

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

Jaime Rodríguez-Arana

Catedrático de Derecho Administrativo

Director de la Escola Galega de Administración Pública

SUMARIO

- I. CONSTITUCION Y ADMINISTRACION PUBLICA
- II. EL ARTICULO 150.2 CE
- III. ARTICULO 149.1 CE Y ADMINISTRACION DEL ESTADO

I. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La propuesta de Administración Única trae su causa de la necesidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de nuestra Administración pública a la Constitución de 1978. La realidad es que la propuesta de Administración Única ha supuesto un hito importante en la Ciencia de la Administración Pública en nuestro país y ha reflejado algo que, en verdad, no está, ni mucho menos, resuelto. Efectivamente, ha cambiado el modelo de Estado y, sin embargo, la organización administrativa, sin perjuicio de leves retoques, sigue siendo la misma. Se supone que el Estado autonómico debe posibilitar que las distintas Comunidades Autónomas dispongan de una Administración propia para hacer posible la gestión de los intereses colectivos. La estructura existe, es verdad, pero lamentablemente ni está adecuada a la realidad competencial ni dispone de los medios necesarios y, por otra parte, ya lo estudiaremos con más detalle al final, tampoco está de acuerdo con la realidad competencial la dimensión de la Administración periférica del Estado en el territorio de las Comunidades Autónomas.

^(*) La segunda parte de este trabajo será publicada en el próximo número de *Dereito*.

Es evidente que la Administración Pública del vigente Estado social y democrático, que se estructura como Estado compuesto, no puede ser la misma que la del Estado unitario anterior (1). Estamos en un Estado compuesto que descansa en una distribución territorial del poder que se traduce en una distribución o reparto de competencias. En realidad, como ha reconocido MEILÁN GIL, la falta de concreción del Título VIII de la Constitución, intentó sanarse insuflando en la letra de sus preceptos el espíritu del federalismo de cooperación o de ejecución, con reiteradas referencias al constitucionalismo alemán y americano (2). Sin embargo, la utilización del Derecho comparado tiene sus límites y ni la letra ni los antecedentes de la Constitución permiten razonablemente llegar a la configuración del Estado autonómico como federal, al estilo alemán y mucho menos americano. Otra cosa, señala el profesor MEILÁN, es que las técnicas del federalismo de cooperación o de ejecución no sean útiles para el desarrollo y eficaz realización del Estado compuesto, en el que los Estatutos tienen un papel decisivo del que carece el citado federalismo (3). Es decir, ninguna interpretación abusiva del texto constitucional se realiza cuando pretende aprovecharse de esos instrumentos que conectan con naturalidad con los principios de solidaridad (artículo 2 de la Constitución española) y de eficacia al servicio de la realización del Estado social y de los intereses generales (artículos 9.2 y 103 de la Constitución española) (4). La operatividad del estudio de las llamadas competencias de ejecución tiene este alcance y sentido. Constituyen buenas herramientas, en todo caso, subordinadas al marco del Estado autonómico.

La propuesta de 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 (5). Y esa

(1) J. L. MEILÁN, Estado autonómico y administraciones públicas, Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre la Administración Única, EGAP, 25 de septiembre de 1992.

(2) J. L. MEILÁN, cit. p. 12.

(3) J. L. MEILÁN, cit. p. 14.

(4) J. L. MEILÁN, cit. pp. 14-15.

(5) F. SERNA GÓMEZ, Administración Única para Galicia: una propuesta abierta, Conferencia pronunciada en la EGAP en 24 de septiembre de 1992, dentro de las Jornadas de Estudio sobre Administración Única, p. 3.

necesidad, surge de la tarea, sorprendentemente no iniciada aún, de adecuar la propia Administración Pública a los parámetros constitucionales. Así, se ha señalado 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... » (MUÑOZ MACHADO). 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. Llevamos más de diez años de andadura constitucional y, como es obvio, esta cuestión constituye una asignatura pendiente que habría que comenzar a preparar. Bien es verdad, sin embargo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, hubiera sido una buena oportunidad. En fin, la propuesta de Administración Única, lejos de cuestionar el modelo de Estado previsto en la Constitución, trata de definir todos los instrumentos que permitan la plena efectividad del modelo del Estado constitucional, desde el punto de vista de la función administrativa (6).

El esquema de Administración Pública vigente al tiempo de ser promulgada la Constitución, difícilmente puede ser el instrumento válido para llevar a efecto, hasta donde la propia Constitución demanda, las funciones de un Estado políticamente descentralizado (7). Durante estos años, han aparecido nuevas organizaciones administrativas complejas que, lejos de suplir, al aparato administrativo del Estado en su territorio, se han superpuesto en un ejercicio de difícil entendimiento. Aumenta, lógicamente, el aparato administrativo de las Comunidades y, paralelamente, se incrementa la presencia administrativa del Estado en los territorios autonómicos en un marco en el que se ha producido un proceso de descarga de importantes competencias cuya ejecución y gestión ha pasado a manos de las Comunidades Autónomas (8). El caso del área de cultura y de la de asuntos sociales es tan evidente que no merece mayor comentario.

(6) F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 6.

(7) F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 8.

(8) Ibidem.

La realidad, nos guste o no, es la de no pocas duplicidades administrativas que se han producido, en el mejor de los casos, por no tener claro el modelo constitucional de Administración Pública.

Por otra parte, el artículo 103.1 de la Constitución española, tan importante, se refiere a la Administración pública, no a las Administraciones públicas. Sin embargo, el empleo del singular es comprensivo del género y no excluye, ni mucho menos la pluralidad de Administraciones. Sobre todo, lo que se quiere decir es que, más importante que predeterminar un concreto modelo de relación entre las Administraciones que confluyen en el territorio del Estado, lo decisivo es salvaguardar el correcto cumplimiento de la función administrativa en su conjunto, por lo que el modelo de relación será tanto más válido cuanto más asegure el cumplimiento de dicha función (9). Por eso, si las Comunidades Autónomas deben dotarse de un propio aparato administrativo, es para que estas nuevas organizaciones administrativas, lejos de actuar en paralelo con la organización propia estatal existente en la Comunidad Autónoma, asuman el conjunto de la actuación administrativa en dicho territorio, sobre todo porque, en virtud del principio de subsidiariedad, se encuentran en mejores condiciones de gestionar los intereses colectivos (10).

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?. (11).

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

(9) F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 10.

(10) F. SERNA GÓMEZ, cit, pp. 10-11.

(11) F. SERNA GÓMEZ, cit, p. 11.

sí en una consideración funcional, donde el ciudadano es cada día más exigente en 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.

En un contexto tal, no debe extrañar que en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional sigamos sin saber a ciencia cierta cuál es el status de la Administración local, si tercer nivel con autonomía y por así decir paridad constitucional cualitativa con las Comunidades Autónomas o si «interiorización» de estas últimas. Por supuesto que la primera de tales interpretaciones es la que, interesadamente, mantiene el propio Estado.

