», sino de «competencias» a secas, es decir, de poderes sobre materias, comprensivos de las funciones legislativa y ejecutiva. La causa identificada como más eficiente es, pues, externa al sistema administrativo en sentido estricto, por situada en el plano de la organización y programación de dicho sistema, en tanto que consistente en el sistema dual de fuentes territoriales (pluralismo político territorial) de las políticas públicas formalizables en las formas jurídicas de más alto rango de expresión de la voluntad del Estado.

2. LAS CONSECUENCIAS EXTRAÍDAS DEL DIAGNÓSTICO Y EL ALCANCE REAL DE LA PROPUESTA

Ocurre entonces que entre el análisis y la consecuencia que de él se extrae (ha de irse a una Administración única) no existe ni suficiente ni adecuada correspondencia. Pues ni el defecto en el sistema de reparto territorial de poder puede corregirse adecuada y satisfactoriamente con un cambio, por más radical que sea, del modelo de la Ad-

⁶ No sería, en efecto, difícil realizar aquí semejante análisis, tanto más cuanto que existe suficiente literatura jurídica al respecto. Pero, por ello mismo, semejante proceder no aportaría nada sustancial al discurso y al razonamiento aquí desarrollados, que pueden dar por supuesto, con seguridad, un acuerdo doctrinal suficientemente amplio en este punto.

⁷ Como prueba el dato de centrarse en la dialéctica Estado en sentido estricto —Comunidad Autónoma, sin consideración alguna de la Administración Local, que se da por supuesta a pesar de su indudable importancia en el sistema administrativo.

⁸ Como queda dicho en la nota anterior, exclusivamente entre el Estado en sentido estricto y las Comunidades Autónomas (principalmente la gallega, como es natural).

⁹ Tal como ese reparto ha acabado decantándose en el proceso de desarrollo de la Constitución y, por tanto, de construcción y funcionamiento del Estado autonómico.

ministración ¹⁰, ni de las consecuencias disfuncionales que dicho defectuoso reparto del poder determina en el plano administrativo cabe seguir, sin más, la necesidad de un preciso y nuevo modelo de la Administración ¹¹.

En consecuencia, la propuesta de Administración única lo es no tanto en el terreno de la Administración sustantivamente considerada (como organización y actividad típicas) y para su mejor realización, cuanto más bien en el de la definitiva configuración del Estado autonómico en su dimensión administrativa, lo que es cosa distinta (por más que las dos tengan un ámbito común). Primaria y fundamentalmente consiste, pues, en la extensión a la Administración pública de la reconversión competencial del Estado derivada del principio de autonomía territorial y para la «conducción» del Estado autonómico a un determinado modelo por la vía de la «recomposición», en dicho plano, de las disfuncionalidades desde la distribución territorial de competencias ¹².

Nada hay que oponer, en principio, a tal extensión (aunque sí a su restricción al plano competencial y a los términos de su planteamiento), así como tampoco (en sí mismas consideradas) a la simplificación y racionalización administrativas que postula y que se sitúan en el ámbito común a la reforma administrativa y la reconfiguración del Estado autonómico (en su dimensión administrativa) antes aludido.

La acotación de este modo hecha permite centrar el análisis, del que puede y debe excluirse toda la cuestión relativa a la mera corrección de las disfuncionalidades (duplicidades, conflictos, contradicciones) derivadas de la actual configuración de las competencias administrativas. Pues, con independencia de no ser seriamente discutible la bondad de tal corrección, ésta no requiere —ni por sí sola lleva a él— el replanteamiento del actual sistema de distribución de las competencias entre el Estado en sentido estricto y las Comunidades Autónomas, ni tampoco predetermina un modelo de Administración pública para el entero Estado; lo que significa: dicho replanteamiento (en que con-

¹⁰ La implantación de la Administración «única», en efecto, en nada mejoraría, por sí misma, la programación legislativa —en lo organizativo y en lo funcional— de la Administración pública, dando, por supuesto, naturalmente, el mantenimiento del actual reparto del poder legislativo. Desde otro punto de vista, cabe incluso el interrogante de la legitimidad del «arreglo» de las «disfuncionalidades» derivadas del sistema constitucional de reparto territorial de poder a través de una manipulación del modelo administrativo.

¹¹ Pues la cuestión del modelo de Administración es bastante más compleja, por condicionado dicho modelo por otros muchos factores. En modo alguno existe la correlación suficientemente intensa entre sistema constitucional de reparto de poder y modelo de sistema global administrativo que sería precisa para ello.

¹² De ahí que la propuesta se justifique enteramente en el Título VIII de la Constitución y, más concretamente, en los artículos 148 y 149 de ésta, es decir, en un nuevo «reparto» —en la medida constitucionalmente posible— de las competencias en las materias enunciadas en dichos preceptos, así como —en el plano procedimental o instrumental— del artículo 150.2 CE.

siste justamente la propuesta de Administración única) no puede justificarse en la conveniencia de la referida operación de corrección (simplificación-racionalización).

3. LA CUESTIÓN DE LA CONDICIÓN DE «ESTADO» DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y SU INUTILIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROPUESTA

Tampoco procede incluir en el análisis la afirmación de la condición de pieza del Estado, a igual título que las instituciones nacionales, de la Comunidad Autónoma; afirmación a la que igualmente se recurre como fundamento de la propuesta¹³. En el estado de la cuestión «Estado autonómico» en el momento de formulación de la propuesta, y por supuesto al día de hoy, existe suficiente consenso doctrinal, e incluso político, sobre la aludida condición. Quizás el único punto discutido a este respecto de la organización territorial del Estado sea la posición en ella de la Administración local: ésta última ¿es ella misma una pieza más del Estado (es también Estado) a mismo título constitucional que las otras dos instancias territoriales superiores? o, por el contrario, ¿es una pieza territorial de las Comunidades Autónomas (esencialmente interiorizada por éstas)? Con entera independencia ahora de la solución que deba dársele¹⁴, no puede dejar de resaltarse la indiscutible necesidad de la comprensión de la Administración local en cualquier ensayo de definición y diseño de un modelo del sistema administrativo alternativo al actual y la omisión de una referencia mínimamente suficiente a dicha Administración en la propuesta aquí examinada; circunstancia acreditativa, una vez más, del carácter, contenido y alcance verdaderos —antes determinados— de tal propuesta. Pero, en cualquier caso, la condición de manifestación territorial del Estado de la Comunidad Autónoma nada dice por sí sola sobre cómo deba ser positivamente el sistema de la Administración pú-

¹³ La argumentación de la propuesta a este respecto, sintéticamente expuesta, es la siguiente:

El Estado autonómico es un Estado complejo, compuesto por diversos centros de poder y decisión política que, dotados de autonomía, van a funcionar como un «todo» en clave de unidad. Precisamente la conjunción de los principios de autonomía y unidad determina que las Comunidades Autónomas no puedan ser consideradas como algo distinto y ajeno al propio Estado, sino que han de ser entendidas —por ser partes integrantes de éste— como «asimismo Estado», correspondiéndoles participar de las funciones que al propio Estado competen.

¹⁴ Esta cuestión, decisiva para el desarrollo infraconstitucional de la organización territorial del Estado, no puede ser tratada, por razones obvias, en este trabajo (ni para el desarrollo ulterior de éste es necesario que lo sea).

De ella ha tenido ocasión el autor de ocuparse, *in extenso*, en otras ocasiones, para fundamentar su posición favorable al reconocimiento a la Administración local de una posición propia e independiente de la de las dos restantes instancias territoriales, y, principalmente, en L. PAREJO ALFONSO: *Derecho básico de la Administración Local*, Ed. Ariel, Barcelona, 1988; obra a la que ahora se remite sin más.

blica en el Estado de las Autonomías. Únicamente desautoriza, por cierto que exclusivamente en el plano formal jurídico, cualquier argumento contrario a soluciones que hagan pivotar el centro de gravedad de aquel sistema en las instancias territoriales del Estado. Así pues, de esta cuestión únicamente habrá que volver a ocuparse desde la perspectiva de la razón por la que ha de ser precisamente la Administración de cada Comunidad Autónoma la concentradora, en el Estado autonómico, del grueso de las tareas administrativas, tendencialmente del máximo posible de ellas (desde el punto de vista de las dos instancias territoriales superiores del Estado).

De todas formas, conviene aún añadir algunas consideraciones sobre este punto. La premisa misma de la que parte la propuesta (el Estado autonómico es complejo y está integrado por piezas, partes territoriales cuya interacción —según la lógica de la tensión entre los principios de unidad y autonomía— da lugar a un desarrollo y una realización correctos del orden constitucional; las Comunidades Autónomas son tan Estado —en el sentido de Estado global o definido y sustentado por la Constitución como un todo— como el Estado en sentido estricto) ya se ha dicho que no parece hoy discutible. De tal premisa, sin embargo, no pueden derivarse las conclusiones que pretende la propuesta. Pues si las Comunidades Autónomas son desde la Constitución, como lo son, Estado, ello significa cabalmente que, como tal Estado (piezas que expresan en la gestión de su ámbito o círculo de intereses el Estado en su conjunto), únicamente tienen (y deben tener) las competencias que le son asignadas por o, en su caso, les permite asumir la norma fundamental, puesto que ésta, o bien reserva expresamente el resto de las competencias al Estado en sentido estricto, o bien propugna la ubicación de las mismas (cuando sean administrativas) en la Administración local —instancias éstas ambas de las que cabe predicar igualmente su condición de «Estado»—. Dicho de otra manera, para ser Estado, constitucionalmente hablando, las Comunidades Autónomas no precisan asumir competencias asignadas al Estado en sentido estricto. Esta asunción habrá de justificarse en otra consideración, pero no precisamente en la comentada. La propuesta incurre así en la confusión entre Estado global y Estado central o en sentido estricto que ella misma critica en su punto de partida, lo que invalida totalmente su razonamiento. Porque justamente la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias en principio reservadas constitucionalmente al Estado en sentido estricto en modo alguno puede interpretarse constitucionalmente como «dotación plena» a dichas Comunidades de su carácter estatal; antes al contrario, debe necesariamente interpretarse como asignación a las repetidas Comunidades de competencias previstas y configuradas, al menos en principio, para la gestión del círculo de intereses de la comunidad nacional y, por tan-

to, para la efectividad del principio de unidad, lo que significa la investidura de las instancias territoriales de un papel y una función que es propia del Estado en sentido estricto, es decir, de otra instancia territorial; papel para el que, por su naturaleza y posición institucional, no siempre pueden ser —por su misma perspectiva institucional— las adecuadas. De hecho, la propuesta contiene un contradictorio reconocimiento implícito de cuanto se viene diciendo. Pues caracteriza las nuevas competencias que pretende situar en la instancia autonómica como «encomendadas» o «delegadas», diferenciándolas —por naturaleza— de las competencias administrativas «propias» de dicha instancia.

III. EL TERRENO DEL ANALISIS Y LA DISCUSION; LOS ARGUMENTOS UTILIZABLES

A tenor de las consideraciones anteriores cabe decir que la propuesta de Administración única sostiene la resolución de las «disfuncionalidades» a que ha ido dando lugar el proceso de construcción del Estado autonómico en un modelo de éste ¹⁵ caracterizado fundamentalmente por el agotamiento de las posibilidades de descentralización del poder en las Comunidades Autónomas, a las que, simultáneamente ¹⁶, se atribuye —sin mayor razonamiento— la condición de pieza administrativa esencial ¹⁷ del sistema de Administración pública.

1. LA CUESTIÓN RELATIVA A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER: LA RACIONALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Desde este punto de vista, la conveniencia o no de otro reparto del poder (concretamente el consistente en la máxima descentralización ¹⁸ autonómica posible) puede y debe aceptarse como argumento, en la medida en que se trata de una cuestión con incidencia en la organización y el funcionamiento del sistema de Administración pública. Pero es condición para su admisión la colocación de la entera materia en el terreno de la discusión. Si de lo que se trata es de determinar cuál sea

¹⁵ El texto de la presentación de la propuesta por el Excmo. Sr. Presidente de la Xunta de Galicia en unas Jornadas patrocinadas por dicha Xunta y celebradas en la sede de la Escuela de Administración Pública de la Comunidad Autónoma en Santiago de Compostela se titulaba, muy significativamente, así: «Administración única: una propuesta *para un verdadero Estado de las Autonomías*».

¹⁶ Y como medida de garantía de la racionalidad final de la acción del poder público.

¹⁷ «Única» en el territorio correspondiente, considerando exclusivamente las dos instancias territoriales superiores del Estado y no dando cuenta precisa del destino final de la Administración Local.

¹⁸ Particularmente por relación a la dimensión administrativa.

el mejor diseño final del Estado autonómico (incluido su espacio administrativo), tomando como referencia las «disfuncionalidades» que hasta ahora ha revelado su proceso de construcción, en modo alguno resulta legítimo excluir el análisis de tales disfuncionalidades y las distintas hipótesis posibles —a la luz del orden constitucional— para su corrección, partiendo *a priori* (implícitamente) de la pertinencia de una sola: la continuación¹⁹, hasta el máximo posible, de la descarga de competencias, conforme al mismo sistema de distribución competencial en el que justamente se sitúa el origen de todos los males. Y ello tanto más incluso si se trata exclusivamente ahora, en la nueva descarga de competencias, de las puramente ejecutivas o administrativas. Pues en tal supuesto resultaría indispensable cuando menos la contemplación, asimismo, de todas las hipótesis posibles admisibles en la dirección «descendente» así marcada y, singularmente, las derivadas de la Administración local (en su doble escalón provincial y municipal) como destinataria última.

La racionalización de las competencias (si se quiere, especialmente de las administrativas) es sin duda, pues, materia propia del terreno de análisis y discusión, pero en toda su extensión y sin amputaciones.

2. LA CUESTIÓN RELATIVA A LA REFORMA O LA MODERNIZACIÓN DE LA FUNCIÓN EJECUTIVO-ADMINISTRATIVA Y LA ECONOMICIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

No parece, sin embargo, que pertenezca al terreno propio de la discusión que suscita la propuesta de «Administración única» la materia relativa a la reforma o modernización de la función ejecutiva, en términos de deslinde entre las tareas de diseño de políticas (recopilación, tratamiento y evaluación de información; planificación; programación; señalamiento de objetivos; etc.) y pura gestión ejecutiva (para entendernos: tramitación de expedientes y resolución de los mismos; relación terminal con los ciudadanos a través de la «ventanilla»; etc.), así como de economía y eficiencia en la programación y ejecución del gasto público. Así debe entenderse cuando la lógica de tal reforma o modernización se pretende identificar con la de la organización territorial del sistema administrativo, para —como resultado— justificar como única solución posible un modelo preciso de esta última: la del federalismo ejecutivo. Tanto más cuanto que este modo de proceder no se compagina con el seguido en la materia anterior (la de las competencias), pues la implantación cabal del federalismo ejecutivo²⁰ requeri-

¹⁹ Es decir, sin cuestionamiento de la descentralización, del reparto efectivo, hasta ahora cumplido.

