

LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL II^(*)

Jaime Rodríguez-Arana**

Universidad de A Coruña

IV. Sobre las competencias de ejecución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El análisis del reparto de las competencias ejecutivas o administrativas entre las instancias centrales y autónomas en los diferentes sistemas federales y regionales refleja hasta que punto puede considerarse normal la ejecución de las competencias de titularidad estatal por parte de las Administraciones autónomas.

En verdad, existen, como ha señalado la mejor doctrina (MUÑOZ MACHADO), dos sistemas de reparto de las tareas de ejecución en los federalismos y regionalismos comparados.

El primer sistema se fundamenta en el principio de que las competencias de ejecución corresponden a la misma instancia autora de las normas a ejecutar. Es la fórmula que sigue el federalismo norteamericano, canadiense o australiano. En realidad, como también ocurre en Suiza, la fórmula no se deduce literalmente de la Constitución, sino del sistema constitucional en su conjunto. Así, en Suiza, como nos cuenta MUÑOZ MACHADO, se parte de la distinción entre Administración libre, la que no tiene por objeto la ejecución directa de las leyes, y la que no lo es. Y este tipo de tareas, en uso de la cláusula residual de competencias, pertenece a los Cantones siempre que no hayan sido expresamente atribuidas a la

^(*) La primera parte de este trabajo ha sido publicada en el anterior número de *Dereito* (Vol. IV, n.º 2, págs. 127-159).

^{**} Catedrático de Derecho Administrativo. Director de la Escola Galega de Administración Pública.

Federación. Ahora bien, lo normal es que la Constitución limite sus referencias al reparto de las competencias legislativas, caso en el que se entiende que la Federación tiene competencias administrativas también porque quien tiene competencia para hacer leyes tiene igualmente competencia para dictar actos administrativos. En el caso italiano, la vinculación entre competencias legislativas y las de ejecución es más claro. Así, el artículo 117 de la Constitución italiana dispone que se atribuyen a las regiones competencias legislativas sobre una específica relación de materias, mientras que el 118 no deja lugar a dudas al señalar que «corresponderá a la región la gestión administrativa de las materias enumeradas en el artículo anterior». Además, el mismo artículo 118 establece que el Estado, mediante ley, podrá delegar en las regiones, el ejercicio de otras funciones administrativas. Delegación que fue objeto de una ley en 1970 y de varios Decretos legislativos en 1972. Sin embargo, puede decirse que esta primera regulación fue un tanto restrictiva, casi temerosa de que las funciones delegadas pusieran en peligro el sistema de distribución territorial del poder diseñado en la Constitución. De ahí que ya en la ley de 1975 y en el famoso Decreto legislativo -el Decreto nº 116- se operó una amplia delegación de funciones administrativas a las regiones de forma que, al menos en teoría, se robustecía el papel y la funcionalidad de las regiones. Luego la realidad demostró la escasa operatividad de la operación y abrió un debate muy importante sobre hasta qué punto la ampliación de competencias administrativas de las regiones puede producir una pérdida adicional de autonomía política al ir, a través de amplias funciones delegadas, minando lo que es el contenido natural de la autonomía política: las competencias exclusivas (34).

En fin, en el sistema analizado ejecuta la Administración que promulga la ley. Para ello es necesario que los poderes centrales dispongan, como es obvio, de un aparato burocrático suficiente para realizar sus tareas de ejecución. Para ello, como señala MUÑOZ MACHADO, es preciso que existan órganos administrativos dependientes del Poder central desplazados y asentados en el territorio de los Estados miembros o regiones, consiguiéndose así una separación neta de responsabilidades, de manera que las políticas respectivas de cada instancia de poder se llevan a la práctica casi sin

(34) E. ARGULLOL, en la obra colectiva, *Las competencias de ejecución de la Generalitat en Cataluña*, Instituto d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1989, pp. 38 y ss.

interferencia alguna. Este sistema, que tiene la virtualidad de la claridad, sin embargo, arroja tres efectos más bien negativos. Primero, es necesario montar un aparato organizativo propio con las duplicidades que ello trae consigo, renunciando al empleo de la organización administrativa propia de los entes autónomos que, bien pensado, podría utilizarse alternativamente a las tareas de ejecución, aunque sea en aplicación de las leyes de la Federación. En segundo lugar, se produce un evidente centralismo, sobre todo si se tiene en cuenta que el crecimiento legislativo de las Federaciones modernas trae consigo un proporcional aumento de servicios administrativos y una pérdida de responsabilidades de los Estados miembros de la Federación. El tercer efecto negativo es el del coste efectivo de esta operación porque supone una duplicidad de instancias administrativas y un crecimiento continuo de servicios federados.

El segundo sistema parte de un diferente régimen de reparto de las competencias legislativas y de ejecución. La función legislativa se verifica en función del sistema de lista, repartiendo materias entre las diversas instancias de poder en régimen de exclusividad o de concurrencia. Y, las tareas de ejecución se fundamentan en una cláusula general que hace beneficiarios a los Estados miembros de todas las competencias de ejecución. Es el caso alemán (35) o el austriaco (36). En Suiza, como quedó dicho, aunque la regla es que el autor de la ley tiene también competencias de ejecución, la realidad demuestra que las Leyes Federales encomiendan a los respectivos Cantones las tareas de ejecución. De todas maneras, como reconoce MUÑOZ MACHADO, el sistema no se produce en su estado puro, pues la experiencia ha demostrado que en estos países existe también un aparato administrativo de la Federación de apoyo a las tareas gubernamentales que a veces es francamente extenso. A la vez, es posible que la Federación opere ella misma competencias de ejecución a través de órganos propios instalados en los Estados. Se trata, como es obvio de competencias que necesariamente deben

(35) El artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn es bien claro: «Los Estados ejecutarán las Leyes Federales como materia propia, siempre que la presente ley fundamental no determine o admita otra cosa».

