

DEL ANHELO A LA REALIDAD: LA PROPUESTA DE "ADMINISTRACIÓN ÚNICA" EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Rafael Jiménez Asensio

SUMARIO: I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA. II. PROYECCIÓN TERRITORIAL Y DIMENSIONES FUNCIONALES DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA (PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS PARA SU ANÁLISIS). III. LA PROYECCIÓN EXTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA: A. La propuesta de Administración Única como cauce de alteración del sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. B. La propuesta de Administración Única como medio de racionalización de la Administración del Estado. IV. LA PROYECCIÓN INTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA: A. La dimensión competencial: el papel de las Administraciones Locales en la concreción de la propuesta. B. La dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración Única en su proyección intracomunitaria. V. FINAL: EL INCIERTO FUTURO DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

1. Han transcurrido cinco años desde que el Presidente de la Xunta, Manuel Fraga, lanzara la idea de Administración única en el Parlamento de Galicia durante un debate sobre el estado de la autonomía celebrado los días 10 y 11 de marzo de 1992. No conviene, pues, perder de vista que la aparición en la escena política de esa idea-fuerza se lleva a cabo en un marco de reivindicación autonómica de nuevas competencias y funciones poco después de la suscripción de los *Acuerdos autonómicos* de 1992 (BLANCO VALDÉS, 1993, 154). En efecto, la propuesta nace tras la materialización del acuerdo de ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, y pretende, inicialmente, un impulso en la ampliación de competencias de las que se denominan "Comunidades históricas", que luego se extenderá a las de mayor nivel competencial y más tarde a todas (FRAGA, 1993-b, 36-37), con el fin de que en las Comunidades Autónomas exista una *Administración única* que tenga competencia ejecutiva general en todas las materias, salvo en aquéllas que estén ligadas a las funciones tradicionales de soberanía o que constituyan el núcleo de la solidaridad.

La propuesta fue presentada a lo largo del año 1992 por Fraga en diferentes foros, intervenciones públicas y escritos personales. Entre ellos caben destacar aquí, por ejemplo, las conferencias en la Universidad Carlos III, en la Fundación Ortega y Gasset, y en unas Jornadas sobre Administración única que se desa-

rollaron en septiembre de 1992 organizadas por la Escuela Gallega de Administración única; conjunto de intervenciones que conforman lo que se ha denominado como la *idea exacta* de la doctrina gallega de Administración única (RODRÍGUEZ-ARANA, 1996, 53). Sin embargo, una de sus formulaciones más acabadas es la que se contiene en la *Presentación* de la propuesta de Administración única realizada ante el Parlamento de Galicia durante el mes de noviembre de 1992 (BLANCO VALDÉS, 1993, 155 y ss.). A partir de entonces, la propuesta será objeto de innumerables versiones debidas unas a su impulsor y otras a trabajos de un cierto sector doctrinal que coadyuvará a su difusión.

2. El dato realmente importante de todo este proceso sumariamente descrito consiste, sin duda, en que la idea-fuerza de Administración única será finalmente acogida en el programa electoral del Partido Popular y, a partir de las elecciones legislativas del 3 de marzo de 1996, pasará a configurarse como uno de los ejes de intervención del nuevo Gobierno. Así, el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno, Sr. Aznar, durante su discurso de investidura y en el momento de exponer el capítulo relativo a la reforma de la Administración, hizo una mención expresa al *modelo de Administración única o común*, afirmando que tal idea "pretende, en definitiva, que los servicios que el ciudadano demanda de los poderes públicos sean prestados por la Administración más idónea por su mayor proximidad".¹ Consecuencia de la filosofía que late detrás de la propuesta es que ésta, en un primer momento, deberá desplegarse básicamente sobre dos planos: por un lado, en todo lo que afecta al traspasos de servicios pendientes, así como al reconocimiento de nuevas facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas; y, por otro, en la adecuación de la estructura de la Administración del Estado al desarrollo actual y futuro del Estado autonómico.

El Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy, se ha referido en diferentes ocasiones durante sus comparecencias parlamentarias a la propuesta de Administración única como elemento sustantivo de su política departamental. No hace mucho, por ejemplo, indicaba lo siguiente: "Parece, pues, de ineludible necesidad abordar el redimensionamiento de las Administraciones públicas y su adecuación a la nueva realidad competencial, para lo cual resulta de vital importancia la implantación de la Administración única, entendida como la prestación de los servicios concurrentes por la Administración territorial preferente, al objeto de conseguir una Administración más reducida".² Sin citarla expresamente, la idea de Administración única late también en diferentes pasajes (sobre todo en el apartado que se ocupa de la racionalización y adecuación de la Administración del Estado) de la *Comunicación* del Gobierno a la Cámara del Senado relativa a la celebración del debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en el mes de marzo de 1997.³

1. *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura núm. 2, sesión plenaria celebrada el 3 de mayo de 1996, pág. 33.

2. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Interior y Función Pública, VI Legislatura, núm. 39, 2 de octubre de 1996, pág. 5.

3. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, VI Legislatura, Serie B, 4 de marzo de 1997,

3. Desde el mismo momento en que la propuesta fue presentada en el mercado político, se indicó por parte de uno de sus promotores que lo importante de la misma era el contenido y alcance “más que la cuestión puramente semántica” (SERNA, 1991, 100). Esta apreciación dejaba entrever que la expresión buscada, sin perjuicio de su impacto como mensaje propagandístico en la esfera política y en la opinión pública, distaba mucho de ser una noción depurada técnicamente. Por parte de la doctrina se calificó como “un *slogan* de evidentes resonancias políticas (comprobable en el mismo término ‘Administración única’) más que jurídicas” (CASTELLS, 1995, 242).

Pero al equívoco conceptual se une un problema de mayor calado. La propuesta se ha concretado en numerosos documentos, que ciertamente no son idénticos ni en sus términos ni en sus mensajes, lo que dificulta notablemente la tarea de deslindar cuál es su contenido efectivo. Es importante subrayar, por tanto, que no hay un documento único o principal en el que se exponga *oficialmente* la propuesta, sino distintas aportaciones que introducen a veces variaciones de relieve sobre textos anteriores. No obstante, la *Presentación* de la propuesta de Administración única en el Parlamento de Galicia, que se realizó durante el mes de noviembre de 1992, puede considerarse –según decíamos– como un documento base para conocer su alcance, sin negar que la propuesta tiene un innegable contenido evolutivo que es necesario tener siempre en cuenta.

4. En el citado documento, la propuesta de Administración única se califica como *una propuesta de desarrollo político*, y conviene no perder de vista este enfoque, puesto que, al fin y a la postre, es el elemento dominante de la idea-fuerza. Así, el documento afirma lo siguiente: “la distribución de competencias del poder público debe hacerse entre todas las Administraciones públicas –ciudades, provincias, regiones y Estado– de modo que, cada una de ellas, sea la Administración menor (inscrita) la única encargada de ejecutar en su respectivo término las funciones administrativas que le correspondan como propias, así como las que en su respectivo territorio le hayan sido transferidas o delegadas por la Administración o Administraciones mayores (circunscritas) y lo pueden ser sin contradecir la propia naturaleza de cada Administración, ni quebrar la unidad de España”. La justificación de esta idea se lleva a cabo a través del *principio de subsidiariedad*. Tal como señaló su principal impulsor: “En el fondo, mi propuesta no es otra cosa que una traducción de dicho principio al reparto competencial que exige la constitución del Estado autonómico” (FRAGA, 1993-b, 25).

La propuesta pretende, asimismo, “poner al día el Estado”, y para ello se adorna de un sinfín de justificaciones de orden tecnocrático: “se trata –dice el propio documento– de lograr que ese complejo de Administraciones ... funcione mejor; es decir, con más productividad y más economías”. Se atacan, de forma reiterada, las duplicidades, solapamientos, la inadecuación del sistema administrativo al modelo autonómico, afirmándose que “nada se opone a que el

núm. 160. Sin embargo, de las informaciones ofrecidas por la prensa no se detecta que la propuesta de Administración única haya sido objeto en este debate de atención especial ni en las intervenciones del Presidente del Gobierno ni en las de los Presidentes autonómicos.

Gobierno central utilice las infraestructuras autonómicas ni a que los Ejecutivos regionales (*sic*) actúen en las grandes ciudades a través de la Administración municipal". Esa justificación tecnocrática ha sido frecuentemente utilizada por la doctrina que ha apoyado la propuesta (SERNA, 1991, 114; MEILÁN GIL, 1993, 13 y ss.). En cualquier caso, la propuesta incide también en la necesaria adopción de medidas dirigidas a garantizar el buen funcionamiento del Estado autonómico, y para ello apuesta por "establecer las bases y principios de un *verdadero modelo cooperativo* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ... (por) definir los instrumentos para el logro de una mayor eficacia en la gestión pública".

Desde el punto de vista competencial, la propuesta de Administración única se concreta en un reconocimiento de que las funciones ejecutivas en cada Comunidad Autónoma serán desempeñadas principalmente por la Administración autonómica, ya sea como consecuencia de sus competencias propias asumidas estatutariamente o por medio de la utilización de las técnicas de transferencia y delegación previstas en el artículo 150.2 CE. Sin embargo, esta idea no supone que el Estado no disponga de un ámbito propio de competencias ejecutivas, pues la propuesta es muy clara al considerar que, por imperativo constitucional, el Estado mantiene una *reserva de competencias ejecutivas* en una serie de materias.

En efecto, la propuesta se inclina por defender un *Estado fuerte*, que desarrollaría, por tanto, las funciones ligadas a la noción de soberanía (o al núcleo irreductible de prerrogativas que aseguran en todo caso los atributos esenciales del Estado) y al despliegue del principio de solidaridad. Entre aquellas funciones se citaban, por ejemplo, las siguientes: política exterior, seguridad y defensa, justicia, política económica, la garantía de unidad del sistema jurídico, fiscal y de seguridad social, etc. Planteada en esos términos, la propuesta, tal como se dijo, no iba "ni un milímetro más allá de los límites constitucionales" (SERNA, 1991, 102; ver, asimismo, FRAGA, 1994, 33 y ss.).