No hace falta decir que nuestro diseño administrativo actual es disfuncional. Un simple repaso de la jurisprudencia constitucional sobre conflictos competenciales en las Comunidades históricas en determinadas materias (sanidad y agricultura prototípicamente) pone de manifiesto, ya en el mero planteamiento de los pleitos, que el Estado se ha reservado una serie de funcionarios cuya jornada de trabajo es preciso llenar como sea.

En síntesis, una vez que, de entre las varias opciones constitucionalmente posibles, se ha optado por la emergencia de las Comunidades Autónomas y su dotación a las mismas con los más importantes resortes de poder sobre su territorio, debe, de inmediato, proclamarse su carácter de Administraciones «de derecho común», reduciendo la presencia directa del Estado en su territorio a supuestos excepcionales.

II. EL ARTICULO 150.2 CE (12)

El modelo autonómico que ha diseñado nuestra Constitución es un modelo flexible que, dentro de los parámetros y objetivos constitucionales,

(12) Este epígrafe y el siguiente está redactado a partir del curso de doctorado impartido por su autor en la Universidad de La Coruña teniendo en cuenta los materiales elaborados por el Profesor Asociado de Derecho Administrativo de dicha Universidad ÁNGEL FENOR DE LA MAZA.

tiene un innegable carácter abierto para que, poco a poco, vaya colmando las aspiraciones sociales y políticas del pueblo español.

El modelo o diseño de Administración que dibuja la Constitución es un modelo que se deduce del modelo o diseño de Estado previsto en nuestra Norma Fundamental y que se encuentra determinado por el esquema de distribución de competencias entre el Estado y los distintos entes territoriales.

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. Por eso, no debe extrañar que haya comenzado un debate público en nuestro país sobre lo que se ha denominado Administración única. Fórmula que nos parece francamente acertada y que, en definitiva supone que cada Administración territorial debe ser la que gestione todas las competencias en ese espacio físico.

El federalismo de ejecución reinante en Alemania ha solucionado el tema de las funciones de ejecución de las leyes de Bund al sentarse como regla general su titularidad por los Lander como entes encargados de la ejecución de las leyes federales. El sistema español es distinto pero permite profundizar en esa feliz frase de Administración única a través de la técnica de las leyes orgánicas de transferencia o delegación. El precepto en cuestión despliega su virtualidad operativa como elemento de apoyo de una nueva manera de entender las relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Entes locales. Se trata de extraer, que no es poco, todo el partido que tiene el precepto al servicio de aumentar el protagonismo de la Administración territorial sobre el propio territorio, sin ignorar, claro está, que se trata de transferir o delegar funciones correspondientes a materias de titularidad estatal y, que, por lo tanto, su funcionalidad reside en el ámbito de las llamadas competencias de ejecución.

Como es bien sabido, el anteproyecto de Constitución dispuso en el párrafo primero de su artículo 139 lo siguiente:

«Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que corresponden al Estado de acuerdo con la precedente relación».

Con más rigor, el artículo 143 del Informe de la ponencia, sobre esta misma materia, señaló:

«El Estado podrá delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado».

En fin, la redacción ya definitiva procede del artículo 144 del texto aprobado por el Congreso de los Diputados:

«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado».

El artículo 144 del Informe de la Ponencia tiene su antecedente en el artículo 18 de la Constitución de 1931 (13) y, como es sabido y luego comentaré, parece que se inspiró, en alguna medida, en el artículo 18 de la Constitución italiana, y en el artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn. Lo que, sin embargo, ahora interesa dejar claro es que, desde el principio, una de las preocupaciones que se reflejan en el Diario de Sesiones, es la de precisar el alcance del precepto que, no es otro, que la gestión administrativa de materias de titularidad estatal (14). Junto a ello, conviene recordar que la redacción definitiva del precepto, tal y como lo conocemos, tiene mucho que ver con una enmienda del diputado ARZALLUS en el pleno como consecuencia del planteamiento foral. Enmienda que fue aceptada por el grupo de la UCD, cuyo portavoz, con toda claridad, expuso el alcance y sentido últimos del precepto con estas palabras que, por su interés, debemos recoger:

«... la enmienda contiene, desde el punto de vista de la organización del Estado, mejoras sustantivas... En primer lugar, se sustituye la expresión

(13) Dicho precepto disponía que «todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma se reputarán propias de la competencia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley».

(14) Así, las intervenciones de los diputados Licio de la Fuente y Gregorio Peces-Barba.

ejecución de funciones por la de facultades correspondientes a materias. Es obvio que lo de que se trata es de permitir que la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor, englobados en competencias exclusivas estatales, sean hechos en colaboración con las Comunidades Autónomas. Y esto es mucho menos importante que la expresión ejecución de funciones, que, por su propia terminología es omnicomprendiva... En segundo lugar, para dejar claro que se trata de una mera técnica de descentralización administrativa, se suprime la petición de las Comunidades Autónomas que estaban en el texto del Dictámen. No hay, por tanto, aquí ninguna gravedad de que las Comunidades Autónomas vayan a tener por vía de este artículo ninguna legitimidad en solicitar determinadas atribuciones: será el Estado y en acto voluntario y libre, el que pueda utilizar esta mera técnica descentralizadora.

«Estamos estableciendo una técnica administrativa de descentralización enormemente útil para determinados supuestos... La introducción de la palabra transferir con todas estas cautelas es evidente que no supone una agravación del precepto, sino que permite la utilización de técnicas descentralizadoras o yuxtapuestas, puesto que, en cualquier caso, se trata de un acto de soberanía del Estado, revocable mediante ley orgánica y al margen del problema de los Estatutos, que nada tienen que ver con la cuestión...» (15).

En realidad, el origen de la modificación que se introdujo en el informe de la Ponencia fue el pacto fruto de una laboriosa negociación en la que el PNV aceptó presentar una enmienda «in voce» al artículo 144.2 en la que se habían recogido alguno de los planteamientos de otra enmienda «in voce» a la Disposición adicional primera referente al reconocimiento de los llamados derechos históricos de los territorios vascos. La finalidad era clara: establecer un sistema singular para el País Vasco de forma que, salvo las escasas competencias exclusivas que se reservaría el Estado, se dispusiera de un régimen excepcional (16).

(15) Vid. Diario de Sesiones del Congreso nº 116, de 21 de julio de 1978. El Profesor MEILAN GIL, por su parte, formuló una precisión técnica subrayando que las facultades son una parte del título y que titularidad y ejercicio son disociables como es frecuente en el mundo del Derecho de modo que se puede afirmar la «exclusividad de una titularidad y también el ejercicio de una parte de ese todo que compone la titularidad»

(16) Recuérdese que la enmienda a la disposición adicional primera decía que: «El Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia (...). En ningún caso serán transferibles

Pues bien, lo que pasó al 144 de la Ponencia fue, junto al concepto de delegación, la idea de transferencia de facultades, en el sentido de lo expuesto por el diputado PEREZ LLORCA como ya hemos indicado, así como la limitación de las materias intransferibles de forma genérica y, la supresión de la posibilidad de «solicitud» de transferencia o delegación por parte de las Comunidades. Iniciativa que, como examinaremos más adelante puede proceder de la Comunidad Autónoma en la medida en que los Parlamentos autonómicos pueden hacer llegar al Congreso de los Diputados propuestas que éste puede hacer propias como proposición de ley del propio Congreso. En fin, la introducción del término «transferencia» no parece que, al menos desde la perspectiva constitucional, tenga un sentido distinto a la delegación. Sin embargo, en el Senado se planteó el tema de la utilización de ambos términos. Así, por ejemplo el profesor GONZÁLEZ SEARA señaló que, en definitiva, son transferibles las potestades estatales residuales y aquellas no embebidas en competencias exclusivas, mientras que en cuanto a la delegación, aquí si puede y cabe que en determinado momento el Estado haga delegación de algunas competencias exclusivas que, en ese momento, se apreciarían según la circunstancia política del momento (17).

