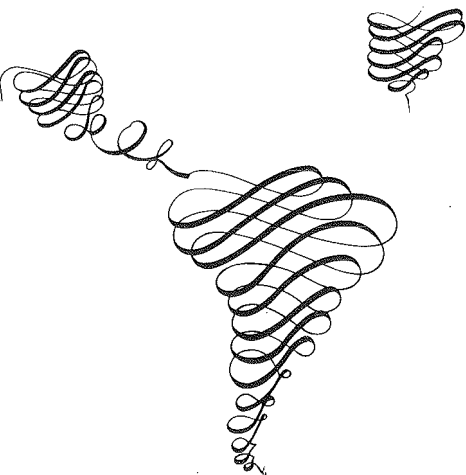




El desarrollo autonómico y la adminis- tración única

Cinco tesis de la razón práctica

POCOS son los españoles que se encuentran satisfechos con la actual organización del Estado, denominada con el infeliz neologismo de **Estado de las Autonomías**. Los nacionalistas sienten que sus derechos previos a la Constitución no encuentran en el régimen autonómico la satisfacción definitiva, se crispan ante el café para todos y alimentan una dinámica de insatisfacción constante que no excluye manifestar paladinamente, en algunas ocasiones, su desafección por el mismo concepto de España. Los territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 han tratado de igualarse en competencias con los catalanes y los vascos, incrementando, muchas veces de modo irracional, las divergencias con las otras regiones. Los territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 no se resignan a ser los pobres del festín y demandan igualar por arriba eso que llaman con

otro desgraciado neologismo **techo competencial**. Los políticos de la añoranza perciben las autonomías como un paso irreversible hacia la disolución de España. Los ciudadanos de a pie sufren la disfunción de un modelo de Estado que aplica criterios políticos y administrativos diferentes en cada uno de los **mesogobiernos** en que se ha fragmentado, que penaliza la movilidad de los funcionarios y de los trabajadores privados, que impone programas escolares gratuitamente diversos, que obliga a multiplicar las autorizaciones para cualquier proyecto, que hace crecer el gasto público y del que, además, nadie sabe si se halla en la fase final de consolidación de un proceso o en el camino de su disloque.

PARA tratar de poner orden en este caos se han tomado algunas medidas de cuyo éxito desconfiamos y que son, entre otras, las siguientes: la reforma del Reglamento del Senado para reforzar su carácter de cámara territorial (ver el artículo de **Nicolás Pérez-Serrano** en el número de marzo de RAZON Y FE), la reforma de catorce estatutos en el sentido de dotar de mayores poderes a sus respectivas Comunidades, y el pacto entre los dos grandes partidos para armonizar el proceso autonómico. Todas estas medidas pretenden esencialmente —así lo entienden los ciudadanos— satisfacer las aspiraciones de una clase política provinciana y localista que asegura así sus prebendas.

Pero quizá la propuesta más inteligente sea la de establecer una **administración única**, que ponga fin a la actual duplicidad de funciones en no pocos ámbitos. Lo que inicialmente era una demanda de vascos y catalanes, mirada por lo mismo con desconfianza en el resto del Estado, ha cambiado de consideración desde el momento en que se sumó a ella una persona tan poco sospechosa de antiespañolismo como **Manuel Fraga**. Esta propuesta, encuadrada en el marco que acabamos de describir, es la que es objeto de nuestras reflexiones en este comentario editorial. Las cinco tesis que formulamos al respecto se fundamentan en el sentido común, que muchos parecen haber perdido. Las llamamos,

por eso, *tesis de la razón práctica*, en atrevida analogía con la monumental obra de Kant, para quien «hay principios prácticos que obligatoriamente valen para todos los seres racionales». Nos adelantamos a decir que no pretendemos formular imperativos categóricos absolutos sino tan sólo, y modestamente, **imperativos condicionados**. En este caso es obvio que la racionalidad de la Administración única está doblemente condicionada: sólo es racional en el supuesto de que deban existir las Comunidades Autónomas y en el supuesto de que deba seguir existiendo el Estado español, dos hipótesis que no es del caso discutir ahora. Dicho esto, pasamos a formular y razonar las cinco tesis anunciadas:

1. La Administración única debe respetar el principio de exclusividad de competencias. No es razonable pensar que las administraciones periféricas sean menos administración del Estado que la Administración central. Se dice con frecuencia que las administraciones son Estado, pero a veces se obra como si no lo fueran y, como si se recelara de ellas, se trata de mantener una estructura central absolutamente impropia en parcelas que van desde los gobiernos civiles hasta las delegaciones provinciales de los Ministerios. Entre los vascos nacionalistas aún está vigente una vieja fórmula política que debería aplicarse al ámbito jurídico-administrativo. Distinguen ellos entre **soberanía en intensidad** y **soberanía en extensión**. La primera es irrenunciable y la segunda negociable. En aquellas parcelas que se hayan transferido o se transfieran en el futuro a las Comunidades Autónomas, la actuación de la Administración central debe sencillamente liquidarse en ese ámbito territorial. **A sensu contrario**, aquellas parcelas asignadas al centro no deben ser invadidas por la burocracia autonómica. «Non bis in idem», dice un viejo adagio jurídico.