(36) El artículo 102.1 de la Constitución austriaca señala: «En el ámbito territorial de los Estados ejercerán la función ejecutiva de la Federación en la medida en que no existan autoridades federales específicas, el Gobernador del Estado y las autoridades regionales subordinadas a éste».

ser ejecutadas por la propia Federación aunque, incluso en estos casos (37) es posible que la Federación, a través de la delegación, traslade competencias de ejecución a los Estados miembros.

En el sistema alemán, la regla es que la función administrativa en bloque (artículo 83 LFB) se traslada a los Estados, que son los competentes para ejecutar en su territorio tanto las leyes que elaboran sus propios Parlamentos como las promulgadas por el Parlamento Federal. El sistema supone, como es obvio, una reducción notable del aparato burocrático puesto que la Federación queda «dispensada» de montar una costosísima estructura organizativa en el territorio de los Estados.

Como queda dicho, la regla es que el Land asuma las tareas de ejecución de las leyes del Bund. Ahora bien, el Land tiene competencia para regular el procedimiento administrativo (Artículo 84 LFB) siempre que no se disponga otra cosa por las leyes federales aprobadas por el Consejo Federal o Bundesrat. Así, el legislador federal, con la aprobación del Bundesrat, puede dictar el Derecho Procedimental para la ejecución de las leyes del Bund. Por eso, y esto es importante y facilita la ejecución, el legislador federal puede y debe establecer las bases jurídicas de este Derecho organizador o procedimental sencillamente para garantizar la homogeneidad de la ejecución de forma que se salvaguarde la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio federal. Normalmente, lo que suele ocurrir es que, en la práctica, la ley federal incluye cláusulas procesales uniformadoras e homogeneizadoras. Como es obvio, la necesaria autorización del Consejo Federal, portavoz de los Länder, dota de gran peso político al Bundesrat pues casi toda la legislación federal contiene aspectos de derecho material, por supuesto, y de derecho procedimental. Es decir, cualquier ley federal que incluya disposiciones procedimentales, debe ser aprobada por el Bundesrat en su totalidad, lo cual supone que más de la mitad de las leyes del Bund requieren el consentimiento del Consejo Federal.

Otro problema derivado del sistema alemán es que la ejecución pertenece a la Administración del Land, lo cual implica, lógicamente, la

(37) Artículo 85 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB).

consiguiente dosis de discrecionalidad insita en la actividad administrativa que, sin embargo, no supone, como es bien sabido, una absoluta libertad para las funciones de ejecución. En este punto, el párrafo 3 del artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn prevé de modo claro y coherente que la supervisión del Gobierno federal sobre la ejecución administrativa del Land se limita a una supervisión jurídica a través del control conforme a Derecho de las potestades administrativas. Ahora bien, como es lo propio, el Land, en principio decide ampliamente en lo que se refiere al ámbito de la oportunidad. En este campo no cabe supervisión.

Este es el modelo típico de ejecución de la Ley del Bund a través de la Administración propia del Land. Pero aún existen dos modalidades más, en sí excepcionales, en el sistema alemán (38). El sistema de Administración delegada o comisionada del Bund (39) y el régimen de Administración Federal propia (40).

En el caso del artículo 85, hay que decir que se realiza a través de la Administración propia del Land pero por delegación o encargo del Bund. En este caso, a diferencia del anterior, el Bund se reserva, no sólo el control jurídico, sino también el control de oportunidad. En este caso, el Bund puede dar instrucciones a la Administración del Land sobre la forma de, por ejemplo, prestar el servicio sobre la obtención de determinados «standards» de calidad en la prestación de los servicios públicos. El tema, como se puede comprobar es bien delicado, sobre todo en lo que se refiere a los límites de ese poder de control. Así, todavía está reciente un recurso ante el Tribunal Constitucional interpuesto por el Land de Renania-Westfalia contra el Bund en un asunto de Derecho Nuclear, que es un supuesto paradigmático de materia que se puede delegar a los Länder.

El caso de Administración federal propia o a través de instituciones de Derecho Público es el supuesto de excepción. Se trata de la ejecución en materias como el servicio exterior, la defensa federal, ferrocarriles, correos y

(38) Vid. P. LERCHE, en la obra colectiva cit., *Las competencias de ejecución...*, pp. 14 y ss.

(39) Artículo 85 LFB.

(40) Artículo 86 LFB.

otros. El problema que plantea esta fórmula es el de los límites de actuación de la Administración Federal como persona jurídico-privada.

