

# CONSTITUCIÓN Y REFORMA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

**Luis Ortega Álvarez**

*Catedrático de Derecho Administrativo  
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

## SUMARIO

*I.- Introducción*

*II.- Los nuevos principios constitucionales*

*1. Del modelo constitucional*

*A) El principio democrático*

*B) El principio de Estado social*

*2. Del funcionamiento de las Administraciones públicas*

*A) Los principios de eficiencia y eficacia*

*B) El principio de participación de los ciudadanos*

*C) Los principios relativos a la actividad económica*

*III.- Los nuevos agentes*

*1. La clase política*

*2. Los sindicatos*

*IV.- Las nuevas estructuras de organización político-administrativa*

*1. El nivel comunitario*

*2. El nivel de la Administración estatal periférica*

*3. El nivel autonómico*

*4. El nivel local*

## ***I.- Introducción***

A finales de este año se cumplirán los veinte años de la Constitución Española de 1978 y puede ser un buen momento para recapitular las reformas que durante este período se han producido en el seno de las Administraciones Públicas y señalar los ejes que han propiciado los cambios operados.

Aunque sea necesario trazar un punto de partida, no es preciso cargar las tintas ni de extendernos en demasía en la descripción del modelo administrativo existente en España en la etapa inmediata a la Constitución fruto del período franquista.

En un apretado resumen hay que empezar por recordar la existencia de un régimen político donde estaban ausentes la democracia como sistema de gobierno y la garantía de las libertades públicas y los derechos fundamentales. La estructura administrativa estaba centralizada de forma predominante en los Ministerios, con una administración periférica en la que primaba su función política de mantenimiento del orden público y de control y tutela de los entes locales.

Estos entes locales, a su vez, se gobernaban por alcaldes designados por las autoridades del Estado y actuaban sin ningún rasgo del principio de autonomía, sometidos a controles previos de legalidad y de oportunidad ejercidos a través de las técnicas de la suspensión y sustitución administrativa.

El sistema de la función pública estaba presidido por la fuerza de los Cuerpos especiales, que eran los que imponían sus criterios en el funcionamiento de la maquinaria administrativa, y poseían un nivel de calidad profesional similar a la media europea de su entorno. A su lado actuaba la gran masa de funcionarios sin carrera administrativa, sometidos a la libre discrecionalidad en los nombramientos y en los ascensos y carentes de los derechos colectivos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

El sector público se componía, además, de un conjunto de empresas públicas en muchos casos deficitarias y que actuaban en régimen de monopolio y de un gran conjunto de empresas privadas que gestionaban servicios públicos a través de la figura de la concesión administrativa.

Pese a la aparente fortaleza del Estado basado en el autoritarismo político, se escondía en realidad una Administración débil, sometida al cien por cien al aparato político, sin autonomía sindical, sin incentivos profesionales y con un volu-

men de gasto público que representaba únicamente el 25% de Producto Interior Bruto (PIB).

Esta situación se debe completar con la aparición de una doctrina administrativista que recoge las aportaciones más modernas de la ciencia del Derecho administrativo europeo y comienza a exigir una reconducción de la actuación administrativa a los principios del Estado de Derecho acentuando los controles formales presentes en el ordenamiento jurídico con relación al sometimiento de los reglamentos y los actos administrativos al principio de legalidad.

Pese a que ha sido un lugar común en el Derecho público, el afirmar que las Constituciones pasan y el Derecho administrativo permanece, la reciente experiencia española ha tenido la fortuna de comprobar cómo la implantación de una Constitución democrática y de contenido normativo ha provocado, sin duda, la evolución más importante de las Administraciones Públicas en la Historia de España. No es necesario decir que ni todos los problemas se han solucionado, ni que todas las innovaciones introducidas hayan dado los resultados esperados, pero sí son significativos los cambios producidos en torno a tres ejes principales que vamos a desarrollar a continuación: la aparición de nuevos principios constitucionales, de nuevos agentes y de nuevas estructuras de organización político-administrativa.

## ***II.- Los nuevos principios constitucionales***

### **1. Del modelo constitucional.**

#### ***A) El principio democrático.***

El principal efecto del principio democrático en las Administraciones públicas ha sido el de su adaptación a una dirección política cuya extracción la proporcionan los partidos políticos. No se trata ahora de destacar la irrupción de los partidos políticos en la vida de las Administraciones públicas que lo analizaremos dentro del apartado dedicado a los nuevos agentes, sino de señalar que se produce una diferenciación estructural dentro del poder ejecutivo entre Gobierno y Administración, siendo el primero el elemento de relación con la legitimación democrática a través del principio de confianza política y situándose el segundo en un escalón de subordinación y dependencia jerárquica. Es decir, el principio democrático otorga a las Administraciones Públicas la legitimación de actuar al dictado de la soberanía del pueblo (art.1.2 CE) mediante su sometimiento a las directrices de un Gobierno que goza de la confianza política de unas Cámaras representativas.

