
JUAN CLIMENT BARBERÁ
(Universidad de Valencia)

*La Administración pública
ante los desafíos de la integración europea*

*I. . Consideraciones generales acerca del poder público administrativo.
II. La Administración pública en la Constitución española: A) Las referencias a la Administración pública en la Constitución española; B) El perfil constitucional de la Administración pública resultante. III. Las variaciones derivadas del proceso adhesión a la CEE: A) Las Administraciones públicas españolas al tiempo de la adhesión; B) Las transformaciones del sistema; C) El doble papel de las Administraciones públicas nacionales. IV. El posible Derecho administrativo europeo. V. Las perspectivas de la Constitución europea. VI. La Administración pública en el contexto del fenómeno de la globalización.*

**I. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA
DEL PODER PÚBLICO ADMINISTRATIVO**

Las numerosas transformaciones sociales operadas en nuestra historia reciente tienen su repercusión, y también su expresión, en el contexto de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, el proyecto de Constitución europea y el fenómeno de la globalización, y se proyectan en una perspectiva de futuro hacia nuevos cambios en el fenómeno social español, europeo y –cómo no–, en un ámbito más global.

Entre los múltiples aspectos que conforman estos cambios sociales y sus correspondientes proyecciones en el sistema normativo –en definitiva los ordenamientos jurídicos que rigen estos colectivos sociales– nos interesa ahora centrarnos en el aspecto que corresponde al poder público administrativo, en cuanto que expresión de un poder social jurídicamente configurado y, en definitiva, en el fenómeno de la Administración pública en estos contextos español, europeo y global.

Se trata pues de reflexionar, ahora que celebramos el 25º aniversario de la aprobación de la Constitución española vigente, acerca de la evolución de la idea y de la realidad de la Administración pública, partiendo de su reflejo constitucional, encajándola en nuestra pertenencia la Unión Europea, y aventurando las perspectivas de futuro que el proyecto de Constitución europea presenta, para terminar con la incidencia del proceso general del globalización del sistema y, viceversa, la incidencia del fenómeno de la Administración pública en la idea de globalización.

Con carácter general, y ciñéndonos al periodo histórico que arranca de la aprobación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, hemos de partir de

una configuración de la Administración pública inserta en la estructura y la realidad de la idea de Estado de Derecho.

Es este punto de arranque, la idea del Estado de Derecho –que nos ha de servir de guía o elemento común en la proyección de la Administración pública en el contexto de la Unión Europea–, el que determina el sometimiento de todo poder y potestad a la Ley y con ello la configuración de los poderes sociales como poderes públicos de carácter jurídico; es decir, la consideración del poder desde una perspectiva jurídica y por tanto como poderes de Derecho y como poderes públicos jurídicamente configurados por el Ordenamiento jurídico y limitados por el mismo.

Entre ellos nos ocupa el poder administrativo, que, dentro del Estado de Derecho y la configuración de todos los poderes públicos como poderes jurídicos, es también un poder jurídico y por tanto con la característica, común a todos ellos, de poder social configurado jurídicamente, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y consecuentemente sometido –de una u otra forma– a la revisión o sanción jurisdiccional de su legalidad, tanto respecto de su actividad –actividad administrativa– como respecto de los sujetos u organizaciones que son sus titulares y los ejercen –los sujetos Administraciones públicas–, con toda la diversidad que ello comporta.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 parte desde luego del principio de Estado de Derecho, expresamente reconocido en su artículo primero, cuando declara que España se constituye en un Estado social de Derecho, lo que –como veremos especialmente respecto de la Administración pública– no es una mera declaración programática, sino que se traduce a lo largo de su contexto en múltiples disposiciones que dan contenido a esta idea de Estado de Derecho, en definitiva, estableciendo la regla general de sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como prescribe expresamente el propio texto constitucional en su art. 9, y desarrolla y concreta a lo largo de todo su articulado.

El poder administrativo, en cuanto que clara clase o tipo definido de poder público, no sólo no escapa a esta regla general de sometimiento pleno a la ley del Derecho, sino que además se configura constitucionalmente en una determinada posición en relación con el resto de los poderes públicos, tanto en sus aspectos subjetivos como en los funcionales, es decir, tanto como sujeto titular de las potestades administrativas, cuanto actividad administrativa consecuencia del ejercicio de las dichas potestades.