Como hemos dicho, la Federación, el Bund, puede tener su propio aparato administrativo para la ejecución de sus tareas propias, distinguiéndose, en este sentido, el llamado aparato burocrático obligatorio que debe existir en los casos en que viene impuesto por la propia Constitución; y el denominado facultativo, cuando su existencia dependa de lo que disponga una ley concreta según la Ley Fundamental. Por otra parte, este aparato obligatorio o facultativo puede estar organizado en régimen de Administración directa o en régimen de Administración indirecta. Así, en los casos en que debe existir un aparato burocrático del Bund se distingue entre servicios que deben prestarse con una infraestructura administrativa propia o sin infraestructura administrativa. Ello, lo acabamos de comentar, es excepcional porque la regla es que las tareas de ejecución son propias de los Länder a quienes, como hemos señalado, cabe delegar o encargar tareas de ejecución propias del Bund. Pues bien, la Ley Fundamental de Bonn, con una preocupación por las cuestiones organizativas, limita la expansión territorial de los servicios estableciendo, como ya ha quedado dicho, cuáles son los que podrán organizarse con infraestructura administrativa propia, lo que supone una estructura de órganos desconcentrados con servicios ubicados en los Länder. Así el artículo 87 dispone: «Mediante Administración Federal propia con sus propias infraestructuras administrativas se gestiona el servicio exterior, la Administración financiera federal, los ferrocarriles federales, correos federales y la navegación. El párrafo b) añade a esta lista la Administración federal militar, y el párrafo a) la Administración de la navegación aérea. Además, el número 3 de este artículo 87 prevé la utilización de la Administración indirecta para determinados servicios como las instituciones de seguridad social cuya competencia se extienda más allá de los límites de un Estado. Se trata, como dice MUÑOZ MACHADO, de limitar el crecimiento del aparato periférico estatal para hacer la organización administrativa más transparente y menos costosa y ser consecuentes con el llamado federalismo de ejecución, que supone la regla general. Lo cual no quiere decir que, como se ha comentado, caso de que sea preciso, el Bund no pueda acometer un crecimiento de los servicios periféricos; pero para ello, es necesaria la autorización del Bundesrat, cuyo peso político es indudable en todo lo que se refiere al territorio.

Las técnicas de reparto constitucional diseñadas en la Constitución de 1978 han supuesto, lógicamente, una pérdida muy importante de competencias de ejecución por parte del Estado, en la medida en que el propio aparato de las Administraciones autonómicas realiza su función en el territorio. El artículo 149.1, como es bien sabido, atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas funciones ejecutivas en algunas materias (apartados 7º, 17º, 19º, 27º, 28º), siempre que hayan sido asumidas por los respectivos Estatutos. Se trata, en estos casos, de que los Estatutos asumen para las Comunidades Autónomas las competencias de ejecución de las normas cuya formulación se ha reservado como competencia exclusiva el Estado. En otros casos esas posibles competencias autonómicas de ejecución pueden entenderse implícitas en la formulación constitucional de la competencia estatal.

Por tanto, debe producirse una reducción de la presencia de la Administración periférica del Estado como consecuencia del progresivo aumento de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas. Como ha escrito SERNA GÓMEZ, la no reducción del volumen de la Administración periférica del Estado sólo puede justificarse a través de lo que bien podría llamarse autoatribución por parte del Estado de competencias ejecutivas ficticias (Asuntos Sociales), o bien sobredimensionando, material o funcionalmente, los servicios periféricos correspondientes a funciones ejecutivas que el Estado aún conserva, lo que resulta ser enormemente peligroso porque en la mayoría de los casos justificar la función ejecutiva estatal sólo se puede hacer a costa de las propias competencias de la Comunidad Autónoma (41). Ello, constitucionalmente no es posible, porque la duplicidad de Administración es probable que vaya contra el artículo 103.1 de la Constitución española ya que los principios allí enunciados vinculan, como ya se ha comentado, a todas las Administraciones públicas. Así, como ha señalado MEILÁN GIL, resulta que el principio de eficacia despliega su virtualidad de un modo natural en el ámbito de la «policy execution» y que la determinación de las políticas necesita de su realización en el tiempo y en el espacio (42).

El bloque de constitucionalidad, ayudado por la doctrina del Tribunal

(41) F. SERNA GÓMEZ, *La Administración Unica...*, p. 14.

(42) J. L. MEILÁN GIL, *Estado autonómico...*, p. 28.

Constitucional, proporciona elementos suficientes para postular, desde la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma, la descentralización administrativa en que se resume la Administración Unica.

La pugna se centra -y se ha centrado- en torno al concepto y amplitud de ejecución, que tiene que ver también con la del desarrollo reglamentario. El Tribunal Constitucional ha ido decantando su doctrina en el sentido de limitar el alcance del reglamento estatal como complemento necesario de la Ley y de considerar excepcional la inclusión de la ejecución en la competencia estatal sobre las bases (43).

La última jurisprudencia constitucional, sobre todo relativa a fomento y subvenciones, resulta muy ilustrativa de la tendencia favorable a las potestades de ejecución de las Comunidades Autónomas, con lo que ello supone desde el punto de vista de la organización de la Administración. Veamos algunos ejemplos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1991 de 13 de mayo resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalitat de Cataluña contra varios preceptos de la Ley estatal 3/1985 de 18 de marzo de metrología.

El Abogado del Estado pretendía justificar que las reservas que a favor del Estado se realizan en la Ley son funciones claramente ejecutivas - facultades insertas en lo que la ley recurrida califica genéricamente de «control metrológico» -con base en que «más allá de la pura literalidad de los términos incorporados a las normas constitucionales y, en concreto, del artículo 149.1.12 de la Constitución española y artículo 11.5 del Estatuto de Autonomía catalán., no puede producirse un desapoderamiento de la Administración del Estado en la gestión», permanencia que aparte de ampararse en la «necesaria coordinación entre dos instancias del poder público que exige la permanencia de algunas facultades ejecutivas en el ámbito de los poderes centrales», lo hace también en que «de no ser así, la Administración periférica tendría que desaparecer por completo» y además en

(43) Vid. J. L. MEILÁN GIL, La ordenación jurídica de las autonomías, Madrid, 1988, pp. 103-107.

que «por otro lado, no se puede desconectar la actividad normativa de la estrictamente ejecutiva, porque ello conduciría a una situación en la que la Administración Central debería legislar y dar respuesta a problemas «sin conocimiento de causa» (44).

