

LAS BASES JURÍDICAS DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA O COMÚN*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**

Universidade da Coruña

SUMARIO:

I. Introducción. Génesis de la propuesta.- II. Breve examen de los artículos 149.1 y 150.2 CE.- III. Reforma administrativa y administración única.- IV. Referencia a los entes locales.- V. Administración única en la LOFAGE.- VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN. GÉNESIS DE LA PROPUESTA

El concepto de Administración Única fue introducido por primera vez en el debate académico por el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga, con ocasión del debate sobre el estado de la autonomía, el día 10 de marzo de 1992.

Desde esta primera utilización se ha producido un debate académico y político de autentica envergadura en el que han participado ya buena parte de los dirigentes políticos así como algunos de los más prestigiosos especialistas de Derecho Público de nuestro país, lo que pone de relieve la trascendencia de la misma. Trascendencia que se justifica porque la Administración Única trae su causa en la necesidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de nuestra Administración Pública a la Constitución de 1978.

Es evidente que la Administración Pública del vigente Estado social y democrático, que se estructura como Estado compuesto, no puede ser la

* Texto de la conferencia impartida por su autor en el 1º Encuentro Interadministrativo sobre Administración Única en Castilla-León celebrado en Salamanca el 21 de mayo de 1998.

** Catedrático de Derecho Administrativo. Subsecretario de Administraciones Públicas
El autor agradece a Pedro Ibañez Buil, funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, su valiosa colaboración para la realización de este estudio.

misma que la del Estado unitario anterior. Estamos en un Estado compuesto que descansa en una distribución territorial del poder, lo que se traduce en una distribución o reparto de competencias.

La Administración Única surge, como ha puesto de relieve SERNA GÓMEZ, de una concreta experiencia de Administración territorial tras la cual no es difícil alcanzar la convicción de la necesidad de que el complejo sistema de relaciones entre las distintas Administraciones que confluyen en el Estado español, evolucione a la búsqueda de su propia lógica. Y esa necesidad, surge de la tarea, de adecuar la propia Administración Pública a los parámetros constitucionales. Así lo señaló MUÑOZ MACHADO, cuando escribía que “es cierto que la Administración es una criatura delicada que hay que tratar con tiento, pero no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado... “. Por tanto, la gran reforma administrativa consiste en adecuar la planta de la Administración Pública al texto constitucional y muy especialmente al llamado Estado autonómico.

En otras palabras, el territorio, el interés regional, las propias peculiaridades o, incluso la especial manera de entender la convivencia, tienen mucho que ver con una Administración eficaz, sometida a la Ley y al Derecho, que sirve con objetividad, pero también cuanto más cerca mejor, a los ciudadanos. Probablemente, las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos puedan ser atendidas mejor por una Administración Única, preferente, ordinaria o común en el territorio. Ello, que no quiere decir que dejen de existir las otras Administraciones, eliminará muchas duplicidades administrativas y permitirá un mejor y más esmerado servicio de la propia Administración a sus ciudadanos.

El punto de partida de la Administración Única es la inadaptación de la estructura de la Administración Pública al modelo autonómico y al estado actual de la distribución territorial del poder. Es decir, la reforma es también necesaria para mejorar la imagen de unidad y eficacia de la Administración del Estado. Esta idea no es nueva, ya se formulaba en el informe de la Comisión de Expertos de 1981 junto con la potenciación de determinadas funciones como la planificación, la coordinación, la programación o la cooperación.

En definitiva, el modelo de Administración, lejos de haberse adaptado al criterio organizativo descentralizador de los artículos 149.1, 103 y 154 de la Constitución, se caracterizó por una superposición de diversas estructuras (Comunidades Autónomas y Delegado del Gobierno) a las ya existentes en virtud del ordenamiento preconstitucional (Gobernadores y Diputaciones) sin que efectuara ninguna reforma administrativa dirigida a la adaptación del modelo o planta de las Administraciones Públicas a los criterios constitucionales.

La cuestión de la Administración Única, como muy bien ha apuntado SERNA GÓMEZ, no es la opción entre una Administración periférica estatal y una autonómica, sino en decidir que dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir con la autonómica asentada en el mismo territorio. Es decir, ¿sirve mejor a los principios del artículo 103.1 de la Constitución española una única instancia administrativa de ejecución, o es necesario garantizar doblemente el cumplimiento de tales principios con dos Administraciones actuando en paralelo en el mismo territorio?.