A) Las referencias a la Administración pública en la Constitución española

El texto constitucional de 1978 contiene múltiples referencias a la Administración pública, si bien éstas están dispersas a lo largo de todo su articulado. Ello sin embargo no es obstáculo para que de entre de las mismas se pueda extraer un ensayo de configuración de la Administración pública que la misma Constitución

expresa, y que en definitiva establece el marco de referencia constitucional en el que se ha de mover la figura de la Administración pública, en cuanto que parte indubitada y especialmente significativa de los poderes públicos.

1.- La configuración general de la Administración pública

La Constitución contiene referencias que cabe calificar de generales a la Administración pública y que se traducen en la fijación de los principios constitucionales a los que se ha de ajustar tanto la actividad administrativa cuanto los sujetos –las Administraciones públicas– titulares del poder administrativo que la realizan.

La primera referencia constitucional que ha de reseñarse dentro este grupo es la contenida en el art. 97 de la misma, que refiere expresamente la función administrativa – en definitiva poder administrativo y actividad que genera– a la función ejecutiva o poder ejecutivo, dentro de la tradicional fórmula de la división de poderes, a la par que atribuye a tal poder ejecutivo, y como parte de éste el poder administrativo, al Gobierno, incluida su doble funcionalidad de actividad administrativa y reglamentaria. Este esquema, con su doble carácter de principio constitucional de encuadramiento de la Administración pública, tanto como sujeto cuanto como actividad, aún cuando viene referido al Gobierno de la nación, ha de extenderse respecto de los demás ámbitos administrativos, especialmente los de las comunidades autónomas, y también en el de las Administraciones locales.

La segunda referencia constitucional en las Administraciones públicas a destacar en este grupo viene contenida en el art. 103 de la Constitución, dedicado todo él a la Administración pública, e inicialmente redactado desde la perspectiva subjetiva de la Administración pública –es decir desde la perspectiva de los sujetos Administraciones públicas–, que establece, sin duda, reglas y principios generales de carácter funcional; es decir: principios aplicables a cualquier actividad administrativa, con independencia de los sujetos que la desarrollen.

Nos encontramos así ante la elevación a rango constitucional de los principios que han de regir la configuración de la Administración pública en su más amplio sentido –eficacia, jerarquía, coordinación, descentralización y desconcentración– y, además, con la concreción expresa de la necesaria sumisión al principio de legalidad, pues toda actuación y sujetos administrativos lo han de ser con “sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

En tercer lugar, y dentro este grupo de referencias generales a la Administración pública en el texto constitucional, se inserta la contenida en el art. 106 del mismo, que prescribe el control judicial de la legalidad de la actuación administrativa, en su sentido más amplio –incluido el control de los fines que se persiguen con el ejercicio de las potestades administrativas–, con referencia expresa al control del ejercicio de la potestad reglamentaria en cuanto generadora de normas con rango inferior la ley.

Con ello se cierra el círculo de poder público administrativo de carácter jurídico, creado, fundado y limitado por la Ley y el Derecho, y cuyo ejercicio concreto viene referido a una revisión judicial, mediante el sometimiento de todo su actividad a un control específico y concreto de legalidad, atribuido al poder judicial.

2.– La configuración específica de la Administración pública en cuanto que sujeto

La expresión genérica de Administración pública, en cuanto sujeto titular de potestades administrativas, se diversifica necesariamente en razón a la distribución territorial, en el texto constitucional, de los distintos sujetos titulares de poderes públicos, proyectándose así en las distintas Administraciones públicas –en cuanto que personas jurídicas distintas– en que se concreta.

La función administrativa, en cuanto que poder o potestad administrativa, se vincula así a los distintos sujetos públicos en que se organiza el Estado en sentido amplio. Estos sujetos públicos tienen atribuido al menos poder administrativo, y en consecuencia se configuran como sujetos Administraciones públicas, con independencia de que en algunos casos, resulten también ser sujetos titulares de otros poderes públicos.