Frente a estas alegaciones entiende el Tribunal Constitucional que:

«no puede admitirse que la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue -como se dice- a la permanencia en el ámbito del Estado de algunas facultades de ejecución para poder legislar «con conocimiento de causa», o para «coordinar» las Administraciones Públicas implicadas. Esta argumentación no encuentra apoyo constitucional alguno y, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que el Estado ostenta en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia, existen en nuestro ordenamiento jurídico medios de relación suficientes y de información recíproca entre las Administraciones Públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa, sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial. Tampoco puede decirse, como alega el Abogado del Estado, que sin estas competencias desaparecería «por completo» la Administración periférica, pues su subsistencia, ciertamente prevista por la Constitución (artículos 141 y 154) no justifica, en modo alguno, alterar la distribución competencial realizada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (Fundamento jurídico 5, párrafo B).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992 de 6 de febrero resuelve varios recursos de inconstitucionalidad presentados por los Gobiernos vasco y catalán contra determinados artículos y partidas de las leyes estatales de Presupuestos Generales para 1987 y 1988.

En su fundamento jurídico 7º se sostiene que la territorialización de las subvenciones estatales en materias sobre las que las Comunidades Autónomas ostenten una competencia exclusiva para su gestión descentralizada por las Comunidades Autónomas es la técnica «que resulta más ajustada al modelo de Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución» (Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986).

(44) J. L. MEILÁN GIL, *Estado autonómico...*, cit. p. 30.

«Conclusión que se refuerza desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos, por las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de «eficiencia y economía» a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciados en el artículo 31.2 de la Constitución española y acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico y, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (artículo 103.1 de la Constitución española), que obligan a evitar, en lo posible, Administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna» (Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, Fundamento jurídico 12).

En relación con la gestión de las subvenciones estatales -el problema más agudamente debatido por las Comunidades Autónomas en los numerosos conflictos competenciales planteados- el Tribunal se ha cuestionado «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (Sentencia del Tribunal Constitucional 95/1986, fundamento jurídico 5 y 152/1988, fundamento jurídico 5). Concluyéndose, a este respecto, que la gestión por el Estado, directa y centralizada, de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales, sólo es constitucionalmente admisible «si resulta imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento dentro de la ordenación general del sector, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute de las mismas por parte de todos los destinatarios potenciales en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1986, 152/1988 y 201/1988) (45).

En otro caso -esto es, si no concurre alguna de las citadas circunstancias- la regla general es la gestión autonómica o descentralizada de las subvenciones de acuerdo con la normativa estatal básica, debiendo transferirse a las Comunidades Autónomas los recursos estatales destinados

(45) J. L. MEILÁN GIL, Estado autonómico..., cit, p. 32.

a la financiación de las actividades que se fomentan bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales (Sentencias del Tribunal Constitucional 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 y 188/1989). Y teniendo en cuenta que otro de los presupuestos señalados por el Tribunal Constitucional para esta gestión descentralizada, además del previo reparto de los fondos entre las Comunidades Autónomas competentes, es el de la observancia de los principios de colaboración, lealtad y cooperación, tal y como se recoge en las Sentencias del Tribunal Constitucional 106/1987 y 201/1988 (46).

En definitiva, por más que el sistema de financiación autonómica no salga bien parado de las anteriores consideraciones jurisprudenciales, sin duda que las invocaciones a la «territorialización» de los presupuestos y al desapoderamiento del Estado cuando la competencia estatutaria está ya en la Comunidad Autónoma suponen otros tantos puntos de sintonía con las ideas básicas de la propuesta de Administración Unica. Otro caso es que, en efecto, la heterogeneidad de competencias de las Comunidades Autónomas sea, en términos de racionalidad organizativa estricta, un elemento de perturbación que no acierta a justificar ningún «hecho diferencial».

Cosa distinta ocurre si la propuesta se reinterpreta con más profundidad, como alusiva a la necesidad urgente de podar las duplicidades que hoy existen en la organización administrativa española; poda que, en el actual momento histórico, debe tener como víctima a la Administración del Estado en mucho de lo que sea actividad de gestión, esté esta entrega a sus niveles centrales o -sobre todo- periféricos.

La propuesta de Administración Unica del Presidente de la Xunta de Galicia a donde lleva es a la necesidad de auditar nuestra duplicada y celosa organización administrativa; algo, ciertamente, que sólo se puede hacer sector por sector, materia por materia y competencia por competencia. De ese análisis puede salir que el Estado siga detentando algunos poderes de administración directa en todo el territorio del Estado, que serían los que se intentan explicar mediante el metafísico concepto de los atributos esenciales

(46) J. L. MEILÁN GIL, *Estado autonómico...*, cit, p. 33.

de la soberanía. Se trata de preguntarse, empíricamente, cuales son las funciones públicas a desempeñar en cada punto, y, luego, que instancia está en las mejores condiciones de hacerlo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992 de 28 de mayo vuelve a insistir en los principios expuestos que ilumina acerca de la funcionalidad de la Administración periférica. En su fundamento jurídico 4º relativo a la gestión administrativa de las ayudas comunitarias a la agricultura el Tribunal Constitucional sostiene que:

«que la resolución centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión. Siendo la agricultura y ganadería un sector de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, no se entiende por qué esas otras actuaciones ejecutivas se atribuyen centralizadamente a órganos u organismos de la Administración del Estado o, menos aún, a unidades periféricas de los mismos. Esas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que se sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados. Naturalmente, sin merma de la colaboración de esas Administraciones autonómicas con el órgano u organismo central que ha de resolver los expedientes. Es más, la atribución a las Comunidades Autónomas competentes de esas funciones de ejecución se ve reforzada por la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, fundamento jurídico 12 y 13/1992, fundamento jurídico 7) en tareas para las que no son indispensables, dado que la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser de las Comunidades Autónomas.