Sin embargo, hay que reconocer que esta relación de confianza política, aun manteniéndose impecable en el plano formal, aparece muy distorsionada a nivel material. El proceso democrático español se ha caracterizado en sus años fundacionales por los fuertes liderazgos de los presidentes del Gobierno, como líderes de sus respectivos partidos políticos, lo que ha provocado una autonomía de hecho del Gobierno respecto de su propio partido mayoritario en el Parlamento. Ello se ha traducido en una legitimación paralela de los Ministerios en la elaboración de sus políticas, obtenida a través de una negociación e interlocución directa con los destinatarios de estas políticas, lo que en cierta medida ha supuesto una interiorización de las funciones ministeriales por la clase política y una colaboración de la estructura burocrática en la función de gobierno. En definitiva, debe distinguirse dentro de la clase política la que ha ocupado puestos en el Gobierno, de la que ha participado en la vida parlamentaria, habiendo sido la primera, en el nivel del Gobierno central, la protagonista de la dirección política.

De otro lado, esta diferencia constitucional entre Gobierno y Administración ha abierto dos polémicas: La relativa a los actos de Gobierno y la de la creación de un nivel de directivos públicos. La primera tiene como origen el intenso rechazo doctrinal que tuvo el concepto de acto político en la etapa franquista, al hilo del cual un sector importante de actos administrativos que tenían que ver con derechos y libertades de los ciudadanos quedaban excluidos del control jurisdiccional. Sin embargo, es claro que la Constitución ha atribuido al Gobierno funciones que no son administrativas, sino esencialmente políticas, bien sean de relación con otros poderes constitucionales, bien sean los que el artículo 97 CE señala como "dirección de la política exterior e interior". Ello ha planteado la necesidad de operar esta delimitación a la hora de señalar que no todos los actos del poder ejecutivo quedan sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que los actos del Gobierno tienen su control en otras sedes como pueda ser la parlamentaria o el Tribunal Constitucional.

La segunda polémica hace referencia a la institucionalización del encaje entre el aparato político y el aparato administrativo a través de la creación de un nivel directivo. En la reciente Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), dentro de los Ministerios se ha procedido en su artículo 6 a diferenciar entre órganos superiores y órganos directivos. Los primeros serían, los Ministros y los Secretarios de Estado que son nombrados atendiendo exclusivamente a criterios políticos. Los órganos directivos (que incluyen a los Subsecretarios, los

Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales y los Subdirectores Generales, además de a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y a los Subdelegados del Gobierno en las provincias), son nombrados "atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia", siéndoles aplicable en el desempeño de sus funciones, "la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada" y "la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente". Los requisitos de competencia profesional y experiencia que son exigibles en realidad se limitan a diferenciar aquellos órganos directivos a los que se les va a requerir, en todo caso, la condición de funcionario, en razón de que la parte esencial de su trabajo consiste en una función burocrático-administrativa, y aquellos otros para los que pueden ser nombrados personas que provengan del sector privado debido a las características de las funciones sectoriales que deban desarrollar. Así, en los casos de Subsecretario, Secretario General Técnico, Subdirector General y Subdelegado del Gobierno en las provincias se exige ser funcionario de nivel superior. Lo mismo se aplica por regla general para los Directores Generales, aunque, en casos concretos y estando previsto previamente en la norma de estructuración del Ministerio y debido a las características específicas a desarrollar, puede no exigirse a su titular la condición de funcionario. Los Secretarios Generales, en cambio, pueden ser elegidos entre profesionales que hubiesen desempeñado puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada. Finalmente, con relación a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, el legislador se ha olvidado de concretar los requisitos genéricos de competencia profesional y experiencia, lo que podría algún día plantear el rechazo de determinados nombramientos (valga la anécdota del caso de un Delegado del Gobierno en Murcia, amigo personal del Presidente y de profesión dentista).

El paso dado supone hasta ahora, en realidad, una simple limitación del paso de los políticos no funcionarios a los puestos directivos de la Administración, con un efecto paralelo de reserva de estos puestos directivos a los políticos funcionarios, lo que en principio ni profesionaliza más ni despolitiza menos el nivel directivo de la Administración. Pero tampoco en el plano práctico se ha alcanzado un nivel de profesionalización y neutralidad política, prueba de ello son los más de 4.000 altos cargos que han sido removidos por el Gobierno del Partido Popular de la anterior Administración socialista. La implantación de un nivel directivo profesionalizado debe estar presidida por una deontología en la que sean verdaderamente motivos de calidad profesional los que impulsen el nombramiento y el cese del alto directivo.

