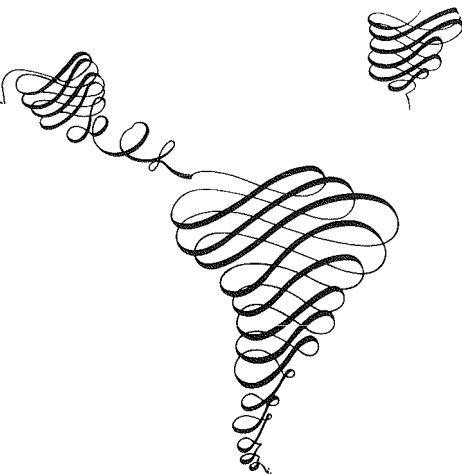




Reflexiones sobre la llamada Administración única

En noviembre de 1992 y en el marco de la Cámara gallega, el presidente Fraga formuló la propuesta sobre la llamada «Administración única». Propuesta reiterada posteriormente en diversos foros y que ha suscitado adhesiones entusiastas y fervientes detractores. El autor, especialista en Derecho Administrativo, reflexiona sobre los pros y contras de este planteamiento. Partidario de cerrar urgentemente el proceso autonómico, enmarca en él la definición, características y consecuencias de una Administración unificada.

Sebastián Martín-Retortillo *

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.

Zigzagueos autonómicos

DESTACABA esta revista en su editorial de uno de sus últimos números (septiembre-octubre, 1993) la gravedad de la cuestión autonómica; también, la urgencia en abordarla. De no hacerlo, decía, sería grande el quebranto que habría de recibir el modelo constitucional de 1978; haría peligrar, incluso, su propia supervivencia. Diagnóstico certero que, sin dilaciones, antes de que se agrave o se agudice la situación, requiere del concurso de ideas y de apoyos para lograr el afianzamiento y la total normalización del fenómeno autonómico, en el cual, como reiteradamente vengo señalando, se juega en gran medida nuestra convivencia futura.

No ha sido fácil el camino recorrido desde los ilusionantes momentos en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía al amparo de las previsiones constitucionales. Tampoco puede decirse, como con harta frecuencia se argumenta, que no haya sido fecundo. Han sido muchos los pasos dados y las incógnitas despejadas. Dígase lo que se quiera, pero el grado de descentralización política alcanzado es muy considerable. Además, no creo sea aventurado afirmar, por quien por edad y por conocimientos pueda atestiguarlo, que la situación alcanzada excede con mucho lo que en los momentos constituyentes y de elaboración de los Estatutos pudieron sospechar los más decididos autonomistas. Es un dato incuestionable.

La gravedad evidente del tema, sin embargo, radica en el talante de desconfianza y de profunda crispación con que se ha venido desarrollando el proceso autonómico. La situación, incluso acentuada, cabe observarla en nuestros días. El desarrollo habido ha sido generalmente improvisado, frente a situaciones concretas y particulares que era necesario resolver. Además, no ha sido planteado como consecuencia del análisis objetivo que parece debe requerir la ordenación funcional de los distintos poderes públicos; sino como respuesta forzada a conflictos que había que solventar, a la vista de *apoyos políticos coyunturales, considerando aisladamente las diferentes comunidades autónomas en su singularidad, y para satisfacer un marco competencial abierto, nunca definido ni concluido*. Un contexto, obviamente, lo más contrario a lo que debía suponer la reordenación de los poderes públicos prevista en la Constitución.

Recelos mutuos

EN la génesis de esta situación diríamos que la responsabilidad corresponde a todos. Ha habido, por una parte, un mantenido y evidente recelo del Estado a completar el proceso de transferencias. Han sido incluso notorias las restricciones habidas en este proceso, en ocasiones, cercenando las competencias que ya habían sido transferidas a través de las llamadas leyes sectoriales. Nótese también la reiterada ampliación que se ha hecho de los conceptos de bases o de legislación básica —a pesar de los palmetazos recibidos del Tribunal Constitucional—, con el consiguiente desapoderamiento que ello venía a representar de funciones y cometidos de las comunidades autónomas. Igualmente ha habido un evidente y explícito recelo a que éstas alcanzasen la operatividad que constitucionalmente les corresponde. En definitiva, creyendo que así el Estado perdía fortaleza y poder. Baste recordar el recelo a la puesta en práctica de las previsiones del art. 148 CE y el desacompasamiento habitual entre transferencias de funciones y de los medios materiales y personales para llevarlas a cabo, con lo que tales transferencias quedaban privadas de efectividad. Por su parte las comunidades autónomas han centrado sus planteamientos en posiciones eminentemente reivindicativas. Preocupación reducida, básicamente, a reclamar, más que a ejercer debida y satisfactoriamente las competencias ya recibidas. Posiciones no exentas además de un victicismo tan grave y acentuado como infecundo.