Todo esto no significa que no exista, constitucional y racionalmente hablando, el concepto de unidad de la Administración. No, por supuesto, desde el punto de vista orgánico (donde la regla será justo la pluralidad), pero sí en una consideración funcional, donde el ciudadano es cada día más exigente de que no se le enfrenten criterios distintos (y aún contrapuestos) frente, por ejemplo, a una actividad empresarial. Unidad de la Administración, pues, no significa monolitismo ni jerarquía, ni mucho menos en manos del poder central.

No podemos olvidar que las Comunidades Autónomas son Estado y que los intereses generales se operan tanto a través de la Administración estatal como de la autonómica o local.

En realidad, la Administración Única no viene más que a sumarse a ese conjunto de voces que ha criticado desde hace tiempo la falta de adaptación de la Administración periférica del Estado a la estructura autonómica del mismo. El propio Tribunal Constitucional en su sentencia 58/1992 ya hacía referencia a la necesaria reestructuración del Estado al

disponer que “las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que solo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura substrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirles a esos entes territoriales y les transfiere, con ellos, los medios personales y reales para ejercerlas”.

La justificación teórica de la Administración Única se encuentra en uno de los principios más importantes de las Ciencias Sociales: el principio de subsidiariedad que ha recuperado gran parte de su protagonismo en el marco de la integración europea.

A los efectos que nos interesa, el principio de subsidiariedad postula que la Administración mas próxima al ciudadano es la que debe asumir la prestación de los servicios, cuando esa prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público. Por eso, la doctrina de la Administración Única implica una mayor simplificación de la organización administrativa, lo cual supone evitar la duplicidad de funciones, siempre en aras de alcanzar una administración más sólida, una administración mejor dimensionada, y una administración más eficaz y económica.

La idea de subsidiariedad está ligada a otros principios como el de solidaridad, el de participación y el de unidad.

En este sentido, me gustaría destacar desde el principio que la doctrina de la Administración Única en modo alguno implica la desaparición de la Administración periférica de la Administración del Estado en el territorio autonómico. En ningún caso podría ser así ya que la Administración Periférica del Estado tiene reconocimiento constitucional, con un doble nivel de organización de la misma ya que considera la provincia como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” y crea ex novo la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, con la función de dirigir la Administración del Estado en ese ámbito territorial.

Por ello, la doctrina de la Administración Única implica más bien la reducción del aparato periférico estatal por elementales motivos de racionalidad, eficacia administrativa y reducción del gasto.

Por último, no se puede negar que esta construcción de la Administración Única manifiesta una cierta relación con otras fórmulas de derecho comparado de tipo federal y con el panorama propio de la Unión Europea, la cual ejerce en los Estados miembros todas sus competencias sin contar con un aparato administrativo propio .

La Administración Única, en suma, ha de desplegarse sobre dos planos relacionados: por un lado, en la culminación del desarrollo estatutario así como en el 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 momento actual del Estado autonómico.

A este respecto el Ministro de Administraciones Públicas se ha referido a la Administración Única indicando 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.

II. BREVE EXAMEN DE LOS ARTÍCULOS 149.1 Y 150.2 CE.

Constitucionalmente, la Administración Única encuentra su acomodo en numerosos artículos de nuestra Carta Magna; en el artículo 156.2, el cual posibilita a las Comunidades Autónomas actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, gestión y liquidación de los recursos tributarios; en el artículo 154, que reconoce la Administración Periférica del Estado, así como el artículo 31.2 con la exigencia de eficiencia y economía como criterios de asignación del gasto público.

Asimismo, es bastante conocida la virtualidad de los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución para el desenvolvimiento de la Administración Única.

El artículo 149.1 de la Constitución puede permitir una formulación de la doctrina de la Administración Única a través de la previsión de materias

competencia exclusiva estatal en los que es posible una ejecución autonómica.

Esta opción de ejecución autonómica, en determinados casos se ve reforzada por el principio de descentralización, previsto en el artículo 103 de la CE., además de por los de eficacia, del mismo artículo, y por el propio de eficiencia del gasto público.

Así, las materias o sectores en los que puede operar la ejecución de competencias por las Comunidades Autónomas vendrán determinadas de acuerdo con el artículo 149.1 CE y 150.2 CE. Conviene precisar, además, que la utilización del artículo 150.2 en el marco de la Administración Única se legitima después de que la Comunidad Autónoma, como ha señalado SERNA GÓMEZ, haya agotado todas las posibilidades del Estatuto y las del artículo 149.1.

No se trata de que la Administración Única suponga que la regla sea la ejecución autonómica. La clave se halla, más bien, en la conexión con el interés autonómico y la propia singularidad o identidad propia, de forma que será la naturaleza de la materia la que, de acuerdo con la realidad competencial y las exigencias del desarrollo autonómico, determine el grado de ejecución autonómica que, en modo alguno, se propone como regla general, y menos como una consecuencia imperativa del esquema general de distribución de competencias que diseña la Constitución.