En suma, si en aquellos casos en que la Comunidad Económica Europea asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado está justificado, como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (artículo 149.1.13 de la Constitución española) atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, no lo está en cambio atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas

que, en virtud de sus competencias sobre la materia, corresponden a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña».

Esta sentencia, recientemente comentada por el propio Presidente de la Xunta en su conferencia en la Fundación Ortega y Gasset, constituye, en mi opinión, una prueba de la constitucionalidad de la Administración Unica. La condena de las duplicidades burocráticas es palmaria. Quizás, la solución, como ha postulado SILVA SÁNCHEZ para el caso catalán, pase por configurar a la Administración autonómica como la Administración ordinaria del Estado, salvo en las materias integrantes del núcleo de soberanía (47). Para ello, sin embargo, es muy importante proteger debidamente las funciones ejecutivas de las Comunidades Autónomas porque, muy diversos han sido los títulos e instrumentos técnicos en que el Estado ha intentado ampararse para alterar en su favor el esquema de distribución de competencias diseñado por el bloque de constitucionalidad (48). En este sentido, se encuentra la potestad de gasto, la potestad de ejecución de Tratados Internacionales, la utilización expansiva de las competencias sobre comercio exterior, o sobre garantía de condiciones básicas o sobre la interpretación material de las bases.

En relación con los efectos expansivos del carácter material de las «bases», conviene recordar que la jurisprudencia constitucional y la doctrina científica se han dirigido a ampliar el ámbito estatal de las bases, con la correspondiente reducción de la presencia autonómica (49). Las vías utilizadas para la ampliación del ámbito material de las bases se pueden reducir a las siguientes: aproximación material al concepto de «legislación», interpretación constitucional del término «materia», concepción del «desarrollo reglametnario» y de la «ejecución», utilización general de la potestad de gasto, la teoría de los poderes implícitos o la escala de la exclusividad de las competencias.

En relación con el valor material de la legislación, hay que señalar que el término «legislación», utilizado en el artículo 149 ha sido extendido siempre

(47) M. SILVA SÁNCHEZ, *La Generalidad: Administración Ordinaria del Estado en Cataluña. Una hipótesis constitucional*. Conferencia pronunciada en las Jornadas de estudio sobre la Administración Unica celebradas en la EGAP del 24 al 25 de septiembre de 1992, p. 8.

(48) M. SILVA, *cit.*, p. 8.

(49) J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las autonomías*, *cit.*, p. 100.

en sentido material; como normas que emanan del poder legislativo o que tienen fuerza de ley (50). Sin embargo, esta interpretación, que tiene una clara finalidad ampliatoria de la competencia, no debe concebirse, en opinión de MEILÁN GIL, en regla general porque ello llevaría a negar nada menos que el principio de legalidad que, en materia de delitos, faltas e infracciones administrativas, consagra progresivamente el artículo 25 de la Constitución (51).

También se puede disminuir el juego de la competencia autonómica a través de una interpretación del término «materia» como elemento clave del sistema constitucional de distribución de competencias (52). Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha admitido que puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, algunos de los aspectos básicos de una materia determinada (53), ampliándose así las competencias del Estado sobre lo básico con la consiguiente reducción de las competencias de las Comunidades Autónomas. Se ha intentado, igualmente, ampliar el ámbito de las competencias estatales, a costa de las autonomías, a través de intentar fundar la prevalencia del Estado en «la potestad general de gasto público» y, en concreto de la subvención, en una aplicación, dice MEILÁN GIL, del principio de que «quién paga, manda» (54). Sin embargo, el Tribunal Constitucional, afortunadamente, en su sentencia de 30 de junio de 1982, señaló que «la subvención no es concepto que delimite competencias, atribuyendo toda regulación que, desde uno u otro aspecto, tenga conexión con aquella (...)» (55). En el mismo sentido, el alto Tribunal ha sentado que la subvención no puede ser considerada por quien la concede en «núcleo que atraiga hacia sí toda la competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la misma» (56). En fin, la financiación, como ha señalado MEILÁN GIL, no se constituye en título competencial a invadir competencias ajenas (57).

(50) J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación...*, p. 100.

(51) J. L. MEILÁN GIL, *La Ordenación...*, p. 101.

(52) J. L. MEILÁN GIL, *La Ordenación...*, pp. 102-103.

(53) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982.

(54) J. L. MEILÁN GIL, *La Ordenación...*, cit, p. 109.

(55) Vid. también las STC de 10 de julio de 1986, de 19 de diciembre de 1985.

(56) STC de 10 de julio de 1986.

(57) J. L. MEILÁN GIL, *La Ordenación...*, cit, p. 110.

Una interpretación ampliadora de la doctrina de los poderes implícitos, ha llevado también al Tribunal Constitucional a extender la competencia estatal a supuestos en los que se reconoce que la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en virtud del Estatuto (58). Es el caso de la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de mayo de 1986 cuando se plantea si la asunción de competencias autonómicas en materia de urbanismo «es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto a la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma». La respuesta es la admisión de la expansión de las competencias estatales.