De este modo la configuración constitucional de las distintas Administraciones públicas se encuentra estrechamente vinculada con la organización territorial del Estado, contemplada en el art. 137 del texto constitucional que, como es sabido, establece que el Estado se organiza en Municipios, Provincias, Comunidades autónomas y el propio Estado en cuanto a tal, atribuyendo a todos estos entes autonomía para la gestión de sus propios intereses y por tanto en sus propios ámbitos territoriales.

La configuración de cada una de las Administraciones públicas en cuanto que sujetos, que se deriva de esta organización territorial del Estado, tiene también evidentes referencias constitucionales de diferente extensión pero no exentas de significado en la configuración de los entes que encarnan cada uno de estos territorios.

Respecto del Estado en sentido estricto, es decir el sujeto que encarna la organización con competencias en todo el territorio español, nos encontramos con constantes referencias a lo largo de todo el texto constitucional, en cuanto que además es el titular en todo caso de todos los tipos de poderes públicos.

Por lo que se refiere las Comunidades autónomas, las referencias constitucionales se extienden a lo largo de todo el título octavo de la Constitución, a lo que se ha de añadir lo prescrito en cada caso por los respectivos estatutos de autonomía –dentro del llamado bloque de constitucionalidad–, y las referencias del modelo estructural organizativo de las Comunidades autónomas, derivadas de lo prescrito en el art. 152 del propio texto constitucional, en cuanto que modelo real y material que en la actualidad siguen las mismas.

En la llamada Administración local –Municipios y Provincias en cuanto que entes territoriales– la Constitución establece la reglas generales de los principios organizativos de estos importantes entes territoriales, en su art. 140 respecto de los municipios, y en el 141 respecto de las provincias y otros entre supramunicipales, lo que dará lugar a otras figuras también de carácter territorial, tales como las islas.

3.– La configuración específica de las funciones administrativas

Las referencias a la actividad administrativa en la Constitución son múltiples, se han de insertar en el conjunto de las prescripciones constitucionales de carácter sectorial, contenidas especialmente en el capítulo tercero del título primero del texto constitucional –arts. 39 y siguientes– en cuanto que principios rectores de la política social y económica, a desarrollar por los poderes públicos, y, con ellos y especialmente

atendidos sus contenidos, por las Administraciones públicas, o dicho de otro modo por los sujetos públicos titulares de poderes y potestades administrativas.

Estas prescripciones y principios constitucionales son el marco de referencia del ejercicio del poder público administrativo y, consecuentemente, de la actividad administrativa a realizar por los distintos sujetos Administraciones públicas, en cada uno de los ámbitos competenciales sectoriales que les corresponda en cada nivel o grupo de Administraciones públicas de las que configuran la organización territorial del Estado, según la distribución de competencias materiales y territoriales que cada momento corresponda, lo que incluye en todo caso las competencias administrativas y también las relativas a otros poderes públicos.

B) El perfil constitucional de la Administración pública resultante

Del conjunto de estas referencias constitucionales al fenómeno de la Administración pública que hemos repasado somera y brevemente, resulta, en suma, que la Administración pública, los sujetos Administraciones públicas y la actividad administrativa que realizan, se insertan como parte de los poderes públicos en la estructura y configuración del Estado de Derecho.

En consecuencia el poder público administrativo –en cuanto que función o potestad– viene sometido al principio de legalidad, como el resto de los poderes públicos, y por tanto configurado y limitado por la ley, y en todo caso sometido a un control de legalidad de carácter judicial.

A ello hay que añadir que la configuración de los sujetos titulares de estos poderes públicos administrativos –las distintas Administraciones públicas– viene marcada constitucionalmente como parte del organización territorial del conjunto del Estado en su sentido más amplio, y con ello se establece el sistema de configuración, estructura y vertebración de las Administraciones publicas territoriales.

Del conjunto estas referencias constitucionales cabe concluir que en el texto constitucional se resume en definitiva la doctrina científica administrativa –pese a su diversidad– acerca de la configuración de la Administración pública, tanto en sus aspectos subjetivos como funcionales, manteniendo un modelo de régimen administrativo clásico, por lo demás tradicional en la estructura administrativa en nuestro país, matizado con las variantes de los principios de descentralización y desconcentración, y asimismo con un sistema de control de legalidad de carácter judicial, como elementos diferenciadores del esquema clásico del régimen administrativo.