Por otra parte, la delegación o transferencia prevista en el artículo 150.2 se configura como una técnica organizativa del Estado que responde a un acto de soberanía del mismo, lo que justifica el rigor de la exigencia de Ley orgánica para su realización.

En dicha actuación no pueden delegarse o transferirse la titularidad de la competencia estatal exclusiva sino potestades a funciones incluidas en la competencia. A este respecto, resulta mucho más relevante que los medios de control garanticen la titularidad efectiva del Estado; es decir, su decisión y responsabilidad últimas. Cuestión distinta es la de la viabilidad u oportunidad de la delegación o transferencia, según las exigencias organizativas actuales del Estado, la evolución del proceso autonómico, las posibilidades

en orden a una gestión eficaz por la Comunidad Autónoma y, en definitiva, circunstancias políticas del momento, que entrañan un juicio de mérito o valor reservado en exclusiva al acto de soberanía del Estado.

No obstante, el tema más importante que plantea este precepto es si el Estado tiene amplia franquía para delegar o transferir cualquiera de sus competencias. A este respecto, el profesor MUÑOZ MACHADO señala que las materias transferibles o delegables por su naturaleza son las potestades estatales remanentes del artículo 149.3 y además todas aquellas materias del artículo 149.1 en que la atribución exclusiva de la competencia al Estado no se fundamenta en alguno de los siguientes valores o principios:

- a) Unidad e indivisibilidad de la soberanía.
- b) Materias de interés general, por estar éstas necesitadas de una regulación uniforme o de un tratamiento homogéneo, o bien, por la propia insuficiencia dimensional de las Comunidades Autónomas para regularlas satisfactoriamente.

Por mi parte, considero que es posible legitimar, al amparo del mismo precepto, una ejecución autonómica meramente material de funciones o servicios administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal con arreglo a los siguientes requisitos:

- Sujeción a una legislación estatal y/o supranacional uniformes.
- Eventual revocación de la delegación o transferencia ante un ejercicio no adecuado de las potestades delegadas.

Evidentemente, la delegación o transferencia que se efectúe con tales requisitos o condicionamientos no supondría lesión o menoscabo de la soberanía, homogeneidad aplicativa o interés general, por cuanto dejarla intactas la "titularidad", "poderes de decisión" y "última responsabilidad" del Estado. Puede interpretarse, en definitiva, que la expresión "transferibles o delegables por su propia naturaleza" del art. 150.2º de la C.E., se refiere, más que al formalismo constitucional, a la realidad de la situación generada: no son transferibles o delegables facultades o materias siempre que, en virtud de los instrumentos de control, no pueda garantizarse o asegurarse un resultado práctico uniforme u homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado.

El control mínimo e irrenunciable que establece el apartado b) del Art. 153 de la C.E.: control de la actividad autonómica delegada por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado es un control, desde luego, exigible en el caso de delegación o transferencia.

Este límite es aplicable con carácter general, si bien ostentará notoria relevancia para el control de los Reglamentos Organizativos que, en su caso, dicte la Comunidad Autónoma. Independientemente del expuesto, la Ley Orgánica de Delegación o Transferencia puede reservar al Estado las siguientes potestades:

- 1º) Supervisión a través de la Alta Inspección.
- 2º) Normas Reglamentarias de carácter Directivo para orientar la ejecución autonómica.
- 3º) Instrucciones o Circulares de naturaleza inmediatamente ejecutiva. Este puede ser el vehículo del control de mérito u oportunidad sobre el ejercicio de las funciones delegadas o transferidas.
- 4º) Imposición de mecanismos de coordinación. Pueden subsumirse y/o conectarse con el poder de supervisión.
- 5º) Previsión de los supuestos de revocación de la Delegación o Transferencia mediante Ley Orgánica de contrario imperio.
- 6º) Exigencia de informaciones y/o de datos estadísticos con suministro obligatorio por la Comunidad Autónoma.

El límite de control estatal está únicamente determinado por la necesidad de respetar la auto-organización de los servicios objeto de delegación, que compete a la Comunidad Autónoma dentro de los "términos" o "marco" que establezca la Ley Orgánica Delegante.