En este contexto, en los últimos años, ha resultado más fácil consolidar *políticamente* el papel de las comunidades autónomas que no integrarlo de contenido *administrativo*, con lo que, sin pretender hacer valoración de ningún tipo, aquél quedaba en buena parte sin contenido. Una vez más, han sido los grandes temas, al margen de su contenido, los que principalmente han preocupado. Hablo en líneas generales. Ello no es un obstáculo para reconocer también las no escasas competencias concretas que en este ámbito han asumido también algunas comunidades autónomas. Nótese, sin embargo, que cuando las han alcanzado ha sido más como resultado de esos planteamientos reivindicativos, que ha sido preciso reiterar, que como consecuencia lógica de un proceso de ordenación previsto en la Constitución.

Mimetismo burocrático

LAS comunidades autónomas, por su parte, prescindiendo en ocasiones de las competencias que realmente les correspondía desempeñar, han creado un aparato organizativo excesivamente pesado. En general, no puede decirse que las soluciones alcanzadas hayan sido ni medianamente satisfactorias. Ha habido un mimetismo tremendo para reproducir, sin más, la organización de la Administración del Estado. No se ha cuidado siquiera de rectificar aquellos planteamientos cuya disfuncionalidad era notoria y había sido ya ampliamente denunciada. Reiteración de los esquemas organizativos de la Administración del Estado que se ha llevado a cabo, con frecuencia, sin discernimiento alguno. Simplemente, se ha tratado de reproducir esos esquemas, y de que, en ningún caso, los de la Administración autonómica tuvieran menor realce. Esquemas organizativos que, además, se han actualizado de forma saltuaria, sin responder a un diseño previo de lo que se quería fuese la Administración autonómica. Su ordenación no ha sido, realmente, resultado de un proceso de racionalización, sino, más bien, de un afán de emulación, con el fin de que, como se ha dicho, no dispusieran de un menor aparato organizativo que el de la Administración del Estado. No han sabido crear el modelo de Administración que requerirían sus propios cometidos. A su vez, con frecuencia, la centralización que en su seno se ha llevado a cabo, la proliferación indiscriminada de organismos autónomos o el recurso a las fórmulas de las llamadas empresas públicas so pretexto de una mayor flexibilidad en la gestión —soluciones que patológicamente han caracterizado a la Administración del Estado— son fórmulas que, entre otras muchas, hemos visto reproducirse en no pocas Administraciones autonómicas.

Esta situación ha conducido a la creación de un importante y, en gran medida, improvisado aparato burocrático. Una burocracia nutrida y establecida además, de modo principal en los primeros momentos, de acuerdo con los más estrictos criterios de atención a la clientela política. El análisis de la jurisprudencia contencioso-administrativa de los últimos años sobre los sistemas de reclutamiento de personal por parte de las Administraciones autonómicas conduciría desde luego a conclusiones sorprendentes. Es cierto que hubo una reiterada negativa por parte de la Administración del Estado a llevar a cabo transferencia alguna en materia

de personal. Tal circunstancia, sin embargo, en modo alguno puede justificar la auténtica ocupación política que de la función pública autonómica se llevó a cabo al constituirse muchas comunidades autónomas. Pesado, muy pesado aparato burocrático de las comunidades autónomas que —como también el del Estado— está postulando una radical reducción.

Disfunción administrativa

LA situación expuesta, evidentemente disfuncional, máxime cuando todavía no se ha concluido el proceso de definición del reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, ha conducido a una reiteración de actuaciones entre la Administración periférica de aquél en el territorio de cada comunidad, y los órganos propios de la Administración de esta última. Duplicidad de actuaciones, con la consiguiente duplicidad organizativa. Situación patológica, cuya necesaria corrección no encuentra la más mínima apoyatura en ese contexto de desconfianza y crispación que, como se señaló, viene caracterizando las relaciones entre el Estado aparato y las comunidades autónomas. Corrección necesaria, he dicho; también, corrección razonable conforme a los más elementales principios de la doctrina de la organización. Fijados con precisión los ámbitos competenciales, es obligado eludir soluciones reiterativas. El ejercicio de cada competencia debe vincularse a un solo órgano.