²⁰ Modelo de organización territorial del Estado en cuya bondad cabe desde luego coinci-

ría la reconsideración del reparto de las competencias legislativas a fin justamente de concretar éstas en la instancia territorial estatal superior (coincidiendo así las funciones administrativas: de información y programación, de un lado, y política de legislación formal para la formalización de las correspondientes políticas públicas básicas, de otro). Reforma o modernización de la función ejecutiva en los términos indicados y organización territorial del Estado administrativo integran dos órdenes de problemas distintos, que sólo tienen una zona secante de carácter secundario. Lo prueba el ambicioso programa de reforma elaborado y puesto en marcha por la Administración Clinton en Norteamérica ²¹, una de cuyas claves es justamente la de la diferenciación entre «dirección» y «gestión», y en el que para nada se plantea la cuestión de la reorganización competencial de los espacios territoriales administrativos. Y es así porque la reforma o la modernización de la función ejecutivo-administrativa es cabalmente funcional y, por tanto, en sí misma independiente de si aquella función se despliega por una sola o por varias instancias territoriales; se mueve, en principio, en el seno de un ordenamiento territorial dado y para «disponer» en determinada forma la expresada función, de suerte que la gestión ordinaria no entrabe ni dificulte la tarea de dirección o formulación de políticas. Por contra, la organización territorial del Estado administrativo atiende a requerimientos diversos del anterior y, fundamentalmente, a la configuración territorialmente plural de la comunidad política. Ambas pueden ciertamente ponerse en relación, pero en momento posterior y secundario, a fin de armonizar al máximo las soluciones resultantes en cada una por separado conforme a sus exigencias específicas propias.

Con el recurso a los principios proclamados en el artículo 31.2 CE, utilizado con énfasis —y con invocación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero— en defensa de la Administración única ²², sucede algo parecido. Los principios de economía y eficiencia aparecen referidos en el artículo 31.2 CE exclusivamente a la programación y ejecución del gasto público en general, por lo que operan en un plano por completo ajeno a aquél en que despliega su lógica propia la organización territorial del Estado (en todas sus dimensiones, incluida la administrativa). Consecuentemente, de tales principios nada puede deducirse en orden ni al número de Adminis-

dir, con entera independencia de si nuestro orden constitucional lo postula o favorece o, incluso, lo hace verdaderamente posible, siquiera en términos análogos a los del arquetipo alemán.

²¹ Para las bases doctrinales del programa, véase D. OSBORNE y T. GAEBLER: *Reinventing Government (How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. From schoolhouse, city hall to the pentagon)*, A William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Estados Unidos.

²² Así en el dictamen de A. JIMÉNEZ-BLANCO citado en la nota 2.

traciones territoriales, ni a la función de cada una de ellas o la distribución de competencias entre las mismas; sí únicamente, por contra, la exigencia de que el gasto que cada Administración realice se produzca con eficiencia y economía. Este es el alcance justamente de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, recaída con ocasión de la impugnación de diversas partidas presupuestarias estatales destinadas a sostener una política nacional de fomento o subvención directos de diversas actividades. Pues la Sentencia razona sobre la base exclusivamente de la lógica del gasto público, puesto que —al no existir título competencial sustantivo estatal— la sola disposición de recursos económicos no justifica la acción propia directa de la Administración General del Estado sorteando la competencia propia de las Comunidades Autónomas. Siendo así que, en razón a la distribución competencial material vigente, no hay competencia administrativa del Estado en sentido estricto, nada justifica el montaje por éste de una acción propia (que supondría una lesión, por desconocimiento, del espacio de la Administración autonómica competente), debiendo gastar por intermedio de ésta última. De tal razonamiento se deduce, sin ninguna dificultad, que, en otro caso, es decir, concurriendo título competencial estatal, la solución habría sido justamente la contraria: la confirmación de la constitucionalidad de la acción directa propia. Consecuentemente, la doctrina sentada en la Sentencia no es extrapolable al terreno en que debe acreditar su viabilidad y pertinencia la propuesta de Administración única: el de la concurrencia, la duplicación o el solapamiento de las organizaciones y acciones administrativas, todas ellas amparadas en títulos competenciales (pues, no siendo así, la solución es simple: la eliminación —por inconstitucionalidad— de la no cubierta por título).

En todo caso, es de todo punto curioso y contradictorio que, en defensa de la solución «Administración única», por un lado, se sostenga la inexistencia de cualquier prefiguración de un modelo constitucional del sistema de Administraciones públicas, a pesar de la existencia de numerosos preceptos atinentes a la organización y la acción administrativas (fundamentalmente, además, del Estado en sentido estricto), y, por otro lado, y con muy distinta vara de medir, se afirme la exigencia de determinada configuración infraconstitucional de dicho sistema sobre la única base de unos principios exclusivamente atinentes a la lógica del gasto público. Es claro, pues, que tampoco esta regulación principal del gasto público hace directamente al caso, por más que pueda ser utilizable como argumento secundario e indirecto.

Así pues, en la medida en que la reforma o modernización de la organización y el funcionamiento internos de la función ejecutivo-administrativa (cualquiera que ésta sea), incluso combinada con la economía y la eficiencia del gasto público, es materia sólo tangencial

y secundariamente relacionada con la que aquí nos ocupa, y por ello no puede contribuir de modo principal o con idéntico peso a las que sí guarden con ella directa e inmediata relación a su resolución, procede no incluirla en el terreno de análisis y discusión, cuya acotación se viene realizando.

3. LA CUESTIÓN RELATIVA AL PROCEDIMIENTO PARA LA RACIONALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS: EL ARTÍCULO 150.2 CE

Aspecto sin duda importante de cualquier replanteamiento, en el sentido propugnado por la propuesta del Estado autonómico administrativo, es el atinente al procedimiento para producir la situación en que la imagen evocada por la expresión «Administrativa única» sea una realidad. La propuesta recurre en este orden de cosas al artículo 150.2 CE, es decir, al mecanismo constitucional de transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de dicha transferencia o delegación.

Sin perjuicio de la expresada importancia de la cuestión planteada por el recurso al artículo 150.2 CE, es lo cierto que ésta no hace al problema de fondo de la posibilidad o no (y con qué límites), así como de la conveniencia o procedencia o no, de la «Administración única». En el plano lógico, adquiere protagonismo sólo una vez que se ha despejado dicho problema. Aquí se trata de analizar exclusivamente este último, lo que autoriza a soslayar aquél otro.

En todo caso, no puede dejar de señalarse que, en gran medida, la discusión hasta ahora suscitada por la apelación al artículo 150.2 CE es esencialmente teórica, toda vez que la experiencia del Derecho constitucional practicado y aplicado acredita un uso generoso y amplio del mecanismo contemplado en el precepto, como no han dejado de poner de relieve los defensores de la propuesta y, en particular, el profesor A. JIMÉNEZ-BLANCO.

Pero si es verdad que dicho mecanismo, en cuanto procedimiento a seguir para la operación de descentralización propugnada, cae fuera del terreno que aquí pretende acotarse, no lo es menos que en el artículo 150.2 CE se contiene alguna regla sustantiva de trascendencia que no puede desconocerse ni dejarse al margen de la argumentación: se trata de la regla relativa a la insusceptibilidad de transferencia o delegación, por naturaleza, de cuando menos ciertas facultades de las materias de titularidad estatal conforme a la norma fundamental.

IV. EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LA PROPUESTA DE ADMINISTRACION UNICA: EXAMEN DE LA VIABILIDAD DE ESTA

1. LA CUESTIÓN DE LA EXISTENCIA O NO DE LÍMITES CONSTITUCIONALES CIERTOS DESDE LOS QUE ENJUICIAR LA PROPUESTA

La Administración única, según ha quedado ya establecido, supone bastante más que una mera modulación —más o menos importante cuantitativamente²³— del modelo sobre el que viene desarrollándose implícitamente el proceso de construcción del Estado autonómico (en la relación entre las dos instancias territoriales superiores del Estado); bastante más que la simple introducción de un nuevo criterio sobre los límites del deslinde en la distribución de las competencias administrativas, conservando en cualquier caso la construcción general actual. En otro caso, y tal como ya también ha quedado dicho, nada esencialmente habría que decir desde el punto de vista jurídico y, más específicamente, jurídico-constitucional (más allá, naturalmente, de la corrección o idoneidad, en función de la materia y de sus características, del deslinde concreto). Pues cabe afirmar, incluso sin mayor análisis, que la cuestión, en tales estrictos términos, sería esencialmente de carácter político, en tanto que consistente en la opción entre soluciones administrativas igualmente legítimas. Incluso habría de convenirse técnicamente, siempre en la hipótesis así establecida, de la pertinencia de la aplicación al deslinde de un criterio descentralizador.

La entidad del objeto expresado en la fórmula «Administración única», sin embargo, nos sitúa más bien en el terreno propio de la decantación final de un modelo del Estado autonómico mismo. Y este terreno es inevitablemente constitucional. La viabilidad o, si se prefiere, la legitimidad de la propuesta depende, pues, de la comprobación de su conformidad con la norma fundamental. Dicho de otra manera: justamente la consideración, y en todas sus implicaciones, de la propuesta impide estimar que sea realizable como si de una nueva y más extensa y racional distribución de las competencias (básicamente las administrativas) se tratara, operando y utilizando el marco general establecido y limitándose a buscar y aplicar dos o tres coberturas concretas (por ejemplo, el art. 150.2 CE) para instrumentarla técnicamente. Antes al contrario, requiere el análisis riguroso del encaje en el orden constitucional, de la conformidad o no, pues, con el modelo de Estado de las

²³ Mediante la enfatización de la descarga en la instancia autonómica de las tareas administrativas aún retenidas por la Administración General del Estado y la consiguiente mera ampliación de las concretas competencias administrativas de aquélla en las distintas materias.

Autonomías (todas éstas) que efectivamente defina la norma fundamental.

En este punto del razonamiento apunta el tópico del carácter abierto y flexible del Título VIII de la Constitución. Y, en efecto, ese tópico ha sido aducido en defensa de la propuesta sobre la base de la temprana posición adoptada por el profesor P. CRUZ VILLALÓN²⁴, en el sentido de que la Constitución lo único que dice, en punto a la estructura del Estado, es que España se constituye justamente en un Estado y, por tanto, es un Estado, de donde resulta que la norma fundamental, en todo lo demás, ha desconstitucionalizado dicha estructura, de suerte que el orden constitucional material se agota aquí en una reserva de Ley Orgánica. Con apoyo en esta posición doctrinal, el profesor A. JIMÉNEZ-BLANCO²⁵ aduce, en síntesis, que, sin perjuicio de que la Constitución haya sido objeto ya, en punto a la estructura territorial del Estado, de desarrollo por numerosas Leyes Orgánicas —las más importantes de las cuales son sin duda los Estatutos de Autonomía— y la doctrina del Tribunal Constitucional haya llenado de sentido numerosas competencias constitucionales del Estado en sentido estricto —en muchas ocasiones con resultado claramente expansivo—, el tenor literal del texto fundamental, que es el decisivo, permite continuar sosteniendo aquella posición doctrinal: la práctica inexistencia de decisión constitucional sustantiva sobre la estructura del Estado y, menos aún, sobre la de la Administración. Esta conclusión, caso de ser enteramente correcta, despejaría naturalmente el campo, de forma prácticamente ilimitada, a la propuesta de Administración única, en la medida en que niega la existencia de criterios constitucionales mínimamente significativos, en cantidad y calidad, para valorar su viabilidad y legitimidad.

Puede y debe convenirse en la precedente conclusión, en la medida en que con ella sólo quiera significarse, en fórmula sintética y expresiva, la ausencia en la Constitución de un diseño positivo de la organización territorial del Estado (permitiendo así diversas soluciones igualmente legítimas)²⁶. Por contra, puede y debe disentirse de ella, en la medida en que se identifique su significado con la inexistencia de toda decisión constitucional al respecto, la indeterminación absoluta —desde la Constitución— de la organización territorial del Estado. El ámbito de libertad dejado por el constituyente al legislador infraconstitucional (mediante la técnica de la reserva de Ley Orgánica) será todo lo amplio que se quiera, pero nunca identificable con libertad ple-

²⁴ P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, pp. 53 y ss.

²⁵ En el dictamen citado en la nota 3, pp. 42 y ss.

²⁶ Este es, en efecto, el alcance que parece debe darse a la posición mantenida por P. CRUZ VILLALÓN, citada en el texto, de la que, por tanto, A. JIMÉNEZ-BLANCO hace un uso estimable como excesivo.

na por ausencia de cualesquiera límites constitucionales. Estos existen, por lo que la justificación de la propuesta de Administración única no puede soslayar la cuestión central de su conformidad o no a la norma fundamental, en función del respeto o la transgresión de aquellos límites.

La existencia de los límites en cuestión resulta ya de la parte orgánica de la Constitución. Basta un simple repaso a la misma para comprobarlo. En efecto:

a) La organización territorial (en sentido estricto) a que se refiere el artículo 137 CE (obviamente en correspondencia con el art. 2 CE) presupone una más amplia organización del Estado, por integración en ésta, además, de las instituciones nacionales asimismo reguladas en el texto constitucional y articuladas en los poderes-funciones legislativo, ejecutivo y judicial. Lo corrobora sin duda el artículo 138 CE, en tanto que —si bien bajo la denominación de «Estado»— impone a las referidas instituciones nacionales, *en su conjunto*, la condición de «garantes» de *la realización efectiva del principio de solidaridad*; solidaridad prevista significativamente en el artículo 2 CE (del que es trasunto organizativo el aludido art. 137 CE)²⁷.

b) Prescindiendo ahora de los poderes nacionales legislativo y judicial, el artículo 97 CE contempla un poder-función ejecutivo integrado por el Gobierno (pieza directiva) y la Administración civil y militar (pieza dirigida), dotando a ésta última de un estatuto específico en los artículos 103, 104, 105 y 106 CE. Quiere decirse, pues, que la Constitución prevé expresamente la existencia de una Administración general del Estado (también de carácter civil y no sólo militar o para la defensa) y una Administración, además, con la suficiente entidad, cuantitativa y cualitativa, como para justificar la relevancia constitucional otorgada a un órgano tradicional de la misma del tipo del Consejo de Estado (art. 107 CE).

c) Corroboran la existencia de esa Administración General del Estado y prefiguran en cierta medida su alcance:

— Desde el punto de vista competencial, la configuración por el artículo 149.1 CE del reducto último reservado al Estado en sentido estricto sobre la base del doble criterio de la materia y las funciones públicas (legislación y ejecución), en tanto que acreditativa de com-

²⁷ El artículo 138 CE implica, así, una organización y una actividad estatales (en el sentido estricto de nacionales) capaces de garantizar, en los términos del orden constitucional, la vigencia efectiva en la realidad del valor de solidaridad (traducido en los bienes especificados por el propio precepto constitucional), con las consecuencias que de ello han de derivarse en cuanto a la dotación del Estado en sentido estricto de las dimensiones precisas al efecto: ciertamente la legislativa y la judicial, pero también la ejecutivo-administrativa (en la medida necesaria). Conclusión ésta que los artículos 1.1 y 9.2 CE refuerzan.

preensión en tal reducto en numerosas materias de la función ejecutiva (incluida la dimensión administrativa) en su totalidad y sin excepción alguna²⁸. A ello se añade la atribución en todo caso a la instancia nacional-general de la competencia singular y «horizontal» o «transversal» a las restantes derivadas del reparto competencial, prevista en el apartado 1.º del precepto constitucional; competencia ésta sobre la que ha de volverse más adelante, que de suyo parece reclamar su ejercicio incluso a través de la función ejecutivo-administrativa.

— Desde el punto de vista estrictamente organizativo la doble previsión de la condición de «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» de la Provincia (art. 104.1 CE) —que, por su ubicación sistemática, únicamente es interpretable como alusiva a las actividades administrativas²⁹— y de la existencia de una organización administrativa «estatal» (en sentido estricto) en el territorio de cada Comunidad Autónoma, para cuya dirección se crea la figura del Delegado del Gobierno y que ha de ser coordinada con la Administración propia de la Comunidad Autónoma correspondiente —previsión ésta que corrobora y refuerza la interpretación de la anterior.