A este respecto, la Ley Orgánica 9/1992 establece las siguientes formas de control: deber de las Comunidades Autónomas de facilitar la información que solicite el Estado sobre las materias correspondientes; deber de las mismas de mantener el nivel de eficacia que tengan las facultades y servicios transferidos en el momento en que esa transferencia tenga lugar; y potestad estatal de revocación, previo requerimiento, en caso de incumplimiento a través de resolución de las Cortes, avocando la revocación del ejercicio de la facultad transferida.

En fin, la Administración Única, como ha señalado SERNA GÓMEZ, parte de la concepción limitada de la transferencia o delegación, sin que sea posible, como es lógico, la enajenación de competencias exclusivas estatales. Para este autor, se trata de una encomienda o encargo de gestión, de manera que, como ya se ha recordado, el Estado conserva la titularidad competencial como medio para que pueda seguir garantizándose el principio de solidaridad.

III. REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Es evidente que la Administración Única incide en la adopción de medidas para asegurar el buen funcionamiento del Estado autonómico y por ello apuesta por establecer las bases de un 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.

En este contexto, no se puede afirmar que la Administración Única liquide la Administración central. Lo que si se produce es un replanteamiento del actuar estatal y un reconocimiento de que éste tendrá que jugar un papel cada vez mayor de planificación, coordinación, seguimiento y control, quedando en manos de las Administraciones autonómicas y locales la mayor parte de los contenidos meramente ejecutivos.

Ello no quiere decir, insisto, que deba desaparecer la Administración del Estado. Si el Estado subsiste, como ha escrito OTERO NOVAS, es porque mantiene funciones y esas funciones no transferidas han de ser desarrolladas por una Administración propia, que ha de radicar en los puntos geográficos adecuados, tantos como sean necesarios para que la competencia se ejerza con eficacia.

Ello no es incompatible con la evidencia de que difícilmente avanzará la Administración Única si no se va hacia un sistema de funcionamiento más integrado de las distintas administraciones públicas.

El efecto último de la Administración Única supone, en aplicación del principio de subsidiariedad, un fortalecimiento de la intervención ejecutiva de los niveles administrativos inferiores, por lo que requiere la instrumenta-

ción de fórmulas de cooperación y coordinación, que también vienen exigidas por la salvaguardia del principio de unidad, reconocido en el artículo 2 de la Constitución .

El principio de cooperación es, como sabemos, un principio constitucional relativo a la estructura territorial del Estado, que deriva, según el Tribunal Constitucional, de “la esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución”.

A este respecto, la exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común afirma que:

“La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos (.../...). Esta necesaria cooperación institucional permitirá en el marco de la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado...”.

Asimismo, en su artículo 4, titulado “Principios de las relaciones entre Administraciones Públicas” se recoge, en esencia, el mismo contenido de la Ley de Bases de Régimen Local como manifestaciones del deber general de colaboración o respeto de las competencias ajenas; ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados; información, y cooperación y asistencia activas.

Así la cooperación aparece configurada como un fin u objetivo a alcanzar dirigido a conseguir un funcionamiento más eficaz del conjunto de las Administraciones Públicas.

Por ello, es necesario potenciar las relaciones de cooperación, pues la práctica ha evidenciado una cierta insuficiencia en la articulación de los mecanismos de cooperación. La fluidez de esas relaciones es uno de los principales elementos de integración y funcionamiento eficaz del sistema.

Uno de los puntos de inadaptación más importantes para lograr ese funcionamiento eficaz, según señala JIMÉNEZ ASENSIO, es la carencia de la cultura administrativa propia de un Estado descentralizado. Se trata de avanzar en la implantación de una cultura de la descentralización que signifique que una lealtad mutua entre los poderes territoriales, así como el reconocimiento de que es en las instancias autonómicas y locales donde se desarrollan las actividades ejecutivas de los poderes públicos.

Los instrumentos de cooperación que existen en este momento en el ordenamiento vigente son las conferencias sectoriales, a las cuales se les ha dado un impulso a lo largo de estos dos últimos años, continuando lo que ya se había hecho por parte de la Administración anterior, y donde sin duda alguna en esas conferencias sectoriales se resuelven a satisfacción de todos los interlocutores, que son los representantes de las comunidades autónomas y del Gobierno, distintos problemas que les afectan a ellas y, por tanto, al conjunto de los ciudadanos.

Los convenios de colaboración, son también sin duda enormemente importantes; a lo largo de estos últimos años se han celebrado más de 500 convenios de colaboración, que han supuesto un importe de 400.000 millones de pesetas.