En fin, la génesis del artículo 150.2 nos permite señalar, a efectos sistemáticos cinco afirmaciones que, necesariamente, han de condicionar el régimen de dicho precepto:

- 1.- Es posible la delegación o transferencia de potestades incardinadas en una competencia exclusiva.

las señaladas en los apartados 1,2,3,4,9,10,11», por lo que sólo serían competencias exclusivas del Estado: Relaciones Internacionales y regulación de las interregionales, Defensa, Fuerzas Armadas y protección de la población, nacionalidad, ciudadanía, inmigración, emigración, extradición, derecho de asilo y extranjería, régimen aduanero, arancelario y comercio exterior, sistema cambiario y monetario, régimen de pesas y medidas y fijación de la hora oficial, ferrocarriles y transportes terrestres del Estado, navegación aérea, correos y telecomunicaciones, cables submarinos, abanderamiento de buques y aeronaves e iluminación de costa y señales marítimas, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, legislación sobre propiedad intelectual e industrial, Hacienda General y Deuda del Estado, estadística para fines del Estado, cooperación del Estado y de los territorios autónomos en materia de policía criminal y reforma de la Constitución.

(17) Diario de Sesiones del Congreso, nº 116, pp. 4557 y ss.

- 2.- La delegación o transferencia, al responder a una técnica organizativa del Estado, conforme al principio de «descentralización» no supone una «enajenación de la soberanía». Antes bien, la técnica organizativa se fundamenta en un «acto de soberanía del Estado» a que responde el rango y solemnidad de una «ley orgánica».
- 3.- El acto de soberanía del ente delegante o transferente es enteramente voluntario y libre, correspondiendo al Estado, a través del órgano legislativo valorar su procedencia y oportunidad.

La delegación o transferencia puede tener como presupuesto una previa iniciativa autonómica, aunque también puede operarse sin una previa solicitud de las Comunidades Autónomas. En este caso, la «carga» u «obligación» impuesta a las Comunidades Autónomas tiene su correlato en la transferencia de los medios financieros precisos.

- 4.- No puede delegarse o transferirse la titularidad de la competencia estatal exclusiva. Si pueden delegarse «potestades» o «funciones» incluidas en la competencia.

Es, en realidad, irrelevante el mayor o menor número de facultades objeto de la delegación o transferencia, siempre que los medios de control que pueden alcanzar a la oportunidad, garanticen la titularidad efectiva del Estado: es decir, su decisión y responsabilidad últimas.

- 5.- Las facultades delegadas ostentan, necesariamente, naturaleza ejecutiva: prestación de servicios administrativos con carácter menor por la Comunidad Autónoma «por cuenta» o «en colaboración» con el Estado, quien, en todo caso, produce la normación sustantiva (leyes y reglamentos) y dirige la ejecución autonómica (supervisión); instrucciones ejecutivas; control de oportunidad; etc. Siempre desde una posición de «supremacía». Ciertamente, con tales cautelas o medios de control, no puede sostenerse que la «administración», «inspección» o «control» autonómicos sobre las facultades transferibles por su naturaleza materialmente ejecutiva, supongan riesgo de producción de resultados disgregadores en una materia necesitada de una aplicación uniforme en todo el territorio del Estado. Cuestión distinta es la de la viabilidad u oportunidad de la delegación o transferencia, según las exigencias organizativas actuales del Estado: evolución del proceso

autonómico, 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».

La transferencia o delegación del artículo 150.2 C.E. se refiere, tal y como dispone el propio precepto a «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Pues bien, el seguimiento de la génesis de esta disposición constitucional invita a pensar que, en principio, el contenido propio de estas leyes orgánicas debe referirse a facultades administrativas incardinadas en auténticas competencias exclusivas estatales. El problema es la indefinición y generalidad de la fórmula constitucional. Por una parte, es bien sabido que no prosperó una enmienda que intentó concretar el contenido del precepto y, por otro, como se acaba de decir, las intervenciones parlamentarias hicieron referencia a la naturaleza administrativa de las funciones a transferir o delegar. Es más, el portavoz del grupo que sostenía al Gobierno, señaló con toda claridad que el alcance del párrafo 2º. del artículo 150 C.E. se circunscribe a la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor englobados en competencias exclusivas estatales se realice en colaboración con las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tras las llamadas «LOTRACA» y «LOTRAVA» y las recientes leyes orgánicas de ejecución del Pacto Autonómico, parece fuera de duda que el artículo 150-2 CE posibilite transferencias de competencias exclusivas.

En cualquier caso, conviene precisar que el objeto propio del precepto que ahora comentamos es la transferencia o delegación de concretas facultades de gestión -no de materias o de competencias plenas- incardinadas en competencias exclusivas, siempre que a través de los mecanismos de control establecidos por la ley orgánica «ad hoc» se garanticen, en todo caso, la «titularidad», los «poderes sustanciales de decisión» y la responsabilidad última en manos del Estado (GARCÍA DE ENTERRIA).

La cuestión que suscita el objeto del artículo 150.2 es si hay que dar alguna significación a la dualidad de conceptos con que se inicia: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas...». En algún momento se ha pretendido que la transferencia sería irrevocable, en tanto que

la delegación es esencialmente irrevocable. La tesis es absurda, porque una transferencia irrevocable implicaría una alteración del orden constitucional de competencias, lo que es inaccesible a una ley ordinaria u orgánica. Hay que concluir, que la distinción carece, pues, de verdadera relevancia, sin perjuicio de que quepa alguna singularización menor de diferencias, porque en todo caso, ese límite constitucional resultará siempre infranqueable. En uno y otro caso se trata, pues, de una delegación intersubjetiva, mayor o menor, según un tecnicismo bien conocido.

El tema más importante del precepto es si el Estado tiene amplia franquía para delegar cualesquiera de sus competencias. Es evidente que no. El propio precepto señala que la delegación ha de referirse a materias «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», admitiendo, pues, que hay algún límite, aunque dejándolo abierto. No hay problemas en admitir que la posibilidad de delegación se extiende a las competencias no exclusivas del Estado, esto es, las no incluidas en la lista del art. 149.1 de la C.E., concretamente, pues, las que le corresponden por la cláusula residual del art. 149.3. ¿Y en las exclusivas? la indeterminación del art. 150.2 entendemos que puede tener alguna justificación, teniendo en cuenta:

- a) Que el precepto no autoriza a transferir competencias o materias completas, sino «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal», esto es, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia. Interpretación, sin embargo, que la praxis ha superado ampliamente,
- b) La indisponibilidad de las competencias que la Constitución define como exclusiva del Estado resulta del comienzo del Art. 149.1. 1º y del hecho de que tal elenco es la expresión concreta de la insoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible» (artículo 2º). La separación de una de esas competencias sería, pues, contraria a ese principio de indivisibilidad.