No podemos terminar este apartado de la relación entre clase política y burocracia, provocada por la implantación del principio democrático, sin recordar que ya desde el primer gobierno de la UCD apareció la figura de los Gabinetes, que posteriormente se fue extendiendo en los Gobiernos socialistas y que hoy aparece regulada en el artículo 10 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno. Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado, que realizan tareas de confianza y asesoramiento especial, pero que tienen vedado la adopción de resoluciones administrativas, por lo que formalmente no forman parte de la Administración. La funcionalidad real de estos Gabinetes ha sido muy variada, ya que desde un punto de vista estructural, si bien no entran dentro de la cadena de mando de las Administraciones, sí pueden jugar un papel muy importante en la elaboración de políticas o en la planificación de las actividades futuras de los órganos administrativos. En la mayor parte de los casos han funcionado atendiendo a los deseos del político de turno al que servían. Así en muchos casos, no han pasado de ser secretarías de lujo, en otros se han centrado en el apoyo a las responsabilidades parlamentarias y sólo en pocos casos han actuado como verdaderos centros de impulso de las políticas gubernamentales o ministeriales. Así, pues, los temores iniciales de que los gabinetes funcionasen como comisarías políticas dentro de los ministerios se han desvanecido, siendo muy escasos los supuestos en los que ha existido un conflicto grave entre los miembros de los gabinetes y los órganos directivos de los Ministerios.

### *B) El principio de Estado social.*

La definición constitucional de nuestro modelo de Estado como Estado social plantea un nuevo papel de las Administraciones Públicas con una función de integración y equilibrio social. En el artículo 9.2 del texto constitucional se declara: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Este precepto se corresponde con todo el Capítulo III del Título I de la Constitución dedicado a los principios rectores de la política social y económica donde se inscriben derechos colectivos de los ciudadanos que sólo son posibles mediante la intermediación de los poderes públicos. Es conocido el giro que se produce en la relación entre Administración y ciudadano en las políticas de bienestar respecto de las relaciones que mantiene dentro de las relaciones de autoridad. Este giro ha sido todavía más significativo en España debido especialmente a dos factores: el

escaso nivel de las prestaciones de bienestar y la centralidad que las relaciones de autoridad han tenido en el desarrollo de la ciencia del Derecho administrativo.

Uno de los datos más destacables de la década de los ochenta en España ha sido sin duda la equiparación a la media europea del porcentaje de gasto público con relación al PIB, pasando del 25% al 45% en apenas una década. Ello ha supuesto la creación de nuevos aparatos administrativos y de nuevos procedimientos de actuación para la realización de las prestaciones sociales introducidas en el ordenamiento. Ahora bien, toda esta nueva actividad pública, que constituía en términos numéricos el mismo volumen que la existente hasta entonces, no ha contado con un cuerpo doctrinal ni legal que la permitiese articularse debidamente. En efecto, el Derecho administrativo seguía y, en buena medida, sigue anclado para un amplio sector de la doctrina en el enjuiciamiento de la legalidad del acto administrativo, sin una preocupación por los cometidos materiales y por los resultados de la actuación administrativa en relación a sus fines institucionales. De aquí que se ha tenido que señalar que la actuación material de la Administración, denominada así por oposición a la actuación jurídica, no es una actuación indiferente a la regulación de la Administración, ya que dicha actuación material se realiza dentro de una organización creada por la norma y en el marco de un procedimiento también previsto normativamente, por lo que la irrupción de la nueva forma de actuación administrativa derivada de las prestaciones de bienestar deberían tener su eco en el perfeccionamiento de la teoría de la organización y del procedimiento administrativo. De otra parte, los derechos sociales o colectivos tienen la característica de que su contenido real lo determina el nivel de calidad de que esté dotada la actuación material de la Administración. El ejemplo paradigmático lo constituye el derecho a la salud, que no se agota en los derechos individuales de acceso al sistema nacional de salud, sino que está estrechamente ligado a la calidad concreta de dicho sistema nacional de salud. Por ello, la LOFAGE en su artículo 4.1, dentro del principio de servicio a los ciudadanos establece que "la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos: a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración. b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionen los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad".

En la Exposición de Motivos del proyecto de LOFAGE elaborado por el anterior gobierno socialista estos principios se justificaban señalando que "el princi-

pio de legalidad debe completarse en su vertiente democrática y social, dotando a la Administración General del Estado de una organización y un funcionamiento que responda a la valoración que hagan los ciudadanos de su propio modelo social y a la reclamación de determinados resultados de bienestar". La importancia de las Administraciones públicas en la obtención de tales resultados de bienestar partía del reconocimiento de que "estos derechos se obtienen fundamentalmente a través de una actividad pública de prestación e intermediación social en el seno de la cual la actuación de la Administración no se contrapone directamente a los derechos individuales del ciudadano, como sucede con la actividad de autoridad, sino que se pretende implantar derechos colectivos en su propio beneficio. Se produce así un doble giro respecto de la mencionada Administración de autoridad. Primero, la garantía se formula frente a la inactivación administrativa que puede privar al ciudadano del servicio público. Segundo, no basta con el resultado de la garantía jurídica, sino que son fundamentales los resultados del servicio, porque es en la medición del resultado donde se puede concretar el contenido del derecho de prestación".