III. LAS VARIACIONES DERIVADAS DEL PROCESO ADHESIÓN A LA CEE

La configuración constitucional de 1978 se vio alterada en 1986 por la adhesión de España a las Comunidades Europeas, aun cuando, atendida la proximidad las fechas, la propia Constitución española en su redacción originaria y en su proyección de futuro preveía ya la adhesión a la entonces Comunidad Europea, que después se produjo, mediante prescripciones especialmente adecuadas para ello y contenidas fundamentalmente los arts. 93 a 96 el texto constitucional.

En lo que ahora nos interesa, en punto a la configuración de las Administraciones públicas, cabe resaltar la existencia de dos factores especialmente destacables como consecuencia de la adhesión: de una parte, la cesión de competencias propias del Estado, en su sentido amplio, a las Comunidades Europeas –más adelante la Unión Europea–, y de otra, la vinculación al Derecho europeo y la consecuente adaptación de nuestro Derecho a las prescripciones del mismo.

A) Las Administraciones públicas españolas al tiempo de la adhesión

De este modo aparece, a partir de este momento, una configuración de las Administraciones públicas españolas que se ha de adaptar a la configuración y el papel que la adhesión a la Comunidad económica europea significa, pues de un lado se mantiene su papel de Administración nacional propia, y, de otro, han de asumir los papeles derivados de la pertenencia de España a la Comunidad Europea.

En efecto, las Administraciones públicas españolas, configuradas constitucionalmente en los términos que antes hemos descrito brevemente, mantienen sus características en cuanto que sujetos titulares del poder administrativo y la estructura determinada por la Constitución y las leyes nacionales españolas.

Igualmente las Administraciones públicas españolas mantienen sus propias competencias y características en cuanto que administración actividad, pues siguen teniendo que desarrollar su actividad administrativa propia según los mandatos y en los términos de las leyes nacionales españolas.

La diferencia, después de la adhesión a la CEE, se plantea en relación con una serie de actividades administrativas de carácter europeo, y radica en que estas Administraciones públicas españolas, en cuanto sujetos, han de desarrollar dentro de su propio ámbito, y/o como consecuencia, bien de la aplicación directa de los reglamentos comunitarios, bien de la proyección en el Derecho interno, como derecho derivado, de las directivas comunitarias.

B) Las transformaciones del sistema

En efecto, a partir de la adhesión a la CEE el Derecho europeo trasciende al Derecho español fundamentalmente en dos momentos diferenciales, que cabe referir al momento de la integración y al de la posterior evolución de las instituciones y del ordenamiento jurídico comunitario europeo.

En un primer estadio, cabe reseñar la adaptación inicial del Derecho español al Derecho europeo, al tiempo de la adhesión a la entonces comunidad económica europea, lo que se desarrolla mediante de la adaptación de la legislación española a través de la técnica la delegación legislativa, cuyas bases son precisamente las directivas europeas vigentes al tiempo de la adhesión (Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas).

Como consecuencia de la aplicación de tal técnica se producen una serie de textos articulados y refundidos modificando y adaptando la legislación española y, en suma, trasponiendo así el Derecho europeo e integrando sus contenidos, por aplicación de esta técnica de la transposición mediante delegación legislativa, en el Derecho

interno, lo que se produce de forma especialmente significativa en los ámbitos administrativos, tanto generales como sectoriales.

En un segundo estadio cabe reseñar las distintas adaptaciones derivadas de la evolución del Derecho europeo y los sucesivos cambios institucionales de las instituciones europeas, desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas hasta la actual situación de la Unión Europea, pasando por los tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza.

A lo largo este periodo nos encontramos con que la legislación administrativa española incluye en ella numerosas referencias al Derecho europeo, además de la inserción en nuestro ordenamiento interno del Derecho transpuesto a consecuencia de las directivas comunitarias.