Pero hay que tener en cuenta que la puesta en práctica del principio de subsidiariedad debe suponer, según el razonamiento de la propia propuesta, un mayor grado de profundización en el proceso de descentralización entre las Administraciones públicas: "todas las Comunidades Autónomas —se dice en la *Presentación*— tienen que transferir a sus Ayuntamientos y, en su caso, a sus Diputaciones, aquellas competencias que estas Administraciones pueden prestar con mayor eficacia por su proximidad y por su capacidad organizativa para desenvolverlas". Por tanto, cuanto se propone exige "*una cabal redistribución de todas las competencias*, en ambas direcciones, para evitar duplicidades y para que cada acción administrativa quede al nivel que más convenga".

II. PROYECCIÓN TERRITORIAL Y DIMENSIONES FUNCIONALES DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA (PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS PARA SU ANÁLISIS)

5. Uno de los grandes atributos de la propuesta de Administración única radica en que supo captar algunas ideas que provenían de distintas fuentes, dándoles cuerpo a través de una idea-fuerza. Por una parte, insertó las demandas de mayor

capacidad de autogobierno para Galicia en un marco de desarrollo y profundización del Estado autonómico; y, por otra, absorbió en su seno numerosas posiciones doctrinales que habían criticado los desajustes derivados del reparto de competencias ejecutivas en el Estado autonómico, la inadaptación de la Administración del Estado (central y periférica) a ese proceso y la infrautilización de las técnicas de Administración indirecta (INFORME COMISIÓN DE EXPERTOS, 1981; MUÑOZ MACHADO, 1984; ARGULLOL 1985 Y 1989; INFORME AUTONOMÍAS, 1988). De ese modo la propuesta acertó a conjugar la reivindicación competencial autonómica de un territorio específico con un revestimiento racionalizador, fundamentando todo ese proceso en un principio trasladado acriticamente del Derecho comunitario al plano interno: el principio de subsidiariedad (ver: BARNÉS, 1993 y 1994). Asimismo, por lo que afecta al plano racionalizador, la propuesta se elabora en un momento de asentamiento del *paradigma de la modernización* en nuestras Administraciones públicas; y de ahí también sabrá extraer elementos positivos.

En consecuencia, *la propuesta de Administración única se caracteriza por tener dos proyecciones territoriales claramente diferenciadas, así como por desplegarse sobre dos ámbitos funcionales marcadamente distintos*. La combinación de ambos planos, de la proyección territorial con el ámbito funcional, nos da, en suma, las diferentes vertientes que ofrece una propuesta aparentemente unívoca en su formulación sustancial, pero francamente plurívoca en sus contenidos.

Una perspectiva analítica de los diferentes contenidos de la propuesta se puede obtener a través del examen detallado del cuadro adjunto.

CUADRO: PROYECCIONES TERRITORIALES Y DIMENSIONES FUNCIONALES DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

| | | | |
|------------------------------------|----------------------|---|---------------------------|
| | <i>ADMÓN. ESTADO</i> | | |
| <i>PROYECCIÓN EXTRACOMUNITARIA</i> | ↓ | DIMENSIÓN COMPETENCIAL ADMÓN. CC.AA. | DIMENSIÓN RACIONALIZADORA |
| <i>PROYECCIÓN INTRACOMUNITARIA</i> | ↓ | DIMENSIÓN COMPETENCIAL | DIMENSIÓN RACIONALIZADORA |
| | | <i>ADMÓN. LOCAL</i> | |

Desde una óptica territorial, la propuesta de Administración única se ha construido principalmente teniendo como punto de referencia las relaciones entre los dos niveles superiores: la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La *proyección extracomunitaria* ha sido, por tanto, la *proyección territorial dominante* de la propuesta; esto es, su contenido ha girado en torno a la dialéctica Estado/Comunidades Autónomas o, si se prefiere, Administración del Estado/Administraciones autonómicas. Pero desde la perspectiva territorial, la propuesta tiene asimismo una importantísima *proyección intracomunitaria*, habitualmente descuidada por los promotores de la idea

en las diferentes versiones que han circulado de la propuesta (PAREJO, 1993, 277; MARTÍN-RETORTILLO, L., 1993, 14), y que despliega su radio de acción en las relaciones entre la Administración autonómica y las Administraciones locales. Ciertamente, no se puede comprender el alcance exacto de la propuesta si se prescinde de estos dos planos, pues como veremos inmediatamente los problemas que se generan en la proyección extracomunitaria e intracomunitaria son cualitativamente distintos, aunque tengan algunos elementos comunes.

6. Los primeros análisis doctrinales que se hicieron tras la formulación inicial de la propuesta incidieron en el dato de que ésta contenía en verdad dos propuestas diferentes. Así se dijo que, por un lado, la Administración única tenía una lectura en clave de federalismo ejecutivo; y que, por otro, era una reconsideración técnica del volumen de competencias administrativas retenidas por la Administración del Estado, cuya concreción consistía en impulsar una reducción de la Administración periférica del Estado (PECES BARBA, PAREJO, AGUIAR, 1992, 80). Algún autor también ha defendido esta doble faz de la propuesta, al distinguir "entre un planteamiento de reforma administrativa dentro del actual marco del bloque constitucional y una reforma de este mismo bloque constitucional" (ORTEGA, 1995, 142), distinción que, a su juicio, planteaba dos debates distintos que no debían mezclarse.

Este planteamiento metodológico de dividir el análisis de la propuesta de Administración única en dos ámbitos separables puede considerarse, en líneas generales, como correcto, aunque deba señalarse de inmediato la conexión estrecha que existe entre ambos planos. Así, pues, desde la óptica funcional también la propuesta de Administración única presenta una doble vertiente, resultando operativo que cualquier análisis que se haga de la misma diseccione, como advertíamos antes, dos campos: en primer lugar, la *dimensión competencial* de la propuesta, cuyo contenido tiene por guía una *reassignación* de las competencias ejecutivas entre los diferentes niveles de gobierno; en segundo lugar, la *dimensión racionalizadora u organizativa*, que detiene su punto de atención en la reestructuración de la planta de las Administraciones públicas como consecuencia del proceso de descentralización, y que presta una mayor atención a elementos derivados de presupuestos tecnocráticos: economía, eficacia y eficiencia del sector público.

Ni que decir tiene que esta doble dimensión se desdobra, a su vez, según la proyección territorial de la propuesta, tal como aparece en el cuadro adjunto. Es decir, la dimensión competencial se debe analizar en dos ámbitos de proyección (el extracomunitario y el intracomunitario), pues los problemas que se suscitan son diferentes y las posibles soluciones también son distintas. Igualmente, la dimensión racionalizadora tiene concreciones variables en función del espacio en el cual despliegue sus efectos. Así, los problemas de adecuación de la estructura (central y periférica) de la Administración del Estado al proceso autonómico ofrecen, sin duda, un diagnóstico bastante homogéneo (salvo casos singulares) en su aplicación a las distintas partes del territorio; mientras que todas las cuestiones relacionadas con la articulación interna del espacio administrativo autonómico (CARRO, 1996, 305 y ss.), son muy diferentes en función de una serie de variables (geográficas, demográficas, históricas...) que entran en juego en cada Comunidad Autónoma.

III. LA PROYECCIÓN EXTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

A. La propuesta de Administración Única como cauce de alteración del sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas

7. A pesar de que en las diferentes versiones de la propuesta se hace mención reiterada a que la misma no supone un reajuste del sistema competencial (ver, por todos: FRAGA, 1993-a, 22), o que incluso se ha llegado a afirmar que se trata exclusivamente de una propuesta de racionalización administrativa sin implicaciones constitucionales (BALAGUER, 1993, 47), lo cierto es que, tal como advertíamos, la idea de Administración única se configura desde sus inicios como una propuesta de desarrollo político o, mejor dicho, de profundización en el proceso de construcción del Estado autonómico.

En efecto, ya en sus propios orígenes la propuesta se articuló en torno a dos ideas. Se pretendía, en primer lugar, cumplimentar los traspasos pendientes de aquellas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Y, en segundo lugar, se abogaba por una *ampliación de las facultades ejecutivas de las Comunidades Autónomas*, utilizando para ello los instrumentos previstos en el artículo 150.2 CE. Partiendo de estas premisas, resulta, pues, difícil negar que la propuesta de Administración única tiene, como no podía ser de otro modo, una inevitable dimensión competencial, que será mayor o menor en función del desarrollo que se haga de la misma en un futuro. Pues se debe señalar que, prescindiendo del caso singular de los traspasos pendientes, la propuesta permanece todavía *inédita* en lo que afecta al uso del artículo 150.2 CE como instrumento de ésta; es decir, hasta el momento no se ha utilizado tal precepto constitucional con la finalidad expuesta de acometer la implantación en España de la idea de Administración única.⁴

8. Realmente no resulta fácil detectar cuáles son los fundamentos constitucionales de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única. La doctrina ha echado mano de diferentes preceptos constitucionales sin que, al menos de forma expresa, aparezca uno de ellos como la pieza clave del engranaje. Así, se han invocado indistintamente los artículos 103.1, 150.2 o 156.2, cuando no se ha recurrido al 31.2 o 149.1.18 de la CE. Pero la simple lectura de esos preceptos nos pone sobre aviso de que claramente (sin perjuicio de las conexiones que puedan entablarse entre ellos) regulan materias distintas, y que sólo indirectamente afectan al núcleo de la cuestión que estamos examinando, pues *una cosa es encontrar apoyos constitucionales para llevar a cabo la racionalización de la Administración del Estado, y otra muy distinta hallarlos para alterar el sistema de distribución de competencias ejecutivas*.

4. Si exceptuamos la Ley orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, el uso del artículo 150.2 CE ha girado siempre en relación con la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas vía transferencia, pero dentro de los márgenes previstos en el artículo 149.1 CE (sobre este tema, ver: AJA-TORNOS, 1992-1993, 185 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, 1993, 81 y ss.; MONTILLA MARTOS, 1996, 281 y ss.).