Es bien claro que las precedentes determinaciones no alcanzan a componer un «modelo» de Administración General del Estado. Pero sí son más que suficientes para desacreditar una desmesurada interpretación de la «apertura» y «flexibilidad» de la Constitución en punto a la organización territorial del Estado, que las identifica con la total inexistencia de límites en el desarrollo constitucional a tal respecto. Los preceptos invocados acreditan decisiones constitucionales en favor de: 1) la dotación de la instancia territorial nacional o general con un amplio elenco de competencias en el plano de la función ejecutivo-administrativa; 2) la existencia, obviamente en relación con la decisión anterior, de una Administración propia de la instancia territorial nacional o general, con entidad suficiente —cuantitativa y cualitativamente— como para justificar las previsiones sustantivas y organizativas de los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 CE; y 3) la articulación

²⁸ Cuando el artículo 149.1 CE quiere hacer (meramente) posible la entrega a o la asunción por las Comunidades Autónomas de toda o parte de la función ejecutiva en una materia, así lo hace expresamente, bien por limitar la reserva «estatal» a la legislación (apartados 9.º, 12.º, 16.º en parte, 18.º en parte y 23.º, por ejemplo), bien por hacer la salvedad de la referida función ejecutiva, como sucede en los apartados 7.º, 17.º, 27.º y 28.º, por ejemplo). Se dejan aquí de lado los supuestos de deslinde sobre la base de la técnica de «lo básico», para no introducir mayor complejidad en el razonamiento y teniendo en cuenta que no alteran éste. En consecuencia, todos los supuestos recogidos en el precepto no reconducibles a una fórmula de permisión de la ubicación de la ejecución en las Comunidades Autónomas implican, de suyo, la atribución constitucional de dicha ejecución a la instancia nacional o general.

²⁹ Las judiciales y las electorales tienen distinta ubicación sistemática en la Constitución, sin perjuicio de que la división provincial sea utilizada como circunscripción electoral y ello repercuta en el régimen de la alteración de los límites provinciales.

de dicha Administración, sólo explicable por su entidad y función, en una doble organización central y periférica.

La existencia de las precedentes decisiones organizativas constitucionales, en relación con y a pesar de la inexistencia en la norma fundamental de un «modelo» positivo y acabado de sistema de Administraciones públicas, es cabalmente el que obliga a determinar el sentido y alcance de tales decisiones y, por tanto, a una valoración de la propuesta de conducción del Estado autonómico hacia un Estado con una Administración única en calidad de «ordinaria» (la autonómica) en un contexto más amplio, cabalmente el del orden constitucional como un todo. Y ello no por un prurito teórico o por un afán de situar el análisis en el terreno abstracto-formal, sino sencillamente por la elemental razón de que únicamente tal proceder puede permitir identificar plenamente los límites infranqueables, el marco cuyo respeto es necesario en todo caso. A este respecto forzoso resulta partir de una serie de premisas generales³⁰ y, concretamente, las siguientes:

1. La Constitución, que es la norma superior del ordenamiento jurídico español en su conjunto (la que «constituye», soporta y mantiene constantemente ese ordenamiento como tal), es —según tiene dicho una jurisprudencia del Tribunal Constitucional perfectamente consolidada³¹— un sistema y una unidad, de suerte que su manejo, interpretación y aplicación tienen que producirse respetando esta esencial condición.

2. Desde la fundamental idea de la Constitución como sistema y unidad, su división básica sistemática en una parte sustantiva o dogmática y una parte organizativa se ofrece sólo como alusiva a vertientes o perspectivas distintas de un mismo e inescindible objeto: la organización de la vida colectiva, la creación constante y renovada —en la dimensión de la comunidad política— de lo que K. HESSE ha denominado justamente la «unidad constitucional».

Si la parte dogmática expresa el deber ser de la vida social en la comunidad organizada políticamente definido directamente por el poder constituyente, la parte organizativa formaliza el poder constituido que, por habilitación del constituyente, ha de continuar —indefinidamente y hasta su ultimación— el proceso de definición de aquel deber ser en el marco del prefijado por la norma fundamental. Esto significa que la estructura y el funcionamiento del poder constituido no es indiferente a la parte dogmática de la Constitución, pues su diseño está justamente en función de ésta. Así resulta claramente del juego de los

³⁰ Ya establecidas en su momento por el autor de estas líneas en el dictamen emitido junto con otros dos profesores de la Universidad Carlos III de Madrid, al que se hizo referencia en la nota 2.

³¹ SSTC 20/1985, de 14 de febrero y 32/1985, de 6 de marzo.

artículos 1.1 (en el que se fija el orden último nuclear de la comunidad política constituida: el Estado en cuanto poder —Estado democrático y social de Derecho— y el Estado en cuanto ordenamiento jurídico presidido por una serie de valores superiores) y 10.1 (en el que se concreta el fundamento del orden político y de la paz social: la dignidad de la persona —caracterizada por una serie de derechos que le son inherentes— y el libre desarrollo por ella de su personalidad en la sociedad jurídicamente organizada y, por tanto, con los límites que de ello derivan) de la Norma fundamental. Conforme a estos preceptos es claro que la creación y el mantenimiento constante de la situación fundante del orden político y de la paz social (la «unidad constitucional» en el sentido de K. HESSE) es función por igual de la realización en el Estado-ordenamiento jurídico de los valores superiores y de la organización y el funcionamiento «constitucionales» del Estado-poder o Estado democrático y social de Derecho. No es una casualidad que en el artículo 9 de la Norma fundamental el constituyente haya agrupado: la vinculación de todos (poder y ciudadanos) a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (núm. 1), las garantías jurídicas directamente establecidas por la Norma fundamental a los efectos de la correcta integración del ordenamiento jurídico (núm. 3) y la atribución a los poderes públicos (al Estado-poder) de la tarea tanto de remoción de los obstáculos como de promoción con vistas a la realización práctica de los valores y bienes constitucionales (núm. 2).

3. La parte dogmática de la Constitución (su Título I) guarda, pues, una muy estrecha relación con el Estado-poder. Le señala desde luego las condiciones de su legitimidad (desde el punto de vista, fundamentalmente, del Estado democrático) y también sus límites (desde la perspectiva del Estado de Derecho), pero asigna asimismo a toda su acción (desde la óptica del Estado social³²) un sentido de carácter y relevancia jurídicos, al punto de determinar verdaderos deberes positivos (exigibles) de actuación sobre y configuración de las condiciones de la vida social³³.

Esto es especialmente evidente para el entero contenido del Capítulo III del Título I, agrupado —no obstante su diversidad— bajo la rúbrica «principios de la política social y económica»; principios que, obviamente y a tenor del número 3 del artículo 53 de la Constitución,

³² El concepto de Estado social se utiliza en su más amplia acepción, desprovista de cualquier connotación ideológica o sociológica, para hacer alusión al fenómeno actual indiscutible, recogido por nuestra Constitución con trascendencia jurídica, de la interpenetración de Estado y sociedad, de responsabilización inexcusable y prácticamente universal del Estado de los problemas sociales. Se trata del Estado que la doctrina italiana (GUARINO, «Eficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni della Regione dello Stato nel quadro de una riforma della pubblica amministrazione», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1969, p. 673), ha caracterizado gráficamente como *Stato responsabile*, por contraposición al *Stato limitato* propio de la fase del Estado liberal burgués de Derecho.

³³ En este sentido, las SSTC de 16 de marzo de 1981 y 18 de abril de 1981.

deben ser reconocidos, respetados y protegidos en la acción de todos los poderes públicos, incluido el administrativo. Y estos poderes y la acción que desarrollen han de ser —en su organización, lógica y dinámica— los prefigurados en la parte organizativa de la norma fundamental.

Pero no es ello menos claro en el resto del Título I. Desde luego así sucede en los contenidos de la Sección 2.ª del Capítulo II del Título I, de entre los que puede escogerse como ejemplo ilustrativo el derecho de propiedad, cuya función social delimita su contenido (art. 33.2 CE) por obra justamente —según tiene declarado el Tribunal Constitucional³⁴— del poder público que sea competente en cada caso según la parte organizativa de la norma fundamental. Pero también ocurre, aunque en principio pudiera parecer lo contrario, en la parte más nuclear de la parte dogmática de dicha norma (Sección 1.ª del Capítulo II del Título I), la referida a los derechos tradicionalmente entendidos como acotadores de posiciones individuales que el Estado-poder se debe limitar a reconocer. Y ello no sólo porque tal entendimiento tradicional distorsiona de suyo el planteamiento original (ya LOCKE distinguía perfectamente entre la libertad natural o previa al pacto social y la libertad social o tras el pacto social, que es para él siempre una libertad determinada y, por tanto, configurada por la Ley, es decir, por la acción del Estado) sino, además, porque en la sociedad actual —en la que el hombre y el desarrollo de su personalidad dependen de la solidaridad y de las condiciones sociales— tales derechos precisan, para ser reales y efectivos, del Estado, aparte el hecho de que no otra es la construcción que hace la Constitución: el artículo 10.1 coloca la libertad (todos los derechos inherentes a la persona y el libre desarrollo de la personalidad) en el marco de la Ley y el artículo 53.1 expresamente contempla (bajo la forma de la reserva de Ley³⁵) la configuración del contenido de todos los derechos constitucionales por el legislador, precisando por ello mismo que éste encuentra en todo caso el límite representado por el contenido esencial de dichos derechos. También aquí no es en absoluto indiferente el legislador que actúe la habilitación-reserva constitucional; ese legislador ha de ser justa y únicamente el que resulte de la organización territorial del Estado. Casi resulta superfluo decir que tal legislador precisa con toda normalidad, en la actualidad, de la colaboración del poder ejecutivo (las reservas de ley absolutas constituyen la única excepción a este

³⁴ SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 227/1988, de 29 de noviembre.

³⁵ Institución ésta que, por lo dicho en el texto, está precisada hoy también de una profunda revisión. Véase a este respecto L. PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Ed. CESCO, Madrid, 1991.

respecto); colaboración que supone la entrada en juego no sólo de la potestad reglamentaria, sino también de la acción administrativa ordinaria.

4. En el ámbito organizativo y desde el punto de vista jurídico-administrativo, el Estado se ofrece fundamentalmente como Estado social de Derecho. Estado de Derecho, porque todo el poder constituido (art. 9.1 CE), pero muy especialmente la Administración pública (arts. 103.1 y 106.1 CE), está vinculado (positivamente) por el ordenamiento jurídico, por el Derecho. Estado social, porque su acción positiva sobre el tejido social y la realidad tiene inevitablemente su centro de gravedad en la Administración, en la medida en que ésta es la personificación interior del Estado para la relación general, ordinaria e inmediata con los ciudadanos³⁶. La menor trascendencia aquí del principio de Estado democrático trae causa del juego de éste en los planos superiores de las estructuras del poder público, concretamente aquéllos capaces de actuar las potestades legislativa y ejecutiva (de gobierno o dirección de la política y, por tanto, de la Administración), no siendo necesario o consustancial para la legitimación de la Administración pública (con la excepción del caso singular de la Administración local), la cual precisa más bien —para ser servicial al Estado democrático— una construcción interna autocrática capaz de hacerla eficaz, aportando a la legitimación del Estado en su conjunto justamente el factor de realización efectiva de resultados en la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, del interés general.

Ese Estado social de Derecho es, además y por determinación constitucional organizativa esencial (art. 2), Estado de las autonomías, que, en calidad de tal, cuenta con una organización territorial determinada, articulándose en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas (art. 137 CE). Justamente en esta articulación constitucional aflora claramente la íntima vinculación entre orden constitucional material y orden constitucional organizativo. Pues de la puesta en relación de los artículos 2 y 137 CE resulta que la organización territorial del Estado en instancias autónomas de poder es reflejo de una combinación específica de los principios sustantivos de unidad y autonomía y, por tanto, de una específica concepción acerca de la estructura de los poderes públicos idónea para, según aquella combinación y en el marco de la Constitución, la realización constante de ésta en cuanto unidad o sistema de convivencia en los términos predicados cabalmente por la compleja fórmula de Estado democrático y social de Derecho. El hecho mismo de que la norma fundamental opte por la no descentralización territorial del único poder constitucional constituido al que expresamente califica de tal (el judicial) confirma lo dicho, pues es claro que

³⁶ No en balde, E. FORSTHOFF, con su autoridad científica, caracterizó en los años cincuenta el Estado social como un principio predominantemente administrativo más que constitucional.

el constituyente ha considerado indispensable la unidad organizativa de este poder para la unidad material del orden constitucional. Pero, al propio tiempo, esta decisión revela la paralela de la descentralización territorial de los dos restantes poderes (el legislativo y el ejecutivo, comprensivo éste último del administrativo) como opción expresa y consciente. Ello quiere decir que la descentralización de dichos dos poderes, es decir, su distribución conforme a una precisa economía, es elemento constitutivo del Estado autonómico, responde y está en directa relación con la tensión dialéctica entre los principios materiales de unidad y autonomía. Consecuentemente, el ámbito constitucional propio y necesario de este último Estado es el cubierto por las funciones propias de los poderes legislativo y ejecutivo (incluyendo éste el administrativo).

De lo dicho se infiere claramente que el pluralismo territorial querido por la Constitución se traduce en una específica distribución de los poderes-funciones legislativo y judicial, como demuestran de todo punto los artículos 148 y 149 de dicho texto fundamental. En todo caso, carecería de todo sentido el peculiar esquema de reparto competencial que en estos preceptos se diseña y que conduce naturalmente a la casuística compleja que refleja la jurisprudencia constitucional referida a los conflictos constitucionales competenciales; casuística y complejidad de ella derivada, por tanto, que no puede valorarse legítimamente sólo como algo negativo, so pena de poner en entredicho el orden constitucional mismo. La complejidad del reparto competencial y de las estructuras de poder es consustancial al Estado autonómico.

5. Ese Estado, tal como aparece prefigurado por la Constitución, implica de suyo la composición por tantos ordenamientos territoriales (dotados de un sistema legislativo-ejecutivo propio³⁷) como instancias territoriales resultan del artículo 137 CE (precepto en el que está implícita la instancia estatal general). Estos ordenamientos, aunque incompletos (porque ninguno de ellos es capaz por sí solo de garantizar y realizar en su integridad el proceso continuado de integración o unidad constitucional), deben ser capaces —por estar llamados a ello según el propio art. 137 CE— para cumplir la gestión de los intereses públicos imputables a las colectividades acotadas por las respectivas instancias territoriales. Y esa gestión supone (por lo que hace a los ordenamientos nacional o general y autonómico) la asunción, en y para dicho círculo de intereses, del papel del Estado social de Derecho, lo

³⁷ Esto vale incluso para el ordenamiento local, salvando su peculiaridad propia, consistente en su inscripción total en el campo de lo infralegal. Hecha esta salvedad, en el ordenamiento local puede apreciarse una dialéctica entre asamblea directamente representativa y órgano ejecutivo surgido de la misma, que se corresponde con la que media entre el legislativo y el ejecutivo en los ordenamientos territoriales superiores.

que implica, a su vez y conforme al reparto de poder directamente definido constitucionalmente, la capacidad para la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo (comprendido este último del administrativo). Así es, constitucionalmente hablando, en el caso justamente del ordenamiento estatal en sentido estricto: incluye los poderes legislativo y ejecutivo; éste último cuenta con una regulación, que hace de él, conforme ya ha quedado visto, un complejo integrado de dos piezas básicas —Gobierno y Administración— según resulta de los artículos 97 y 103 CE; la Administración es objeto de una ordenación completa, comprensiva de su estatuto subjetivo, su organización y sus medios personales (art. 103 CE), al punto de la expresa previsión de su articulación en servicios centrales y periféricos (arts. 97, 103, 141 y 154 CE), es decir, su extensión por y su alcance a la totalidad del territorio nacional, tomando la Provincia, en principio, como demarcación territorial tipo. Semejante regulación constitucional —considerada en el contexto sistemático de la norma fundamental como un todo— significa desde luego que lo administrativo representa un elemento no accesorio y sí esencial del ordenamiento estatal (en sentido estricto). Y ello es así porque la economía (basada en el pluralismo) del Estado autonómico consiste en que la definición del interés general objetivo es resultado de la acción combinada (comprensiva de las funciones legislativa-normativa y ejecutiva) combinada de las diversas instancias territoriales de poder público; combinada de diferentes formas en los diversos asuntos, según justamente la distribución competencial entre ellos.