Por último, los planes y programas conjuntos, un concepto nuevo que se introdujo en la Ley de Reforma de la Ley General Presupuestaria operada a principios del año 1997, y que también se recoge en el proyecto de reforma de la Ley 30/1992, a través del que se reconoce en nuestro país la fórmula de colaboración más extendida en otros Estados compuestos, singularmente en la República Federal de Alemania. Tal y como los concebimos actualmente se pueden definir como una articulación ordenada de objetivos y actividades diseñadas por las Administraciones estatal y autonómicas en el seno de una conferencia sectorial y de sus órganos de apoyo, a partir del cual estas Administraciones Públicas se comprometen a su realización práctica, aportando recursos propios y medios humanos para efectuar el seguimiento y evaluación de las actividades a realizar.

Actualmente hay aproximadamente unos 69 planes que cuentan con estas características, con rasgos específicos y diferenciadores, pero que de una

u otra manera participan de esos caracteres comunes. Por ejemplo, el Plan Nacional de Catedrales, el Plan de Acción contra la Violencia Doméstica, el Plan de Atención a Personas Discapacitadas, el Plan Marco de Modernización del Comercio Interior, el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, etc., etc.

Asimismo, se hace evidente la necesidad de profundizar los instrumentos de coordinación con otras Administraciones Públicas, como por ejemplo todas las medidas encomendadas a la creación de servicios integrados de información y atención al ciudadano, que se encuadran dentro de la denominada ventanilla única y que persiguen aproximar más la Administración al ciudadano, facilitándole la gestión de sus asuntos y evitándole, en lo posible, las complejidades derivadas de la existencia de diferentes niveles administrativos. Ello sin duda ayudará a legitimar por la eficacia a nuestras Administraciones Públicas, haciendo más asequible a los ciudadanos la obtención de información y ofreciéndoles una gestión más eficaz de los intereses públicos.

Precisamente la ventanilla única se configura como una de las vías más eficaces para lograr una mayor accesibilidad de la Administración al ciudadano. Asimismo, esta accesibilidad ha de relacionarse con otros principios reconocidos en nuestra Constitución como son los de la transparencia administrativa, que ha de guiar toda la actividad de los poderes públicos, y el control de la Administración Pública.

Por ello el Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de abril de 1997 adoptó un acuerdo destinado a impulsar la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades que integran la administración local. En suma, lo que se trata de implantar es lo que ha venido a denominarse "ventanilla única".

Esta iniciativa pretende contribuir a acercar la administración al ciudadano en cuanto que pretende intercomunicar los registros de todas las Administraciones Públicas con el objetivo de permitir que los ciudadanos, desde su propio ayuntamiento, puedan conocer, en todo momento, el estado de tramitación de los expedientes que les afecten en cualquier administración.

Este acuerdo sienta las bases para constituir un sistema registral informatizado con arreglo a estándares y parámetros de normalización, con el objetivo último de que cualquier comunicación del ciudadano llegue a su destino en tiempo real, con independencia del lugar donde la presente.

IV. REFERENCIA A LOS ENTES LOCALES

La potenciación de los Entes Locales va ligada a la idea de Administración Unica, ya que la mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que proyectarse en una descentralización de funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de legegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo. El objetivo general en este ámbito es, pues, el reforzamiento de los Entes Locales, de forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponda en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local. Ello plantea la necesidad de alcanzar un Pacto Local, de carácter político y territorial, que permita abordar de un modo lógico, claro y de forma conjunta el futuro, las competencias y la posición de las Entidades Locales y que ha de basarse en una serie de principios, entre los que pueden citarse: la autonomía en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

Los artículos 25, 26 y 36 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1986 establecieron un mínimo competencial, remitiéndose al legislador sectorial competente –central o autonómico– para la determinación concreta de las competencias locales. En realidad, dada la escasa conexión de lo local con las materias exclusivas del Estado, y teniendo en cuenta que en los casos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede el Estado atribuir competencias a los Entes Locales cuando sea necesario para garantizar la autonomía, resulta que es el legislador sectorial autonómico quien tiene la última palabra sobre la funcionalidad competencial de los Entes Locales .

No obstante, es notorio que las Comunidades Autónomas han adoptado, como regla general, una actitud de manifiesto recelo a la cesión de competencias a los Entes Locales.

El significado del Pacto Local es, pues, dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios.

En este sentido, es de sobra conocido que el Ministerio de Administraciones Públicas ha realizado una serie de propuestas para mejorar el gobierno local entre las cuales se incluyen una serie de compromisos que se insertan en el marco de las competencias del Estado en materias tales como Circulación (Tráfico y Seguridad vial); Empleo (participación en los programas del Fondo Social Europeo, por ejemplo); Consumo (desarrollo del sistema arbitral de consumo); Medio ambiente (subvención a actividades ambientales de las Corporaciones Locales, participación en las Conferencias Hidrográficas); Educación; Seguridad Ciudadana; Protección civil; Turismo y Vivienda y Administración de Justicia.