Según decíamos, el fundamento principal de la propuesta de Administración única no se sustenta, sin embargo, ni en preceptos ni en principios constitucionales concretos, sino en la formulación de un genérico *principio de subsidiariedad*. Como hemos visto, la propuesta de Administración única no significaba otra cosa que la traducción del principio de subsidiariedad al reparto competencial (FRAGA, 1993-a, 17; RODRÍGUEZ-ARANA, 1996, 187). En cualquier caso, los problemas se sitúan, no obstante, al pretender trasladar mecánicamente ese principio de subsidiariedad del ámbito comunitario (y en el que juega un papel distinto a la versión simplificada que se quiere dar de él) a un sistema peculiar de distribución de competencias ejecutivas como es el existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo primero que hay que puntualizar en relación con esa pretensión es que el sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas *desconoce* el principio de subsidiariedad. Dicho en otros términos, en el actual marco constitucional no existe una apoyatura explícita que justifique que las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas deban inspirarse en el citado principio.

9. El fundamento constitucional de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única reside principalmente en un precepto que tiene, en relación con la propia propuesta, un carácter *meramente instrumental*: el artículo 150.2 CE. La doctrina más próxima a los postulados oficiales de la propuesta ha defendido que este precepto es el mecanismo esencial para su efectividad práctica (SERNA, 1991, 112; RAJOY, 1993, 48 y ss.).

Y esta precisión resulta obvia, puesto que cualquier operación que pretenda un reconocimiento general, salvo en algunas materias, de competencias o facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas, sólo puede llevarse a efecto a través de una reforma constitucional o, en su caso, por medio del uso generalizado del artículo 150.2 CE. En este último supuesto, tal operación podría realizarse siempre y cuando se considere que cabe dentro de la *función constitucional* de ese precepto una transferencia o delegación en masa de facultades ejecutivas que pertenecen al Estado por dicción expresa del artículo 149.1 CE.

Un cierto sector doctrinal se ha posicionado en contra de ese uso generalizado del artículo 150.2 CE. El denominador común de esas críticas se sitúa en que tal uso supondría “un auténtico fraude a la Constitución” (PECES BARBA, PAREJO, AGUIAR, 1992, 32), una “alteración de la economía constitucional” (PAREJO, 1993, 301), o un cambio de modelo (ORTEGA, 1995, 145-146). Una postura intermedia, aunque más próxima a la viabilidad constitucional del uso de ese precepto, es la mantenida por Joaquín Tornos. Para este autor, la propuesta de Administración única permitiría avanzar efectivamente hacia una ejecución federalizada, utilizando para ello los instrumentos recogidos en el artículo 150.2 y, principalmente, la técnica de la delegación, pues –según sus palabras– “al proponer que se incrementen las competencias ejecutivas de las administraciones autonómicas se hace expresa referencia a *técnicas de alteración del ejercicio de la competencia, pero no a un replanteamiento del sistema de asignación de competencias propias* entre los diversos entes territoriales” (TORNOS, 1995, 136).

Se puede defender, por consiguiente, que la propuesta de Administración

única si bien no supone en principio una modificación del sistema de reparto de competencias ejecutivas (aunque todo dependerá de la profundidad que la propuesta alcance y del instrumento que se utilice), sí que representaría, en su acepción más blanda y como mínimo, una *alteración* del ejercicio de esas competencias por los entes que las tengan atribuidas según la dicción concreta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Los problemas de aplicación de ese precepto constitucional se centran, por tanto, en definir (si es que fuera factible) cuál es el complejo alcance del artículo 150.2 CE en el proceso de construcción del Estado autonómico.

10. Hay que partir del dato de que el artículo 150.2 CE se configura como una vía de *excepción* al régimen normal de atribución de competencias, pues éste se concreta, por lo común, a través de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Este mecanismo excepcional permite, no obstante, atribuir mediante ley orgánica a las Comunidades Autónomas facultades en materia de titularidad estatal con el único límite de que tales materias *por su propia naturaleza* puedan ser objeto de transferencia o delegación.

La Constitución deja, por lo demás, sin resolver la práctica totalidad de las cuestiones relacionadas con la hipotética transferencia o delegación, en su caso, pues reenvía a la ley orgánica para que sea ésta quien defina el régimen jurídico de ambas técnicas. Únicamente se estipula que, en cada caso, la ley preverá la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado, que en el caso de la delegación se ejercitarán, de acuerdo con el artículo 153 apartado b), por el Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado (ver: STC 118/1996, de 27 de junio, fj. 62).

En un encuadre dogmático, los problemas constitucionales de mayor envergadura se sitúan en la dimensión competencial de la proyección extraestatutaria de la propuesta de Administración única. Dicho en términos más sencillos: la cuestión clave radica en determinar el alcance que pueda darse al artículo 150.2 CE como vehículo de articulación de la idea. Tal como decíamos, la propuesta de Administración única tiene una innegable faz de reasignación de competencias ejecutivas que se conecta con el proceso de desarrollo del Estado autonómico. Pero el punto central estriba en saber hasta qué punto puede ser explorada esta vía sin que su uso suponga una alteración sustancial del modelo de Estado diseñado por la Constitución y los Estatutos.

El problema interpretativo del artículo 150.2 consiste, pues, en definir cuál es *la función constitucional o el juego institucional* que puede desplegar ese precepto en el desarrollo del Estado de las Autonomías. No cabe duda de que, junto al primer apartado del mismo artículo, el 150.2 es uno de los instrumentos principales que sirven para conceptualizar el modelo de Estado como abierto (LÓPEZ GUERRA, 1995, 184-185). Pero lo que sí puede ponerse en cuestión es que este instrumento pueda servir para profundizar *con carácter general* en el desarrollo del sistema autonómico, si como consecuencia de ese proceso de profundización se produce una alteración sustancial del sistema constitucional. Si se desea realizar una operación de tal calibre, habría que acudir a los instrumentos ordinarios de reforma constitucional.

En suma, la tesis que aquí se mantiene, según advertíamos, es que el artículo 150.2 CE es un *instrumento de naturaleza excepcional* de asignación de facultades o competencias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas, que *no puede pretender sustituir a la reforma constitucional ni a la reforma de los Estatutos* (ver: ARAGÓN REYES, 1993, 217; y 1994, 15). No se puede configurar, a nuestro juicio, como un *procedimiento alternativo* de la reforma constitucional, ni que su uso implique una modificación sustantiva de la reserva de competencias efectuadas en favor del Estado por el artículo 149.1 CE.

11. Ciertamente, el artículo 150.2 se trata de un mecanismo de flexibilización del sistema, que se puede aproximar conceptualmente a lo que la doctrina alemana e italiana califican como *ruptura constitucional* (MORTATI, 1976, 1236-1238; DE VERGOTTINI, 1991, 177) o también denominada *autorruptura constitucional* (ARAGÓN, 1994, 16 y ss.); pero ello no implica que tal instrumento pueda ser analizado *al margen* del sistema en el que actúa. En efecto, el citado precepto tiene, como no podía ser de otro modo, una funcionalidad dentro del esquema institucional del Título VIII de la Constitución. Y esta funcionalidad debe estar enmarcada en un uso que persiga solventar los desajustes que se producen en el sistema autonómico y en el complejo sistema de distribución de competencias; sirviendo, asimismo, para resolver problemas que surjan en el desarrollo futuro del Estado autonómico. El papel que pueda jugar el artículo 150.2 CE está directamente relacionado con el modelo de Estado derivado de la Constitución territorial; es decir, parece obvio resaltar que la opción última por un modelo de Comunidades Autónomas con *iguales* competencias, o la opción por un sistema *asimétrico* de reparto competencial, tendrá consecuencias diferentes sobre la aplicación del reiterado precepto.

12. Tal como advertíamos, esta dimensión de la propuesta de Administración única permanece hasta la fecha inédita. Y es, sin duda, importante subrayar este extremo, puesto que *la dimensión competencial o, mejor dicho, la reasignación de facultades ejecutivas es presupuesto necesario para llevar a cabo un proceso ordenado de racionalización de la estructura de la Administración del Estado*. La conexión entre ambos planos es no sólo temática sino también secuencial.

El examen de la dimensión constitucional de la propuesta nos conduce directamente a tres tipos de problemas: 1) ¿con qué grado de generalidad se puede extender el uso del artículo 150.2 CE?; 2) ¿qué tipo de facultades estatales son las que se pueden transferir o delegar en las Comunidades Autónomas sin que ello implique una modificación sustancial del modelo de Estado?; y 3) ¿qué clase de instrumento, transferencia o delegación, es el que debe utilizarse en ese empeño? Muy brevemente abordamos estas cuestiones planteadas.

Por lo que concierne al primer punto, no cabe duda de que la propuesta de Administración única, tras ciertos titubeos iniciales, pretende extender su aplicación, aunque en espacios temporales diferentes, a todas las Comunidades Autónomas. En su formulación política, por tanto, la propuesta tiene una *lectura estructural*, de aplicación general, confirmando el ejercicio de facultades ejecutivas a las Comunidades Autónomas y con vocación así de reordenar el sistema administrativo. Pero junto a esa lectura, cabe añadir una segunda dominada por

el *dato coyuntural*, derivada de la insuficiente mayoría gubernamental obtenida a partir de las elecciones del 3 de marzo de 1996 por el Partido Popular. En esta segunda lectura prima, pues, el reconocimiento de determinadas reivindicaciones de partidos nacionalistas que apoyan al Gobierno, aunque, en determinados casos, sus conquistas puedan ser también trasladadas a todas o algunas de las demás Comunidades Autónomas.⁵ Sin duda, los efectos estructurales se pueden producir también en este caso, sobre todo en la medida en la cual por ese cauce se vaya instalando entre nosotros un Estado de naturaleza asimétrica.

Los problemas son de notable complejidad cuando se trata de deslindar qué es exactamente lo que puede ser objeto de transferencia o delegación; es decir, en qué ámbitos materiales se pueden transferir o delegar facultades de titularidad estatal. Este punto ha sido considerado incluso, con evidente exageración, como “el único tema importante del artículo 150.2 CE” (GARRIDO FALLA, 1993, 18). En cualquier caso, es una cuestión sobre la que apenas se ha avanzado nada. En la presentación de la propuesta en el Parlamento de Galicia, en noviembre de 1992, se determinaban ciertos ámbitos en los cuales podría operar la transferencia y delegación, y así han sido recogidos por la doctrina que ha impulsado la propuesta (por todos, RODRÍGUEZ-ARANA, 1996, especialmente el Anexo). Pero si de verdad se pretende instrumentar la propuesta de Administración única desde el punto de vista competencial, sería preceptivo deslindar sobre qué tipo de materias se puede proyectar la transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal. Todo ello conectado, obviamente, con el proceso de racionalización del conjunto de aparatos públicos administrativos. Volveremos sobre el tema.