Existen, sin embargo, interpretaciones más restrictivas sobre el alcance del art. 150.2 C.E. En efecto, prescindiendo de algún sector doctrinal extremadamente rigorista, que circunscribe la posibilidad de transferencia o delegación únicamente a las competencias estatales residuales del art. 149.3ª

C.E. con fundamento en el precedente del art. 18 de la Constitución de la II República Española de 1931 -tesis superada por los antecedentes parlamentarios del art. 150.2º C.E., y, asimismo, por la independencia de este precepto con respecto al art. 159.3º C.E. -se hace preciso estudiar la tesis del profesor MUÑOZ MACHADO, para quien la distinción entre «transferencia» y «delegación» es cuantitativa o de grado. Depende, en definitiva, de la mayor o menor intensidad de los controles que se establezcan, siendo, incluso irrelevante la circunstancia de que se transfiera o no la «titularidad», por cuanto la transferencia puede conllevar el establecimiento de controles más enérgicos. Para este autor las materias transferibles o delegables por su naturaleza son las potestades estatales remanentes del Art. 149.3º C.E., y, además, todas aquellas materias del Art. 149.1º C.E. en que la atribución exclusiva de competencia al Estado no es fundamento en alguno de los siguientes valores o principios:

- a) Unidad e indivisibilidad de la soberanía (Arts. 1.2 y 2 C.E.): igualdad de derechos y obligaciones; nacionalidad; relaciones internacionales; comercio exterior; defensa y fuerzas armadas, sistema monetario; etc.
- b) Materias de interés general por estar necesitadas de una regulación uniforme o de un tratamiento homogéneo, o bien, por la propia insuficiencia dimensional de las Comunidades Autónomas para regularlas satisfactoriamente.

Pensamos 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:

- 1º.- Sujeción a una legislación estatal y/o supranacional uniformes.
- 2º.- 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 dejaría

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 Artículo 150.2º de la C.E. estaría de tal forma «abierto» a eventuales «descentralizaciones extraestatutarias» de competencias que complementen así las posibilidades políticas y sociales del proceso autonómico en cada momento de su evolución. La génesis parlamentaria del precepto corrobora este planteamiento.

Por tanto, se trata propiamente de transferir o delegar, no competencias o materias completas, sino «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal». Esto es, aspectos parciales de la ordenación o de la gestión de una materia. Por tanto, las materias de titularidad estatal, hay que buscarlas, por un lado en las competencias remanentes y residuales del 149.3 y en todas aquellas competencias del artículo 149.1 en que la atribución en exclusividad de la competencia no sea consecuencia, ni de la unidad de indivisibilidad de la soberanía ni de la necesaria regulación uniforme que asegure un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional. Por tanto, el contenido típico del artículo 150.2 se reduce a la ejecución puramente material de funciones o servicios administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal de acuerdo con una legislación estatal que sea uniforme y siempre sujeta a una eventual revocación de la competencia transferida o delegada. Interpretación que sin embargo, hoy hay que ampliar a los supuestos de competencias exclusivas.

Por lo que se refiere a la cuestión de las materias objeto de transferencia o delegación, el precepto constitucional es, más bien, genérico como ya hemos dicho. ¿Cuáles pueden ser esas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación?. En principio, y a «sensu contrario», no pueden ser objeto de este artículo constitucional todas aquellas materias en las que

el Estado, reservándose su titularidad, poder de decisión y responsabilidad, no pueda garantizar o asegurarse un resultado práctico uniforme y homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado. Más en concreto, cierto sector doctrinal ha entendido que las competencias exclusivas denominadas absolutas (18) no son susceptibles de transferencia o delegación por su evidente engarce en la esencia de la unidad y soberanía del Estado y si serían objeto de la ley orgánica de referencia, las llamadas competencias exclusivas relativas (19). Todo ello teniendo en cuenta que el artículo 156.2 C.E. establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios. Además, no se puede olvidar que el artículo 152 C.E. permite que los Estatutos establezcan los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en la agrupación de las demarcaciones judiciales del territorio. También, debe recordarse que existe otro criterio para reconocer la posibilidad de transferencia o delegación: la forma de atribución o, mejor, la naturaleza de la función sobre la materia en cuestión. De igual modo, en principio no son delegables o transferibles todas aquellas materias en las que la Constitución no atribuye función alguna a las Comunidades Autónomas. Asimismo, son susceptibles de la ley orgánica del artículo 150.2 C. E. las llamadas competencias residuales del artículo 149.3 C.E.

En relación con las llamadas competencias exclusivas absolutas conviene hacer una precisión que trae consigo la propia virtualidad operativa del proceso autonómico que, como tantas veces se ha repetido, es un proceso abierto en el que cada vez, en una manifestación de madurez y sentido de responsabilidad, deben ser mayores los supuestos de ejercicio concurrente de funciones sobre una misma materia por parte de Administraciones

(18) Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerzas Armadas, Administración de justicia, Régimen aduanero, sistema monetario.

(19) Sanidad exterior, Marina mercante y almacenamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves, ferrocarriles, obras públicas, régimen de producción, comercio, tenencia y depósito de armas y explosivos, estadística para fines estatales y autorización para la convocatoria de consultas populares.

públicas distintas. Nos referimos, claro está, a que no parece posible que se pueda predicar la existencia de competencias tan «superexclusivas» que no admitan una colaboración más o menos parcial referida, es claro, nunca a la titularidad o responsabilidad, sino a la gestión tal y como se pone de manifiesto constantemente en los modernos sistemas federales y regionales (20). Por ello, puede decirse que no hay materias de suyo indelegables susceptibles de enumerarse en una lista. Más bien, todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que, repetimos, no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma. En fin, el carácter genérico e indeterminado del artículo 150.2, por lo que se refiere a su contenido, se refiere a que las posibilidades de colaboración son abiertas e indeterminadas de forma que la «naturaleza» de la medida de colaboración se debe juzgar en la medida en que el Estado se reserve la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes substanciales de decisión y responsabilidad. Estos son los elementos, en definitiva, que definen la «naturaleza» de las funciones que, en estos casos, puedan realizar las Comunidades Autónomas en esta materia.

Para terminar este epígrafe, conviene llamar la atención sobre los tres tipos de leyes orgánicas del artículo 150.2 C.E. En concreto, según el profesor GARCÍA DE ENTERRIA, cabe un primer modelo amplio en el que se puede incluir un listado amplio de facultades. En segundo lugar, tendríamos el esquema seguido en la LOTRACA y en la LOTRAVA, en las que la transferencia y delegación son genéricas y se incluyen potestades legislativas con el fin de que Canarias y Valencia tuvieran desde el primer momento el techo máximo competencial. Y, en tercer lugar estaría el modelo sectorial en el que la ley orgánica se refiere a una materia concreta. Es el caso de la ley 5/1987 de 30 de julio por la que se transfirieron facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable (21).