Asimismo, entre otras cuestiones objeto de posible consideración pueden citarse las siguientes: defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional buscando fórmulas que, si bien en ningún caso supongan un acceso generalizado de las Corporaciones Locales al Tribunal Constitucional, permitan a una mayoría cualificada de Municipios y Provincias afectadas defender la garantía institucional de la autonomía local frente a disposiciones estatales o autonómicas que lesionen de modo directo las competencias locales o atenten contra su autonomía; gobernabilidad, con una nueva regulación de las mociones de censura en el ámbito local introduciendo la convocatoria automática del Pleno que debe discutirla y por último, la revisión de determinados elementos que contribuyan a la mejora del gobierno local, como la introducción de la cuestión de confianza vinculada a un proyecto concreto, la revisión de procedimientos revestidos de un carácter específicamente local o la distribución de competencias entre los órganos de gobierno, señaladamente entre el Alcalde y el Pleno de la Corporación.

En este sentido, el Gobierno está trabajando actualmente en seis anteproyectos de ley para mejorar el gobierno municipal y tratar de desarrollar el pacto local; estas iniciativas legislativas supondrán la modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, Tráfico, Aguas, Régimen Electoral General, Tribunal Constitucional, Seguridad Ciudadana, Derecho de Reunión y Derecho a la Educación.

El Estado ha de participar activamente en este proceso como impulsor del mismo y mediante la aprobación de las normas relativas a aquellas materias cuya competencia le corresponde, pero no puede, unilateralmente, lograr la consecución del Pacto Local y del proceso global descentralizador que el mismo entraña sin la voluntad de colaboración de las Comunidades Autónomas.

Así pues, la mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que proyectarse en una descentralización de funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo. El objetivo general en este ámbito es pues, el reforzamiento de los Entes Locales, de forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponda en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local. Ello plantea la necesidad de alcanzar un Pacto Local, de carácter político y territorial, que permita abordar de un modo lógico, claro y de forma conjunta el futuro, las competencias y la posición de las Entidades Locales y que ha de basarse en una serie de principios, entre los que pueden citarse: la autonomía en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

Lo cierto es que parece haber llegado ya el momento de proceder a un amplio acuerdo político y territorial que posibilite que los Entes Locales ocupen un lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de esa cercanía al ciudadano, origen y destino de toda mejora territorial. Un pacto que beneficiará al conjunto del Estado, que contará con unas Entidades Locales ágiles y eficaces, incardinadas plenamente en el contexto estatal y de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

V. ADMINISTRACIÓN ÚNICA EN LA LOFAGE

Bien puede decirse que la LOFAGE es la primera norma, con rango de Ley que acoge, no sólo en la exposición de motivos, la doctrina de la Administración única o común.

Las ideas fundamentales de la LOFAGE pueden resumirse en tres: simplificación de las estructuras centrales y separación de las funciones del gobierno y de la administración, transformación y reforma de la administración peritlerca del Estado y preocupación por la racionalidad y la eficiencia en los organismos públicos así como por la calidad en la prestación de los servicios públicos .

Con la aprobación de la LOFAGE, la Administración Única o común ya forma parte del Derecho positivo español. En efecto, la exposición de motivos de dicha Ley señala con toda claridad en su número tres que "el servicio a los ciudadanos exige (...) que la estructura y la planta de la Administración General del Estado se ajuste a la realidad social y, por ello, debe reordenarse en función de los mismos puesto que tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad". Es decir, Las Cortes Generales han tenido bien claro que el esqueleto y la dimensión de la Administración Pública debe estar en función de las necesidades de la persona. Esta consideración me parece fundamental porque incorpora un criterio básico en lo que es la filosofía de las relaciones entre la propia Administración Pública y la Sociedad. Esto es, la Administración Pública se encuentra al servicio de los ciudadanos y su estructura debe estar orientada en todo momento a satisfacer los intereses generales.

Sin embargo, hoy por hoy, debe reconocerse que el grado de confusión que existe entre los ciudadanos en relación con las competencias y funciones de los diferentes niveles administrativos es elevado por lo que se hace necesaria una operación de claridad y simplificación.

Por otra parte, la dimensión actual de las estructuras administrativas estatales, como señala también la exposición de motivos de la LOFAGE, debe reordenarse atendiendo a criterios de racionalidad y a la evitación de

situaciones, nada infrecuente hoy, de claros supuestos de duplicidad administrativa.