Y una vez delimitado lo anterior, el tercer problema que debe enfrentar la propuesta es la opción por uno de los dos instrumentos contemplados en el art. 150.2: la transferencia o la delegación; así como, adicionalmente, el tipo de facultades que se transferirían o delegarían, en su caso. La cuestión ha de centrarse, dado el desarrollo actual del Estado autonómico, en la posibilidad de transferir o delegar facultades de titularidad estatal que formen parte del núcleo de competencias reservadas a los órganos generales del Estado por el artículo 149.1 CE. En esta dirección, se debe señalar que dentro del artículo 150.2 CE cabe, a nuestro juicio, un uso que vaya dirigido a *transferir o delegar* facultades de titularidad estatal a *determinadas* Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que si se opta por un proceso de generalización de la propuesta, el cauce más apropiado constitucionalmente sería recurrir a la *técnica de delegación*, estableciendo en la Ley orgánica correspondiente el régimen jurídico de la misma. De ejercerse esta última vía, las consecuencias más palpables de su adopción radicarían en el hecho de que las competencias ejecutivas autonómicas se vieran desdobladas en dos

5. En una comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, el Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy, decía lo siguiente: “Nosotros el artículo 150.2 lo vamos a utilizar, como es natural, con la prudencia necesaria, pero le quisiera adelantar en qué temas es nuestra intención utilizarlo. En primer lugar, en todos aquellos temas que supongan un cumplimiento *de los acuerdos a los cuales hemos llegado con nuestros coaligados, y lo digo con meridiana claridad*” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, año 1996, núm. 22, sesión celebrada el 11 de junio de 1996, pág. 245). *Cursiva nuestra.*

regímenes jurídicos: a) el de las *competencias propias y transferidas*, que se ejercitarían en un régimen de autonomía política y, de seguirse los modelos actuales de transferencias, con un régimen de relativa homogeneidad en lo que afecta al ejercicio *material* de la competencia; y b) el de las *competencias o facultades delegadas*, que lo serían en un régimen de autonomía más condicionada (dependiendo, no obstante, de lo que estableciesen las leyes orgánicas de delegación), y que se podría aproximar a un sistema de *administración por encargo* (ver: art. 85 LFB; SCHNEIDER-SEIDEL, 1996).

Una de las claves de la viabilidad de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única radica precisamente en la actitud que adopten las Comunidades Autónomas más reivindicativas (y que tienen actualmente mayor capacidad de autogobierno) en relación con esas cuestiones planteadas. La disyuntiva entre *generalización* del proceso o *singularización* del mismo, la determinación de las materias transferibles o delegables, y, en fin, la opción por la transferencia o la delegación, son las encrucijadas principales en las que deberá jugar su futuro la dimensión competencial de la citada propuesta. Todo ello, no obstante, siendo conscientes de que los límites constitucionales son innegables, y que la apertura constitucional no puede llegar hasta tal grado de desarrollo que suponga la pura y simple negación de los procedimientos de reforma constitucional diseñados en el título X del texto constitucional.

No se pueden oponer, en principio, objeciones de constitucionalidad a la propuesta de Administración única, pues la adecuación o no de la misma a los parámetros constitucionales dependerá del desarrollo que se haga en cada caso; es decir, del grado de *profundización* que se le quiera imprimir. La verdad es que esta vertiente, como decíamos, permanece todavía inédita, hecho éste que supone el condicionamiento del despliegue efectivo de la segunda dimensión de la idea de Administración única: la racionalización de la Administración del Estado.

B. La propuesta de Administración Única como medio de racionalización de la Administración del Estado

13. La propuesta de Administración única tiene, asimismo, una dimensión complementaria de la anterior, y no es otra que la de racionalización de las estructuras administrativas. Esta *vertiente racionalizadora* concita fuertes consensos tanto en la clase política como en la propia doctrina. La unanimidad en este punto es casi completa. En general no se duda de que, tras más de diecisiete años de desarrollo del Estado autonómico, uno de los grandes temas pendientes es adecuar el sistema administrativo a los parámetros de un modelo de descentralización política. De hecho, los impulsores de la idea insistieron una y otra vez en que la pretensión última de la propuesta era la de evitar solapamientos y duplicidades, así como paliar en la medida de lo posible los desajustes derivados del reparto de competencias ejecutivas en el Estado autonómico.

Uno de los puntos positivos de la propuesta de Administración única consiste, sin duda, en que ésta ha sido capaz de divulgar una idea que estaba, como se ha puesto de relieve, latente en la práctica totalidad de la doctrina que se había

ocupado de esta cuestión. La reestructuración de la Administración del Estado como consecuencia del proceso de desarrollo del Estado autonómico era, además, una exigencia normativa prevista en los artículos 22 y 23 de la Ley del Proceso Autonómico. Allí se invocaban diferentes principios constitucionales (tales como el de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público) con la finalidad de justificar la necesidad de que tanto los servicios centrales como los periféricos de la Administración del Estado sufrieran un proceso de reorganización, supresión o reestructuración, en su caso. Sin embargo, como se ha reconocido, esta ley, tal vez por causas debidas a su origen, fue constantemente olvidada (TORNOS, 1995, 135; y 1996).

El hecho evidente es que la Administración del Estado, tanto central como periférica, ha sido enormemente reacia a ese necesario proceso de reorganización, puesto que tal operación suponía en última instancia un cambio funcional considerable y una pérdida de las capacidades ejecutivas que hasta entonces había venido desempeñando. El proceso de desarrollo del Estado autonómico requería, asimismo, que la estructura burocrática del Estado permeabilizara esa modificación de roles y desempeñara otro tipo de actividades, para lo cual era de primera importancia una alteración sustancial de los procesos de reclutamiento de empleados públicos, valorando una serie de aptitudes y conocimientos, principalmente en lo que afecta a la alta burocracia; era imprescindible también un cambio en la estructura de la función pública estatal, prescindiendo de los cuerpos de funcionarios dedicados al desempeño de tareas ejecutivas (o reduciéndolos a su mínima expresión); y, por último, se hacía necesario, igualmente, una sustancial modificación de la política formativa de empleados públicos, apostando decididamente por una reconversión funcional de los efectivos burocráticos existentes en la Administración del Estado. Ni que decir tiene que nada de esto se ha hecho, con lo cual la Administración del Estado pretende querer seguir siendo la misma, tanto formalmente como en sus pautas habituales de funcionamiento. Uno de los puntos de inadaptación más importantes que ofrece la Administración estatal en relación con el proceso de asentamiento del Estado autonómico radica, precisamente, en la carencia, todavía hoy, de una cultura administrativa propia de un Estado descentralizado. No sólo se trata de adaptar estructuras, sino que la clave estriba en la implantación de una *cultura de la descentralización* que signifique, también para la Administración central, una lealtad hacia el funcionamiento de los poderes territoriales, así como el reconocimiento de que es en esas instancias donde básicamente se desarrollan las actividades ejecutivas de los poderes públicos.

14. Pero la propuesta de Administración única no se limita a poner en cuestión, como ya sabemos, las disfunciones que presenta la Administración del Estado en su proceso de adecuación a un Estado de estructura compuesta. La finalidad prioritaria de la dimensión racionalizadora de la propuesta es, en cambio, su decidido apoyo a que las Comunidades Autónomas (o, en su caso, los entes locales) sean los espacios administrativos con competencias ejecutivas generales, puesto que se trata de Administraciones que se encuentran próximas al ciudadano. En palabras de Sebastián Martín-Retortillo, "los postulados de la Administración única pueden y deben entenderse como una llamada al buen sentido, en cuanto que pueden ser cauce para aligerar la pesada carga de nuestra

organización administrativa en la que, en general, el despilfarro y la ineficacia son sus notas más características" (MARTÍN-RETORTILLO, S., 1996, 2201).

Los problemas, pues, se centran en la innegable conexión que existe entre reforma administrativa y alteración del cuadro de reparto de competencias ejecutivas, pues no se debe olvidar que, en puridad, la racionalización del sistema administrativo exige, en primer lugar, un reconocimiento efectivo vía traspaso de las competencias ejecutivas que les han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas por el bloque de la constitucionalidad y la correspondiente adecuación de la Administración del Estado a esas premisas; pero, ante todo, se requiere, en segundo lugar, una reasignación de facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas con la finalidad de convertir a éstas en las Administraciones con competencia general en el ámbito ejecutivo, consiguiéndose con ello la racionalización en profundidad del sistema administrativo en su conjunto. En otras palabras, la *ratio* última de la propuesta de Administración única implica que la reasignación de facultades ejecutivas es un *prius* a la verdadera reforma de la Administración del Estado.

Ciertamente una de las justificaciones más recurrentes de la propuesta era la de que el sistema provocaba duplicidades y solapamientos. No es momento aquí de examinar las peculiaridades del sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, se debe apuntar que las pretendidas duplicidades y solapamientos, sin perjuicio de que existan, no son tantas ni tan graves como frecuentemente se afirma. No obstante, la única vía para avanzar algo en ese proceso de racionalización descrito, adecuando el reparto de competencias a la planta de las administraciones, sería la de realizar un estudio analítico en profundidad que nos describiera materia por materia cuáles son las actuaciones ejecutivas que desempeñan actualmente tanto la Administración del Estado (central o periférica) como las Administraciones autonómicas y locales.

15. A pesar de su fuerte impulso político, tampoco la propuesta se ha concretado en excesivas realizaciones en lo que afecta a su dimensión racionalizadora. Bien es cierto que, al menos formalmente, la idea de Administración única ha adquirido un tibio reflejo normativo. En efecto, la exposición de motivos de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, en lo sucesivo),⁶ recoge que, en aras a adecuar la estructura de la Administración del Estado al desarrollo del Estado autonómico, "resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la *Administración Única o Común* de forma que el protagonismo administrativo en el territorio lo tenga la administración autonómica, que *también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado*, a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución".