Quiero advertir, en todo caso, que la quiebra de algo tan elemental como lo expuesto no ha sido infrecuente en el ámbito de la organización administrativa, siempre proclive a rechazar criterios de racionalidad y de reducción del gasto en su ordenación. En cualquier caso, se ha tratado de situaciones extremas, notoriamente excepcionales, en contraste con la generalización y habitualidad con que el tema se presenta en nuestros días. Sugerir el costo que conllevan tales planteamientos no parece que, por su obviedad, requiera mayor comentario. Bien entendido que hay, ciertamente, un costo financiero notable, incompatible con las exigencias más someras que deben derivarse de los «principios de buena administración». El despilfarro innecesario de fondos públicos que ello comporta es siempre condenable; máxime en épocas de crisis económica. Ahora bien, jun-

to a ello no es menor el costo que tales planteamientos suponen también desde la perspectiva de la *eficacia* de la gestión pública. Son siempre profundamente distorsionantes y, a la postre, condicionan sus resultados muy sustantivamente. A lo dicho únase también el impacto de tales situaciones en los ciudadanos y administrados con el desconcierto que conllevan, las lagunas que crean y la inseguridad a que dan lugar.

La situación expuesta había sido ya ampliamente denunciada. Pero los sobrados argumentos para abordarla han chocado siempre con el terco empecinamiento de las partes en conflicto. Y no es sólo que ya hubiera sido denunciada, sino que en cierto modo había sido expresamente prevista. Se habían establecido al efecto una serie de fórmulas con el fin de evitarla. Recordemos, por ejemplo, la específica prescripción del art. 5 de la Ley 12/1983 del proceso autonómico que, con el fin de evitar reduplicaciones, habla de la posibilidad de que las comunidades autónomas transfieran competencias o deleguen su ejercicio a las diputaciones provinciales. Un principio que, a la postre, no era sino resultado de las pretensiones ya contenidas en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, que plantearon el sistema del engranaje de la Administración de las comunidades autónomas con la Administración local y, en particular, con las diputaciones provinciales, a las cuales aquellos configuraron como el *órgano ordinario de gestión* de las distintas comunidades. Nada sirvió para nada. En la práctica no se evitó lo que trataba de evitarse. Es algo que conviene destacar. Proliferación organizativa reiterada de las distintas Administraciones públicas, que contaba además con la afirmación expansiva de las comunidades autónomas, que iba consolidándose con un notable afán monopolizador.

La situación que refiero diríase que ha terminado por aceptarse como algo normal. Hay muchos intereses detrás de ello; todos, quizá, menos el interés general, el interés de la comunidad.

Administración única

EN cualquier caso la temática que refiero se ha puesto de relieve en los últimos años como consecuencia de la propuesta sobre la llamada *Administración única*, que en la Cámara gallega formuló el presidente Fraga en el mes de noviembre de 1992. Después la ha reiterado en diferentes ocasiones y en muy distintos foros. Una pro-

puesta que, en general, ha suscitado adhesiones entusiastas y no menos fervientes detractores. Tanto por unos como por otros, en ocasiones, los planteamientos que se hicieron del tema han quedado notoriamente desdibujados.

Las soluciones que postula la fórmula de la *Administración única* son desde luego polémicas, discutibles. Aludiré a ellas más adelante. No obstante, el diagnóstico que formula de la situación existente es certero y, aunque no se comparta totalmente el tratamiento que se propone, debe ser punto de partida de una mantenida reflexión con el fin de tratar de rectificar la situación organizativa actual. Mucho me temo, sin embargo, que pasados los primeros momentos, entre críticos y entusiastas, entusiastas y críticos, como es frecuente, vuelva a desperdiciarse la ocasión y nos quedemos, una vez más, en un intento que no vaya más allá del simple recuerdo.

Qué significa la llamada *Administración única* puede quedar expresado, en síntesis, en los términos siguientes. La actual y reiterada dispersión organizativa debe abordarse reduciendo al máximo la llamada Administración periférica del Estado; esto es, la organización de la Administración estatal que, al margen de los órganos centrales, actúa a lo largo y a lo ancho de toda la geografía española. La *ejecución* de las funciones que a ella le corresponden pasarían a ser desempeñadas por la Administración autonómica, que las asumiría aun tratándose de competencias que constitucionalmente son exclusivas del Estado en virtud de las posibilidades que al efecto establece el art. 150, 2 CE.