En fin, en materia de ejecución de la normativa comunitaria, conviene tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha señalado que «la traslación de la normativa comunitaria derivada del Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (...). La ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia...» (59). Además, esta sentencia llama la atención sobre el efecto expansivo que pretende asumir el Estado en materia de comercio exterior al disponer que «no puede esgrimirse el título competencial del Estado sobre comercio exterior e invocar su supuesto carácter prevalente y, por tanto, susceptible de romper la validez como regla de deslinde competencial de otros títulos más precisos con los que horizontalmente se entrecruce. Al contrario, frente a una pretendida interpretación expansiva de la competencia estatal sobre comercio exterior debe mantenerse otra más restrictiva que atienda tanto a la finalidad específica de la norma, como a su alcance». En el mismo sentido, la reciente sentencia de 28 de mayo de 1992 señala que «el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios o Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del

(58) Ibidem.

(59) STC de 12 de diciembre de 1991.

área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas».

SILVA SÁNCHEZ ha señalado que íntimamente ligado con los efectos expansivos de la noción de bases se encuentre la pretensión del Estado de asumir competencias de ejecución, y por tanto no normativas, a partir de un pretendido mantenimiento de la uniformidad de la ordenación jurídica (60). Así, la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre de 1992 decía que por un reglamento estatal el Estado se reserve indebidamente facultades de estricta ejecución y propios del ámbito autonómico.

En fin, la tesis de la Administración Unica permite la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias o instrumentos precisos para su configuración como Administraciones encargadas de todos aquellos ámbitos materiales que no afecten al núcleo esencial de la soberanía (61).

En este sentido, se entiende perfectamente la tesis catalana de Administración Unica, cuando señala lo siguiente:

«Cuando las Comunidades Autónomas han asumido algún tipo de competencia, ya sea exclusiva, de desarrollo o de ejecución de un determinado ámbito material, esta asunción de competencia siempre lleva implícita la competencia de gestión sobre la materia respectiva, ya que la gestión se configura como la atribución mínima para la Comunidad Autónoma que toda competencia material sobre un ámbito conlleva.

Por lo tanto, si la Comunidad Autónoma es competente sobre la materia, (o una parte de ella), esta competencia debe abarcar siempre su gestión en el territorio autonómico respectivo y, de esta manera, la Administración autonómica debería configurarse como la «Administración Unica» en su territorio a fin de gestionar las diferentes materias sobre las que tiene competencia.

La Administración del Estado no es necesariamente competente en todas aquellas materias en las que la Constitución atribuye al Estado la

(60) M. SILVA SÁNCHEZ, *La Generalidad...*, cit, p. 12.

(61) Vid. M. SILVA SÁNCHEZ, *La Generalidad...*, cit, p. 14.

competencia exclusiva de legislación, (ya sea básica o no), regulación o fijación de las bases. Partiendo de este presupuesto, no es la Administración la que legisla, ya que según la Constitución son las Cortes Generales las que «ejercen la potestad legislativa del Estado» (artículo 66.2).

Según el artículo 103 de la Constitución, lo que sí debe hacer la Administración es actuar «con plena sumisión a la ley y al derecho», pero en ningún caso es esta Administración la que tiene específicamente la competencia de fijar y definir dicha Ley y dicho Derecho.

En definitiva cuando el Estado tiene la competencia legislativa -básica o no- y la Comunidad Autónoma la legislación de desarrollo y de ejecución, las leyes estatales deberían reservar normalmente las facultades de ejecución a la Comunidad Autónoma» (62).

V. Redimensionamiento de la administración periférica del estado

El artículo 149.1 CE, en una nueva lectura, podría permitir la ejecución autonómica de la legislación estatal en todas aquellas materias no reservadas por el artículo 149.1 CE para un alcance pleno de la exclusividad del Estado. Como ya hemos tenido ocasión de señalar, la ejecución autonómica, como regla, en materias de titularidad legislativa estatal exclusiva, supone una reducción de los servicios estatales periféricos a aquellos sectores en los que el artículo 149.1 CE atribuye al Estado una reserva de ejecución. Por otra parte, la existencia de duplicidades administrativas es algo que hoy nadie pone en duda.

La descentralización administrativa, a favor de las Comunidades Autónomas, ha escrito el profesor MEILÁN, no está impedida, sino reclamada constitucionalmente (63). La reforma administrativa no ha de limitarse a ese traslado de competencias y funciones ni a reordenaciones estructurales dentro de la Administración del Estado (64). El Estado autonómico y sus

(62) Documento de Administración Unica elaborado por el Gobierno catalán, págs. 3-4.

(63) J. L. MEILÁN GIL, *El Estado...*, cit. p. 34.

(64) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, 1983.

exigencias requieren un cambio funcional de la Administración subsistente, dice MEILÁN (65). Pues bien, esta idea no es novedosa. Se apuntó en el Informe de la Comisión de Expertos de 1981, tal y como hemos recordado al analizar anteriormente el documento catalán de Administración Única. En aquel informe se sugería que la pérdida de competencias de gestión de la Administración del Estado debería ir acompañada de la potenciación de funciones de planificación, programación, coordinación y cooperación. Como señala MEILÁN GIL, la pervivencia de la Administración periférica del Estado por imperativo del artículo 154 CE no significa mantenimiento en todo caso de la naturaleza de las funciones de gestión que hasta la fecha venían realizando (66). La Administración Única no supone más que adaptar la estructura organizativa de la Administración periférica a la realidad competencial. Por eso, puestos a sacar la máxima virtualidad de la interpretación literal del artículo 154 CE, habría que subrayar un cierto protagonismo de la Administración propia de la Comunidad Autónoma, ya que es la periférica del Estado la que ha de ser coordinada por el Delegado del Gobierno con aquélla (67). Es más, «podría sostenerse que para el constituyente, la Administración periférica del Estado debe acomodarse a la funcionalidad de la Administración autonómica» (68).