Las premisas que quedan sintéticamente expuestas confirman la relevancia constitucional de los objetivos de la propuesta de «Administración única», por existencia de un verdadero sistema de límites que, no por amplios, enervan o siquiera hacen superfluo todo juicio de constitucionalidad. Y al propio tiempo confirman plenamente la entidad de las decisiones organizativas —en el plano de la ejecución-administración— de la Constitución antes examinadas: éstas adquieren verdadero sentido en el contexto de aquélla como un todo³⁸. En otras

³⁸ Antes de acudir, en efecto, a «explicaciones» más o menos plausibles de tales decisiones organizativas de la Constitución (mera inercia de la situación preexistente, solución de compromiso ante la indefinición del modelo autonómico preciso en el momento constituyente, opción puramente formal sin contenido preciso, etc.) han de agotarse las posibilidades de la interpretación sistemática, sin imputaciones de inconsecuencia al legislador. Y lo cierto es que tales decisiones se corresponden con el sistema, sustantivo y organizativo, que, en su conjunto, diseña la norma fundamental. La entidad de la preocupación por la dimensión administrativa de la instancia territorial nacional o general parece proporcionada a las exigencias del principio de unidad (en tensión continua con el de autonomía) en el funcionamiento dinámico del Estado constituido, teniendo en cuenta la economía en éste de la definición —desde el punto de vista del pluralismo territorial— del interés general. Pues a la aludida tensión sustantiva entre la unidad y la autonomía equivale, en el plano organizativo, el complejo reparto de competencias entre las instituciones generales y territoriales.

palabras, demuestran concluyentemente que no bastan, para la justificación de dicha propuesta, la invocación de la «indeterminación» del orden constitucional y la existencia de mecanismos constitucionales de redistribución de competencias, especialmente el previsto en el artículo 150.2 CE. Antes al contrario, precisa inexcusablemente una clara fundamentación de que la «reducción» en sede ejecutivo-administrativa de la complejidad de la distribución competencial (que se deja inalterada, al menos por lo que hace a las funciones superiores, y especialmente la legislativa) no altera, distorsiona o lesiona el sentido de esta distribución a la luz del sistema constitucional en su conjunto ³⁹.

El sistema de límites desde el que es enjuiciable la propuesta es, además, ampliable. Pues el sistema estatal sobre el que se pretende operar no es ya un sistema que descansa exclusivamente sobre sí mismo. Se trata de un sistema integrado en otro más amplio, que lo condiciona y lo influye (incluso en la dimensión ejecutivo-administrativa), cabalmente el supranacional comunitario-europeo. No es posible diseñar el modelo «administrativo» del Estado autonómico sin tener en cuenta su condición de pieza de dicha estructura supranacional. Por de pronto, el carácter aún en formación y, por tanto, evolutivo de ésta última aconseja suma prudencia en el diseño de la organización estatal interna, sobre todo teniendo en cuenta que, al menos por ahora, tal organización es, en bloque, la Administración indirecta de la Comunidad Europea y la instancia territorial estatal o nacional es, de entre las internas y por mandato constitucional, la llamada a ejercer los derechos y cumplir las obligaciones derivadas de la condición de miembro y, además (art. 93 CE), la garante en todo caso de la efectividad y la ejecución del Derecho —originario y derivado— comunitario-europeo. El elenco de competencias asumidas en cada momento por las instituciones supranacionales y el espacio de cada vez efectivamente ocupado por el Derecho generado por éstas condicionan decisivamente las tareas a desempeñar por el sistema estatal y, por tanto, también la escala y el nivel en el que las mismas deben desarrollarse. Pero incluso prescindiendo de tales consideraciones y situándose en el terreno en el que se coloca la propuesta examinada —el de la distribución de competencias—, el análisis y la valoración del reparto interno de poder requieren, a efectos de fundamentación de cualquier alteración en la situación actual española, la inclusión del criterio sentado (o a punto de

³⁹ Y ello con entera independencia de la procedencia o no de una «racionalización» de la distribución competencial sector por sector. Pues ésta, en sí misma considerada y sin atender al resultado final de conjunto a que pueda conducir, es una operación que no ofrece grandes problemas dogmáticos, que ya antes se ha excluido, por tal razón, del objeto de este trabajo. La propuesta aquí examinada no agota su objetivo, como también ha quedado dicho, en tal operación, teniendo un porte —en su resultado final— mucho más ambicioso. Es a este resultado final, a dicho objetivo, al que ha de estarse aquí, ya que es el que tiene verdadera relevancia constitucional.

sentarse) en el Derecho originario comunitario-europeo, en virtud del Tratado de la Unión Europea; criterio que no es otro —según el artículo 3.B de dicho Tratado— que el de la subsidiariedad. Con entera independencia del ámbito de aplicación que quiera otorgársele a tal principio y de la ambigüedad de su formulación, lo cierto es que en ningún caso puede desconocerse su valor informante de la organización competencial en el conjunto de la comunidad europea y que tiene (en último término) idéntico sentido o, al menos, efecto que el de descentralización (bien entendido) propio del Derecho interno. Pues postula la ubicación de la competencia allí donde coincidan la capacidad-escala adecuadas y la mayor cercanía posible a los ciudadanos. Desde este punto de vista, nada permite sostener globalmente que el resultado de la valoración de la actual situación de la distribución territorial de competencias deba ser justamente el de la pertinencia de una nueva y general descarga de competencias precisamente en la instancia territorial autonómica. Más bien parece que daría lugar a un nuevo reparto, con soluciones diferenciadas de reubicación según las materias.

En esta misma línea de argumentación e idéntico terreno de la distribución de competencias, el sistema de límites es extensible aún por relación al juego de un principio, establecido esta vez tanto en el ámbito europeo (sí no en el comunitario, en el más amplio con el emparentado) como en el interno español, tanto más cuanto que éste trae a colación otra decisión organizativa directamente constitucional, marginada indebidamente por la propuesta de «Administración única»: la de la Administración local, que es también —no se olvide— Estado y parte del Estado autonómico⁴⁰. Se trata del principio de la autonomía local, exigente de la asignación o ubicación de las competencias administrativas conforme al criterio de máxima cercanía a los ciudadanos⁴¹ y, por tanto, en principio y salvo prueba de improcedencia por inadecuación de la escala e incapacidad de gestión de la instancia local, a la Administración local⁴² (la coincidencia en el efecto de este principio con el comunitario-europeo de la subsidiariedad es evidente). Así

⁴⁰ Hay que recordar una y otra vez que el artículo 137 CE, al definir la organización territorial del Estado, lo hace no sólo por relación a las Comunidades Autónomas, sino también a los Municipios y las Provincias. Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas forman, pues, la estructura territorial del Estado autonómico. Consecuentemente, no es posible diseñar ni proponer ningún «modelo» de Estado autonómico sin contemplar y desarrollar la posición y función en éste de la Administración local.

⁴¹ Artículos 4.3 de la Carta Europea de Administración Local de 1985, ratificada por España en 1989, y 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

⁴² La heterogeneidad del mundo local español y su integración mayoritaria por muy pequeños Municipios no constituyen argumento definitivo en contra de lo dicho en el texto. Pues la Administración local española está integrada también por el escalón provincial, de dimensiones suficientes (incluso por relación a la media europea), y nada impide una asignación diferenciada, directa una a los medios y grandes Municipios, y mediata otra, a través de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones supramunicipales, a los pequeños Municipios.

pues, por imperativo directo del orden constitucional (regulación de la Administración local, puesta en relación con el principio general de la descentralización administrativa del art. 103.1 CE) ninguna propuesta de modelo, como la aquí examinada, puede prescindir del escalón local. Pero además ello es tanto más así desde las propias premisas de la referida propuesta: si se trata de establecer un modelo «administrativo» sin poner en cuestión el esquema de reparto territorial de poder, es preferente la descarga en el referido escalón, pues permite la máxima racionalización administrativa (incluso desde el doble punto de vista de la economía-eficiencia en la aplicación de los recursos y de la diferenciación dirección-gestión), al poder hacer objeto de ella, sin alteración de aquel reparto, no sólo la instancia nacional o general, sino también la autonómica (no menos precisada de tal racionalización).

2. LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LA «ADMINISTRACIÓN ÚNICA»

Conforme ha quedado ya razonado, el cuadro competencial reservado⁴³ constitucionalmente al Estado en sentido estricto es la pieza que, en el plano organizativo, se corresponde con el principio de unidad proclamado en el sustantivo o material, en la medida en que aquél expresa el conjunto de capacidades de decisión y actuación que el constituyente ha creído preciso dejar en manos de las instituciones generales para que sean éstas y no otras instancias las que, en el desarrollo de la norma fundamental, protejan, realicen y hagan efectivos determinados bienes, valores y principios sustantivos proclamados en la parte dogmática de la Constitución, es decir, gestionen el círculo de intereses colectivos reconocidos por la norma fundamental como propios de la comunidad nacional. Consecuentemente, cualquier alteración estimable de dicho cuadro por lo menos puede suponer una modificación importante de la economía del orden constitucional, justamente en punto a las condiciones de su realización desde el prisma del principio de unidad, que es un principio cuyo radio de acción comprende la totalidad del ordenamiento constituido. El equilibrio de la tensión entre los principios de unidad y autonomía directamente establecido por la norma constitucional puede quedar, pues, seriamente alterado. Y ello porque ese equilibrio tiene, como acaba de decirse, un doble e

⁴³ El inciso inicial del artículo 149.1 CE es claro y tajante a este respecto de la reserva. El Estado «tiene» constitucionalmente atribuidas todas las competencias que resultan de dicho precepto. De ahí que, como señala el inciso inicial del número 3 del mismo artículo 149, las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias en las materias no atribuidas constitucionalmente («por esta Constitución» destaca el precepto) al Estado central. Este extremo suele desconocerse o minusvalorarse, cual sucede en la propuesta aquí analizada, pues toda «alteración» de esta atribución directa constitucional precisa de específica y suficiente justificación.

inescindible componente (sustantivo y organizativo-competencial), insusceptible de ser manipulado separadamente, de suerte que cualquier cambio en uno es, automática e inevitablemente, cambio en el otro.

Desde este punto de vista, la propuesta de «Administración única» padece un déficit de fundamentación, en la medida en que —gracias a la suposición de la inexistencia de límites constitucionales mínimamente significativos, pero sólo gracias a ella— cree posible circunscribir aquélla a la pura operación mecánica de técnicas formales de transferencia o delegación de competencias. En modo alguno ensaya siquiera una justificación del modelo que propugna a la luz del orden constitucional, del Estado autonómico en su conjunto, a pesar de pretender confesadamente instaurar una solución que implique el «verdadero» Estado de las Autonomías; es decir, no realiza la necesaria comprobación final de la constitucionalidad del resultado. Por eso mismo parte sin más del estado de desarrollo actual del Estado autonómico (en el que está implícito el modelo de pluralismo tanto en la legislación como en la ejecución-administración) para hacerlo avanzar en un sentido unilateral, hasta colocarlo en una situación en la que el centro de gravedad radica en la instancia autonómica. Pero este sentido del tramo último o final del proceso autonómico requiere, como presupuesto mismo de su legitimidad constitucional, la argumentación de que toda o prácticamente toda la ejecución-administración ha de ubicarse o siquiera puede legítimamente ubicarse precisamente en la referida instancia, es decir, ni debe quedar en la estatal o nacional, ni tampoco ser trasladada a la Administración local o, por contra, estar distribuida entre las tres.

Se pierde de vista así, en primer lugar, que el elenco de competencias estatales-nacionales no es sino la expresión organizativa del círculo de intereses imputados a la comunidad nacional, cuya gestión se encomienda a las instituciones generales. El hecho de que la Constitución sólo haga explícita esta formulación, en su artículo 137, para las instancias territoriales, no significa que no esté contenida implícitamente en ella para la instancia nacional; mejor habría que decir: no significa que no resulte, para esta última instancia, de la regulación constitucional misma, con idéntica fuerza al menos que para las Comunidades Autónomas. Y se pierde de vista también que la instancia administrativa por excelencia (particularmente en el plano de la gestión), en la Constitución, no es precisamente la autonómica, sino la local, por lo que no es aquélla, sino ésta, la que merece ser considerada, globalmente, como «Administración ordinaria o común» (lo que quiere decir que la asignación de tal carácter a la Administración autonómica precisa inexcusablemente una suficiente justificación, que falta por completo).

Además y desde la óptica de la correspondencia entre competencias estatales y orden constitucional sustantivo a realizar a través de las

mismas por exigencia de la economía de la tensión entre los principios de unidad y autonomía, ninguna duda ofrece que la privación (sustancial) a una o varias instancias, pero en particular a la instancia estatal-general del mecanismo ejecutivo-administrativo (básico en el Estado social), debe justificarse en la acreditación de los mecanismos alternativos o compensatorios que eviten el trastocamiento insoslayable de las condiciones de desarrollo y realización práctica del mencionado orden constitucional sustantivo. Téngase en cuenta que, como ya hemos señalado, el artículo 97 (en relación con el 103) CE ha previsto expresamente que el ordenamiento estatal en sentido estricto cuenta con un Gobierno, funcionalmente caracterizado por la defensa del Estado y la dirección de la política interior y exterior y de la Administración civil y militar. La función directiva comprende, significativamente, la política (interior y exterior) y el aparato administrativo, lo que acredita la inescindible conexión entre la función gubernamental y la administrativa. Por ello mismo, al Gobierno se le atribuyen, para el desarrollo de su función, las potestades generales o formales ejecutiva y reglamentaria. Este componente básico del ordenamiento estatal en sentido estricto (evidentemente diseñado en relación directa con el cuadro competencial reservado al mismo en atención a un determinado círculo de intereses y, por tanto, el orden constitucional material) no puede reducirse significativamente, al punto de su desvirtuación, sin una suficiente fundamentación de la coherencia global del modelo resultante. La legalidad de semejante «reducción» exige, según lo hasta aquí razonado, dos operaciones: una primera, de análisis materia por materia y, por tanto, competencia a competencia, evaluando la repercusión en el sistema en su conjunto de la reconsideración de la ubicación territorial concreta de la materia-competencia; y otra segunda, de examen del conjunto de modificaciones concretas en su caso efectuadas, para justificar su conformidad al referido sistema. Ambas operaciones son inexcusables cuando de lo que se trata, confesadamente, es de verificar sistemáticamente reubicaciones de competencias desde un modelo general preconcebido, no siendo suficiente, pues, la demostración, por separado y de forma independiente para cada una de ellas, de la conveniencia «técnica» —por su efecto simplificador y racionalizador— de las transferencias. Para ilustrar mejor este argumento puede traerse a colación —salvando las distancias— la operatividad de la garantía institucional. Desde el punto de vista de la eficacia protectora de esta técnica, cosas distintas son: un programa global de transformación de la regulación de una materia que, aun ejecutable por fases, permite evaluar, también globalmente, si respeta o no, como tal y en su resultado, la «imagen» de la institución regulada y una serie sucesiva de reformas parciales, no articuladas entre sí por una idea previa y con una secuencia suficientemente espaciada. Porque mientras en el

primer caso es preceptivo el análisis del programa como tal (la suma de las medidas en que se descomponga), en el segundo es posible el examen de las distintas medidas por separado, tanto más si éstas están lo suficientemente distanciadas en el tiempo unas de otras como para permitir una «acomodación», por evolución, de la imagen de la institución en la conciencia jurídica colectiva.