6. La LOFAGE ha sido definitivamente aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados de 13 de marzo de 1997. El texto con el que aquí se ha trabajado es el recogido en el Dictamen de la Comisión de Interior y Función Pública del Senado (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, VI Legislatura, Serie II, 21 de febrero de 1997, número 7 (f)*).

La meta de la reestructuración de la Administración del Estado no era nueva. La Ley del Proceso Autonómico de 1983 la recogía expresamente, como así lo recuerda, por otro lado, la propia exposición de motivos de la LOFAGE. Esta ley, por su parte, contempla determinadas previsiones dirigidas a reordenar la Administración periférica del Estado, algunas de ellas en conexión con el objeto que examinamos. El artículo 30 afirma que la Administración periférica del Estado adecuará su funcionamiento a los principios de eficacia y economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar duplicidades, y, “consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones Locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas”. En ese proceso de reestructuración de la Administración periférica, son los Delegados del Gobierno, según contempla el artículo 25 de la LOFAGE, quienes propondrán las medidas previstas para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 30.

De lo expuesto bien se puede advertir que todo va a depender, una vez más, del *desarrollo* que se haga de la citada propuesta, pues de nuevo hay una remisión genérica a las hipotéticas transferencias o delegaciones que, en su caso, se efectúen; es decir, la dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración única se configura esencialmente como una *dimensión dinámica*, condicionada en todo caso a la evolución del propio Estado autonómico. Por eso es muy importante no confundir la propuesta de Administración única exclusivamente con la reforma de la Administración del Estado (sea central o periférica), pues esa hipotética identificación (que en algún caso se está haciendo en el discurso político y por los medios de comunicación social) representa lo que podemos denominar como *versión pobre de la propuesta de Administración única*. En consecuencia, sin transferencia o delegación de facultades ejecutivas a las Comunidades Autónomas no puede hablarse propiamente de aplicación de la propuesta de Administración única, solamente cabrá hacer mención a un proceso de reestructuración o adecuación de la Administración del Estado a los presupuestos de desarrollo del Estado autonómico. Pero este último punto no es más que una consecuencia necesaria del proceso autonómico (es decir, de la aplicación del propio bloque de la constitucionalidad), en ningún caso se trata de la puesta en práctica de una idea que en su planteamiento y desarrollo persigue otras finalidades cualitativamente distintas.

16. La articulación efectiva de la dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración única exige, asimismo, un sistema administrativo vertebrado sobre unas pautas de funcionamiento de carácter coordinado. El efecto último de la profundización de la propuesta supone, sin duda, un fortalecimiento ejecutivo de los niveles administrativos inferiores (Administraciones autonómicas y locales), lo que implica que las políticas públicas se fracturen en distintas unidades de ejecución. El sistema, por tanto, requiere unas dosis más altas de integración y cooperación que las que actualmente posee, así como de coordinación y colaboración (ALBERTÍ, 1993, 233 y ss.; ver, asimismo, *Documentación Administrativa* núm. 240, dedicado monográficamente al “principio de cooperación”).

El sistema administrativo puede, a fin de cuentas, intentar articularse a través de una *instancia administrativa* que actúe como administración ordinaria, común, preferente o dominante, pero difícilmente podrá ser calificado de sistema si no está estructurado con unas reglas, pautas de funcionamiento, una actuación coordinada y una recíproca lealtad en el ejercicio de las competencias. A pesar de que las técnicas de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas han tenido un notable incremento en estos últimos años, las Administraciones públicas siguen viviendo todavía unas a espaldas de las otras, y con una concepción predominante sesgada hacia la patrimonialización del ejercicio de sus competencias. En este contexto es muy difícil impulsar políticas activas de coordinación entre las organizaciones públicas. En un reciente trabajo, Les Metcalfe, ha expuesto que la eficacia de los niveles más elevados de coordinación depende de la eficacia de los niveles más bajos "tales como la comunicación y las consultas, así como de la buena voluntad de las organizaciones para asegurar que sean evitadas divergencias políticas abiertas" (METCALFE, 1995, 34).

Cuando fallan, como es nuestro caso, las capacidades más bajas del sistema de coordinación, el recurso último que queda es arbitrar los mecanismos de supervisión allí donde existan. Pero como es conocido, en el federalismo actual los mecanismos de supervisión apenas son utilizados, pues se sustituyen por la lealtad al sistema y por técnicas de cooperación. La lección que puede extraerse de todo lo anterior resulta obvia: difícilmente podrá avanzar la propuesta de Administración única si no se camina paralelamente hacia un sistema más integrado de funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

17. Hay que hacer mención, por último, a que la propuesta de Administración única emerge en pleno apogeo en nuestro país del *paradigma de la modernización de la administración pública*. Esta cuestión se observa nítidamente desde el momento en el cual en las diferentes versiones de la propuesta se utiliza un conjunto de herramientas conceptuales que tienen cierta familiaridad con el mundo de la gestión pública. Se debe, pues, poner de relieve el hecho de que, en cierta medida, la propuesta de Administración única se encuentra asimismo permeabilizada por las corrientes de mejora de la gestión pública que invaden nuestro entorno administrativo desde finales de la década de los ochenta y primeros de los noventa. A fortalecer esta tendencia coadyuva, igualmente, la necesidad que tiene el sector público en estos últimos años de limitar el crecimiento del gasto público y dotarse de organizaciones que funcionen de modo eficiente.

Esta *perspectiva micro* de la propuesta tiene, sin embargo, una importancia nada desdeñable, puesto que conecta el despliegue de la misma con el destinatario último de la acción de los poderes públicos: el ciudadano. La mejora del servicio público produce, sin duda, un fortalecimiento de la legitimidad de los aparatos administrativos, que se obtiene fundamentalmente a través de una mayor confianza de los ciudadanos en el modo y manera de ejercer sus responsabilidades por parte de las diferentes administraciones públicas. En esta dirección cabe incluir, por ejemplo, el artículo 10 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que prevé la realización de convenios entre las Administraciones públicas con el fin de ofrecer a los ciudadanos información de todas ellas e, incluso, contempla la creación de oficinas integradas de información con participación de varias

Administraciones públicas. Este sistema de atención integrada o de *ventanilla única* ha sido también trasladado, como luego veremos, al ámbito *intracomunitario* por parte de la legislación de diferentes Comunidades Autónomas.

IV. LA PROYECCIÓN INTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

A. La dimensión competencial: el papel de las Administraciones Locales en la concreción de la propuesta

18. En el momento de resumir el contenido de la propuesta de Administración única hemos podido comprobar cómo ésta dejaba en un plano residual todo lo concerniente a la proyección intracomunitaria del problema. Sorprende esa relativa marginación del nivel local en la articulación definitiva de la propuesta, sobre todo si se tiene en cuenta que el principio inspirador de la misma es, precisamente, el de *subsidiariedad*; principio éste de carácter complejo, ambivalente o poliédrico, como también se ha dicho (ORTEGA, 1996, 602; ALBANESE, 1994, 57), pero que en una de sus acepciones clásicas supone reconocer que el ejercicio de las competencias por los poderes públicos debe residir en la instancia más próxima a los ciudadanos. De aceptarse esta lectura del citado principio, no cabe duda de que la propuesta de Administración única tendría que prestar más atención al hecho local, al margen de que se atempere este dato con las posibilidades efectivas que ofrezca cada instancia local para el correcto desempeño de las competencias asignadas.

El principio de subsidiariedad, sin hallarse expresamente enunciado en nuestro ordenamiento constitucional o normativo, sí que encuentra apoyos normativos que abundan en la idea de que la Administración local es el nivel de gobierno que preferentemente debe intervenir en los asuntos que afecten a los ciudadanos. Baste con traer aquí a colación el artículo 4, párrafo 3, de la Carta Europea de Autonomía Local, o los artículos 2 y 28 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

Bien es cierto que el reconocimiento de las competencias locales depende, en última instancia, de la legislación sectorial del Estado y de la de las Comunidades Autónomas, pero esa atribución debe estar inspirada en los criterios de fomentar la máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos y de otorgar la competencia en función de la capacidad de gestión de la entidad respectiva. Y es en este último punto donde los problemas se acumulan, pues como es conocido nuestro sistema de administraciones locales se caracteriza por su enorme fragmentación, así como por las excesivas diferencias en cuanto a dimensiones, recursos y población de las diferentes entidades que conforman el espacio local (ver: FANLO LORAS, 1996, 241 y ss.). De ahí que no quepa extrañarse que se hable, por ejemplo, de una "administración local pulverizada" (MUÑOZ MACHADO, 1984, 205).

19. Si hay algo que caracteriza a los sistemas administrativos internos de las diferentes Comunidades Autónomas es que se trata de *sistemas de geometría variable*. En efecto, no hay un sistema único de articulación entre la Admi-

nistración de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Y no lo hay porque las realidades geográficas, demográficas e históricas, son muy diferentes entre unos y otros territorios. En la proyección intracomunitaria de la propuesta de Administración única hay que partir del dato de que no se puede establecer, en ningún caso, un modelo homogéneo. Las distintas realidades de las Comunidades Autónomas complican notablemente el diseño de un modelo común. Así, resulta meridianamente claro que, en este ámbito, la propuesta de Administración única debe ser calificada como *una propuesta variable*.

En determinadas Comunidades Autónomas cuya organización territorial es peculiar, como son los casos del País Vasco, Canarias o Baleares, la Administración única, preferente, común u ordinaria (utilícese la expresión que se quiera) debería girar, principalmente, en torno al escalón intermedio: las Diputaciones Forales en el caso vasco, los Cabildos Insulares en Canarias o los Consejos Insulares en Baleares. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, a pesar de las constantes referencias estatutarias a los mecanismos de Administración indirecta (transferencia, delegación o, en su caso, gestión ordinaria de los servicios autonómicos por la instancia provincial), la realidad actual nos muestra una escasísima o nula utilización de esas técnicas y un fortalecimiento paulatino del escalón autonómico, en detrimento del nivel provincial y local. En las Comunidades uniprovinciales, por su parte, la proyección interna de la propuesta, salvo algún caso singular, apenas ha recibido siquiera reflejo normativo.