De este modo, resulta que las Administraciones públicas españolas, en el ejercicio de sus actividades administrativas, han de aplicar ambos grupos normativos, los propios del Derecho interno en sentido estricto –es decir las reglas propias de la competencia interna nacional–, las propias del Derecho interno en cuanto que derivado del Derecho europeo –las normas de Derecho interno, que son transposición de las directivas europeas–, y directamente los reglamentos comunitarios, en cuanto que normas de aplicación directa en las materias cuya competencia viene atribuida a la Unión Europea.

Junto a ello se ha de notar que el control de legalidad de esta actividad administrativa –bien sea estrictamente nacional, nacional o derivada de la europea, o puramente europea–, en todo caso ha de ser realizada por los propios tribunales nacionales en cuanto que tienen atribuido el control en legalidad del actividad administrativa, en definitiva sea cual sea el origen nacional o europeo del ordenamiento que apliquen, y sin perjuicio de las competencias del Tribunal Europeo de Justicia en punto al Derecho europeo.

Las regulaciones del sistema de Administración pública configurado originariamente la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 no sólo se han visto afectadas –en los términos que brevemente hemos expuesto– por la adhesión de España a la Comunidad Europea, en la posterior evolución de sus instituciones, estructuras y ordenamiento jurídico y en la aplicación legal y conjugada del ordenamiento nacional y del ordenamiento europeo, sino que además ésta ha producido como resultado que las Administraciones públicas españolas no sólo vengán vinculadas por el Derecho europeo, cuya reglas se proyectan sobre las mismas tanto directa, como indirectamente, sino además en cuanto que éstas no sólo ejecutan las políticas estrictamente nacionales, sino que también ejecutan y realizan actividades consecuencia de las políticas europeas, por la vía precisamente del Derecho europeo y mediante una auténtica acción de regreso del complejo sistema normativo resultante en estos concretos casos.

C) El doble papel de las Administraciones públicas nacionales

Si bien cabe plantearse destacar el papel de las Administraciones públicas españolas como ejecutoras de políticas comunitarias europeas, por la vía normativa descrita, también es de notar que estas Administraciones públicas en sus aspectos organizativos se rigen –como ocurre en cada caso de los distintos países miembros de la Unión Europea– por sus propias reglas de organización administrativa y, por tanto,

siguiendo los principios constitucionales que, con referencia a los sujetos Administraciones públicas y la organización territorial del Estado, hemos apuntado con anterioridad.

Asimismo cabe reseñar que, si bien la regulación de la actividad administrativa ejecutora de las políticas comunitarias viene establecida directa o indirectamente en el ordenamiento jurídico comunitario, en todo caso, en cuanto a los contenidos sustanciales y materiales, estas actividades vienen sin embargo restringidas a las fórmulas propias del ordenamiento español por lo que se refiere a la regulación genérica esta actividad, como es el caso del procedimiento administrativo común, aunque sin embargo en algunas cuestiones específicas –y desde luego en la regulaciones sectoriales–, este procedimiento, o modo que actuar de las Administraciones nacionales españolas, venga matizado y determinado por los requerimientos propios del Derecho europeo, como es el caso, a título de ejemplo, de la contratación administrativa.

El Derecho administrativo español, en definitiva, no sólo se ve inferido, y en parte determinado en algunos de los aspectos reseñados, por el Derecho europeo comunitario, sino que además ha de conjugarse con la necesaria observancia por parte de las Administraciones públicas, en cuanto que sujetos titulares del poder administrativo, por las normas comunitarias europeas reguladoras de las actividades que hayan de realizar las Administraciones públicas españolas en ejecución de las políticas comunitarias correspondientes.

IV. EL POSIBLE DERECHO ADMINISTRATIVO EUROPEO

Así las cosas, cabe constatar que los elementos de base de un eventual Derecho administrativo comunitario europeo se han de resolver en un doble plano. De una parte, en cuanto que Derecho regulador de las propias instituciones comunitarias y su actividad administrativa, aunque ésta venga referida tan sólo al control de las políticas comunitarias europeas que desarrollan los distintos Estados miembros. De otro lado, en cuanto que Derecho común aplicable a las distintas Administraciones públicas nacionales, venga éste reflejado a través de la técnica de las directivas o la de los reglamentos comunitarios europeos.