Esta es la razón de la posibilidad de la imputación a la propuesta aquí considerada de una grave contradicción interna, que impide una evaluación global unívoca: de un lado, su esencia consiste en postular la ubicación del centro de gravedad de lo administrativo en la instancia autonómica; pero de otro, y obligada a reconocer la necesidad del respeto a la unidad constitucional, intenta una aproximación —por materias/competencias— a lo que pudiera ser la realización del modelo propugnado que, sin entrar siquiera en su análisis, supone un rotundo mentís de este modelo, ya que el elenco de materias/competencias que se ve obligado de entrada a imputar al principio de unidad es tal que supone la existencia en el Estado de una Administración General en términos bien parecidos a los actuales y, por tanto, un cuadro (considerando sólo las dos instancias territoriales superiores del Estado) de dos Administraciones: la estatal-general y la autonómica. Quiere esto decir que en la propuesta examinada se contienen, en realidad y como ya se apuntó en su momento, dos bien distintas: una primera, basada en una idea y un modelo abstractos especulativamente concebidos y voluntaristamente deseados («Administración única», caracterizable sintéticamente por relación al «federalismo ejecutivo» de corte alemán, expresamente invocado por la propuesta); y otra, que va decantándose de suyo a lo largo del texto mismo de ésta y que acaba por «transmutar» su naturaleza, consistente, en último término, en una reconsideración meramente técnica del volumen de competencias administrativas retenidas por la Administración General del Estado (con finalidad simplemente «racionalizadora» de su ejercicio, sin por ello desvirtuar esta última Administración), sobre la base de una discusión y un acuerdo políticos —en desarrollo definitivos de la Constitución— en punto al contenido y alcance (en su traducción competencial administrativa) del principio de unidad. De esta segunda interpretación de la propuesta ya se ha dicho que no se trata aquí, porque evidentemente no plantea, en su formulación conocida y a reserva de lo que pudiera resultar de su mayor desarrollo y concreción, tanto problemas jurídico-públicos significativos cuanto problemas estrictamente políticos, que deben ser resueltos en plano bien distinto. Pues únicamente postula, en definitiva, un mejor deslinde por bloques de materias de las funciones ejecutivo-administrativas cumplidas por el Estado en sentido estricto y las Comunidades Autónomas, de suerte que las Administraciones (que siguen existiendo) de uno y otras no se dupliquen, interfieran o sola-

pen; lo que intenta solucionarse vía perfeccionamiento del reparto competencial actual, explicitando que tal perfeccionamiento tiene como límite el principio de unidad.

En modo alguno puede minusvalorarse, en efecto, la importancia del poder ejecutivo-administrativo en el actual Estado social. Normalmente esta función se considera desde la imagen que de la misma proyecta el Estado de Derecho y, por tanto, como una tarea de aplicación, por subsunción, de supuestos concretos de la realidad en supuestos abstractos normativos a efectos de extraer de la misma la conclusión predeterminada por el ordenamiento. Lo administrativo aparece así desprovisto de toda connotación y cualquier virtualidad innovadoras o decisionales. La verdad es, sin embargo, muy otra. Por de pronto, en el Estado social la actividad jurídica de la Administración (que es a la que se refiere la imagen anterior) no es cuantitativa y socialmente la más importante; prima sobre ella la actividad prestacional. Pero, además, en las complejas, tecnificadas y evolutivas sociedades actuales la Ley y, en general, las normas generales, abstractas y con vocación de larga permanencia van cediendo terreno en favor no sólo de Leyes medida, sino, fundamentalmente, de normas reglamentarias o de rango reglamentario (de diverso tipo, incluidos los Planes) cada vez más tecnificadas y adaptadas —en el espacio, el tiempo y la sustancia— a las características del concreto objeto; así como también de las decisiones concretas. Se trata de un proceso que ha sido caracterizado como desplazamiento del centro de gravedad constitucional desde el Parlamento hacia el Ejecutivo (o de organizaciones administrativas «independientes»). Manifestación específica del fenómeno es la pérdida progresiva de centralidad y de contenido decisonal sustantivo y directo por las normas de mayor rango, generalidad y ámbito de aplicación, sencillamente por imposibilidad de regulación efectiva en ellas de la realidad social. La consecuencia no es otra que el empleo en dichas normas de conceptos indeterminados y cláusulas generales, cuando no la entrega sin más de la decisión a la Administración (o a organizaciones administrativas independientes) en términos de competencias discrecionales, en menor o mayor grado. Quiere todo ello decir que la función administrativa de servicio al interés general ha de contemplarse hoy no tanto o no sólo como aplicación estricta del Derecho establecido según un método jurídico riguroso (al menos en términos tradicionales), cuanto más bien o también como creación del Derecho aplicable, toma de decisiones en un marco determinado. Y justamente esta consecuencia está teniendo lugar, como es lógico, en los sectores de la realidad más complejos y evolutivos, de mayor sensibilidad social (por ejemplo, la ordenación territorial y urbanística, la conservación de la naturaleza y de la fauna y la flora, el medio ambiente) y más penetrados de la ciencia y técnica.

Cuando se habla, pues, de descarga de la Administración en la instancia autonómica, no se está manipulando únicamente un ámbito menor, secundario y subordinado, incapaz de afectar a la economía del principio constitucional de unidad; se está operando una verdadera redistribución de capacidades para la toma de decisiones importantes. Consecuentemente, la privación a la instancia estatal general de (tendencialmente) todo el campo administrativo (o, al menos, de una parte muy significativa del mismo) supone para ésta una amputación parcial, pero importante, de los instrumentos de que ha sido dotada por la Constitución para servir a la unidad constitucional (en el ámbito del círculo de intereses considerado como propio de la comunidad nacional). En otras palabras, representa una alteración apreciable de la economía constitucional del pluralismo territorial en la constante recreación de aquella unidad.

Para calibrar el impacto constitucional del modelo administrativo propuesto, basta con hacerse presente que el centro de gravedad del sistema constitucional de distribución de competencias radica en la técnica bases-desarrollo, que —según tiene establecido la doctrina del Tribunal Constitucional⁴⁴— determina de suyo un deslinde sustantivo de los campos de acción estatal y autonómico: el Estado es competente para todo lo que sea básico (con entera independencia de la forma en que tenga que definirse, gestionarse y realizarse; si bien al menos la definición deberá tener lugar, siempre que sea factible, mediante Ley formal). La ausencia de capacidad administrativa en el Estado operaría, pues, un cambio notable, podría decirse que decisivo, en la realidad práctica del sistema constitucional de distribución de competencias. La trascendencia de ese cambio, siempre importante, sería ciertamente diverso, pero tendría repercusiones decisivas en algunos sectores de alta sensibilidad social, gran complejidad y enorme interdependencia territorial; así, por ejemplo, en la materia medioambiental, pues en ella —como ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 4 de julio de 1991, relativa a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas— las bases atribuidas a la competencia estatal no implican, como de ordinario sucede, la necesidad de que el ordenamiento del Estado deje libre espacio suficiente para un desarrollo en el seno y por los or-

⁴⁴ Para el Tribunal Constitucional la noción «bases» ha sido siempre un concepto material. Es cierto que en sus pronunciamientos más recientes dicho Tribunal ha enfatizado también la vertiente formal del concepto constitucional. Sin embargo, esta última vertiente sólo implica que las bases deben ser establecidas —en beneficio de la claridad y la estabilidad de la distribución de competencias— por Ley formal, siempre que ello sea posible. Ello no significa, empero, que, cuando la naturaleza de la materia así lo requiera, las bases no puedan ser fijadas por norma reglamentaria e, incluso, por decisión administrativa concreta. Por tanto, la dimensión formal de las bases no anula su condición esencialmente material; todo lo más, la matiza y modula. SSTC 69/1988, de 19 de abril, y 80/1988, de 28 de abril. Más recientemente, también, SSTC 141/1993, de 22 de abril.

denamientos autonómicos, sino que comprenden todo cuanto fuere preciso para una ordenación adecuada, en la dimensión nacional, de la materia: de esta suerte, el reparto competencial no se produce aquí conforme a la dialéctica general bases-desarrollo y sí a la de mínimo-complementario. Y el mínimo estatal puede alcanzar, siempre que así esté justificado, el punto del detalle. Debe recordarse que esta doctrina se sienta a propósito de un recurso natural (las costas) situado fuera del comercio (demanio natural) por directa determinación constitucional (art. 132 CE), cuya policía (para la preservación de sus características, decisivas desde el punto de vista medioambiental) debe quedar entregada al Estado en sentido estricto (de ahí la consideración de las costas como demanio estatal), incluso en su dimensión administrativa. Fácilmente se comprende que este tipo concreto de distribución competencial ⁴⁵ no encuentra encaje adecuado en la propuesta de «Administración única».

Razonamiento equivalente permite el importante ámbito de la acción de fomento, tanto más cuanto que el Tribunal Constitucional se ha mostrado siempre y se manifiesta cada vez —como ya ha quedado dicho y resulta de la Sentencia 13/1992 antes analizada— más suspicaz y reticente frente a la «construcción» de políticas (y, por tanto, «competencias») sobre la base que, gracias a la facilidad que otorga la forma —el fomento— de la acción, proporciona la capacidad económico-financiera. A pesar de esa su actitud, el Tribunal Constitucional ha legitimado la acción administrativa directa estatal, cuando por la naturaleza de las cosas no es posible un mecanismo territorialmente «fraccionado» de gestión sin quebrantar la finalidad y el efecto perseguidos con la política pública correspondiente ⁴⁶.

Desde el decisivo punto de vista de la capacidad de acción del Estado en sentido estricto en la ordenación general de la sociedad y, en especial, el cumplimiento de su función de garantía del mínimo preciso de unidad en derechos y obligaciones de los ciudadanos, las consecuencias de la propuesta analizada se ofrecen, incluso, con un mayor y más problemático alcance. En la medida en que la amputación del plano administrativo es muy extensa, representa un recorte competencial «horizontal» o en todos y cada uno de los correspondientes títulos competenciales sustantivos sectoriales enunciados en el artículo 149.1

⁴⁵ Vale lo dicho respecto de las costas para otros recursos naturales, especialmente los demaniales, como es el caso de las aguas. En la regulación actual de éstas, la ley natural del bien considerado (el ciclo hidrológico) se torna en el principio vertebrador y en el eje mismo de la Ley positiva estatal, de suerte que la organización de las competencias y de las técnicas de intervención del poder público pasan a quedar subordinadas a la lógica del principio del ciclo hidrológico.

⁴⁶ Sobre este extremo, el estudio monográfico de M. SÁNCHEZ MORÓN: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990. En él se contiene un análisis exhaustivo de la jurisprudencia constitucional hasta la fecha de aparición del libro.

CE. Ahora bien, incluso dejando de lado aquí la discusión acerca de si la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ⁴⁷ otorga al título competencial acotado en el apartado 1.º del número 1 del artículo 149 CE un contenido propio y diferenciado (capaz de ser actuado de forma independiente), ninguna duda cabe que dicho título constitucional opera desde luego otorgando un contenido y un alcance añadidos a todos y cada uno de los restantes del mismo precepto constitucional, en calidad de «complemento» o «extensión natural», cuando en la materia esté en juego la igualdad en las condiciones básicas ⁴⁸ garantizadoras de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Y semejante cometido puede tener y tiene una dimensión administrativa importante en un Estado que se autocalifica de social. Así resulta en todo caso de la doctrina del Tribunal Constitucional, para el cual las condiciones básicas de que habla el artículo 149.1.1 CE otorgan cobertura a actuaciones estatales muy diversas y, en concreto, las siguientes:

— Fijación del marco organizativo básico de los centros de enseñanza (STC de 13 de febrero de 1981; FJ 25.º).

— Determinación de los requisitos mínimos a los centros docentes para la garantía de una calidad mínima de los servicios prestados por éstos (STC de 13 de febrero de 1981; FJ 26.º).

— Establecimiento de determinadas obligaciones a los empresarios en orden a la contratación del transporte de sus mercancías (STC 37/1981, de 16 de noviembre; FJ 2.º).

— Reglamentaciones técnico-sanitarias relacionadas con el consumo humano, establecimiento y funcionamiento de un Registro General Sanitario de Alimentos y autorización de aditivos y otros componentes empleados en la industria alimentaria (STC 32/1983, de 28 de abril; FJ 3.º).

— Determinación de las películas «X» a proyectar en salas especiales y clasificación de espectáculos teatrales y artísticos por razón de la edad (STC 49/1984, de 5 de abril; FJ 7.º).

— Demanialización de determinadas categorías de bienes (STC 227/1988, de 29 de noviembre; FJ 14.º).

— Establecimiento y gestión de un sistema de ayudas a la prensa (SSTC 64/1989, de 6 de abril, y 189 y 190/1989, de 29 de noviembre).

⁴⁷ Véase a este respecto el estudio de J. PEMÁN GAVÍN: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Ed. Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, Civitas, Madrid, 1992, y la jurisprudencia constitucional detalladamente estudiada en el mismo.

⁴⁸ El concepto «condiciones básicas» no ha sido objeto aún de una determinación de su contenido por el Tribunal Constitucional. Esta circunstancia en nada afecta, sin embargo, al argumento desarrollado en el texto, pues éste ni descansa en, ni depende del ámbito y el alcance del concepto en cuestión.

Queda así claro que, en la hipótesis de la propuesta examinada, al Estado en sentido estricto se le privaría no sólo de la dimensión administrativa de sus competencias sectoriales sustantivas (y, por tanto, de la suma de una serie de competencias concretas e independientes), sino de la capacidad de configuración (a través de la acción administrativa) de la vida social ordenada por los derechos y deberes constitucionales⁴⁹ desde la perspectiva global de la preservación y, por tanto, la garantía de unas mismas condiciones básicas para el ejercicio y el cumplimiento por los ciudadanos, es decir, de la unidad (y consecuentemente, no de un mero haz de facultades, sino de una facultad general —referida al conjunto del orden social construido en el Capítulo II del Título I de la norma fundamental—, sólo que concretada en su alcance por relación a los campos propios de los títulos competenciales sectoriales). Queda puesta así en evidencia la magnitud del posible trastocamiento, a través del cuadro competencial, de las condiciones constitucionales de realización por el Estado social del orden constitucional.

No puede olvidarse la singularidad y, por tanto, la especial significación del título competencial definido en el artículo 149.1.1 CE comentado, que debe ponerse evidentemente en relación con la imagen constitucional de la instancia nacional o general en cuanto pieza del complejo Estado autonómico y, consecuentemente, con el círculo de intereses —bienes constitucionalmente proclamados— atribuidos a la comunidad nacional y a gestionar por aquel Estado central. Como ha puesto de relieve J. PEMÁN GAVÍN⁵⁰ bien recientemente, esta competencia, además de no tener relación alguna con la igualdad proclamada en el artículo 14 CE⁵¹, es absolutamente original en el panorama del Derecho constitucional comparado de los Estados federales o descentralizados; circunstancia ésta altamente significativa y que, por tanto, en modo alguno puede pasarse por alto. Es clara, en efecto, la específica intención del constituyente en este punto, de suerte que puede decirse que se está ante una pieza esencial (en el ámbito competencial) del mecanismo total al servicio de la efectividad del principio de unidad.

⁴⁹ Se trata, fundamentalmente, de los derechos y deberes regulados en el Capítulo II del Título I de la Constitución. También, aunque más dudosamente, de los contenidos sustantivos proclamados en el Capítulo III del mismo Título. Todo ello, según la doctrina del Tribunal Constitucional.

⁵⁰ J. PEMÁN GAVÍN en la obra citada en la nota 47.

⁵¹ El principio-derecho fundamental a la igualdad no puede hacerse valer desde la comparación entre normas de diferentes ordenamientos territoriales, porque ello significaría, lisa y llanamente, la anulación del principio de autonomía territorial y, consecuentemente, una contradicción inaceptable en el seno del orden constitucional. Juega solamente en el seno de cada uno de los diferentes ordenamientos territoriales. Justamente por ello el constituyente ha incluido, además, la previsión competencial contenida en el artículo 149.1.1. CE.