A este respecto conviene recordar que el art. 148 CE establece las competencias de las comunidades autónomas y el art. 149 las exclusivas del Estado, advirtiendo, en relación con este último texto, que las materias no atribuidas en él expresamente al Estado pueden ser asumidas por las comunidades autónomas en «virtud de sus respectivos Estatutos». El art. 150, matizando y, en cierto modo, cerrando los cauces de atribución competencial, además de los supuestos de las llamadas leyes marco y leyes de armonización que no hacen al caso, refiere en su apartado segundo que «el Estado podrá transferir o delegar en la comunidad autónoma, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a *materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza* sean susceptibles de transferencia o delegación». La Administración del Estado conforme al modelo de la *Administración única*, por lo que se refiere a la *ejecución* de sus cometidos,

actuaría en el territorio, básicamente, a través de la Administración de las comunidades autónomas.

La fórmula se fundamenta también en el llamado principio de subsidiariedad, aplicado a la distribución de las competencias de las distintas instancias del poder. Este debe constituirse de abajo arriba, de modo que cada nivel, comenzando por los más inferiores, los más cercanos a la base, sean los que resuelvan todo lo que sea posible. La propuesta concluye con una llamada a la Administración local —ayuntamientos y diputaciones, principalmente—, para participar también en la ejecución de los cometidos autonómicos.

Fórmulas técnicas

ES obligado reconocer las muy fundadas razones a las que responde el planteamiento expuesto. En su raíz, hay soluciones técnicas por demás conocidas en el ámbito de los federalismos germánicos —alemán, suizo, austriaco—, principalmente. Son las fórmulas del llamado «federalismo de ejecución» o de la «ejecución de la legislación federal» por parte de los *Länder* que, arrancando de la experiencia del régimen local —ejecución de la legislación estatal por los municipios—, sitúa en ellos el acento básico de la ejecución, haciendo que, en este ámbito, la ejecución directa por la Administración federal sea notablemente excepcional.

El planteamiento del tema, ante la situación existente, que es obligado afrontar, se decanta por la práctica cancelación de la Administración periférica del Estado. Una opción que, sin embargo, entiendo que constitucionalmente no puede asumirse con la generalidad con que se enuncia. Será la solución razonable en muchos casos: no lo discuto. En otros, sin embargo, parece que habrán de ser las comunidades autónomas las que frenen el proceso de su crecimiento organizativo. De todos modos, no deja de llamar la atención que, desde posturas autonomistas, siempre tan lógicamente celosas en defender sus potestades de autoorganización, y reacias a admitir interferencia alguna en su ejercicio, no se mantenga análoga posición en relación con otros poderes públicos; de modo especial, cuestionando a la Administración del Estado esa potestad que se condiciona según sus propias apetencias.

Un principio debe asumirse como punto de partida. Decía que, constitucionalmente, no puede cancelarse en bloque la llamada Administración periférica del Estado, como desde las posturas autonomistas más externas se postula; sencillamente porque, aparte de poder entenderse como necesaria, está explícitamente prevista en la Constitución y es obligado atenerse a ello. Así, y entre otros, el art. 141 CE habla de las divisiones territoriales provinciales para el cumplimiento de las actividades del Estado; el art. 154 se refiere a la Administración del Estado en el territorio de la comunidad, etc. Existencia, pues, mantenimiento de la Administración periférica del Estado. La cuestión radica, sin embargo, en la extensión que deba recibir. Este es ya otro tema. Una cuestión que, como es lógico, no puede plantearse en referencia exclusiva a la Administración del Estado, sino que para afrontarlo es obligado hacer entrar en juego las Administraciones de los diferentes poderes públicos que concurren en el territorio.

Competencias autonómicas

UN ponderado y objetivo análisis de las posibles competencias de las comunidades autónomas hace que, en efecto, sean *muchas e importantes las que puedan recibir* —y ya han asumido— en el marco previsto en la Constitución. Si se trata de plantearlos al margen de la misma, es ya cuestión distinta en la que no entro. De ahí que no parece sea necesario reclamar, de forma por demás genérica, las que en el ámbito de la ejecución puedan derivarse de las propias del Estado conforme al art. 150.2 CE que, dígame lo que se quiera, tiene un innegable carácter excepcional. Es cierto que la Constitución no señala expresamente tal carácter. No lo es menos, sin embargo, que la forma habitual de atribuir las competencias a las comunidades autónomas es a través de los cauces del art. 148 y, principalmente, del art. 149. Me parece algo incuestionable. La apoyatura en aquel artículo nos encerraría, además, en la siempre difícil tarea de precisar ese concepto jurídico indeterminado que establece la Constitución al referirse a materias de titularidad estatal que por su *propia naturaleza* sean susceptibles de transferencia o delegación. Carácter realmente excepcional el del art. 150.2 CE, como lo demuestran también los supuestos, que habitualmente se citan, y en los que aquél se ha aplicado. En primer lugar, en las llamadas LOTRACA y