Por su parte, la nueva Exposición de Motivos de la actual LOFAGE, si bien de una forma más atenuada, conecta el concepto de Estado social con el principio de servicio a los ciudadanos y éste con la necesidad de una Administración evaluable en términos de los resultados de sus servicios: "El servicio a los ciudadanos exige, además, que la estructura y la planta de la Administración General del Estado se ajusten a la realidad social y, por ello, debe reordenarse en función de los mismos, puesto que tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad".

En definitiva, la importancia material de las funciones administrativas derivadas del Principio de Estado social se concretan en una nueva forma de actuación administrativa que tiene como principios la programación y desarrollo de objetivos y el control de la gestión y de los resultados (Art. 3.2.c) LOFAGE) y la responsabilidad por la gestión pública (Art. 3.2.d) LOFAGE). Esta responsabilidad, como ya hemos visto anteriormente, es una de los elementos de evaluación de los órganos directivos (art. 6.10 LOFAGE) y forma parte de una de las competencias expresas de los Ministros (Art. 12.2.e) y de los Secretarios de Estado (Art. 14.2 LOFAGE).

## **2. Del funcionamiento de las Administraciones públicas.**

### *A) Los principios de eficiencia y de eficacia.*

Estos dos principios aparecen en nuestra Constitución relacionados el primero de ellos con la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE) y el



segundo como uno de los principios de actuación de la Administración Pública (Art. 103.1. CE). También han sido trasladados como principios de funcionamiento de la Administración General del Estado al predicarse la "eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados" y la "eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos" (art. 3.2 a) y b) LOFAGE). Para ello se atribuye al Ministro la responsabilidad de "evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos públicos dependientes" (art. 12.2.e) LOFAGE). El control de eficacia tiene como finalidad legal el "comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados" (arts. 51 y 59 LOFAGE).

La aparición de estos principios constitucionales ha propiciado el debate sobre la introducción de los parámetros de eficacia en los servicios públicos. Aún siendo importantes las dificultades de su objetivización, ello ha tenido consecuencias relevantes en la forma de concebir las Administraciones, dentro de un proceso que no puede dejar de cobrar cada día más importancia en el marco de convergencia monetaria europea. Dado que ésta limita la expansión incontrolada del gasto público mediante la generación de déficit y no es nunca sencillo proceder al aumento de los impuestos, se desprende que los recursos de las Administraciones públicas van a ser limitados, mientras que las necesidades a las que deben atender no necesariamente van a dejar de crecer.

Ello impone la racionalización y la medición de la actuación administrativa. Es cierto que no deben aplicarse automáticamente los criterios de medición de la eficacia provenientes del sector privado, debido a que no es posible incluir la variable del beneficio económico y la rentabilidad del capital, al actuar cada vez más las Administraciones en sectores fuera del mercado y carentes, por tanto, del parámetro que proporciona la competitividad. Pero también es cierto que deben encontrarse formas de medir competitivamente servicios similares prestados por distintas Administraciones, especialmente las regionales y las locales.

Además, el puro efecto de medir implica una previa fijación de objetivos y, por tanto, un comportamiento más objetivo de las Administraciones que permita, a su vez, hacer real de forma profesionalizada las imputaciones legales de responsabilidad personal y directa a los titulares de los órganos directivos (arts. 6.10 LOFAGE y art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)). De este modo, la eficacia se podría beneficiar de un régimen de incentivos ligados a una posibilidad de imputación de resultados.

*B) El principio de participación de los ciudadanos.*

Nuestra Constitución recoge en su artículo 105 un principio general de participación de los ciudadanos a través del derecho de audiencia en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y en la producción de actos administrativos. El primer tipo de audiencia ha sido desarrollado en el artículo 24 de la Ley del Gobierno y el segundo en los artículos 84 y 86 LRJPAC.

Otros preceptos constitucionales inciden en esta participación de forma más singularizada como es el caso del art. 27 que regula el Derecho a la educación y donde se establece la participación de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y la intervención de los profesores, padres y alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos. También el art. 51, relativo a la protección de los consumidores y usuarios, contienen una cláusula específica relativa a la audiencia de las organizaciones de consumidores en las cuestiones que les puedan afectar.