La cobertura que la propia propuesta examinada pretende buscar en el modelo, por muchos ciertamente postulado, del llamado federalismo ejecutivo, a fin de —desde dicha cobertura— intentar desmontar la imputación de desvirtuación de la economía del sistema constitucional, no pasa de ser puramente aparente. La utilización a tal efecto del referido modelo federal descansa en la afirmación de que la «Administración única» pretende tan sólo una racionalización de la actividad pública «ejecutiva» (en su dimensión administrativa) y, por tanto, del poder público administrativo (incluida su dimensión organizativa), en aras de la simplificación del Estado autonómico y sin afectar al principio de igualdad (pues en el plano «puramente» ejecutivo las Administraciones autonómicas habrían de limitarse a aplicar la legislación estatal, capaz por sí misma para garantizar la necesaria unidad jurídica; sin que sea lícito argumentar sobre la hipótesis patológica de una conducta «desviada» o desleal de aquellas Administraciones).

Sin entrar ahora de nuevo en la cuestión relativa a la identificación (incorrecta, como ya hemos visto) entre ejecución y simple aplicación reglada y mecánica de un Derecho previamente establecido⁵², es lo cierto que el argumento falla justamente en su premisa: el Derecho estatal garantiza por sí mismo el grado de unidad requerido constitucionalmente. Eso es así, ciertamente, en los sistemas federales o descentralizados en los que —como sucede en el caso paradigmático alemán (tomado siempre como referencia a estos efectos)— el Estado federal o central retiene, si no en su práctica totalidad, sí al menos en su mayor y más importante parte, la plena potestad legislativa. Pero cabalmente esto es lo que no sucede en el caso español (situación que la propuesta aquí examinada no se plantea reconsiderar). En éste, la distribución constitucional de competencias en las distintas materias no pivota sobre la diferenciación jurídica de las potestades-funciones legislativa y ejecutiva; reposa más bien sobre un deslinde material o sustantivo específico por materias, utilizando instrumentalmente la diferenciación de funciones. Justamente por esta razón, toda manipulación (de cierta intensidad y extensión) de la titularidad de una potestad-función, verificada prescindiendo de la economía de fondo del sistema de distribución competencial y de forma indiscriminada (es decir, con independencia de las características de cada una de las materias competenciales), representa necesariamente una desvirtuación de aquel sis-

⁵² A este respecto, la utilización del «modelo» del federalismo ejecutivo descansa, a su vez, en el empleo implícito de imágenes establecidas desde categorías y construcciones que ya no tienen, cuando menos, una vigencia absoluta, ni pueden por ello pretender expresar y explicar por entero los fenómenos correspondientes. Es claro que la idea de la ejecución como actividad aplicativa en términos de subsunción tradicional según el método jurídico riguroso de interpretación de las normas está íntimamente vinculada a un tipo ideal de Estado —el Estado liberal de Derecho—, que nunca se ha dado en la realidad y que, en nuestro caso, no coincide con el tipo de Estado expresamente definido por la Constitución.

tema en su conjunto. Preciso resulta hacer notar cómo la propuesta, al manipular la distribución de las competencias ejecutivas (administrativas), nada dice de la distribución ya efectuada por el bloque de la constitucionalidad de las competencias legislativas; con mayor precisión, habría que decir, incluso, que implícitamente (al afirmar que no entra en contradicción con el último pacto autonómico suscrito por el PSOE y el PP⁵³) sostiene la permanencia —hasta sus últimas consecuencias— de aquella distribución de las competencias legislativas. Consecuentemente, la pérdida de instrumentos (competenciales) que, en la propuesta y para su efectividad, experimenta sin duda el principio constitucional de unidad no se ve compensada, como habría sido estrictamente necesario para la conservación del equilibrio del sistema y, en todo caso, poder invocar el modelo de federalismo ejecutivo, con una paralela recuperación por el aludido principio de otros instrumentos (igualmente competenciales, pero referidos al plano de la legislación). En la medida en que, según antes ya se dijo, la mencionada pérdida no lo es sólo ni principalmente de competencias en sentido formal, sino de los espacios sustantivos correspondientes, reservados a la decisión (legislativa o ejecutiva) estatal en sentido estricto, ninguna duda ofrece que la propuesta supone —desde el punto de vista del Estado autonómico— un forzamiento de los límites constitucionales pertinentes al caso. El modelo a que dicha propuesta aboca no es, desde luego, el del federalismo ejecutivo, en el que la unidad tiene su centro de gravedad en la legislación y la diversidad lo tiene en la ejecución. Se trata de un modelo singular y novedoso, que es dudoso que respete los límites que al desarrollo de la organización territorial del Estado impone desde luego el texto constitucional.

Refuerza la conclusión así alcanzada la consideración de que el modelo de Estado administrativo postulado por la propuesta significaría de suyo, con independencia de lo anterior, un cambio profundo y decisivo en el sentido y alcance de títulos competenciales constitucionales del Estado central absolutamente nucleares: los articulados sobre la noción de bases. Pues a partir de la implantación de dicho modelo las bases dejarían de acotar un espacio material o sustantivo, para pasar a delimitar tan sólo y únicamente el ámbito de una competencia legislativa en una materia determinada. Quiere decirse que las bases quedarían reducidas forzosamente —en su carácter de instrumentos de realización directa del principio de unidad— a su dimensión estrictamente formal, lo que de suyo y sin más pone frontalmente en cuestión el esquema constitucional de reparto territorial de poder (si se con-

⁵³ Pacto éste cuyo contenido principal consiste en resolver el modo de proceder para la «igualación» del elenco competencial de las Comunidades Autónomas del artículo 143 a las del artículo 151 y que ha permitido la promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

sidera el complejo funcionamiento interno del sistema constitucional de distribución de competencias y la trascendencia en el del fenómeno del entrecruzamiento de competencias o de la incidencia de unas en otras de competencias en sí mismas distintas).

En suma, pues, el orden constitucional, aunque deja desde luego un amplio margen de maniobra para la configuración última del Estado autonómico, también en el plano funcional-organizativo de la ejecución-administración, acota asimismo dicho margen y, por tanto, define un conjunto de límites últimos, no por tales menos precisos.

Estos límites son claros en el plano de la organización del poder público administrativo, en la medida en que del texto constitucional resulta directamente la necesaria existencia de una Administración General del Estado incardinada a, dependiente de y dirigida por el Gobierno de la Nación y extendida por todo el territorio nacional (por previsión expresa de la llamada Administración periférica), con la consecuencia de una duplicidad de Administraciones por lo que hace a las dos instancias superiores de la organización territorial del Estado.

Pero los límites existen igualmente en la dimensión funcional del reparto competencial, por más que éste presente unos perfiles más complejos. Pues el sistema constitucional de distribución territorial de competencias es peculiar y específico e implica la reserva «normal» de competencias de «ejecución» en favor del Estado, reserva ésta, claramente interpretable —al igual que la referida a las competencias legislativas y de forma inescindible con ella— en clave de traducción del principio sustantivo de unidad. A este último respecto es especialmente significativa, no ya la ausencia en el esquema de reparto constitucional de mecanismo residual-presunción general en favor de las Comunidades Autónomas, sino la consignación expresa, en el artículo 149.3 CE, de regla de cierre de signo opuesto. Lo que significa que la economía última de dicho reparto no es en modo alguno equiparable a la propia del federalismo de corte alemán, explicándose así las dificultades con las que siempre ha tropezado la doctrina favorable a la decantación del modelo en favor de la «territorialización» de las competencias ejecutivas⁵⁴.

⁵⁴ S. MUÑOZ MACHADO, «Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas», en *La organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Ed. IEF, Madrid, 1984, vol. I, pp. 36 y ss. (luego también en su trabajo, «La praxis autonómica en el Estado español», en *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Ed. IVAP, Oñati, 1987), propugnó tempranamente una interpretación constitucional sobre la base de la afirmación de una presunción implícita de la residencia ordinaria de las competencias de ejecución en la instancia autonómica y sólo excepcional (por atribución expresa) en la estatal-general. En sentido parecido también E. AJA, «Cuestiones pendientes en la definición del modelo de Estado autonómico», en *Praxis autonómica...*, *op. cit.*

Muy recientemente, elaborado ya este trabajo, R. JIMÉNEZ ASENSIO, en su excelente monografía sobre *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Ed. IVAP/Civitas, Madrid, 1993, pp. 63 y ss., sostiene con razonamientos convincentes, tesis coincidentes con

Son estos límites constitucionales los que parecen oponerse, no a una operación de «racionalización» del reparto de las referidas competencias ejecutivas y, paralelamente, a un «redimensionamiento» de la Administración General del Estado, pero sí a la implantación de un modelo como el de la «Administración única» aquí considerado.

3. EL ARGUMENTO DE QUE LA NUEVA Y SUPLEMENTARIA «DESCARGA» DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SE HARÍA SÓLO A TÍTULO DE DELEGACIÓN, RETENIENDO EL ESTADO EN SENTIDO ESTRICTO LA TITULARIDAD Y, POR TANTO, TÉCNICAS DE CONTROL SOBRE EL EJERCICIO DE DICHAS COMPETENCIAS

El título (delegación) con el que serían atribuidas, en su caso, las nuevas competencias (fundamentalmente administrativas) a las Comunidades Autónomas, en razón del mecanismo constitucional utilizado para ello (el previsto en el art. 150.2 CE), no basta para contrarrestar eficazmente las consideraciones precedentes. El argumento se reconduciría a la afirmación de que el expresado título, por su condición y alcance, despeja por sí mismo cualquier duda acerca de una verdadera alteración de la economía del sistema constitucional⁵⁵: en la medida en que el Estado conservaría siempre la titularidad última de las competencias transferidas o delegadas, el principio de unidad no sufriría, ni tampoco lo haría la economía del esquema de distribución constitucional de competencias.

Es obvio, por de pronto, que este argumento sólo podría pretender validez en un plano puramente jurídico-formal; circunstancia que basta para desacreditarlo a la hora de la resolución de la cuestión de que ahora se trata. Lo importante es, sin embargo, que ni siquiera es convincente como tal argumento.

la que aquí se desarrolla. Mantiene este autor que el bloque de la constitucionalidad parte de una atribución específica a cada instancia territorial de las competencias de ejecución según las diferentes materias, lo que supone una singularidad notoria del sistema español en el panorama comparado. Sin perjuicio de su complejidad, existe, pues, un modelo constitucional, que supone necesariamente la duplicidad de instancias ejecutivas. Ello no significa, empero, la inexistencia de mecanismos correctores capaces de limar las disfuncionalidades de tal modelo; mecanismos que, sin embargo, no alcanzan, en opinión del autor, para legitimar la implantación de una «Administración (autonómica) única» con carácter de Administración con competencia general en el territorio de su jurisdicción.

⁵⁵ La propuesta se cuida de precisar que, con independencia de la imprecisión que en el objeto del artículo 150.2 CE supone el empleo en él del concepto «transferencia», la descarga de competencias administrativas en las Comunidades al amparo de dicho precepto se haría entendiendo como constitucionalmente procedente sólo la «encomienda» o el «encargo» del ejercicio de las competencias. De esta suerte, las correspondientes operaciones legislativas nunca supondrían traslación de la titularidad de las competencias correspondientes; titularidad que conservaría en todo caso el Estado central.

La propuesta no puede desconocer, lícitamente, el contexto en que emplea el mecanismo del artículo 150.2 CE (con el alcance con el que lo interpreta). Este contexto viene determinado, de un lado, por la previa utilización del mecanismo —primero durante un dilatado debate científico, político y público a propósito del modo de proceder con las Comunidades Autónomas del artículo 143 al término del primer quinquenio de vigencia de los respectivos Estatutos y luego en el último pacto autonómico suscrito por el PSOE y el PP que ha dado lugar a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y, a partir de ella, a una serie de Leyes Orgánicas de reforma de los correspondientes Estatutos de Autonomía actualmente en tramitación en las Cortes⁵⁶— como la clave misma para resolver la demanda de ampliación de competencias sin acudir al procedimiento⁵⁷ de reforma de los Estatutos de Autonomía, dando por sentado su práctica equivalencia en el resultado real con el derivable del empleo de este último procedimiento⁵⁸, y, de otro lado, por los perfiles que ya ha llegado a adquirir el Estado autonómico y que hacen políticamente (e, incluso, jurídicamente, desde un punto de vista real o práctico) inviable cualquier manejo «completo» (es decir, incluyendo el sentido inverso de recuperación de competencias transferidas o delegadas, cualquiera que sea el alcance que se le quiera dar a tales operaciones) del mecanismo en cuestión. Siendo esto así, forzoso resulta concluir que la invocación del carácter ni pleno, ni teóricamente irreversible de la técnica sobre cuyo juego descansa por entero la propuesta de «Administración única» todo lo más puede reconocerse como una apariencia de fundamento, pues su conexión con el mundo del Derecho público real, practicado y practicable, es bastante remota. Desde este fundamental punto de vista, la utilización de la técnica recomendada por la propuesta no cubre las necesidades del principio constitucional de unidad. Tanto más cuanto que la operación de

⁵⁶ En paralelo con las iniciativas primeras de reforma estatutaria «ordinaria» adoptadas por las Comunidades Autónomas, primero paralizadas, y ahora tramitadas, con pocas posibilidades, al parecer, de prosperar, al menos en estos momentos.

⁵⁷ Portador de un riesgo cierto de dispersión de las fórmulas de ampliación competencial, con el consecuente reflejo distorsionante sobre la organización y las competencias del Estado central.

⁵⁸ Sin entrar ahora en mayores consideraciones y limitándonos a los argumentos jurídicos que derivan del propio artículo 150.2 CE, es claro que la exigencia de Ley Orgánica para cualquier operación de transferencia o delegación hace muy difícil, si no prácticamente imposible, para el Estado en sentido estricto —por muy titular de la competencia transferida o delegada que se le reconozca— no ya recuperar la plenitud de la competencia, sino siquiera recuperar, ni aun temporalmente o para casos determinados, el ejercicio de la misma. A ello se suma la dificultad indudable que, aun en la hipótesis de la admisión de la posibilidad de tales recuperaciones, habría de suponer el hecho de que cada transferencia o delegación comportara de suyo no sólo la transferencia de medios financieros, sino también de bienes, otros medios materiales y medios personales. Estos «atrasposos», de producirse, inducirían inevitablemente cambios en las correspondientes organizaciones y en la actividad de las mismas, que sabido es que poseen una especial inercia, con las consecuencias que de ello resultan para cualquier cambio ulterior.

encomienda o delegación no es tanto selectiva (respondiendo a necesidades concretas de determinadas materias o específicos sectores) como general (obedeciendo a un propósito de procura de realización de un modelo de sistema administrativo como tal).