En realidad, la Administración Única no viene más que a sumarse a ese conjunto de voces que vienen criticando desde hace tiempo la falta de adaptación de la Administración periférica del Estado a la estructura autonómica del Estado. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 58/1982 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 sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuirles a esos entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales para ejercerlas». La verdad es que, esta cita del Tribunal Constitucional poco tiene que envidiar a la propuesta del Presidente de la Xunta en cuanto a la formulación de la Administración Única.

(65) Ibidem.

(66) J. L. MEILÁN GIL, *Estado compuesto...*, p. 35.

(67) Ibidem.

(68) Ibidem.

La falta de adaptación de la Administración del Estado a la nueva vertebración del poder del mismo (69), dice SILVA SÁNCHEZ, genera no sólo ineficacia administrativa, sino también una invasión constante de competencias autonómicas (70).

El último libro del profesor ARENILLA sobre la Modernización de la Administración periférica del Estado resulta especialmente interesante en todo este tema, sobre todo cuando formula las relaciones entre competencia y territorio. Para este autor, una Administración que esté implantada en el territorio y con competencias en dicho territorio, aspirará por todos los medios a ser el único poder en el mismo. En efecto, la propuesta de Administración Única no es más que la consecuencia necesaria de afirmar que el territorio es el marco normal para el ejercicio de las competencias. Lo que ocurre es que la sola presencia de la Administración del Estado, sin una idea clara de sus competencias, ha producido una distorsión importante en el ejercicio de las competencias autonómicas. Por eso, ha podido escribir ARENILLA que sólo se puede llegar a un equilibrio con una cuidadosa delimitación de la implantación de las Administraciones en el territorio y con un justo equilibrio financiero. Todo lo que no sea esto, lleva a incrementar y expandir las competencias del Estado por vía de hecho. Por tanto, la salvaguarda de la autonomía tanto de las Comunidades Autónomas como de los entes locales depende de la simultánea reducción de la presencia del Estado en el territorio y de la dotación de suficientes recursos financieros a entes locales y Comunidades Autónomas (71).

La citada sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de mayo de 1992 tuvo que proclamar que «no se entiende por qué esas otras actuaciones ejecutivas se atribuyen centralizadamente a órganos u organismos de la Administración del Estado o, menos aún, a unidades periféricas de los mismos». El propio ARENILLA ha descrito el fenómeno al escribir que no hay ninguna razón para que el Estado mantenga una profusión de redes periféricas como las que todavía hoy existen (72). Ni el tipo de prestación y

(69) M. SILVA SÁNCHEZ, *La Generalidad...*, cit, p. 19.

(70) Vid. L. DE LA MORENA, *La Administración periférica: la Reforma que sigue... y no llega*, RAP, nº 105.

(71) Citado por M. SILVA SÁNCHEZ, *La Generalidad...*, cit, p. 20.

(72) En la actualidad hay, aproximadamente, sesenta redes periféricas estatales con tres mil puntos de implantación administrativa de ámbito provincial o superior.

actividades que realiza, ni la necesidad de que todo Estado tiene de dominar su territorio hacen necesaria, y si perjudicial, la existencia con carácter general de las delegaciones provinciales de los Ministerios, Organismos Autónomos y Direcciones Generales. Las funciones que permanecen en el Estado se pueden organizar, aunque no prestar en su totalidad, desde el marco territorial autonómico (73).

Como ya hemos señalado, las relaciones actuales entre Gobernador Civil y Delegado del Gobierno es claro que no son operativas. Es decir, la estructuración de la Administración periférica del Estado debe realizarse tomando como base al ámbito de la Comunidad Autónoma. Para SILVA SÁNCHEZ, la solución sería la de situar al frente al Delegado del Gobierno y, vinculados jerárquicamente a él, subdelegados provinciales que fueran funcionarios de carrera, como los actuales secretarios generales de los Gobiernos Civiles y Delegaciones del Gobierno y con competencias reales de coordinación sobre los directores de los órganos periféricos de los Ministerios y organismos autónomos que deban sustituir (74).

Es claro que la Administración Única supone una reducción importante de la Administración periférica del Estado. El informe de la Comisión de Expertos de mayo de 1981, sin embargo, como ha puesto de manifiesto el profesor MEILÁN, concluía con la afirmación de la prevalencia del Derecho estatal en todo caso sobre el autonómico y la conversión de todas las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en concurrentes. De esta manera, la reforma de la Administración se planteó para mantener el protagonismo de la Administración del Estado (75). Por eso, el Informe propuso descargar a la organización central reordenando y eventualmente refundiendo Ministerios y potenciando, en cambio, los periféricos, sobre todo ampliando la esfera de sus competencias resolutorias y dotándolas de más amplios medios. Ahora bien, y este dato pienso que avala la tesis fundamental de la Administración Única, resulta que esa potenciación de la Administración periférica se descubre como algo transitorio para que en su momento puedan entregarse a las Comunidades Autónomas servicios operativos y en pleno

(73) M. SILVA SÁNCHEZ, *La Generalidad...*, cit, p. 21.

(74) *Ibidem*.