El principio de participación ha puesto de manifiesto las limitaciones del mandato representativo que se expresa en el principio de legalidad como fórmula de legitimación única de la actuación administrativa. Además de participar en la formación de la voluntad general, los ciudadanos quieren ser oídos y colaborar en relación a las actividades administrativas que les afectan más directamente. Este principio tiene como efecto positivo una colaboración entre las instituciones y la sociedad y una atenuación de los conflictos jurídicos al posibilitar un funcionamiento administrativo dentro del acuerdo. De otro lado, la imparable producción normativa impone a las Administraciones el cumplimiento de fines para cuya obtención no es posible la coacción pública sino que se requiere un grado suficiente de aceptación por parte de los destinatarios de la norma. Reflejo de todo ello es la progresiva introducción de los módulos negociales en expresión de Giannini, que en nuestro ordenamiento han propiciado la implantación de la terminación convencional del procedimiento administrativo (art. 88. LRJPAC) y las posibilidades de implantación de nuevos procedimientos de resolución de conflictos alternativos al recurso administrativo ante el superior jerárquico (art. 107.2 LRJPAC).

De esta forma aparecen en nuestro ordenamiento tanto la participación en la elaboración de políticas públicas, como en su ejecución. Sin embargo, estos procesos de participación han presentado en algunos casos determinadas patologías derivadas de un uso distorsionado del sistema. Me refiero a los supuestos en los que el asociacionismo presente en un sector sobrevive gracias a las subvenciones públicas. En estos casos, su participación puede traducir un cierto amarillis-

mo, legitimando las decisiones de la Administración, más que representando los intereses colectivos de cuya defensa se reclaman.

Igualmente, por parte de la Administración, debe ponderarse cuando a través de la participación se generan situaciones de desigualdad entre colectivos de ciudadanos, ya que la participación exige unos mínimos requisitos previos de cultura ciudadana. Es decir, que la Administración debe ser consciente que no participa sólo quien quiere, sino quien puede, por lo que se debe estar atento para que los procesos de igualdad obtenidos en la participación política mediante el voto no acaben distorsionados por procesos desiguales de participación administrativa mediante la negociación.

*C) Los principios relativos a la actividad económica.*

El artículo 128 CE reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y se establece que mediante Ley se pueda reservar al sector público recursos y servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio. El reconocimiento de la libre iniciativa económica ha sido interpretado como el abandono del principio de subsidiariedad, según el cual las empresas públicas solo deberían crearse en los sectores donde se constatase la ausencia de iniciativa privada. Ello ha provocado un régimen de absoluta libertad formal a la hora de organizar las actividades públicas que ha suscitado críticas por el confusionismo introducido en el régimen jurídico tradicional de determinados servicios públicos.

Lo cierto es que el debate sobre lo que deba ser empresa y lo que deba ser Administración y lo que deba ser regulado por el Derecho privado y por el público, es, en primer lugar, antiguo, y en segundo término, lleno de contradicciones y zonas de penumbra doctrinal.

En esta polémica está presente un conjunto heterogéneo de fenómenos. De un lado las doctrinas del *management* que ven en el Derecho público elementos de juridificación excesiva de la gestión que entorpecen y retrasan, haciéndolo ineficiente, el sistema de adopción de decisiones. De otro, intereses espúreos de los gestores públicos, que aspiran a unos sueldos más elevados al transformar su actividad en una estructura empresarial. Únase a lo anterior la crisis del concepto de servicio público, la ola neoliberalizadora y la apertura desde la Comunidad Europea de viejos monopolios estatales a los principios de la libre competencia y estamos ante una combinación de principios y teorías que lo pueden justificar todo.

En cualquier caso, es posible reseñar los efectos que tanto la privatización formal como material de servicios públicos han desencadenado en la

Administración pública española. La privatización formal, transformando estructuras administrativas en sociedades mercantiles de capital público reguladas por el Derecho privado, provocaron en primer lugar un conjunto de críticas doctrinales en contra de la "huida del Derecho administrativo" por entenderse que suponía una pérdida de las garantías de los administrados y una eliminación de los controles jurídicos sobre la voluntad administrativa. En el curso de esta polémica se ha llegado a proponer la existencia de una reserva constitucional de Derecho administrativo, basada en límites de confusa aplicación, como son el del concepto de actividad económica, el ejercicio de la autoridad o el de servicio "objetivo" de los intereses generales.

Para poner orden en este proceso incontrolado de personificaciones, la LOFAGE (arts. 41 a 65) ha planteado dos escalones previos a la conversión de un servicio en una Sociedad Mercantil, mediante el diseño de dos figuras-marco que posibilitasen una flexibilidad del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

La primera figura es la de los Organismos autónomos, que se presenta como un instrumento descentralizado de la actividad de gestión ministerial para la realización de programas que tengan como contenido actividades de fomento, prestaciones o de gestión de servicios públicos. El régimen jurídico es el Derecho Administrativo, si bien la Ley de creación de cada Organismo puede establecer peculiaridades del régimen de personal en materia de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos, régimen de movilidad de su personal y dotarles de un patrimonio propio sobre el que gozan de autonomía de gestión.