Prueba concluyente de la corrección de esta conclusión es el hecho de que la propuesta ni siquiera intenta cumplir uno de los requisitos del juego del mecanismo de la transferencia o la delegación: el establecimiento de la correlativa forma de control en manos del Estado en sentido estricto, pues se limita a aludir a «las formas de control» sencillamente para descartar la aplicación de éstas al ejercicio de las competencias autonómicas propias (lo cual es una obviedad). El control estatal sobre el ejercicio autonómico de la competencia transferida o delegada es consustancial, y, por tanto, de acompañamiento preceptivo (así resulta sin más de los términos imperativos en que aparece redactado el precepto constitucional) al juego de la técnica de la transferencia o la delegación. Pero justamente la presencia obligada de la pieza de control hace imposible construir —al menos con carácter definitivo, cual sería condición necesaria, aunque no suficiente, para la legitimidad constitucional de la propuesta de «Administración única»— el modelo final del Estado autonómico sobre una diferenciación radical en el seno de las competencias autonómicas de dos categorías: las competencias propias y las competencias encomendadas o delegadas y sujetas a control estatal efectivo. Es claro que las características reales de nuestro Estado autonómico, tal como éste se ha ido decantando en el proceso político-jurídico de su desarrollo, excluyen una relación ordinaria, constante y relativamente generalizada de control del Estado central sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. Tanto es así, que el problema esencial de la construcción de dicho Estado es justamente el de la operatividad de técnicas tales como la lealtad constitucional y la coordinación entre las Administraciones a los efectos de lograr otorgar un mínimo de coherencia al funcionamiento independiente de las instancias territoriales. Consecuentemente es lícito afirmar que incluso la aceptación y, por tanto, la inclusión en la propuesta analizada del juego de los controles previstos en el artículo 150.2 CE representaría únicamente una concesión formal para «ajustar» el modelo pretendido a las exigencias del precepto constitucional sobre el que reposa por entero; en modo alguno otorgaría una garantía mínima real de adecuación del modelo al orden constitucional. Téngase presente, además, que el mecanismo del artículo 150.2 CE es empleado en los últimos pactos autonómicos (que dice la propuesta respetar) como técnica de racionalización transitoria de la ampliación de competencias en las Comunidades Autónomas del artículo 143, que luego podrá ser e, incluso, deberá ser sucedida por la consolidación de dicha ampliación vía reforma de los Estatutos, en su caso.

4. EL ARGUMENTO DE LA SUPERIORIDAD DEL MODELO DE SISTEMA ADMINISTRATIVO REPOSADO EN UNA ADMINISTRACIÓN COMÚN U ORDINARIA

Desde el punto de vista de la pura organización del poder público administrativo, es decir, prescindiendo de los problemas relacionados con la alteración de la economía y la lógica del reparto territorial del poder público y su incidencia en el sistema constitucional en su conjunto, la propuesta estudiada suscita, aparte otras cuestiones menores, dos grandes interrogantes: primero, el de la identificación de la Administración territorial a que mejor o, al menos, preferentemente acomode, constitucionalmente hablando, la condición de Administración común (beneficiaria del grueso de las competencias administrativas, al menos las de mera ejecución o gestión); y segundo, la de la posibilidad de la realización misma —por lo que hace a tal Administración común— de la posición que se enuncia con la expresión «Administración única».

El solo planteamiento del primer interrogante hace aflorar la duda más que razonable por lo menos sobre si la condición de Administración única puede ser asignada a la Administración de la Comunidad Autónoma con preferencia a la Administración local⁵⁹. En efecto, el texto constitucional define la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE, básicamente) como un poder público y un ordenamiento territorial (complejos) de carácter administrativo, que funcionan sobre la base de claves propias. Se entiende aquí por autonomía local la definida, por garantizada, por la norma constitucional, es decir, el Municipio y, por agrupación de éstos, la Provincia y la Isla.

Las claves constitucionales de la autonomía local son, además de la suficiencia económico-financiera (que es la condición misma de su efectividad), la institucionalización en una organización administrativa dotada de personalidad propia, el acotamiento por los intereses locales, la referencia a la gestión de éstos y, por tanto, la comprensión, a tal fin, de todas las formas de manifestación del poder público administrativo (incluida la normativa), el carácter democrático —directo o representativo (en primero o segundo grado)— y la consistencia, en definitiva, en una autoadministración (directa o indirecta) bajo la propia responsabilidad, es decir, sin sujeción a dirección o tutela político-administrativas de las instancias territoriales general o autonómica y do-

⁵⁹ Perspectiva ésta que obliga a llamar la atención sobre el déficit argumental de la propuesta analizada en punto tan decisivo como el de la justificación de la identificación de Administración autonómica y Administración única.

tada de las competencias que, en cada momento, sean necesarias y suficientes para cumplir su función constitucional.

Dicho lo anterior, parece claro —considerando el principio general de la descentralización, predicable para el entero poder público administrativo, consagrado en el artículo 103.1 CE—⁶⁰ que la función general de la autonomía local en el Estado de las Autonomías, definido como social y democrático de Derecho, es la de asegurar la descentralización de la gestión pública-estatal, en su dimensión administrativa⁶¹. Pues sin perjuicio de la discusión acerca del carácter «bifronte» o no de la instancia local, desde el punto de vista estrictamente constitucional el poder y el ordenamiento locales son parte, a título propio y de forma directa (es decir, no por razón de la pertenencia a y, por tanto, a través de cualquiera de las otras instancias territoriales constitutivas de la organización del Estado), del poder y el ordenamiento estatales, como inequívocamente resulta del artículo 137 CE. En consecuencia, la Administración local es, a estos efectos y de forma independiente, una más de las piezas del Estado de las Autonomías constituido por la Constitución de 1978, concretamente aquélla que posibilita la máxima realización simultánea, en el orden administrativo, de los principios últimos o superiores de organización de la totalidad del Estado. La organización y el funcionamiento de éste incluyen, pues, necesariamente la Administración local.

En suma, por tanto, la Administración local es siempre o, al menos, lo es preferentemente, en estrictos términos constitucionales, la verdadera Administración común del Estado de las Autonomías. Este papel no puede ni debe ser suplantado por ninguna otra alternativa, que —al desconocer o, al menos, limitar seriamente la función constitucional de la Administración local— sería forzosamente menos conforme con el orden constitucional. En consecuencia, la precisión del Estado de las Autonomías en su dimensión administrativa requiere inexcusablemente la determinación y el agotamiento del espacio pro-

⁶⁰ Así es en la interpretación establecida, a la hora del desarrollo constitucional de la autonomía local, por el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en tanto que impone al legislador en cada caso competente (que deba decidir en un sector la atribución de una competencia administrativa) el deber de situar esta competencia según el criterio de la máxima proximidad posible al ciudadano compatible con la capacidad efectiva de gestión. Y no puede perderse de vista que esta concreción del principio de descentralización es coincidente con el contenido del artículo 4.3 de la Carta Europea de Administración Local de 1985 (ratificada por España, incorporándola a su ordenamiento interno, en 1989), que obliga internacionalmente al Estado español, y hoy también con el principio de subsidiariedad sentado en el artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea.

⁶¹ No puede perderse de vista, en efecto, que en un Estado democrático debe tener preferencia el tipo de administración representado por la Administración local sobre el que integran las Administraciones propias de las instancias territoriales superiores. Ello se entiende, sin perjuicio del juego, a la hora de asignación de competencias, de otros criterios y, desde luego, los de la lógica de los intereses, la economía de escala, la capacidad de gestión, etc.

pio de la Administración local, como condición misma para el diseño concreto de las Administraciones de las instancias territoriales superiores de la organización del Estado.

Supuesta la viabilidad constitucional de un verdadero rediseño del actual sistema administrativo español, el desarrollo de tal empeño sólo sería legítimo en términos de un plan de conjunto de carácter estructural, es decir, dirigido al «cierre» —básicamente en el plano administrativo— del modelo concreto final del Estado de las Autonomías. En la medida en que la autonomía y, por tanto, las instancias locales constituyen una pieza básica y fundamental del Estado administrativo descentralizado (que ha de realizar, sirviéndolo, el Estado social y democrático de Derecho, plural incluso en su organización territorial) no puede dejar de formar parte de la precisión del aludido modelo. En modo alguno puede ser una simple «resultante» del modelo, una vez esté diseñado. Es aquí donde puede residenciarse, obviamente, un serio reparo a la propuesta de Administración única analizada, en tanto que ésta pretende justamente una definición del poder público administrativo en su conjunto sin razonar sobre el papel y la función constitucionales de la Administración local y contentándose, en lo sustancial, con la afirmación de que respeta, en todo caso, el supuesto espacio propio de ésta. Pues tal forma de proceder parte implícitamente de la marginalidad (tradicional es cierto, pero hoy no conforme con la Constitución) de la instancia local en el modelo de poder público administrativo. Y este presupuesto no responde precisamente al orden constitucional en punto a la organización territorial del Estado y la configuración de la Administración pública en su conjunto, en tanto que dicho orden opta sin duda, con carácter general y como ha quedado dicho, por la Administración local como la Administración ordinaria o común en el Estado (sin que ello signifique en modo alguno no ya la desaparición, sino ni siquiera la limitación —en la medida en que su existencia y desarrollo queden siempre y en todo caso justificados— de las Administraciones de ninguna de las instancias territoriales superiores).

Cuestión distinta, pero no por ello de importancia menor, es, en efecto, la que suscita el segundo de los interrogantes antes enunciados, a saber, el de si la existencia de una Administración común u «ordinaria» —identificada, además, como una de las que integran la organización territorial del Estado de las Autonomías— significa o puede siquiera significar que la práctica totalidad de las competencias administrativas (estatales en sentido global) correspondan precisamente a aquélla, cabalmente por su condición de común u ordinaria.

En la sociedad y el Estado actuales, altamente complejos y evolutivos, se vienen produciendo fenómenos que tienen una incidencia decisiva —a través del cuestionamiento mismo del Estado en su relación

con la sociedad, sus formas de intervención en ésta y la extensión y la intensidad de tal intervención— sobre la Administración pública en su conjunto, incluso y especialmente en el plano que determina su relevancia constitucional. No es posible entrar aquí en tan vasta cuestión. Baste con dejar apuntada su principal manifestación: el surgimiento de nuevas formas de Administración, ante la quiebra de la tradicional, al menos en ciertos sectores de vanguardia, de alta sensibilidad social o de importante complejidad científico-técnica. Se trata de las que han venido en ser —mal— llamadas Administraciones independientes (Banco de España, Ente Radiotelevisión Española, Consejo de Seguridad Nuclear, Comisión Nacional de Valores y Agencia de Protección de Datos, como manifestaciones más puras del fenómeno). En todos los casos responden a la finalidad de articular la gestión (en sentido amplio y no sólo en términos de mera aplicación o ejecución de un Derecho previa, heterónoma y perfectamente establecido) de un determinado sector en términos de cierta independencia del sistema político tradicional, y especialmente del Gobierno, de la instancia y, por tanto, del ordenamiento territoriales correspondientes, planteando así un problema constitucional de primera magnitud al romper —en los sectores pertinentes— el tracto representación popular directa (Parlamento), representación popular indirecta (Gobierno)-Administración subordinada a ésta a través del mecanismo de la dirección gubernamental (que hace posible la responsabilización del Gobierno por el Parlamento de la entera actividad administrativa) ⁶².

Sin perjuicio de la viva discusión política, doctrinal e, incluso, jurisprudencial de semejante fenómeno ⁶³, éste parece estar en fase de auge y crecimiento al menos, en lo que aquí interesa, en la Europa continental. Siendo esto así, cualquier modelo de Administración pública tiene que plantearse el problema, lo que no sucede precisamente en el caso de la propuesta aquí examinada. Porque es lo cierto que la Administración independiente parece justificarse en las características mismas de un sector concreto de la realidad, de la vida social, que postula y requiere semejante organización de su gestión (que coloca en un se-

⁶² El fenómeno considerado se enuncia conscientemente en el texto como enmarcado en cada uno de los ordenamientos territoriales del Estado en su conjunto, para poner de relieve uno más del complejo de graves problemas que suscita: ¿puede darse sólo en el ordenamiento estatal, en tanto que general? o ¿es posible que, en el seno de cada ordenamiento, se abran estos espacios internos de «autonomía singular» institucionalizados a través de una «Administración independiente»?

⁶³ En Francia, el debate sobre la constitucionalidad de las Administraciones independientes («poder público» de difícil «reducción» a la división tripartita tradicional del poder) es intenso. Entre nosotros ese debate ha comenzado recientemente y adquiere cada vez mayor intensidad. En Estados Unidos, que puede considerarse la patria real (aunque Inglaterra sea el lugar de origen) del fenómeno, el Tribunal Supremo ha comenzado a replantearse su doctrina tradicional, en el sentido de la necesidad de recuperar la integridad de la división tradicional y constitucional del poder.

gundo plano, oculta a los ojos de los ciudadanos —al intermediarla— la intervención directa estatal). Y estos sectores, una vez aceptada la necesidad de la «autonomía» de su gestión, tienen su propia lógica y dinámica, de suerte que no pueden ser artificialmente forzados a asumir una dimensión organizativa distinta de la que les es propia. Los sectores más significativos en este orden de cosas tienen que ver, bien con el mundo económico-financiero, que de suyo requiere una dimensión mínima estatal (y ello no sólo por requerimiento propio, sino incluso por exigencia constitucional directa ⁶⁴, dado que en la Constitución la unidad económica y de mercado pertenece al núcleo mismo de la unidad constitucional ⁶⁵, tanto más desde la incorporación española al proceso europeo), bien con otros ámbitos de alta sensibilidad social poderosamente influidos por el desarrollo científico-técnico y demandantes, por ello, de espacios públicos de decisión y gestión cada vez más amplios (como sucede con la protección de datos y el medio ambiente, que constituyen buenos ejemplos desde el punto de vista de la evolución competencial comunitario-europea); exigencia que el modelo de Estado autonómico sujeto ahora a evaluación en modo alguno puede contradecir.

Queda dicho así que la propuesta de «Administración única» no es siquiera realizable en términos estrictos. Forzosamente ha de dejar fuera sectores enteros (nada marginales y más bien centrales) que requieran una organización específica y de dimensión mínima nacional, cuando no supranacional. Ello quiere decir no sólo que el Estado en sentido estricto ha de contar con el aparato administrativo preciso para conectar y «dirigir» ⁶⁶, sino que la «Administración única» siempre dejará fuera y, consecuentemente, se verá acompañada de un elenco más o menos amplio de otras Administraciones.

A lo dicho se añaden los requerimientos, tampoco considerados por la propuesta examinada, de la pertenencia de España a la Comunidad Europea (la Unión Europea); requerimientos que pueden resumirse en la trascendencia de la instancia interna general o nacional en la relación con las instituciones comunitarias, es decir, desde el punto de vista del estatuto de miembro de la Comunidad/Unión (participación en los procesos de toma de decisiones comunitarias y ejecución del Derecho comunitario). Es cierto que esa trascendencia puede variar y modularse con el avance en el proceso de integración europea,

⁶⁴ A la que se añade hoy la exigencia que deriva del proceso de integración comunitario-europea.

⁶⁵ Es ésta una afirmación que, por obvia desde el texto constitucional mismo y una abrumadora y conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no requiere mayor argumentación.

⁶⁶ En la forma nueva de dirección que requiere el fenómeno de la Administración independiente y cuyo análisis aquí obviamente no puede siquiera esbozarse.

pero no lo es menos que presenta hoy unos perfiles que no pueden ser desconocidos en cualquier propuesta actual.

Dejando de lado, incluso, el problema de la participación en la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias (extremo en que es posible un mayor número de opciones organizativas, incluso actualmente), la inexistencia de una Administración comunitaria hace de los Estados (globalmente considerados) la instancia administrativa de Bruselas. Dicho de otro modo, los Estados miembros constituyen la Administración comunitaria indirecta. Cualquier alteración de la estructura y el funcionamiento del poder público administrativo en el interior de dichos Estados supone automáticamente, pues, una alteración de la estructura y el funcionamiento de la Administración indirecta comunitaria; circunstancia que, como mínimo, ha de tenerse en cuenta, dado que la perspectiva y dimensión de las decisiones comunitarias prejuzgan notablemente las condiciones de su ejecución administrativa. Piénsese, por ejemplo, no ya en la política económica y monetaria, sino en la de la libre competencia o en la tradicional política regional (crucial para España) y en la nueva política medioambiental⁶⁷. Parece inevitable que en estos ámbitos existan estructuras y actividades administrativas estatales en sentido estricto.