20. Desde la perspectiva competencial intracomunitaria, lo primero que sorprende al analista es, sin duda, la proliferación formal de técnicas y la densidad de las regulaciones jurídicas, máxime si se piensa que toda esa inflación normativa no ha tenido, por lo común, una correspondencia en su aplicación práctica. Efectivamente, no son sólo las regulaciones estatutarias las que se refieren a las técnicas de transferencia, delegación o gestión ordinaria de los servicios autonómicos por los entes locales, sino que son también las normas estatales y autonómicas las que han desarrollado (u omitido, en algunos casos) esas técnicas. Así, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en su Título II estableció una detallada y sistemática regulación que articulaba, aunque con carácter marcadamente dispositivo, las relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales a través de las técnicas de transferencia, delegación y gestión ordinaria de servicios autonómicos. Por su parte, la Ley de Bases de Régimen Local volvió a insistir en algunas de estas técnicas (no en todas, pues omitió la transferencia) en los artículos 7, 27 y 37, incidiendo mucho más en la figura de la delegación, cuyo régimen jurídico, al igual que sucediera en la Ley del Proceso Autonómico, aparece sumamente detallado. Finalmente, ha sido la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas la que ha concretado en cada caso el régimen jurídico de todas y cada una de las técnicas enunciadas, aunque, por lo común, se ha detenido en la regulación de la técnica de delegación. En suma, muchos y detallados regímenes jurídicos para un uso más que moderado.

21. Tras este breve repaso, es oportuno indicar, en primer lugar, que, a pesar de encontrarse recogida en diferentes regulaciones estatutarias y en leyes del

Estado, la *técnica de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las Diputaciones provinciales* ha sido frecuentemente ignorada por el legislador autonómico. En Andalucía fue reconocida inicialmente en la Ley de 1 de junio de 1983 de Ordenación Territorial de Andalucía (LOTA), para luego ser omitida en la Ley 11/1987, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales (ver: BARNÉS, 1988, 109). En Aragón, esta técnica fue obviada, asimismo, en la Ley 8/1985, de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones, y eliminada definitivamente en la reciente reforma estatutaria aprobada por Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (ver: art. 44.3). En Castilla y León, sin embargo, el artículo 11 de la Ley 6/1986, reguladora de las relaciones entre las Comunidades de Castilla y León y las Entidades Locales, procede a refundir dentro de la técnica de la delegación “dos instrumentos nítidamente diferenciados en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía, la delegación y la encomienda o gestión asignada” (QUINTANA LÓPEZ, 1996, 161).

Como se ha reconocido en reiteradas ocasiones, esta técnica de la gestión ordinaria encuentra su fundamento en el artículo 118 de la Constitución italiana, y se caracteriza porque se produce una colaboración burocrática entre las dos administraciones (la que presta la gestión y a la que pertenece la competencia), pero que, dada la intensificación de la dirección y control, se llega inclusive a calificar como “jerarquía anómala” o “jerarquía funcional” (MUÑOZ MACHADO, 1984, 231; ORTEGA, 1991, 97-98; BASSOLS, 1996, 425). La verdad es que el fracaso generalizado de esta técnica puede obedecer a que la misma, conforme ha reconocido Antonio Embid, “supone un desconocimiento absoluto de lo que puedan ser las relaciones entre dos entes orientados por el principio de autonomía”; puesto que su efectiva y generalizada aplicación significaría convertir a la Administración autonómica –a juicio de este autor– en “un mero ente de planificación, de programación y coordinación a nivel superior que no creo que sea, precisamente, lo que se desprenda de las competencias constitucionales y estatutarias de las Comunidades Autónomas” (EMPID, 1996, 140). Esta técnica ha pasado, así pues, a tener la consideración de instrumento en completo desuso. El fracaso de la Administración indirecta, como luego veremos, adquiere carta de naturaleza en este dato.

22. Si exceptuamos el supuesto singular del País Vasco (donde no hay exactamente una transferencia, sino una atribución plena de competencias) y los casos, también singulares, de las Islas Baleares y de Canarias, en el resto de Comunidades Autónomas la técnica de la *transferencia de competencias en favor de los entes locales* apenas si ha recibido alguna atención especial (se puede exceptuar, tal vez, el caso de Castilla y León).

En cambio, donde más esfuerzos normativos han desplegado las Comunidades Autónomas ha sido en la determinación del mecanismo de coordinación y, por lo que a nosotros importa, del régimen jurídico de la delegación, que aparece así regulado con perfiles muy acabados. No obstante, el problema se reproduce: las Comunidades Autónomas han echado mano de esta técnica con excesiva prudencia y no poco temor. Las delegaciones actuadas por algunas Comunidades Autónomas en favor de los entes locales (y aquí, una vez más,

sobresale en relación al resto el caso de Castilla y León) distan mucho de configurar un cuadro de relaciones que se sustente en el reiteradamente invocado principio de subsidiariedad.

23. La conclusión no puede ser más evidente. En los sistemas administrativos intracomunitarios no hay, salvo pequeños destellos, nada que se aproxime ni por asomo a los planteamientos de la Administración única en lo que afecta al modo y manera de distribuir internamente las competencias de índole ejecutivo. Parece detectarse, como reconoce Tomás Font en este mismo *Informe*, un fracaso definitivo de la Administración indirecta como medio de gestión de las competencias autonómicas. En todo caso, lo que sí se advierte es una marginación absoluta de la técnica de gestión de los servicios autonómicos por parte de las Diputaciones provinciales, mientras que en las otras técnicas (transferencia y delegación) lo que existe es una manifiesta infrautilización de esas figuras en el plano interno. Las Comunidades Autónomas han preferido vertebrar, por tanto, una Administración autonómica de corte binario, con unos potentes servicios centrales y una red periférica que se proyecta por todo el territorio. Y aquí las excepciones (salvo los casos singulares citados) son de hecho inexistentes. Las últimas reformas realizadas en las Comunidades Autónomas de Aragón, Andalucía y Comunidad valenciana, que apuestan por el reforzamiento de la Administración periférica, así lo confirman.

Las posibles soluciones a este estado de cosas pasan preceptivamente por el fortalecimiento de la instancia local, siendo necesario para ello realizar un estudio sosegado en cada caso de las materias que puede ser transferibles o delegables a las entidades locales. Se debe establecer un umbral mínimo en función de tramos de población y de recursos (financieros, personales y materiales) disponibles, así como tener en cuenta las capacidades de gestión que ofrecen las entidades locales para ejercer determinadas competencias delegadas o transferidas (CARRO, 1996, 317). Posiblemente la disección material que se haga deba partir por reconocer que, como expuso Koldo Echebarría, en algunos casos, como son los sistemas integrados de prestación de servicios (sanidad, educación, justicia o policía), resulta más complejo transferir o delegar la gestión a las entidades locales; mientras que en otros, como pueden ser las funciones promocionales o de fomento (en actividades económicas, de bienestar social, deportivas o culturales, etc.), las Administraciones locales podrían jugar un papel de primera importancia como Administración ordinaria o preferente (ECHEBARRÍA, 1995, 647-648). Tal vez una posible solución, barajada con éxito al parecer en determinadas Comunidades Autónomas, es la utilización de *fórmulas consorciales* como vehículo de respeto de las competencias de cada instancia administrativa, pero también como cauce de intervención de todos los agentes institucionales en la puesta en práctica de determinadas políticas públicas. En este sentido, la fórmula del Consorcio se articula como un mecanismo cooperativo de carácter voluntario, mediante el cual todas las instancias interesadas participan en la toma de decisiones y no supone, en principio, limitación de competencias de unas Administraciones públicas en favor de otros entes miembros (ver: NIETO GARRIDO, 1996, 340-341; MIR BAGÓ, 1995, 296-299).

B. La dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración Única en su proyección intracomunitaria

24. Parece claro que uno de los grandes temas pendientes del Estado de las Autonomías, como se advirtiera en su día, sigue siendo efectivamente cómo articular las relaciones administrativas de carácter intracomunitario (MUÑOZ MACHADO, 1984; 1988, 234-235). De las dos opciones básicas de construcción del sistema administrativo de las Comunidades Autónomas, es decir, la de configurar un sistema tradicional binario (con unos potentes servicios centrales y una red periférica) o la de perfilar un modelo que se apoyara en la Administración indirecta, el sistema actual se ha inclinado descaradamente hacia la primera fórmula (TORNOS, 1991, 247; ARGULLOL, 1991, 3449 y ss.). Esto ha supuesto, como es obvio, una reproducción mimética de la estructura heredada de la Administración del Estado y una actitud de manifiesto recelo a la cesión de competencias de la Administración de las Comunidades Autónomas a las entidades locales.

Hay que ser conscientes de que esa descentralización interna no es fácil. Por un lado, están los problemas estructurales que dificultan ese proceso: la forma de realizarse los trasposos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la cultura administrativa y los hábitos organizativos heredados de la Administración del Estado, así como la propia inercia administrativa, han complicado sobremanera la introducción de actuaciones nuevas que supusieran una ruptura con el marco anterior (ESTEVE PARDO, 1991, 217 y ss.; LÓPEZ-MEDEL, 1994, 134). Por otro lado, se encuentran las cuestiones derivadas de la formación de una Administración de nuevo cuño; es decir, la emergencia de las Administraciones autonómicas requería, necesariamente, un fortalecimiento inicial de éstas con la finalidad de abrirse hueco entre dos estructuras administrativas consolidadas, una fuerte (la Administración del Estado) y otra débil (las Administraciones locales). Aquí pueden estar algunas de las claves de la resistencia inicial de las Comunidades Autónomas a descentralizar sus ámbitos competenciales. No obstante, si ese proceder tuvo alguna explicación histórica, condicionada al crecimiento e implantación del poder administrativo autonómico, parece que hoy en día ha perdido su sentido: las Administraciones autonómicas se encuentran plenamente enraizadas y disponen de un marco de poderes crecientes.