La segunda figura está constituida por las Entidades públicas empresariales sometidas al Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos y en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas. Estamos ante organizaciones de forma empresarial que actúan en el mercado, pero que en un sector de su actividad ejercen potestades públicas, como puede ser el caso de las entidades portuarias o aeroportuarias. Su personal se rige por el Derecho laboral, tienen patrimonio propio, un régimen contractual especial y se deben financiar con sus propios recursos económicos, sin poder recibir ayudas públicas, salvo lo que se dispusiese en su Ley de creación, que, obviamente, debe ser compatible con las exigencias derivadas del Derecho comunitario.

Por su parte, la privatización material de antiguos servicios públicos deriva-

da en gran medida de los procesos originados en los sectores de las telecomunicaciones, la energía y el transporte obliga a construir una nueva dogmática de la intervención administrativa en estos sectores, de la que es paradigmática la Ley de Telecomunicaciones que en estos momentos da sus últimos pasos en el Parlamento.

El sistema tradicional operaba mediante la declaración de un sector o actividad como de servicio público de titularidad pública. La prestación del servicio podía ser, sin embargo, otorgada a los particulares mediante distintas fórmulas contractuales, siendo la más común de ellas la concesión administrativa. Tanto la titularidad del servicio, como el clausulado de la concesión permitían amplias potestades de intervención y de modulación en la prestación del servicio por parte de la Administración.

Ahora, la Ley de Telecomunicaciones declara a éstas como servicio de interés general prestado en régimen de libre competencia. Pero esta libre competencia se articula, en relación a los servicios de telecomunicaciones dirigidos al público, en la necesidad de obtener una licencia administrativa sometida a un clausulado donde se le imponen determinadas obligaciones calificadas como "obligaciones de servicio", entre las que se encuentran las prestaciones conocidas como de "servicio universal". Sin necesidad de entrar ahora en el contenido de estas obligaciones legales, lo relevante es que deben enfocarse desde una nueva perspectiva. Se trata de obligaciones impuestas para la prestación de una actividad enmarcada dentro del principio de libre empresa y de libre competencia. Es decir, las anteriores obligaciones de prestación del servicio público impuestas al concesionario se legitimaban en que tales actividades se extraían de los principios del mercado. Ahora, sin embargo, se declaran tales actividades bajo los principios del mercado y se pretenden incorporar obligaciones que pueden ser similares a las anteriormente existentes. Todo ello va a originar a buen seguro una nueva interpretación de los límites del legislador en la regulación del derecho constitucionalmente reconocido a la libertad de empresa (art. 38 CE), donde la intervención administrativa aparece legitimada únicamente en la protección misma de la libre empresa y en las exigencias de la economía general y de la planificación. Me aventuro a señalar que, en este marco de servicios prestados dentro de los principios de libre mercado, los títulos de intervención administrativa mediante la creación de obligaciones en beneficio de los usuarios van a derivar no ya de las nociones de servicio público sino de la defensa de los consumidores y usuarios, respecto de los cuales la Constitución impone a los poderes públicos la garantía de sus legítimos intereses económicos (art. 51.1 CE).

### ***III.- Los nuevos agentes***

#### **1. La clase política.**

No cabe duda que tras cuarenta años de sistema dictatorial uno de los principales impactos en el funcionamiento de las Administraciones públicas ha sido el que la dirección político-gubernativa de las mismas fuese ejercida por personas designadas por los partidos políticos mayoritariamente representativos en cada uno de los escalones político-territoriales en que se divide el Estado español. Esta adaptación ha sido especialmente significativa en relación a la llegada al poder de los partidos de la izquierda en la década de los ochenta.

Para comprenderlo hay que tener en cuenta tres datos de partida. El primero de ellos es que la llegada del nuevo sistema democrático no trajo consigo una depuración de los funcionarios ligados a la Administración franquista. Este es uno de los datos más relevantes de la denominada "transición". En efecto, precisamente la principal base de cuadros políticos de la Unión del Centro Democrático, primer partido de Gobierno en la etapa 1977-1982, la constituyen los altos funcionarios de la última etapa franquista, por lo que el continuismo en este período quedó asegurado.

El segundo dato se refiere a la existencia en aquella época de una opinión generalizada entre la opinión pública y entre los propios funcionarios, en contra de los Cuerpos a los que se les imputaban todos los elementos negativos de la burocracia, entre ellos el de la apropiación del poder político, la existencia de privilegios laborales, bajo rendimiento, ineficacia, imposibilidad de control, etc.

El último dato de partida consiste en no mimetizar los procesos que se han producido a nivel estatal, autonómico y local, puesto que han contado con elementos lo suficientemente peculiares en cada uno de ellos como para merecer un tratamiento diferenciado.