Pero, además, es el Estado como tal, hoy por hoy, el directamente responsable, frente a las instituciones comunitarias, del cumplimiento en todo su territorio del Derecho comunitario. Hay aquí un problema de responsabilidad internacional, no adecuadamente resuelto aún en nuestro ordenamiento, que parece postular la existencia de mecanismos administrativos en manos del Estado en sentido estricto para hacer frente a los supuestos de incumplimiento autonómico de las obligaciones comunitario-europeas.

5. EL ARGUMENTO DE LA SUSTANCIAL INNECESARIEDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DE LA GENERAL DEL ESTADO

Las consideraciones del apartado precedente deben ser complementadas con las que suscitan las reflexiones de la propuesta a propósito de la organización administrativa periférica del Estado. Pues éstas, aparte de revelar que la propuesta carece de una imagen precisa, coherente y viable del modelo de poder público administrativo propugnado, permiten inducir una tercera variante en la propuesta (además de las dos ya explicitadas y a título de subvariedad de una de

⁶⁷ Esta política surge con fuerza incontenible, va a ser decisiva en los próximos años y requiere ya dimensiones y perspectivas espaciales cada vez más amplias, no sólo europeas, sino incluso mundiales.

ellas): la consistente en propugnar ciertamente la subsistencia —aunque con campos perfectamente diferenciados y sin posibilidad de duplicidad o solapamiento algunos— de las Administraciones Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas, pero reduciendo la primera a los servicios centrales y transfiriendo a las Comunidades Autónomas (cualquiera que sea el título que para ello se emplee) las tareas administrativas estatal-centrales hasta ahora encomendadas a los servicios periféricos.

Por sus características esta variante posible de la propuesta, a salvo de lo que pudiera resultar de un mayor desarrollo de la misma, no parece viable. Implica, en efecto, que una Administración —la General del Estado— conserva (en el ámbito central-nacional) y no conserva (en el ámbito periférico) las competencias ejecutivo-administrativas objeto de transferencia o delegación. Desde un punto de vista constructivo, semejante solución no parece articulable desde el artículo 150.2 CE. Más bien parece demandar la aplicación de la técnica de la encomienda en forma de toma de la organización administrativa autonómica correspondiente a préstamo para el desarrollo de las tareas administrativas propias en el ámbito periférico (con las consecuencias que de ello resultarían en punto a sujeción de dicha organización a la dirección efectiva por los órganos estatales en sentido estricto); técnica cuyo empleo para la construcción administrativa del Estado autonómico no parece precisamente plausible. Además y desde un punto de vista funcional, las características ya «consolidadas» de dicho Estado autonómico no permiten vaticinar un funcionamiento mínimamente aceptable del esquema administrativo en tal forma construido.

En modo alguno significa ello una negación de la posibilidad o, incluso, de la pertinencia de la reconsideración a fondo y consiguiente remodelación —a resultados de la construcción territorial del Estado— de la actual Administración periférica de la General del Estado. Pero de la entidad de la reorganización a llevar a cabo en este plano nada concreto puede seguirse sobre las competencias administrativas de dicha Administración, la persistencia o no en la misma de una organización periférica y la función que esta última deba desplegar justamente en el contexto del Estado de las Autonomías. La más que posible obsolescencia de gran parte de los contenidos de su función tradicional no es igual, en efecto, a inexistencia de cualquier función en el nuevo orden de cosas.

6. A MODO DE CONCLUSIONES

Las consideraciones hasta aquí desarrolladas avalan la conclusión final de que la propuesta de «Administración única», tal como ha sido formulada, conduce a un modelo de Estado de las Autonomías que ni

cuadra —al menos en extremos importantes— en el marco, amplio pero cierto en sus límites negativos, constitucional, ni responde al que mejor desarrollaría decisiones constitucionales claves. Porque mientras aquel marco prefigura un Estado cuyo pluralismo territorial es equilibrado, es decir, articulado sobre diversos ordenamientos territoriales en cuyo seno se despliegan las funciones legislativas y ejecutivo-administrativas en y para los respectivos ámbitos o círculos de intereses-bienes constitucionales, material o sustantivamente acotados, y cuya interacción según reglas de relación determinadas produce la unidad constitucional, sobre la base del desarrollo preferente de las actividades administrativas —cuando menos las de estricta ejecución o gestión— en la instancia local y conforme a la lógica propia de la autonomía a ésta otorgada, el aludido y propuesto modelo «administrativo» del Estado de las Autonomías:

1.º Refleja un Estado en sentido estricto «amputado» y, por ello, incapaz en principio de asegurar —en un Estado social, vencido por ello del lado de la función ejecutivo-administrativa— la efectividad del principio de unidad y, a través de él, de los conexos (el de solidaridad, fundamentalmente).

2.º Coloca el centro de gravedad del Estado en su conjunto, por ello, en la instancia autonómica, sin aportar justificación mínimamente suficiente de que tal desplazamiento del centro de gravedad determina una organización estatal que sigue siendo conforme al sistema constitucional, especialmente en cuanto hace al desplazamiento de la Administración de preferente consideración —por exigencia constitucional— como común u ordinaria: la Administración local.

V. ALGUNOS OTROS ASPECTOS Y ARGUMENTOS RELEVANTES DE LA PROPUESTA DE «ADMINISTRACION UNICA»

La propuesta objeto de análisis no agota su argumentación en el terreno antes acotado y en el que se ha desplegado la crítica conducente a la conclusión que acaba de ser formulada. Por su relevancia y complementariedad, algunos de los argumentos hasta ahora no contemplados, al menos directamente, obligan a su consideración.

1. EL ARGUMENTO A TENOR DEL CUAL, SI EL SISTEMA CONSTITUCIONALMENTE INSTAURADO PIVOTA SOBRE EL PRINCIPIO DE UNIDAD, EL ESTADO EN SENTIDO ESTRICTO HA DE RESERVARSE, PARA SU EJECUCIÓN DIRECTA, AQUEL NÚCLEO IRREDUCTIBLE DE COMPETENCIAS SOBRE MATERIAS QUE LE PERMITAN ASEGURARSE, EN TODO CASO, LOS ATRIBUTOS ESENCIALES QUE COMO TAL ESTADO LE CORRESPONDAN, LO QUE POR SÍ SOLO TIENE POR EFECTO LA PRESERVACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD

Este razonamiento, considerado desde el modelo radical de «Administración única», es inaceptable en cuanto basado en una idea *a priori*, no justificada suficientemente en el orden constitucional, del Estado en sentido estricto (Estado = atributos esenciales). Este no es la suma de unos supuestos atributos esenciales (concepto este último no empleado por la norma fundamental); es, sencillamente, lo que la Constitución —manejada e interpretada como sistema o unidad— dice que es: lo que la soberanía originaria constituyente ha querido libremente que sea a la hora, precisamente, de «constituir» el Estado global. Por tanto, las competencias estatales (en sentido estricto) no pueden determinarse por referencia a y en función de una noción de atributos esenciales, sino, simplemente, del orden constitucional concreto y positivo, sustantivo y organizativo. Tampoco es utilizable aquella noción a título de una suerte de «contenido esencial» del Estado en sentido estricto, que marcaría el límite irreductible en cualquier operación de, en el contexto del desarrollo constitucional, precisión del modelo del Estado de las Autonomías; sencillamente, porque la Constitución no define el Estado empleando tales técnicas⁶⁸. Y la precisión de las competencias estatales en sentido estricto (para afirmar o negar que sean consustanciales al Estado en tal sentido estricto) requiere una fundamentación en términos de interpretación constitucional rigurosamente jurídica.

Justamente por ello, la propuesta se ve luego, cuando pretende explicitar el concepto «atributos esenciales», abocada al fracaso. Pues debe reconocer que tal concepto carece de todo contenido propio, de suerte que la determinación de los atributos esenciales del Estado en sentido estricto se torna determinación —a partir del elenco de mate-

⁶⁸ La cuestión es de primerísima importancia para el modelo de Estado. Pues los atributos esenciales, que en el plano interno definirían el límite de la descentralización territorial, en el externo (en particular cara al proceso de integración europea) y por simetría ineludible vendrían a equivaler a soberanía irreductible, no susceptible de cesión, ni siquiera en virtud del artículo 93 CE. La trascendencia de la cuestión luce claramente desde la perspectiva del proceso actual de ratificación del Tratado de la Unión Europea, como evidencia la reciente Sentencia del Tribunal Federal Constitucional alemán, decisiva para la ratificación por la República Federal de Alemania de dicho Tratado.

rias/competencias fijado en el artículo 149.1 CE— de las funciones ejecutivas que por su naturaleza propia sean insusceptibles de ser descargadas en la instancia autonómica; concepto este último, tomado del artículo 150.2 CE, que es ya algo totalmente distinto al de atributos esenciales.

Pero ni aun así es aceptable y válido el razonamiento de la propuesta. Pues es claro que la determinación del ámbito ejecutivo-administrativo nuclear del Estado en sentido estricto por relación a la naturaleza misma de las materias/competencias, a que finalmente aboca, aparece condicionada y lastrada, dada la indeterminación del concepto que utiliza, por la idea previa metaconstitucional de «atributos esenciales». Consecuentemente, la propuesta pretende pasar aquí por interpretación constitucional, lo que no es sino proyección sobre un concepto constitucional indeterminado de una voluntad y un proyecto políticos determinados (sobre cuya legitimidad, considerados en sí mismos, aquí no hay nada que decir).

2. EL ARGUMENTO CONSISTENTE EN QUE HA DE SER LA PROPIA NATURALEZA DE LA MATERIA LA QUE DETERMINE LA POSIBILIDAD DE TRANSFERENCIA O DELEGACIÓN, CON LA FINALIDAD DE QUE EL ESTADO EN SENTIDO ESTRICTO CONSERVE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN AQUELLAS MATERIAS QUE LE ASEGUREN SU PROPIO RECONOCIMIENTO COMO ESTADO

Es en este ulterior paso del discurso lógico de la propuesta donde aflora la conexión antes señalada entre concepción *a priori* del Estado en sentido estricto y criterio para la transferencia o delegación de competencias centrales sentado por el artículo 150.2 CE; técnica de transferencia o ejecución sobre la que descansa por entero, operativamente, la propuesta.

Con entera independencia de lo ya dicho sobre este precepto y de la cuestión —aquí irrelevante— de los límites a su legítimo empleo, debe ahora señalarse que no sólo no puede identificarse «naturaleza propia de la materia/competencia» (como criterio de la susceptibilidad de la transferencia o la delegación) con «atributo esencial» (como criterio de la pertenencia o no al núcleo irreductible de las funciones estatales *stricto sensu*), sino que tampoco cabe interpretar el concepto «naturaleza propia» como alusivo a un especial carácter de la materia/competencia, que distinguiría cualitativamente ésta de las restantes por relación a la noción vagorosa (tanto más hoy en un sistema que, internamente, es «de las autonomías» y, externamente, tiene vocación decidida de integración en una estructura supranacional abierta en su definición) de la condición de estatalidad.

Desde el punto de vista de la estricta interpretación jurídico-constitucional es claro que el concepto en cuestión alude, sencillamente, a las características intrínsecas de la materia/competencia para el cumplimiento del principio de unidad (en el plano concreto de la ejecución-administración), tal como éste resulta del orden constitucional en su conjunto. Así lo prueba la necesaria puesta en relación del número 2 del artículo 150 CE con los otros números del mismo precepto y con los restantes artículos de la distribución de competencias, sin ir más lejos. Pues aquel precepto no constituye una isla, es una previsión que juega en un contexto y dentro de todo un sistema de técnicas. En efecto:

— Según el número 1 del artículo 150 CE el Estado en sentido estricto puede atribuir a las Comunidades Autónomas, mediante Ley ordinaria y sin ninguna limitación material, la competencia para legislar dentro de un determinado marco estatal unitario.

Teóricamente, pues, y llevando la argumentación al extremo, el Estado *strictu sensu* podría, utilizando este precepto y por una vía menos onerosa, hacer aquello (otorgar competencia legislativa y, por extensión, ejecutiva, en materias claramente nucleares, tales como la defensa, las relaciones exteriores o el sistema monetario), que le estaría vedado empleando una vía referida a una competencia menor (la ejecutivo-administrativa), pero más onerosa y exigente. Esta sola consideración basta para desacreditar la inteligencia aquí combatida del artículo 150.2 CE.

— La específica y rigurosa regulación de la transferencia y la delegación de competencias ejecutivo-administrativas contenida en este último precepto no puede entenderse sino desde la importancia de dichas competencias (en el Estado social) para la realización del principio de unidad⁶⁹. Consecuentemente, la naturaleza propia de la materia/competencia es un criterio que remite a la regulación de todas y cada una de las materias en el artículo 149.1 CE. De los términos de la configuración en este precepto (y no desde una idea *a priori* de los atributos esenciales del Estado central), en su conexión servicial con el resto del orden constitucional, y, muy especialmente, del juego dialéctico interno, de aquellos términos «sectoriales» con las «condiciones básicas» a que se refiere el número 1 del propio artículo 149 CE, habrá de inferirse, pues, si la materia/competencia de que en cada caso se trate presenta o no una naturaleza que la haga susceptible/insusceptible de transferencia o delegación. La naturaleza propia que nos ocu-

⁶⁹ La especificidad y la rigurosidad del mecanismo de transferencia y delegación acredita, de paso, la importancia que la Constitución como un todo otorga a la dimensión administrativa del Estado central, lo que concuerda con la regulación que de dicha dimensión se contiene en los artículos 97 y siguientes de la Norma fundamental.

pa es, por tanto, una naturaleza definida positivamente por el propio texto constitucional y deducible de éste ⁷⁰.

No existe, pues, una materia/competencia que, a los efectos del mecanismo previsto en el artículo 150.2 CE, tenga una naturaleza propia o intrínseca, por virtud de la cual esa materia/competencia sea, por sí misma, susceptible o insusceptible de transferencia o delegación. Más bien, ocurre que la naturaleza, a estos últimos efectos, de cada materia/competencia ha de deducirse de la funcionalidad de ésta para la consecución del orden constitucional positivo en su conjunto.

3. EL ARGUMENTO SEGÚN EL CUAL EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO CENTRAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NO SÓLO NO IMPIDE LA «INTERFERENCIA» DE UNA INSTANCIA EN EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA OTRA, SINO QUE TAL «INTERFERENCIA» (ENTENDIDA COMO POSIBILIDAD DE DISOCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVA Y EJECUTIVO-ADMINISTRATIVA SOBRE UNA MISMA MATERIA) REPRESENTA, EN EL ARTÍCULO 149 CE, LA REGLA

Este argumento está muy lejos de ser concluyente, pues más bien contradice la propuesta misma que lo aduce formalmente en su favor.

El reparto constitucional de competencias es diferenciado justamente por la razón que ya ha quedado expuesta con todo detalle: es función de una ponderación discriminada por el constituyente de las necesidades de gestión del círculo de intereses imputables a la comunidad nacional a la luz del propio orden sustantivo constitucional. Quiere ello decir, pues, que cuando la norma constitucional no reserva al Estado *stricto sensu* en una materia la competencia ejecutivo-administrativa es porque no estima que ésta sea precisa para su contribución (en el momento dinámico de funcionamiento de los poderes públicos) a la unidad constitucional y, por lo mismo, cuando sí efectúa esa reserva de dicha competencia es porque considera ésta imprescindible, en principio, para la referida contribución. La reserva es, pues, y cuando menos, un indicio de que la materia/competencia puede ser, por su naturaleza (desde la óptica del art. 150.2 CE y según antes hemos razonado), insusceptible de transferencia o delegación, en cuanto éstas podrían afectar la integridad del principio de unidad.

⁷⁰ En nada obsta a la validez de este argumento, como es bien obvio, la menor o mayor dificultad de esa deducción, en términos jurídicos, del texto constitucional.