25. Pero los factores que más han frenado los procesos de descentralización interna de las Comunidades Autónomas son, en cambio, de otra índole. Y entre ellos cabe destacar la proyección política que el tema tiene. Como reconoció Joaquín Tornos, *la ejecución* es una manifestación importante del ejercicio del poder (TORNOS, 1995, 139); el ciudadano normalmente siente el poder a través del contacto epidérmico con la Administración que le presta el servicio, le autoriza una actividad, le sanciona o le otorga una subvención. Por ello, en el proceso político-administrativo es de crucial importancia el *momento ejecutivo*; esto es, quién es la instancia administrativa que actúa directamente ante los ciudadanos.

Tampoco puede perderse de vista el dato de que las Comunidades Autónomas disponen de unos marcos de intervención normativa limitados material-

mente y, en ocasiones, de difícil articulación (por la complejidad inherente derivada del propio sistema de distribución de competencias). Y la consecuencia de ello es evidente: las restricciones y dificultades de activar la capacidad normativa fomentan que las Comunidades Autónomas se replieguen más aún sobre la función ejecutiva y se muestren muy reticentes a trasladar el ejercicio de esa función a otras instancias administrativas, pues en los sistemas autonómicos se puede detectar un cierto "horror al vacío" o, si se prefiere, una vaga idea de que ante la pérdida de las competencias de ejecución se evaporará uno de los ejes centrales del autogobierno. En suma, la ejecución es ejercicio directo del poder; de ahí se explica que las Comunidades Autónomas hayan reinventado una suerte de *nuevo centralismo* en pequeña escala, resistiéndose numantamente a cualquier proceso de descentralización de cierta profundidad.

También los escenarios políticos cambiantes coadyuvan a esa resistencia de las Comunidades Autónomas a la descentralización. La diferente procedencia política de quienes gobiernan en la Comunidad Autónoma y en las entidades locales, así como la falta de sintonía política entre dirigentes (aún del mismo partido) autonómicos y locales, añade un factor adicional de complejidad a esa necesaria operación de descentralización administrativa.

La verdad es que, como acertadamente se ha expuesto, la utilización de los aparatos administrativos de las Diputaciones y de los Ayuntamientos (o incluso la creación de entidades locales *ad hoc*) por parte de las Comunidades Autónomas, es un capítulo que está todavía por escribir (ORTEGA, 1991, 334). Se puede decir que en este tema hay una ingente tarea por desarrollar, así como numerosos caminos aún inexplorados o, al menos, poco frecuentados. La paradoja consiste, como hemos visto, en que frente a la existencia de un denso y completo marco jurídico que regula la descentralización, apenas nada de esto se está llevando a la práctica. Ni siquiera en la Comunidad Autónoma de Galicia, donde la propuesta de Administración única nace, se ha avanzado un ápice en su concreción efectiva en el ámbito interno (CARBALLEIRA, 1996, 74).

26. Dentro de la dimensión racionalizadora intracomunitaria de la propuesta de Administración única hay que hacer mención aquí también a una concreción modesta, que podemos denominar también como *perspectiva micro*, y que está ligada a lo que se conoce como *procesos de modernización* de las Administraciones públicas. En este punto, las Administraciones autonómicas (y, en menor medida, las Administraciones locales) han aplicado diferentes programas de modernización, en algunos de los cuales se incluían expresamente cuestiones relacionadas con aspectos vinculados a la propuesta de Administración única. En ese apartado hay que citar, por ejemplo, todas las medidas dirigidas al replanteamiento de la red periférica de las Administraciones autonómicas y al fortalecimiento de la capacidad ejecutiva de los entes locales. También dentro de esas iniciativas se deben englobar todas las experiencias encaminadas a la creación de servicios integrados de información y atención al ciudadano, que se encuadran dentro de la denominada *ventanilla única*, así como otras iniciativas que persiguen la misma finalidad; es decir, facilitar al ciudadano la información y gestión de sus propios asuntos con la Administración pública, aproximando ésta y evitándole, en la medida de lo posible, los complejos procedimientos deri-

vados de la densidad burocrática existente y de los diferentes niveles administrativos.

Tal vez por influjo de un diluido y fracasado Plan de Modernización de la Administración del Estado de 1992 (ver: NIETO, 1992 y 1996), o tal vez incluso como efecto reflejo de otros procesos modernizadores en el sector público de países de nuestro entorno, lo cierto es que varias Comunidades Autónomas han puesto en marcha diferentes programas dirigidos a la racionalización de sus aparatos administrativos, y en los que ocupa un lugar destacado una serie de iniciativas tendentes a fomentar la descentralización o, cuando menos, el establecimiento de unidades integradas de información y atención al público (ECHEBARRÍA, 1995, 638 y ss.). En 1992 se ponía en marcha el Plan de Modernización de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. También en 1992 se aprobaba en el Parlamento del País Vasco un Informe sobre estrategia de "racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco", que creaba una Comisión Interdepartamental para tales fines (CORAME). En 1993 esa Comisión elaboró el importante documento titulado *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno vasco*, que recogía 47 medidas dirigidas a modernizar la Administración autónoma vasca (ECHEBARRÍA, 1994; CASTELLS-SAIZ ARNAIZ, 1994, 429 y ss.); entre esas Medidas se establecía una (la número 14) que abogaba precisamente por la reorganización de las Delegaciones territoriales del Gobierno Vasco y la atribución de la prestación de servicios a Diputaciones y Ayuntamientos (a pesar de anunciarse en las Leyes de Presupuestos para 1996 y 1997, una reorganización de tales Delegaciones, basándose en criterios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia, en realidad apenas se ha avanzado en este terreno).

En algunas Comunidades Autónomas se establecieron diferentes órganos colegiados cuya finalidad era preparar procesos de reforma en la Administración pública (Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, etc.). En otras Comunidades se han aprobado programas específicos de modernización del sector público. Así, por ejemplo, en 1995 se puso en marcha en Aragón un Plan de Renovación y Modernización; en La Rioja, el Plan de Modernización ha conocido sus primeras aplicaciones, entre las que destaca la puesta en marcha de un sistema de *ventanilla única*; la misma experiencia se ha llevado a cabo en Murcia a través del Plan de Calidad de Servicios Públicos de la Administración Pública de la Región, que incluso ha sido formalizado a través de la creación de una Comisión de Elaboración e Impulso de dicho Plan; y, por último, la Comunidad de Madrid ha establecido recientemente un servicio público de *teléfono único*, que atiende todas las llamadas de urgencia de la Comunidad de Madrid.

Todas estas iniciativas, que podemos considerar como una *expresión modesta de la vertiente racionalizadora* de la propuesta de Administración única, encuentran reflejo en otras experiencias de oficinas integradas puestas en marcha por la Xunta de Galicia, la Generalitat de Cataluña, o determinados municipios (Barcelona, Valladolid, Vitoria-Gasteiz, etc.), y sin duda coadyuvan a dar una mayor legitimación por la eficacia a nuestras Administraciones públicas, facilitando a los ciudadanos la obtención de información y una tramitación más ágil de sus asuntos administrativos.

27. En esta vertiente *micro* es donde la propuesta puede ofrecer mejores rendimientos a corto plazo. Todas las medidas dirigidas a racionalizar la actuación de las Administraciones públicas, simplificar sus procedimientos, arbitrar mecanismos de información integrada, serán siempre bien recibidas por el destinatario último de la acción pública. En todo caso, puede ser oportuno impulsar algunos mecanismos que fortalezcan esa política de modernización de las Administraciones públicas autonómicas y locales. En esa dirección, posiblemente sería un buen cauce establecer *un intercambio permanente e institucionalizado de experiencias de modernización administrativa*; es decir, las Comunidades Autónomas (así como las entidades locales) están desplegando innumerables esfuerzos en estos ámbitos, que se realizan individualmente y sin apenas contrastar diagnósticos y experiencias. Lo que aquí se sugiere no es otra cosa que articular un espacio institucional permanente de cooperación entre Comunidades Autónomas que sirva como instrumento de avance de la propuesta de Administración única en su vertiente racionalizadora, pero que podría ser asimismo un lugar de discusión y sensibilización en la apuesta por la descentralización política y administrativa del Estado Autonómico.

Bien es cierto que para llevar a cabo esa sugerencia sería interesante que las propias Administraciones Autonómicas coordinaran previamente sus políticas de modernización y simplificación con las entidades locales de sus respectivos ámbitos. Pero en este campo hay un enorme terreno de innovación todavía no explorado. La utilización de mecanismos de cooperación interautonómica sería una buena fórmula para ahondar en cuestiones que están directamente relacionadas con la apuesta por configurar sistemas más racionales de funcionamiento de las Administraciones públicas en un modelo descentralizado. Se podrían, por ejemplo, adoptar políticas formativas comunes, sobre todo que girasen en torno a productos de calidad y dirigidas a formar directivos públicos; se podrían, asimismo, establecer grupos de trabajo interautonómicos que estudiaran la aplicación de la dimensión competencial y racionalizadora en el ámbito interno de las Comunidades Autónomas; y se podrían, por último, articular propuestas organizativas que pudiesen ser trasladadas (previas las correspondientes adaptaciones) al plano interno de cada Comunidad.

La idea que alumbra todas estas iniciativas no es otra que la de quebrar, en la medida de lo posible, una tendencia claramente negativa a la formación de subsistemas político-administrativos cerrados sobre sí mismos. La socialización de valores comunes, el intercambio de experiencias entre las élites políticas y la alta burocracia, la economía de esfuerzos, en definitiva, deben redundar en una mejora del producto final del modelo en su conjunto y, asimismo, de cada caso en particular. La apuesta por un sistema de cooperación interautonómica en este ámbito supondría, asimismo, superar los recelos existentes desde determinadas Comunidades cuando la Administración del Estado entra en escena. Debe ser, por tanto, un proceso que se impulse desde el escalón autonómico y que persiga el establecimiento de una fórmula de colaboración horizontal en temas de Administración pública. Aunque puedan parecer lejanos a la idea de Administración única, todos estos elementos tienen una conexión evidente con la propuesta, pues difícilmente ésta puede funcionar en un Estado compuesto si no es en el marco de un sistema administrativo que esté articulado en torno a la cooperación entre sus diferentes niveles de gobierno.