En el Estado central la presencia de los partidos de izquierda se limita a la experiencia del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que contaba en su acceso al poder con la implantación histórica más amplia de todo el sistema de partidos. Por ello, además de los políticos formados en la oposición al franquismo y en los primeros años de la democracia, no le fue difícil encontrar cuadros políticos y técnicos provenientes de sectores de élite de la propia Administración, de la Judicatura, de la Diplomacia, de la Banca, de la Universidad, de los Sindicatos y de la misma Empresa. Contaba, además, con un programa político muy elaborado y un respaldo electoral abrumador. La desconfianza señalada

hacia los Cuerpos de élite hizo que los órganos de dirección de los Ministerios se volcasen en exceso en la gestión, debido a la preocupación de poder dirigir efectivamente el aparato administrativo y que se procediese a la remoción de cerca de 1.500 directivos de la anterior Administración. La evolución desde entonces fue la de una mayor autonomía de los responsables del Gobierno respecto del PSOE apoyados en el liderazgo del presidente del Gobierno, de forma que al final del mandato socialista los altos cargos eran esencialmente de la confianza del Ministro y no del partido y se podían contar rápidamente los miembros del PSOE que ocupaban puestos de responsabilidad política en el Gobierno. Así, pues, salvo en los años iniciales, la elaboración de políticas se acabó haciendo contando con los cuadros técnicos de los ministerios y acudiendo, como se ha señalado anteriormente, a una concertación de estas políticas con el sector afectado, actuando la mayoría parlamentaria, en la mayor parte de las ocasiones, como un elemento de refrendo formal de las innovaciones legales necesarias para la implantación de tales políticas.

A nivel autonómico o regional han funcionado otros factores. El principal de ellos estriba en el hecho de que la clase política autonómica ha podido seleccionar, casi de nuevo cuño, a todos sus cuadros administrativos. En efecto, de un lado los nacionalismos catalán y vasco preferían no recibir una burocracia "españolista" y, de otro, los altos burócratas de Madrid no tenían el menor deseo de moverse de la capital. Por ello, pese a que se generalizase rápidamente el proceso autonómico, las transferencias de personal en los puestos elevados, salvo los funcionarios de la Administración periférica que podían ver aumentado su sueldo, contenían puras vacantes presupuestarias, es decir se transferían las retribuciones sin el funcionario. Sin embargo, la creación de una nueva clase política autonómica ha tenido como efecto el elevar de forma generalizada las pretensiones de aumento de los techos competenciales, de forma que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de la vía lenta están en la actualidad en un proceso de total equiparación competencial con los de la vía rápida. De igual modo, el peso que esta clase política va adquiriendo dentro de sus propios partidos políticos está constituyendo uno de los vehículos más intensos de federalización real del poder en España.

El nivel local se caracteriza por haber constituido la democracia municipal uno de los cuatro ejes principales de división de las "dos Españas" durante todo el siglo XIX y XX y porque la primeras elecciones municipales democráticas de 1979 llevan al poder de forma mayoritaria a una coalición de los partidos socialista y comunista. Debe situarse el lector en un marco de cuarenta años de dictadura tras una guerra civil, en un pueblo español pequeño o mediano, en el que el

nieto del alcalde republicano vuelve a ser elegido alcalde. No es que se produjesen actos de revanchismo respecto a los funcionarios franquistas, pero se debe comprender las dificultades de encaje entre una clase política y funcional con conocimientos familiares y personales y la dificultad de hacer comprender a las agrupaciones locales de los partidos los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública. Quizá este aspecto "micro" es el más desconocido de la "transición" política y el menos valorado, pero tuvo una importancia fundamental. El punto de equilibrio se encontró, a mi juicio, debido a dos factores. De un lado, las demandas sociales hicieron que los municipios empezasen a ofertar nuevos servicios a través de los cuales se dió salida a las presiones clientelares. De otro, la autonomía municipal recién declarada hizo que, pese a la desconfianza de los dirigentes políticos de los cuadros funcionariales, se tuviesen que respetar los elementos más fundamentales de la técnica administrativa. En cualquier caso, el elemento del clientelismo local, por lo que se desprende de la prensa diaria, y ahora referido a los partidos de derecha, sigue presente en la vida política española.

## **2. Los sindicatos.**

La Constitución española reconoce "a todos" en su artículo 28 el derecho a sindicarse libremente, pudiendo la Ley limitar o exceptuar este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a la disciplina militar y regular las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. A su vez, el artículo 103,3 CE somete a reserva de Ley la regulación de dichas peculiaridades funcionariales. Pronto, además, se asumió que el Derecho de huelga, formalmente atribuido por la Constitución a los "trabajadores", era de aplicación también a los funcionarios. La Constitución aporta, así, los elementos para la construcción de la autonomía colectiva funcional y la modificación de la construcción de la relación de empleo público basado en la pura relación estatutaria regulada y modificada unilateralmente por la Administración.