En el primer caso, leyes de contenido amplio, se produce una suerte de ordenación competencial a través de la distribución territorial de facultades

(20) Así, la existencia de convenios interfronterizos entre entes territoriales de diversos Estados, ejecución de Tratados Internacionales, fórmulas de colaboración territorial con las Fuerzas Armadas, la articulación como auxiliares de las Policías autónomas.

(21) E. GARCÍA DE ENTERRIA, *La Revisión del sistema de Autonomías territoriales*, Madrid, 1990, p.45

de ejecución correspondientes a materias de titularidad estatal. El profesor GARCÍA DE ENTERRIA es de la opinión de que son más eficaces las leyes sectoriales porque supone una vía de ampliación competencial al permitir insertar la actuación autonómica en un marco objetivo de ordenación de los servicios (22). En estos casos, es necesario negociar el contenido sectorial servicio a servicio, se aproxima al modelo de federalismo cooperativo porque el Estado se reserva lo mínimo imprescindible que garantice la titularidad y la responsabilidad última de la materia.

De todas formas, no debe olvidarse que la aplicación del artículo 150.2 CE ha sido utilizada para la ampliación de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía del artículo 143 CE. Por ello, teniendo en cuenta la praxis constitucional seguida, parece que podría utilizarse el artículo 150.2 CE para una descentralización de competencias de titularidad estatal y, por supuesto, para una transferencia de facultades como literalmente dice el precepto. Además, este precepto, se utilizó en la Ley Orgánica de 30 de julio de 1987, como ya sabemos. En dicha Ley se decía en su preámbulo que «la finalidad de la Ley es la delegación de funciones a las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable y con ella se pretende la implantación del principio de ventanilla única evitando así las disfunciones que la existencia de varias Administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro de l gasto público, facilitando las relaciones con el adminsitrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención adminsitrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo». Por lo que se refiere a la extensión de la delegación, lo expuesto en el preámbulo no tiene desperdicio alguno: «la delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y está referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas, cuando éstas estén previstas en la legislación estatal...» Realmente, puede decirse sin rubor que buena parte de las justificaciones de aquella delegación de 1987 forman parte, por más que uno se pueda asombrar, del entramado teórico que ha esgrimido el Presidente de la Xunta en su propuesta de Administración Única. En otras palabras, para el legislador de 1987 no sólo es posible utilizar la vía del

(22) Ibidem.

artículo 150.2 CE para transferir y delegar competencias, sino que es conveniente desde el punto de vista de la eficacia (23).

El problema de la extensión del artículo 150.2 CE, si nos atenemos a la praxis constitucional, puede llegar a transferencias de carácter general con el límite del concepto jurídico indeterminado -naturaleza- según una interpretación sistemática de la Constitución (24). En fin, el profesor MEILAN señala que con apoyo en el artículo 150 1 y 2 CE pueden transferirse las competencias residuales asignadas al Estado en el artículo 149.3 CE, y con apoyo en el 150.2 CE se pueden transferir competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de las exclusivas del Estado reconocidas en el artículo 149.1 CE y, finalmente, todas las facultades inherentes a esas competencias en virtud de la praxis seguida con el artículo 150.2 CE.

Conviene precisar que la utilización del artículo 150.2 CE 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 CE, que no son pocas (25).

La delegación o transferencia por Ley Orgánica es, como ya ha quedado claro, un acto de soberanía del Estado. Por eso, el procedimiento legislativo se inicia y culmina en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, hay que decir que al amparo de la iniciativa legislativa autonómica (26), que tiene carácter público y estatal, pueden las Comunidades Autónomas interesar del Congreso de los Diputados la producción de leyes sobre cualquier clase de materias, ya sean de interés directo para la Comunidad Autónoma, ya de interés general del Estado.

La posibilidad encaja, desde la perspectiva institucional, en la participación y colaboración de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la política legislativa del Estado, cuyo objeto no está sujeto más que a los

(23) J.L. MEILAN GIL, Estado compuesto..., cit., p. 41

(24) *Ibidem*

(25) F. SERNA GÓMEZ, Administración Única..., cit., p. 22

(26) Artículos 87.2 C.E. y 10.1 f) y 36 del EAG.

límites que debe observar las Cortes Generales en su iniciativa parlamentaria (27). Por eso, la materia de una Ley Orgánica de delegación y/o transferencias del artículo 150.2 de la C.E., encaja perfectamente en la iniciativa legislativa autonómica.

Ahora bien, conviene señalar que la facultad de iniciativa recae en el Parlamento autonómico y se debe plasmar en un acuerdo adoptado por el pleno de la Cámara.

¿Qué funciones tienen entonces los Gobiernos autonómicos en esta materia?. Pueden proponer al Parlamento autonómico que adopten una propuesta legislativa para que se remita a la Mesa del Congreso de los Diputados. Se trata, por tanto, de una solicitud del Ejecutivo autonómico al Parlamento autonómico para que la Cámara adopte acuerdo en el pleno sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa. La solicitud del Gobierno habría de tramitarse cómo un Proyecto de ley en la Cámara Autonómica y, por tanto, se sujeta a posibles enmiendas, devolución y demás vicisitudes propias del procedimiento legislativo parlamentario. Una vez que se adopte acuerdo del pleno, entonces se integra formalmente como proposición de ley en el Congreso de los Diputados, y una vez que se toma en consideración, deja de ser iniciativa autonómica y se convierte en proposición de ley propia del propio Congreso de los Diputados.

La única especialidad del procedimiento descrito se encuentra en lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados ya que, en estos casos, la defensa de la proposición en el trámite de toma de consideración corresponderá a una delegación de la Cámara.

Sin perjuicio de lo que expresamente y concretamente establezca, en su caso, la Ley Orgánica sobre las «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal» objeto de transferencia y/o delegación, interesa precisar que dichas facultades se subsumen, siempre sin perjuicio de una eventual revocación, en el último inciso del párrafo 5º del artículo 29 del Estatuto Gallego al disponer:

(27) Artículos 131.2 y 134 de la C.E.

«Corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

Las restantes materias que se atribuyen en el presente Estatuto expresamente como de competencia de ejecución y las que con este carácter y mediante ley orgánica sean transferidas por el Estado».

Por eso, sin perjuicio de la eventual revocación de la transferencia o delegación, el contenido material de la misma, al ser gestionado por la Comunidad Autónoma, debe ser integrado, con sus medios materiales y personales, en la propia Administración autonómica que es, en definitiva, la titular de las competencias de ejecución correspondientes a esas facultades objeto de transferencia y/o delegación mientras esta operación permanezca vigente.