LOTRAVA —Ley orgánica 11 y 12/1982) de transferencias complementarias para Canarias y par la Comunidad Valenciana—: se trata de leyes complementarias de carácter notoriamente coyuntural con las que, en trámite de elaboración de los Estatutos de estas comunidades se trató de reconocerles competencias que en los *Proyectos* de los mismos se establecían, adecuando sin embargo el texto estatutario a los criterios establecidos por la comisión de expertos en relación con los Estatutos no aprobados hasta entonces. También la más reciente Ley orgánica 9/1992 de 23 de diciembre de transferencia de competencias a las comunidades autónomas que accedieron por la vía del art. 143 CE, de muy importante significado, y que no ha tenido sino un significado transitorio, para poder homogeneizar técnicamente la reforma de los Estatutos de esas comunidades, reforma en estos momentos en trámite parlamentario.

No creo, pues, que los postulados de la llamada Administración única puedan decantarse en todo caso incidiendo *únicamente* en la organización de los órganos de la Administración del Estado. Tampoco cabe traer en apoyatura de esta solución juicios que no son ciertos. Decir que la mayor parte y lo mejor de nuestro pueblo ha rechazado durante casi dos siglos la centralización administrativa es un juicio histórico que no es exacto. Aparte que el modelo de ordenación del poder previsto en la Constitución en modo alguno puede decirse que sea un modelo centralizador; en modo alguno.

Solución urgente

EL tema, realmente, es delicado. Máxime, en el contexto de acentuada tensión que en los últimos tiempos están teniendo los temas autonómicos. Sé muy bien el carácter subordinado y accesorio que, en relación con los grandes temas ideológicos, tienen todas las modestas cuestiones administrativas. No por ello dejan de ser condicionantes en cuanto que por su inmediatividad agrian el día a día de la convivencia.

En cualquier caso, los postulados de la *Administración única* pueden y deben entenderse como una llamada al buen sentido y en cuanto pueden ser cauce para aligerar la pasada carga de nuestra organización administrativa en la que, en general, el despilfarro y la ineficacia son notas características. Una situación que si es siempre inadmisible lo es, muy principal-

mente, en momentos como los que vivimos. Despilfarro e ineficacia: permítaseme señalarlos con carácter general, remitiéndome a la apoyatura empírica de datos abundantes que avalan tales juicios.

De todos modos, y antes que nada, es necesario cerrar, de una vez por todas, el proceso autonómico. No puede estar permanentemente abierto, siempre a la espera de nuevas competencias que reclamar. El listado de las que se han solicitado en los últimos diez años hubiera resultado realmente impensable en las constituyentes para los más decididos autonomistas. Conclusión del proceso autonómico. Algo que debe entrar en el terreno de la más pura normalidad. Principio de seguridad jurídica: en definitiva, saber a qué atenerse. Es la tarea más urgente que es necesario abordar. Los ciudadanos de Ohio o de California, los de Baviera o Westfalia saben, de una vez por todas, cuáles son las funciones de la Federación y cuáles los cometidos de los distintos Estados. Lo que no puede ser es mantenerse en el terreno de la permanente indefinición, a ver qué se encuentra por reclamar, a la espera de que coyunturas que puedan entenderse propicias permitan modificar el reparto competencial. En tiempos se habló mucho de los separatistas; después, y con no menor razón, de los separadores. Mucho me temo que los que no quieren cerrar el proceso autonómico se encuentren ahora tanto en uno como en otro grupo.

La tarea requiere sobre todo buena fe, capacidad de entendimiento, y también criterios de racionalidad. Que no concurra a ella quien no los tenga. No olvidemos que los dos grandes pasos en el proceso autonómico han sido resultado de los pactos autonómicos de 1981 entre el Gobierno de UCD y el PSOE y de los acuerdos de febrero de 1992 entre el Gobierno del PSOE y el PP. Si posible fuera un pacto nacional de mayor alcance, podría ser la vía para abordar, de una vez por todas, el tema autonómico. Y con él fijar de modo preciso las bases a través de las que discurriera el futuro. El planteamiento de la llamada *Administración única* puede ser motivo para reflexionar en tal sentido.