Es este segundo planteamiento es el que mayores problemas ofrece, y ello atendida la diversidad organizativa de los poderes públicos titulares de la función administrativa en los distintos Estados de la Unión, así como los diferentes sistemas de sometimiento de estos poderes públicos a la Ley y al Derecho.

Los esquemas organizativos de los poderes públicos que tienen atribuidas las potestades administrativas –en definitiva lo que llamaríamos comúnmente Administraciones públicas, en cuanto que sujetos–, son también distintos dentro de cada uno de los Estados miembros del Unión, si bien cabe encuadrarlos en tres grandes grupos: el régimen administrativo de modelo francés; el sistema de *common law*, o modelo anglosajón; y el sistema de agencias, propios de los países nórdicos.

Estas organizaciones diferentes de los sujetos titulares de los poderes públicos administrativos conllevan distintos regímenes legales, y diferentes formas de control en la legalidad de la actividad administrativa, lo que dificulta enormemente la configuración de un conjunto normativo coherente y común a todas las Administraciones públicas nacionales en el contexto de la Unión Europea, siendo la directiva una técnica que sin duda palía estas dificultades.

Sin embargo no todo son diferencias y dificultades organizativas: existen también elementos comunes a todos los países de la Unión que se resumen en definitiva en la existencia de un Estado de Derecho en sentido estricto, la existencia de políticas comunes en determinadas materias y actividades sectoriales que exigen una aplicación y gestión también común en todos los territorios de los países miembros la Unión Europea

V. LAS PERSPECTIVAS DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Como es sabido, el proyecto de Constitución europea se ha desarrollado bajo los auspicios del Tratado de Niza y el impulso de los trabajos de la Convención, y en la actualidad se configura bajo la forma de un proyecto de tratado de Constitución europea.

Pese a lo positivo que el propio concepto de Constitución de la Unión Europea es, dentro de la evolución natural del propio proceso europeísta, ante el que no cabe dejar de anotar la inmediata incorporación de diez nuevos países y por tanto la ampliación de la Unión a veinticinco países miembros, el proyecto que en estos momentos se debate no introduce en la cuestión que nos ocupa grandes modificaciones respecto del sistema actual. En efecto, el proyecto de Constitución en esta cuestión de las Administraciones públicas europeas resume el *status quaestionis* actual, apenas con algunas innovaciones.

En este sentido cabe destacar el proyecto de Constitución europea configura una incipiente Administración europea, es decir, una organización que específicamente desarrolla actividades administrativas propias de las competencias de la Unión. Esta incipiente Administración europea, que en definitiva aglutina la organización de las instituciones europeas en sus aspectos administrativos, es por el momento de naturaleza nuclear, y cabe apreciar que se trata más de un Administración de control que de una administración de gestión, entre otras cosas porque siguen siendo las Administraciones nacionales de los países miembros las que en definitiva han de aplicar las políticas comunitarias en sus respectivos territorios.

En segundo lugar, es de destacar en este contexto del proyecto de Constitución europea la aparición del papel de las Administraciones nacionales de los países miembros como Administraciones europeas, si bien ello aparece bajo aparentes criterios de cooperación (art. III-185), más que como papeles propios y definidos de ambos núcleos administrativos, como sin duda habrá de definirse más pronto o más tarde.

El proyecto de Constitución europea sin embargo no resuelve la cuestión de un Derecho administrativo común europeo, aunque sea con carácter incipiente, referido a unas normas comunes a todas las Administraciones en los países miembros, y ni siquiera en el ámbito del procedimiento, incluso del procedimiento para la administración de las propias políticas europeas.

La configuración del proyecto de Constitución respecto a esta cuestión no es muy distinta a la que resulta de la aplicación de las reglas actuales, y ello es consecuencia de la desigual organización de las distintas Administraciones nacionales entre sí y de la propia organización de la Administración europea, a lo que hay que añadir que la distinta estructura organizativa de los Estados miembros –entre los que conviven Estados federales, Estados autonómicos, Estados regionales y Estados centralizados–, hacen más dificultosa, si cabe, la resolución esta cuestión, que no aborda en definitiva y con claridad este proyecto de Constitución europea.