En este orden de cosas, no se puede olvidar que el principio de economía en el gasto público, que recoge el artículo 31.2 de la Constitución, como también nos dice la exposición de motivos de la LOFAGE, nos conduce a una exigente simplificación y reducción de la planta de la Administración General del Estado.

Donde más claramente se formula la tesis de la Administración Única o Común en la exposición de motivos es en el apartado VI al disponer "la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico. Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Admillistración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello, resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración Única o Común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico 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. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado Autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos. De manera especial y para hacer mas efectiva esta simplificación de la Administración periférica del Estado no se considera adecuada la actual existencia de la figura de los Gobernadores Civiles y, en consecuencia, esta Ley la suprime y crea la de los Subdelegados del Gobierno, que dependen orgánicamente de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas que, a la vez, son responsables de su nombramiento entre funcionarios de carrera. De acuerdo con este perfil los nuevos Subdelegados del Gobierno no tienen en la Ley la condición de alto cargo".

Debe considerarse, también, que la reducción de la dimensión de la Administración periférica del Estado, además, es uno de los objetivos de la Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983, cuyo artículo 22

dispone la reestructuración de la Administración General del Estado para adecuarse a la realidad competencial del Estado Autonómico.

En el texto de la LOFAGE, en aplicación de la doctrina de Administración Única o Común, se subraya el carácter central del Delegado del Gobierno de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución y se estructura en torno a él todo el aparato burocrático de la Administración General del Estado en territorio autonómico. Como consecuencia del papel capital atribuido al Delegado del Gobierno, desaparecen los Gobernadores Civiles y, en su lugar, aparecen ahora los denominados Subdelegados provinciales del Gobierno que serán funcionarios de carrera del máximo nivel y que bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno dirigen los servicios integrados de la Administración del Estado en la provincia; impulsan, supervisan e inspeccionan los servicios no integrados, ejercen competencias sancionadoras y, también bajo la dirección y supervisión del Delegado del Gobierno, protegerán el libre ejercicio de derechos y libertades.

En torno a esta cuestión, como saben se ha dictado el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, y tras la correspondiente convocatoria en el Boletín Oficial del Estado fueron nombrados los nuevos Subdelegados o Directores Insulares (BOE de 5 de junio de 1997).

Por tanto, la desaparición de los Gobernadores Civiles, y la creación de los nuevos Subdelegados permite solucionar algunos problemas de articulación de competencias y subrayar, sobre todo, el papel del Delegado del Gobierno como elemento básico sobre el que debe pivotar toda la Administración del Estado en el territorio autonómico.

En la LOFAGE se considera la Delegación del Gobierno, insisto, como elemento básico de su división territorial, en el que se integran los servicios territoriales, constituyéndose las Subdelegaciones provinciales en órganos de la respectiva Delegación del Gobierno. De ahí que los Delegados nombren, a los Subdelegados del Gobierno en las provincias e islas y que, consiguientemente, dirijan como superiores jerárquicos la actividad de los Subdelegados.

En la LOFAGE, además, se incluye un artículo, el 25, que lleva como rúbrica "Competencias sobre simplificación de estructuras" . Dicho proyecto señala que los Delegados del Gobierno propondrán ante los órganos centrales competentes las medidas de simplificación de servicios periféricos. Dichas medidas están enmarcadas en el artículo 31 de la LOFAGE, que es el artículo en el que está recogido con mayor precisión la doctrina de la Administración Única. En efecto, el Gobierno entiende que la organización de la Administración Periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones Públicas. Consecuentemente, sigue diciendo el artículo 31, se suprimirán, reajustarán o reestructurarán los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias Transferidas o delegadas a la Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas.

Es evidente que la doctrina o teoría de la Administración Única o Común podrá llevarse a la práctica si efectivamente se reduce la Administración periférica del Estado en función de sus competencias. Por eso, el Gobierno no ha querido concretar en la LOFAGE la estructura de las Delegaciones del Gobierno, sino que se establecen, en el artículo 32, sus criterios que deberán servir de guía en la elaboración de los Decretos correspondientes. Se prevé, pues, la existencia de áreas funcionales para gestionar los servicios que se integren en la Delegación. Areas cuyo número se fijarán en atención al volumen de servicios que desarrolla la Administración General del Estado en cada Comunidad Autónoma, al número de provincias y a otras circunstancias que puedan aconsejar la agrupación de distintas áreas bajo un mismo responsable, teniendo muy en cuenta, como es lógico, el ritmo de las trasferencias a las Comunidades Autónomas.