Ya hemos indicado que la diferencia entre transferencia y delegación reside únicamente en la mayor o menor intensidad de los instrumentos de control que se reserve el Estado. Por eso, es aplicable el precepto estatutario citado a la integridad de posibilidades del artículo 150.2 de la C.E. En fin, de esta forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del Estatuto gallego, correspondería al Estado, en estos casos, la íntegra normación substantiva (leyes y reglamentos), debiendo limitarse la Comunidad Autónoma a la gestión subordinada (Administración e Inspección) con la única posibilidad, a nuestro juicio, de dictar normas sobre «organización de los servicios» (Reglamentos organizativos). Normas, éstas últimas, que son de carácter interno o doméstico, expresivas de una facultad de mera «auto-organización» y que no pueden contener regulación substantiva alguna, directa o indirecta, sobre las facultades que, en su caso, sean objeto de transferencia y/o delegación. Además, como más adelante se comentará, la inspección autonómica de los servicios no excluye, ni mucho menos, una supervisión estatal por medio de una Alta Inspección.

En fin, la propuesta de 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⁽²⁸⁾. Para este autor, se trata de una encomienda o encargo de

(28) F. SERNA GÓMEZ, *Administración Única...*, cit., p.24.

gestión (29), 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.

El artículo 150.2 C.E. dispone en su parte final que «la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros...». La regla, por tanto es que el contenido de la Ley Orgánica establezca el alcance de esos medios financieros como compensación por la causa que asume la Comunidad Autónoma. Pensemos que el supuesto normal en el que se pensaba era el de un acto de soberanía del Estado, meramente voluntario y libre y adaptable, al margen de la voluntad de la Comunidad Autónoma. Por eso, normalmente la transferencia o delegación se operará ante exigencias organizativas del Estado y los medios financieros son necesarios en concepto de compensación por aquella carga que asume la Comunidad Autónoma (30). En este supuesto es incuestionable el carácter imperativo de la transferencia de medios financieros.

Ahora bien, es posible el acto de soberanía del Estado tenga como precedente una «previa iniciativa autonómica» que estima suficientes los medios propios de competencias análogas, ya asumidas en su Estatuto y objeto de previo «traspaso». Por eso es obligado concluir que, al no ser apreciable una «carga» conexas a la «delegación» o «transferencia» no resulta obligada la transferencia de medios financieros.

Las competencias «delegables» o «transferibles», en tal supuesto, son consideradas como una mera «adición» o «complemento» que no altera sustancialmente el régimen financiero de la competencia estatutaria, que le sirve de soporte o fundamento. En este caso, ciertamente, una misma organización autonómica desempeñaría sin necesidad de especialización funcional y estructural, las facultades de vigilancia, control y administración de las facultades transferidas o delegadas.

Ahora bien, tal posibilidad requiere una valoración de la eventual eficacia administrativa de la organización ofrecida por la Comunidad

(29) Ibidem

(30) Así, las STC de mayo de 1982.

Autónoma. De esta forma, independientemente de una renuncia autonómica, el acto de soberanía del Estado puede imponer la necesidad de aquellos medios financieros, y asimismo, una especialización orgánica y funcional, si juzga insuficientes o no adecuados para la prestación de los servicios transferidos los medios ofrecidos por la Comunidad Autónoma.

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 (31).
- 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 (32).
- 4º) Imposición de mecanismos de coordinación. Pueden subsumirse y/o conectarse con el poder de supervisión (33).
- 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.

(31) Vid STC 6/1982, 32/1982 y 42/1983.

(32) Vid. STC de 20 de abril de 1983.

(33) Vid. STC 32/1983.

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.

En fin, se trata de los controles que la Ley Fundamental de Bonn reserva al Bund en el caso de ejecución a través de las autoridades de Land por encargo o delegación, pues no se controla jurídicamente el ejercicio de las facultades de ejecución sino también se produce un control político en la medida que el Estado es el titular de la competencia y el responsable último de la gestión.

Los controles, pues, tienen mucho que ver con el principio de solidaridad y con que el Estado cuente con los medios que le permitan asegurar que los criterios de decisión no van a ser alterados en la ejecución.

Para terminar, pensamos que puede ser interesante recordar que el sentido último de la delegación o transferencia de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal no es otro que evitar la excesiva proliferación de la Administración periférica del Estado, hacer visible el principio de Administración única, evitar duplicidades en los aparatos administrativos central y autonómicos y profundizar en el principio de colaboración entre la Administración estatal y las autonómicas.

En concreto, del estudio del artículo 150.2 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1^a) La iniciativa legislativa autonómica requiere acuerdo del Pleno del Parlamento autonómico. Esta iniciativa, que no supone derecho alguno de la Comunidad Autónoma a la delegación o transferencia, se plasma en una Proposición de Ley del Congreso de los Diputados, si la misma es tomada en consideración tras el oportuno trámite ante la Cámara Legislativa Estatal.
- 2^a) La delegación o la transferencia es un acto de soberanía del Estado, que adopta el rango y solemnidad de Ley Orgánica.

- 3ª) Aunque existen opiniones doctrinales divergentes, también deben señalarse precedentes parlamentarios y doctrina científica proclives a la posibilidad de una descentralización administrativa de servicios administrativos menores incardinados en el ámbito de competencias estatales exclusivas, siempre que la Ley Orgánica de Delegación o Transferencia imponga a la Comunidad Autónoma los controles precisos en orden al mantenimiento real y efectivo de la titularidad, decisión y responsabilidad en el Estado.
- 4ª) Con la precisión de la reserva estatal de los controles precisos y adecuados a la realidad de las facultades ejecutivas delegadas o, los mismos sectores doctrinales y precedentes parlamentarios convergen en el carácter «intransferible» o «indelegable» de la propia competencia. La delegación (o, en su caso, transferencia) debe referirse en todo caso a «facultades» embebidas en la «competencia». El «quantum» de las «facultades» delegadas o transferidas no es relevante en orden a la procedencia o no de la delegación o transferencia, siempre que los controles establecidos supongan el efectivo mantenimiento en el Estado de la titularidad competencial.
- 5ª) Es renunciable por la Comunidad Autónoma la transferencia de medios financieros, a reserva, en todo caso, de que la Ley Orgánica de Delegación determine su necesidad cuando estime existente una «carga» financiera conexa a la Delegación o Transferencia, entre otros supuestos, ante una valoración inadecuada de la hipótesis descentralizadora por la previa iniciativa autonómica.
- 6ª) La sujeción a un marco estatal planificador no constituye un instrumento de control, sino de coordinación y/o cooperación, siendo insuficiente a los efectos de la reserva estatal que impone el Art. 150.2º de la C.E.
- 7ª) La oportunidad o no oportunidad de la Delegación o Transferencia constituye un juicio de valor que se encuentra en la base o fundamento mismo del acto estatal de soberanía, por cuanto éste significa, en definitiva, una decisión fundamental relativa a la organización y distribución básica del poder del Estado como conjunto o estructura global.

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. Administración Unica supone afirmar 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.