2. La Administración única es un imperativo económico. La duplicidad de funciones existente ha producido una **inflación burocrática** que España no se puede permitir. La Administración central, al transferir funciones, no siempre ha transferido todos los funcionarios que las realizaban ni tampoco los ha despedido. Por otra parte, las

*administraciones autonómicas, aunque hayan recibido en ocasiones la transferencia de funcionarios, han tendido en general a contratar, para la misma función, personal de su propio territorio. Además, y esto es más grave, todo ese amplio espectro de **competencias compartidas** ha producido una auténtica duplicación de funcionarios. Todo ello explica en gran parte que el número de funcionarios haya crecido en casi 700.000 personas desde 1978, con el ingente incremento presupuestario que ello supone. En una época en la que el déficit público es enorme y amenaza con yugular nuestra incorporación a Europa resulta insoportable mantener duplicados (en realidad multiplicados por 18) varias decenas de servicios.*

3. La Administración única es un imperativo funcional.
*El ciudadano en muchas ocasiones no sabe si debe acudir a la Administración central o a la autonómica; a veces incluso debe tramitar sus asuntos ante ambas. Esta situación, que crea perplejidad en los administrados, no tiene parangón en ningún país europeo. Cuando el mismo gobierno, consciente de lo tortuosa que resulta la burocracia estatal para un mismo asunto, ha abierto la llamada **ventanilla única**, parece absurdo que no se aplique el mismo principio en los casos de duplicación de funciones. La fórmula de una administración única en cada territorio debe pasar por la paulatina liquidación de las llamadas competencias compartidas y una delimitación nítida de las parcelas administradas por la Administración central y las administradas por las administraciones autonómicas. Si ello comporta reconocer el federalismo como fórmula administrativa, hágase sin miedo a las consecuencias políticas que puedan derivarse.*

4. La Administración única no puede implantarse sin un pacto explícito de la lealtad. *Somos conscientes de que muchos españoles recelan de la Administración única. Algunos políticos e intelectuales piensan que constituiría una claudicación más del Estado y favorecería el separatismo. Se ha hecho clásico expresar este temor en la frase: «No, porque el señor Fraga sí será el Estado en Galicia, pero lo más*

probable es que el señor Pujol y el señor Arzallus sean el estado de Cataluña o Euskadi». Este mismo recelo selectivo se puso ya de manifiesto cuando durante el proceso constituyente no se reconoció al PNV el **Pacto Foral con la Corona** y años después (1982) el mismo concepto se admitió sin objeción en la Ley de Reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra. Entendemos que los problemas de vinculación o desvinculación del proyecto colectivo de España no se solucionan por mantener oficinas o emblemas en los territorios más proclives a plantearlos; antes al contrario, la omnipresencia de la Administración central puede agravar en algunos la sensación de autogobierno tutelado y agrandar la desafección hacia una España que identifican con la Administración central. Estamos firmemente convencidos de que el Estado, al racionalizar sus administraciones, no sólo no se debilita sino que se fortalece. Ahora bien, es imprescindible que la delimitación de parcelas se realice mediante pacto y que se explicita la lealtad a lo pactado y la lealtad, funcional al menos, a un proyecto colectivo y a las obligaciones de solidaridad que tal proyecto comporta.

5. La Administración única no debe ser idéntica en todas las comunidades. El pasado histórico y las necesidades presentes de autoadministrarse no son obviamente las mismas en El País Vasco y en la Rioja, en Extremadura y en Galicia, en Canarias y en Andalucía. Cortar todos los trajes con el mismo patrón hará que a unos les queden grandes y otros no quepan en ellos. El sentido de la realidad debe llevar a todos a aceptar las diferencias, no en cuanto a intensidad, pero sí en cuanto a extensión de la Administración territorial.

Conclusión

EN el concepto de armonización autonómica esconden algunos una cierta intención uniformadora. La Administración única, tal como la hemos postulado y descrito corregiría la tentación igualatoria y, sobre todo, racionalizaría política, económica y funcionalmente la función pública.