V. FINAL: EL INCIERTO FUTURO DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

28. A estas alturas está meridianamente claro que la idea de una única Administración pública con competencias ejecutivas generales es, sencillamente, algo irrealizable en el actual marco constitucional. Los mismos promotores de la propuesta son plenamente conscientes de ello. En cambio, lo que sí parece factible es que las funciones ejecutivas de las Administraciones públicas sean desempeñadas preferentemente por los niveles de gobierno más próximos al ciudadano, teniendo siempre en cuenta la capacidad de gestión que cada Administración pública ofrezca.

En cualquier caso, la verdadera puesta en marcha de la propuesta de Administración única (es decir, como propuesta de desarrollo político del Estado autonómico) exige necesariamente una reasignación de competencias ejecutivas entre las diferentes Administraciones públicas que apueste por la descentralización en favor de los niveles inferiores. En el plano de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas su efectividad se encuentra condicionada a una operación de ingeniería constitucional (a través del artículo 150.2 CE) en virtud de la cual se transfieran o deleguen a las Comunidades Autónomas facultades ejecutivas o de gestión de titularidad estatal. Esta actuación requiere un estudio previo, muy detallado y preciso, sobre cuáles son las materias que, en su caso, se transferirán o delegarán, así como de cuáles serán los efectos que tales alteraciones pueden tener en los equilibrios de poder del sistema político-administrativo. En el plano interno de relaciones entre Comunidades Autónomas y entidades locales, las operaciones de traslado competencial ofrecen menos dificultades formales pero encuentran innumerables trabas materiales. Las Comunidades Autónomas se niegan, por lo común, a reconocer el ejercicio de amplias facultades ejecutivas en favor de los entes locales. En este punto el terreno está prácticamente virgen para llevar a cabo todas las experiencias que se quieran.

29. La vertiente competencial de la propuesta de Administración única, tanto en su proyección extracomunitaria como intracomunitaria, se encuentra, sin embargo, en un estado de práctica hibernación. No se atisban elementos de cambio. Frente al impulso inicial de la propuesta en esa dirección, todo apunta a que el Gobierno no va a acometer a corto plazo ningún proceso que profundice en la descentralización político-administrativa utilizando para ello los instrumentos previstos en el artículo 150.2 CE, al menos por lo que concierne a su uso generalizado. En este punto se ha impuesto una política de enorme prudencia que contradice, de todos modos, la filosofía de partida de la propuesta de Administración única. Es más, de las últimas declaraciones de los responsables políticos recogidas en la prensa se puede detectar un cierto arrinconamiento de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única, que está pasando así a transformarse en un objetivo programático sin ninguna plasmación concreta.

Si el panorama no es muy halagüeño en el plano externo, en su proyección interna las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones citadas, no han dado ningún paso firme que se incline sinceramente hacia una descentralización en

favor de la instancia local. El Pacto Local que aboga por transformar a la Administración local en el nivel común u ordinario de las Administraciones públicas, no ha recibido, hasta la fecha, ningún impulso efectivo. En este punto las Comunidades Autónomas están atrapadas en sus propias contradicciones, pues por un lado exigen del Estado una descentralización real, mientras que por otro coartan una y otra vez los procesos internos de descentralización en favor de las entidades locales.

30. Las únicas concreciones de la propuesta de Administración única se han limitado, como hemos visto, a las medidas adoptadas en la vertiente racionalizadora u organizativa. Esta es la vertiente que, paradójicamente, emerge como vertiente dominante en el futuro de la propuesta, y que en el diseño inicial tenía en cambio un carácter instrumental o secundario. Por sí sola se trata, en efecto, de una perspectiva enormemente estrecha de lo que es en sí la idea-fuerza de Administración única, en cuanto que si no se conecta previamente con una reasignación de las facultades ejecutivas de los diferentes niveles administrativos, así como con un fortalecimiento de los niveles inferiores, la dimensión racionalizadora se limita a proponer un conjunto de medidas que tienen por objetivo mejorar la gestión de *una* Administración pública. Sin negar sus virtualidades, tal perspectiva se puede calificar, sin embargo, como una *aplicación pobre o limitada* de la propuesta de Administración única, que amputa sus elementos más vinculados con el desarrollo del Estado autonómico, y que se ocupa, por el contrario, de las cuestiones de índole más doméstico.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E., TORNOS, J. (1993): "La Ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución", *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- ALBANESE, F. (1994): "El proceso de descentralización desde la perspectiva del Consejo de Europa", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40-II
- ALBERTÍ, E. (1993): "Estado autonómico e integración política", *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- ARAGÓN REYES, M. (1993): "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- ARAGÓN REYES, M. (1994): "La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 42
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1985): "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 15
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1989): "Acotaciones generales sobre las funciones ejecutivas de la Generalitat", *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1991): "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, volumen IV, Madrid

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (1993): "Administración única y Estado autonómico", *Administración única*, Santiago de Compostela
- BARNÉS, J. (1988): "Descentralización y desconcentración en Andalucía", *Documentación Administrativa* núm. 214
- BARNÉS, J., coord. (1993): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid
- BARNÉS, J. (1994): "El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones Europeas", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* núm. 5
- BASSOLS COMA, M. (1996): "Las Diputaciones Provinciales a los diez años de la Ley de Bases de Régimen Local. Experiencias y perspectivas", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- BAYONA ROCAMORA, A. (1988): "Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Catalunya", *Documentación Administrativa* núm. 214
- BLANCO VALDÉS, R. (1993): "Informe sobre la actividad de la Comunidad Autónoma de Galicia", *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1995): "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1
- CASTELLS, J.M., SAIZ ARNAIZ, A. (1994): "Informe sobre la actividad de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona
- CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (1996): "Las Diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma gallega: balance de diez años de experiencia", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1996): "Autoorganización autonómica y entidades locales", *Revista de estudios de Administración Local y Autonómica* núm. 270
- DE VERGOTTINI, G. (1991): *Diritto Costituzionale comparato*, Padova
- ECHEBARRÍA, K. (1994): "Política de reforma y reforma de la política: el caso del Gobierno vasco", *Autonomías*, 18
- ECHEBARRÍA, K. (1995): "La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona
- EMBID IRUJO, A. (1996): "La provincia y el papel de las Diputaciones provinciales en Aragón", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- ESTEVE PARDO, J. (1991): *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Madrid
- FANLO LORAS, A. (1996): "Estructura territorial", en T. FONT I LLOVET, *Anuario del Gobierno Local*, Madrid
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1993): "El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías", *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 36-II
- FRAGA IRIBARNE, M. (1993-a): "Propuesta de Administración única para Galicia. Presentación", *Administración única*, Santiago de Compostela
- FRAGA IRIBARNE, M. (1993-b): *Administración única. Una propuesta desde Galicia*, Barcelona
- FRAGA IRIBARNE, M. (1994): "El Estado de las Autonomías en su proyección

- europea. Una visión desde Galicia”, *Nacionalidades y Estado en España*, Madrid
- GARRIDO FALLA, F. (1993): “La Administración única: problemática de una obviedad”, *Revista de Administración Pública* núm. 130
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS (1981): Madrid
- LÓPEZ GUERRA, L. (1995): “El modelo autonómico”, *Autonomies* núm. 20
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES (1994): *Entidades locales y descentralización en un Estado autonómico*, Santander
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1993): “Dos reflexiones sobre la Administración única”, *Administración de Andalucía* núm. 14
- MARTÍN RETORTILLO, S. (1995): “Reflexiones sobre la llamada Administración única”, *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pons*, II, Valencia
- MEILÁN GIL, J.L. (1993): “Estado Autonómico y Administraciones Públicas”, *Administración de Andalucía* núm. 16
- MEILÁN GIL, J.L. (1996): “La Administración pública a partir de la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 47
- METCALFE, L. (1995): “La Comisión Europea como organización-red”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 4
- MIR I BAGO, J. (1995): *Manual de Govern Local*, Barcelona
- MONTILLA MARTOS, J.A. (1996): “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial”, *Revista de Administración Pública* núm. 140
- MORTATI, C. (1976): *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, Padova
- MUÑOZ MACHADO (1984): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid
- MUÑOZ MACHADO (1988): “Contribuciones al debate sobre autonomías”, en J. TORNOS, *Informe sobre las Autonomías*, Madrid
- NIETO GARCÍA, A. (1992): “La reforma de la Administración Pública en España”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 34-II
- NIETO GARCÍA, A. (1996): “Las experiencias de modernización en España”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 45-II
- NIETO GARRIDO, E. (1996): “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, *Revista de Estudios de Administración local y autonómica* núm. 270
- ORTEGA, L. (1991): “La delegación de competencias en la provincia”, en GÓMEZ-FERRER MORANT (Director.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid
- ORTEGA, L. (1995): “La reforma de la Administración local y autonómica”, *Autonomies* núm. 20
- ORTEGA, L. (1996): “Autonomía Local y subsidiariedad”, T. FONT I LLOVET, *Anuario del Gobierno Local*, Madrid
- PAREJO ALFONSO, L. (1993): “Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: Una contribución al debate sobre la llamada Administración Única”, *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- PECES BARBA, G., PAREJO, L., AGUIAR, L. (1992): *Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración única formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la*

Junta de Galicia como fórmula para la concreción definitiva del modelo de Estado autonómico establecido por la Constitución, Dictamen Jurídico, Getafe

- QUINTANA LÓPEZ, T. (1996): "Las Diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- RAJOY, M. (1993): "Los problemas de la organización territorial del Estado después de los Acuerdos Autonómicos", *La organización territorial del estado*, Salamanca
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1996): *Autonomías y Administración Pública*, Barcelona
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1996-b): "La Administración única y el Proyecto de ley de LOFAGE", *Administración de Andalucía* núm. 27
- SERNA, F. (1991): "Administración única para Galicia: una propuesta abierta", *Revista Galega de Administración Pública* núm. 2
- SCHNEIDER, H.P., SEIDEL, K. (1996): "Administración en el Estado federal", en J. TORNOS, *La reforma de la Administración periférica del Estado* (ejemplar policopiado), Barcelona
- TORNOS, J. (1988): *Informe sobre las autonomías*, Madrid
- TORNOS, J. (1991): "La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid
- TORNOS, J. (1995): "Administración estatal y autonómica", *Autonomies* núm. 20
- TORNOS, J. (1996): "Informe de trabajo", en *La reforma de la Administración periférica del Estado* (ejemplar policopiado), Barcelona