Las tendencias del «Derecho Comparado» apuntadas son susceptibles de ser trasladadas al ámbito del Derecho Constitucional español, si se tienen presentes las posibilidades y principios organizativos que contiene la Constitución Española, muy similares a los apuntados:

- 1º) La tendencia del art. 149.1 C.E, máximo techo competencial posible de las Comunidades Autónomas de primer grado (Art. 151 C.E.), a permitir la participación ejecutiva de las Comunidades Autónomas en «sectores» o materias que son objeto de competencias estatales exclusivas.
- 2º) La previsión en el mismo Artículo 149.1 C.E. de fórmulas de planificación, coordinación y cooperación, así como de alta inspección estatal, que permiten garantizar la ejecución autonómica descentralizada de las mismas materias o sectores sin paralelo detrimento de la supervisión estatal en aras del logro de criterios unitarios -Artículo 2º C.E.- en el ejercicio competencial autonómico.

- 3º) El criterio general descentralizador, paralelo al de coordinación, que formula el Art. 103 C.E. en sede de organización de la Administración Pública, que, además, se formula como próximo al de eficacia. Este, a su vez, exige una mayor aproximación de la gestión a los ciudadanos.
- 4º) La figura del Delegado del Gobierno (Art. 154 C.E.) como única garantía institucional de la existencia de una Administración Periférica Estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma. Esta figura, esencialmente dirigida a fines de supervisión, coordinación y cooperación, puede asumir las funciones estatales «residuales» y desempeñar las tareas propias de los «Comisionados» en los sistemas federales.
- 5º) La figura del Presidente de la Comunidad Autónoma como representante ordinario del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma. Como es sabido, el Presidente representa al Estado-Institución dentro de la Comunidad Autónoma, porque, precisamente, ésta está llamada por el Ordenamiento Constitucional y Estatutario a una posible misión de ejecución de tareas estatales como propia competencia. Esta calificación del Presidente de la Comunidad Autónoma apunta al carácter o naturaleza estatal de la Comunidad Autónoma como Institución, y, por lo mismo, a una organización posible de las tareas de ejecución de la propia legislación estatal -que «atraen» al ámbito autonómico las estructuras administrativas necesarias para su desempeño- conforme a modelos de Administración Indirecta.

III. ARTÍCULO 149.1 CE Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Por otra parte, el artículo 149.1 de la C.E. pensamos que permite una formulación de la regla general de «Administración única» en el territorio autonómico a través de la previsión de materias de competencia exclusiva estatal en los que es posible una ejecución autonómica. En concreto, pueden citarse las siguientes:

- 1º) Laboral (1-7ª)
- 2º) Propiedad intelectual e industrial (1-9ª)
- 3º) Seguridad Social (1-17º)
- 4º) Ordenación del Sector Pesquero (1-19ª)
- 5º) Medio Ambiente (1-23ª)
- 6º) Minas y Energía (1-25ª)
- 7º) Medios de Comunicación Social (1-27ª)
- 8º) Cultura y Patrimonio Artístico (1-28ª)
- 9º) Seguridad Pública (1-29ª)

Además, es normal la ejecución autonómica de la legislación estatal en todas aquellas materias no reservadas por el art. 149.1 de la C.E. para un alcance pleno de la exclusividad del Estado (función legislativa y ejecutiva). Esta plenitud y exclusividad estatales sobre una materia o sector excluyen la participación ejecutiva autonómica, como acontece con los números 2º, 3º, 4º, 5º, 10º, 11º, 14º, 16º, 19º, 20º, 21º, 22º y 32º del párrafo 1º del mismo artículo. Ahora bien, fuera de estos supuestos de excepción, el Art. 149.1 utiliza la misma técnica alemana y austríaca de permitir la ejecución autonómica en materia de titularidad legislativa estatal exclusiva, produciendo consecuencias análogas a las de la cláusula general de ejecución autonómica de asuntos federales como potestad propia.

De ello también se deriva una importante consecuencia organizativa como ya hemos indicado, en orden al modelo de Administración: es posible una reducción de los servicios estatales periféricos a aquellos sectores en los que el Art. 149.1 de la C.E. atribuye a la Administración general del Estado una reserva de ejecución, pues en los otros casos, que son más numerosos, la organización administrativa que se vincula a las funciones ejecutivas, beneficia a la Comunidad Autónoma.

A la misma conclusión conducen los párrafos 2º y 3º del Artículo 37 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que «reserva a la Comunidad Autónoma la «administración» -entre otras facultades- en todos los casos de concurrencia o compartición de competencias entre el Estado y la propia Comunidad en cuanto a la legislación o en cuanto al desarrollo y ejecución de bases.

En definitiva, al igual que en los sistemas federales, la regla federal de ejecución autonómica, reforzada por el principio de descentralización del Artículo 103 de la C.E., es plenamente congruente con una disminución de la presencia estatal periférica -garantizada por el Delegado del Gobierno- y con la única creación por la Comunidad Autónoma de todas las estructuras administrativas en los ámbitos en Galicia le reservan las funciones ejecutivas. Este planteamiento, a su vez, es determinante del carácter residual de los servicios periféricos del Estado en el territorio autonómico, porque las «reservas de ejecución estatal» no alcanzan a bloques orgánicos de materias o a sectores completos de una institución, sino en exclusiva a aspectos fragmentarios de una materia o sector, pudiendo organizarse tales aspectos bajo la dependencia del Delegado del Gobierno.

La consecuencia organizativa que se apunta, está además, corroborada por el principio de eficacia (Art. 103 de la C.E.) y por el propio de eficiencia del gasto público. Evidentemente, a tales principios se opone la actual panorámica de la Administración en la «periferia» que genera indudables disfunciones y duplicidades, como ahora comentamos:

- A) Existencia de una Administración Provincial del Estado, no vertebrada por una rectoría efectiva de los Gobiernos Civiles sobre las Direcciones Provinciales dependientes de los diversos Departamentos Ministeriales, a pesar de que, formalmente, los Arts. 21 y 22 de la vigente Ley del Proceso Autonómico del año 1983, disponen la conversión de aquellos servicios periféricos en secciones bajo la dirección de los Gobiernos Civiles. Ello porque, indudablemente, no responden a una gestión global sobre una materia o sector, imposible en atención a los criterios organizativos expuestos y al progresivo y efectivo vaciamiento de funciones de las estructuras estatales periféricas como resultado del proceso de traspaso por el propio Estado de los medios de todo tipo embebidos en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en virtud de su Estatuto.
- B) Situación de la Administración Regional del Estado (Delegado del Gobierno), meramente «yuxtapuesta» a la Administración Provincial heredada, sin que exista una rectoría efectiva del Delegado del

- Gobierno sobre los Gobernadores Civiles (no es superior jerárquico de los mismos, sino mero «coordinador» desde una ambigua posición de supremacía), ni tampoco sobre nuevos órganos regionales del Estado «desplazados», como es el caso de la Dirección Comisionada de Sanidad, o de la Alta Inspección Educativa, a pesar de que estos órganos responden a funciones de «coordinación» y/o «supervisión estatal» sobre la Comunidad Autónoma, estando embebidos por lo mismo, en la hipótesis de las funciones que al Delegado del Gobierno atribuye el Art. 154 de la C.E.
- C) Una Administración Local Provincial (Diputaciones), cuyas competencias y general proyección, especialmente a lo relativo a «Planes de Obras y Servicios», interfieren el campo de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma (Art. 27 E.A.G.) en los diversos sectores de la acción pública.
- D) En fin, una Administración Periférica Autonómica, de proyección territorial provincial.