(75) J. L. MEILÁN GIL, *Estado compuesto...*, cit, pp. 23-24.

rendimiento (76). Sin embargo, este momento acaba de ser planteado desde una Administración autonómica porque no se ha operado una auténtica reforma de la Administración periférica. Se ha dictado el Real Decreto 1881/1981 de 24 de julio que creó las Direcciones Provinciales departamentales y se han incumplido, como ya hemos comentado, los objetivos previstos en el artículo 23 de la Ley del proceso autonómico (LEPA) de 1983, conocida como los restos de la LOAPA.

El profesor BAENA ALLAZAR comenta en su último libro que la situación de la Administración periférica es irracional con Delegaciones periféricas excesivas, dispersas y en buena parte vacías de contenido (77). La ausencia de la reforma ha traído consigo que, dice MEILÁN, las Comunidades Autónomas han heredado una organización o desorganización de servicios dispersos y competencias no bien deslindadas cuya irracionalidad se agravó con la transferencia al perder sentido la anterior proyección cantonal de los órganos centrales y organismos autónomos en el territorio periférico (78).

La Administración Única, no lo olvidemos, no se agota en el escalón autonómico, sino que debe continuar en el ámbito local. Por eso, la puesta en marcha de esta propuesta pone de actualidad otra de las grandes directrices de reforma que se propuso en el Informe de los Expertos al sugerir la conversión de las Diputaciones provinciales en gestores ordinarios de las competencias autonómicas, tanto estatutarias como delegadas (79).

Hoy, los artículos 22 y 23 de la Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983 (LEPA) y la opción, proclamada en el Informe de los Expertos, de que las Comunidades Autónomas deleguen en las Diputaciones provinciales competencias -no facultades- transferidas o delegadas a aquéllas en virtud del artículo 150.2 CE, son los únicos datos, que hablan, desde una perspectiva normativa, de reforma de la Administración del Estado (80). Ya hemos comentado brevemente al tratar del documento catalán de Administración Única, que el artículo 22 LEPA hubiera sido un instrumento a favor

(76) J. L. MEILÁN GIL, *Estado compuesto...*, cit, p. 24.

(77) M. BAENA DEL ALCAZAR, *instituciones Administrativas*, Madrid, 1992, p. 166.

(78) J. L. MEILÁN GIL, *El Estado compuesto...*, cit, p. 25.

(79) J. L. MEILÁN GIL, *Estado compuesto...*, cit, p. 26.

(80) *Ibidem*.

de la Administración Unica, pues señala que la reestructuración de la Administración del Estado se hará «observando en todo caso los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto», omitiendo el principio de descentralización.

También los profesores PECES-BARBA, PAREJO y AGUIAR, autores del Informe encargado por el Ministerio de Administraciones Públicas sobre la propuesta de Administración Unica, parecen partidarios de la reforma de la Administración periférica del Estado. En efecto, en la página 119 del Informe puede leerse:

«La organización periférica de la Administración del Estado debe ser reformada, pues la heredada del sistema unitario centralizado no puede ser también la prevista en el artículo 154 CE y, de otro lado, las competencias centrales ejecutivo-administrativas previstas en el artículo 149.1 CE no coinciden con las competencias de los Departamentos ministeriales, por lo que no puede subsistir el complejo esquema actual de Direcciones y Delegaciones Provinciales coincidente con la organización ministerial central».

El profesor CASTELLS, en un trabajo titulado «La necesaria transformación de la Administración periférica del Estado», incluido en el volumen colectivo que sobre las competencias de ejecución de la Generalitat de Cataluña publicó el Instituto de Estudios Autonómicos catalán, y también reclama el redimensionamiento de la presencia del Estado en el territorio autonómico como exigencia de la democratización política y de la racionalidad administrativa.

Desde otro punto de vista, menos científico, aunque igualmente interesante, el Presidente de Castilla-León se hacía eco, en artículo de prensa (81) de unas palabras del Ministro EGUIAGARAY en las que venía a decir que si hoy existen duplicidades administrativas es porque las Comunidades Autónomas han invadido competencias del Estado. Por supuesto, LUCAS hace una lectura distinta del fenómeno pero afirma que las declaraciones del Ministro son positivas porque se reconoce por parte del Estado que existen

(81) J. J. LUCAS, De nuevo, las duplicidades administrativas, *El Mundo*, 23.X.1992, p. 4.

duplicidades. De ello, LUCAS deduce que si tenemos una Administración duplicada, parece que es razonable la doctrina de la Administración Unica. Para LUCAS, la Administración del Estado, tanto central como periférica, es una Administración de resistencia que necesita justificar cada una de las funciones que desempeña y cada uno de los órganos que la atienden. LUCAS es partidario de que la Administración común, o la ordinaria, no puede ser otra que la autonómica que, por su imbricación con la tierra y la población respectivas, tenderá siempre a ser una entidad política de intereses generales. A continuación, LUCAS cita la Ley de Régimen Local de 1955 para decir que ya esta ley preveía que además del listado de competencias, los Ayuntamientos podrían realizar todo lo que fuer necesario para satisfacer las aspiraciones ideales de la comunidad vecinal. Finalmente, LUCAS rechaza la responsabilidad autonómica en la existencia de duplicidades administrativas pues, si bien algunas Comunidades se han anticipado a las transferencias creando órganos propios, la causa de este fenómeno se debe a «la incapacidad de la Administración del Estado para comprender que, en relación directa con el ciudadano, las Comunidades Autónomas están, en lugar de ella, no además de ella» (82).

(82) Ibidem.