Ciertamente, el tema más importante para visualizar la Administración Única estriba en que, como regla general, se integre el mayor número de servicios en la Delegación del Gobierno. Por ello, el artículo 33 intenta que la mayoría de los servicios se integren en la Delegación salvo aquellos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión, resulte aconsejable una dependencia directa de los órganos centrales correspondientes en aras de una mayor eficacia en su actuación.

A través del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de Integración de Servicios Periféricos y Estructura de las Delegaciones del Gobierno, se ha llevado a cabo la primera fase del proceso de integración de servicios periféricos ministeriales en las Delegaciones del Gobierno.

El Real Decreto aborda, en primer lugar, la integración orgánica de los servicios periféricos de los Ministerios de Fomento, Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Sanidad y Consumo, suprimiendo simultáneamente las Direcciones Provinciales todavía existentes de dichos Departamentos.

Tal y como preveía la LOFAGE, las Delegaciones estarán adscritas orgánicamente al Ministerio de Administraciones Públicas. En este sentido, han sido aprobadas a comienzos de año las Relaciones de Puestos de Trabajo de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, incluyendo ya en las mismas las distintas áreas funcionales, de conformidad con lo dispuesto por el Real Decreto y sus disposiciones de desarrollo.

En relación con los servicios integrados en la Delegación, el Delegado del Gobierno ejercerá funciones de representación; cooperación, coordinación y comunicación con Comunidades Autónomas y Entidades Locales; superior dirección de las áreas funcionales; además de un conjunto de funciones específicas por razón de la materia que el Real Decreto enumera.

Para el adecuado desarrollo de la dependencia funcional, los Ministerios conservan potestades de impartir instrucciones a los servicios integrados resolver consultas y evaluar la gestión de sus servicios; participan en la gestión del personal y de los medios que se lleva cabo por el Ministerio de Administraciones Públicas; y resuelven, por razón de la materia, recursos ordinarios presentados contra resoluciones del Delegado del Gobierno.

Finalmente, y de cara al futuro, se prevé que en 1998, y mediante Real Decreto, se integren los servicios de las actuales Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y Asuntos Sociales, y que, una vez producidos los trasposos de medios y servicios en materia de educación no universitaria a las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución, se creen, en las correspondientes Delegaciones del Gobierno, las áreas funcionales de Alta Inspección de Educación.

En definitiva, la entrada en vigor de la LOFAGE implica un conjunto de cambios organizativos, para cuya ejecución es necesario poner en marcha proyectos concretos, a resultas de lo cual derivará una simplificación administrativa, y, en último término, un mejor servicio a los ciudadanos.

VI. CONCLUSIONES

Para concluir, me gustaría señalar que tras veinte años de andadura constitucional, estamos actualmente embarcados en la tarea de adaptar la estructura de la Administración Pública al modelo del Estado autonómico. Para que los principios de eficacia, servicio a los intereses generales, proximidad a la ciudadanía, etc, sean una realidad en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

El modelo de Administración que diseñó nuestra Constitución ha de partir del hecho indubitable de que las propias Administraciones públicas son, como dice MUÑOZ MACHADO, la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público. Y hoy, parece que es exigible un funcionamiento y una prestación de servicios públicos de calidad. Ello debe llevar a buscar fórmulas organizativas razonables dentro del marco constitucional. Por eso, no parece desproporcionado, sino más bien una consecuencia del marco constitucional, que no olvidemos que la Constitución quiso un sistema abierto en lo que se refiere a la distribución territorial del poder para que se saque todo el jugo, que no es poco, a la idea de Administración única. Frase, por cierto muy acertada, que encierra algo que está en la misma entraña de la Constitución y que se reduce a afirmar sin paliativos la dimensión territorial como ámbito propio para el ejercicio de las competencias. Es decir, en cada Autonomía, una Administración y sólo una. Ello no quiere decir que no haya otras Administraciones en el territorio. No, quiere decir que la Administración "dueña" del territorio debe cumplir sus propias competencias y ejecutar, por delegación o transferencia, las que correspondan a otras Administraciones que tuvieran responsabilidades que cumplimentar necesariamente en territorio ajeno. El razonamiento también se aplica, por supuesto a la Administración local, de manera que el Estado y las Comunidades Autónomas deben entregar a las Corporaciones locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus demarcaciones.

Por tanto, debe tenerse presente que los poderes públicos deben seguir profundizando en una línea de permanente y continua reforma administrativa, a la búsqueda de una administración comprometida con los objetivos y principios constitucionales, eficaz en el servicio a los ciudadanos y comprometida con la realización de los principios de solidaridad y subsidiariedad.