En definitiva, el actual Modelo de Administración, lejos de haberse adaptado al criterio organizativo descentralizador de los Arts. 149.1, 103 y 154 de la C.E., conforme a las soluciones del Derecho Comparado -que nuestra Constitución también habilita-, se ha caracterizado por una superposición de las nuevas estructuras (Comunidades Autónomas y Delegado del Gobierno) a las ya existentes en virtud del ordenamiento preconstitucional (Gobernadores y Diputados) sin que se haya efectuado ninguna Reforma Administrativa dirigida a la adaptación del Modelo o Planta de las Administraciones Públicas a los criterios constitucionales ya apuntados:

- 1) - Redimensionamiento de las «funciones de ejecución», trasladándolas al ámbito ejecutivo autonómico, como quiere el Art. 149.1 de la C.E. en relación con el Art. 103.
- 2) - Reforma de la Administración Periférica del Estado para adaptarla a la nueva figura del Delegado del Gobierno y a la propia realidad del carácter excepcional de las reservas de ejecución estatal en el

Art. 149.1 de la C.E.), que vislumbran el carácter «fragmentario» o «residual» de la presencia estatal con una propia «estructura organizativa» en el ámbito periférico.

- 3) - Instrumentación de fórmulas de cooperación y coordinación, y de mecanismos de supervisión, como lógica exigencia del principio de unidad (Art. 2º de la C.E.) en una paralela descentralización política y administrativa requerida por el principio de Autonomía (Art. 2º).

Estas fórmulas, a las que sirve en esencia la figura del Delegado del Gobierno (Art. 154 de la C.E.), representan el equilibrio entre la separación orgánica postulada por la ejecución autonómica y las exigencias de síntesis funcional del ejercicio competencial de los diversos sectores administrativos, como requiere el principio de unidad.

Bajo estos presupuestos, parecen obvias las reflexiones siguientes:

- A) El Art. 149.1º de la C.E., unido al principio de descentralización (Art. 103-1º de la C.E.) y a la decisión constitucional básica de constituir al Delegado del Gobierno como «esencial soporte estructural de la Administración Periférica del Estado» (Art. 154 de la C.E.), no permite creación de servicios u órganos dotados de competencias generales en los ámbitos «provincial» o «regional». Esta consecuencia cercenaría el alcance del interés autonómico (Art. 137 de la C.E.) fuente de la asunción de cualquier acción pública con relevante o predominante proyección territorial en el ámbito de la Comunidad Autónoma. El interés de la Comunidad Autónoma es, por otra parte, verdadera piedra angular de la Organización Territorial del Estado, que sirve de rúbrica a dicho artículo 137 y a todo el Título VIII de la C.E.
- B) Circunscripción de la Administración Periférica del Estado a la gestión de servicios especiales derivados de las reservas estatales de ejecución expresamente atribuidas por el Art. 149.1 de la C.E., con paralela dependencia orgánica y funcional de dichos servicios especiales de la Delegación del Gobierno. No obstante, es precisa

una importante puntualización, que enlaza la temática del Art. 149.1 de la C.E. con la transferencia o delegación del Art. 150.2 de la C.E. Es decir, el Art. 150.2 autoriza para que el Estado «transfiera» o «delegue» en las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la técnica de la Administración indirecta, las facultades de gestión en las materias que el Art. 149.1º retiene para su ejecución por el Estado. La transferencia o delegación, al versar sobre los aspectos fragmentarios que el Estado puede organizar mediante el «desplazamiento de un aparato administrativo periférico», refuerza las posibilidades de la regla de una Administración Autónoma en cada nivel territorial. Sólo este redimensionamiento del Estado y de la Comunidad Autónoma, que abarca facultades, funciones y potestades incluidas en títulos de competencia -no enajenaciones de las propias competencias, imposible constitucionalmente- permitirá, por otra parte, como cuestión previa, un replanteamiento de la posición de la Comunidad Autónoma en cuanto a las Corporaciones Locales de su territorio, así como la conversión de muchos órganos centrales del Estado en estructuras de programación, planificación y de preparación de la legislación estatal «básica» o «global» sobre un sector, según el ordenamiento constitucional.

C) Veamos, las materias o sectores de la acción pública donde puede operar la ejecución y consiguiente «Administración única Autonómica». De acuerdo con el Art. 149.1 y el Art. 150.2 de la C.E. el marco es el de la ejecución de competencias asumidas en el Estatuto, añadida a una ejecución atribuida por vía de transferencia o delegación de la «gestión» embebida en competencias estatales exclusivas. Esto es:

- Sanidad.
- Gestión de planes o programas económicos.
- Seguridad Social.
- Infraestructuras de comunicación.
- Medio ambiente y aprovechamiento de recursos naturales (aguas, montes, aprovechamientos forestales, minas, vías pecuarias y energía).
- Infraestructuras de comunicación (ferrocarriles y transportes).

- Obras públicas y transporte.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Seguridad pública.
- Industria, agricultura, ganadería y comercio.
- Servicios derivados de la ejecución de la legislación laboral.
- Servicios postulados por la ordenación pesquera.
- Servicios requeridos por la ejecución de la legislación sobre la propiedad intelectual e industrial.

Por eso, la Ley Orgánica de Transferencia o Delegación, puede a este respecto:

- A) Permitir que la Comunidad Autónoma legisle en estas materias de acuerdo con el marco (principios, bases o directrices) que establezca («suma» del 150.1º al 150.2º de la C.E.) en cuanto a las potestades legislativas sobre las mismas atribuidas al Estado por la Constitución, aparte de transferir o delegar en la Comunidad Autónoma los aspectos ejecutivos sobre las propias materias reservadas al Estado por el Art. 149.1º de la C.E.
- B) Instrumentación paralela de los mecanismos de supervisión, coordinación y cooperación en cuanto a los aspectos legislativos y ejecutivos transferidos a la Comunidad Autónoma, así como, en su caso, de «planificación conjunta» («tareas comunes»), al efecto de mantener en el Estado, como requiere la exclusividad competencial, la titularidad y responsabilidad últimas.

En las materias o sectores que se exponen, existe, por otra parte, la posibilidad de coordinación, bien nominal, ya como consecuencia de la elaboración de planes económicos. Existen, pues, instrumentos constitucionales que permiten reforzar la unidad en los aspectos funcionales del aparato administrativo global, de modo paralelo a la progresión del proceso de descentralización política y administrativa. En estos «instrumentos» radican las posibilidades de una «Administración única»: una Administración Autónoma puede actuar o ejecutar en su territorio con tendencia a la exclusividad organizativa, funciones o potestades de otra dimensionalmente superior, siempre que la Administración Superior (Estatal y/o Supranacional)

se reserve fórmulas de supervisión o coordinación de alcance «directivo» para la garantía de la aplicación homogénea de aquellas materias que están impregnadas de un interés supraautonómico (o supralocal) y, sin embargo, se ejecutan o gestionan en un nivel o dimensión territorial inferior, en aras de la mayor proximidad de los servicios a la población (criterio de eficacia).