El propio lema de la Unión Europea “Unión en la diversidad” es quizás el más descriptivo de la situación en que queda, en el proyecto de Constitución europea, la regulación de los problemas que hemos venido apuntando en torno a la proyección de las Administraciones públicas en el contexto de la propia Constitución española que viene proyectado en la europea.

La Constitución española, con las alteraciones derivadas de la adhesión de España a las instituciones europeas y el proyecto de Constitución europea, no varía sustancialmente los aspectos que hemos tratado, ni acaban de resolver los problemas que apuntábamos, aún cuando sin duda en estos últimos 25 años la Constitución española ha transformado y asentado los principios de la organización jurídico y política de la sociedad española, y el proyecto de Constitución europea, pese a sus limitaciones, sin duda abrirá un camino hacia nuevas fórmulas de Administración pública dentro de los principios que son comunes a todos los Estados miembros, y –básicamente– con arreglo a los principios del Estado de Derecho y el sometimiento del poder público administrativo a la Ley y al Derecho, y su control jurisdiccional.

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN

Del propio modelo de la Constitución española y del que se contiene, siquiera sea en cuanto que definitorio de la situación actual, en el proyecto de Constitución europea, se infieren en punto a la cuestión de las Administraciones públicas una serie de necesidades de regulación común y homogénea, de una parte, y, de otra, una serie de diferencias y diversidades que no pueden ser reducidas, sin más, a una solución puramente unitaria.

Trasladando estos planteamientos a la idea de la globalización, nos encontramos con problemas similares, aunque el ámbito territorial en el que se pueden plantear y en que se tienen que resolver todas estas cuestiones resulte mucho más amplio.

No cabe aventurar ahora si la resolución de estos problemas apuntados ha de venir dado, de un modo u otro, por determinaciones derivadas de un fenómeno más amplio y en todo caso de carácter global, o si, por el contrario, las soluciones a estos problemas respecto de los poderes públicos administrativos dadas en nuestra propia Constitución, y en el proyecto de Constitución europea dentro una escala territorial más amplia, hayan de ser, a su vez, determinantes de una extensión del sistema dándole un carácter global o globalizante.

En todo caso, sí cabe constatar, al menos en el ámbito español y europeo, que nos movemos hacia una nueva regulación jurídica de las Administraciones públicas en cuanto que sujetos titulares de los poderes públicos administrativos, y de los propios poderes administrativos, que ha de concluir en criterios de aplicación unitaria, en todo caso en lo que a sus principios se refiere, aunque necesariamente por lo dicho haya de ser diversa su aplicación.

Los principios unitarios que cabe extraer del sistema europeo utilizado para abordar la cuestión de las Administraciones públicas y su actividad son los del Estado de Derecho, los del sometimiento del poder administrativo al Derecho, su configuración como poder jurídico y el control jurisdiccional, y por tanto independiente, de la legalidad de la actuación administrativa.

A partir de estos principios las diferencias organizativas y las peculiaridades de cada territorio han de colmar el principio de diversidad connatural al conjunto de los países de la Unión Europea, e incluso dentro de cada uno de sus países miembros, como es el caso de España.

La globalización del sistema sólo es razonablemente posible bajo estos principios de equilibrio entre lo unitario y lo diverso, manteniendo en todo caso como positivo y elemento de base común, el modelo del Estado de Derecho como marco de la configuración de las distintas Administraciones públicas, sus privilegios, potestades y responsabilidades, en todo caso de carácter jurídicos y sometidos a la Ley y al Derecho.

Una globalización del sistema en estos términos no parece reprochable, sino por el contrario plausible, en cuanto que supone sumar derechos, garantías y eficacia en la gestión, sin romper la diversidad. Por el contrario, la alteración de este equilibrio dentro del manto y veste del Estado de Derecho, derivada de la globalización, sería en todo caso reprochable; un auténtico atraso en la compleja, a veces titubeante, a veces muy lenta, pero en todo caso positiva, constante y progresiva evolución de los sistemas de Administración pública en España, en el contexto de la Unión Europea.