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto de Libertad Sindical y la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, desarrollaron las indicaciones constitucionales, mediante un derecho de sindicación con idéntico contenido al reconocido a los trabajadores y el sometimiento de determinados aspectos de la relación de empleo público a la negociación colectiva.

La presencia sindical en el ámbito de las Administraciones públicas está dividida entre las federaciones de empleados públicos de los sindicatos de clase, los



sindicatos "independientes" de funcionarios y los sindicatos de sector, cuya fuerza es fácilmente comprobable a través de las elecciones sindicales que se celebran en períodos regulares. Sin embargo, pese a ser sin duda alguna un interlocutor privilegiado en las reformas administrativas, su grado de implantación e influencia es más destacado en los niveles inferiores de las categorías administrativas y ello ha tenido dos consecuencias fundamentales. De una parte, la concentración de su actividad en las mejoras salariales desde una perspectiva global de estrechamiento del abanico salarial y un olvido de reivindicaciones sobre la reforma de los servicios en términos de eficacia y de eficiencia. De otra, la articulación de un sistema paralelo de negociación por parte de la Administración con los Cuerpos especiales.

#### *IV.- Las nuevas estructuras de organización político-administrativa*

##### **1. El nivel comunitario.**

La previsión constitucional contenida en el artículo 93 con relación a la transferencia de poderes constitucionales a organizaciones supranacionales facilitó el proceso de ingreso de España en la Unión Europea. Producida ésta en 1986, se ha derivado, en primer lugar la creación de una Administración de interlocución europea a través de las conexiones de la Administración con la representación española en el Comité de Representantes Permanentes y la articulación del sistema de información y de adopción de decisiones presente en la práctica de la comitología que rodea los trabajos de la Comisión Europea.

Además, de las formas organizativas de la Administración del Estado, basadas en dos círculos de órganos colegiados, uno técnico y otro político, ligados por el Secretario de Estado de asuntos de la Unión Europea, el problema que ha suscitado mayores debates ha sido el de la instauración de un procedimiento para incorporar las opiniones de las Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas internas en muchas políticas europeas, a la voluntad expresada por España como Estado Miembro. La solución final, formalizada mediante Ley en la que se crea una Conferencia sectorial específica, no deja de resolver todos los problemas, especialmente derivado del peso que cada una de las Comunidades Autónomas reclama en relación a cada una de las políticas comunitarias e incluso en cada uno de los sectores de la producción agrícola o ganadera.

Igualmente, la aplicación de los principios de libre competencia ha suscitado la eliminación de antiguos monopolios en el sector de la energía, los transportes

y las telecomunicaciones y la revisión del sistema de ayudas a las Empresas públicas, de especial dureza en los sectores del carbón y de la siderurgia.

Finalmente, los principios comunitarios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la elección de la autoridad más idónea para actuar en el ámbito de las competencias concurrentes, han abierto un debate que todavía está en curso de las Comunidades Autónomas respecto del Estado y de los Entes locales respecto de las Comunidades Autónomas.

## **2. El nivel de la Administración estatal periférica.**

La Administración periférica del Estado ha sido objeto de dos adaptaciones derivadas de las propias modificaciones del sistema político a un régimen de libertades y de las innovaciones de organización administrativa contenidas en el propio texto constitucional.

Tradicionalmente, y de forma acentuada durante el franquismo, la Administración periférica estatal dirigida en cada provincia por la figura del Gobernador Civil había cumplido una triple función de control de los procesos electorales en beneficio del partido de gobierno, de tutela política y administrativa de los entes locales y de represión política a través de las fuerzas de policía. El cambio constitucional trajo consigo la creación de una Administración electoral con el protagonismo de los ciudadanos en las mesas electorales y bajo control judicial. Igualmente, la garantía constitucional de la autonomía local arrumbó las antiguas técnicas de control gubernamental sobre los Ayuntamientos. Por fin, la redacción de una tabla de derechos fundamentales y de libertades públicas protegidas por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, recondujo la actividad de la policía a estrictas funciones de seguridad ciudadana. Por todo ello, el peso político de los Gobernadores Civiles disminuyó radicalmente en los años posteriores a la Constitución.

Por su parte, la previsión constitucional de un Estado autonómico hizo introducir en el artículo 154 CE la figura del Delegado del Gobierno, en estrecho paralelismo con la figura del Comisario italiano, con lo que en el territorio de una misma Comunidad Autónoma se producía una doble representación del Gobierno, la del Delegado en la Comunidad y la del Gobernador Civil en la provincia. De otro lado, la aparición de los Gobiernos autonómicos y su propia implantación de servicios provinciales fueron poniendo de manifiesto la necesidad de reestructurar la presencia de la Administración periférica del Estado tanto en su dimensión cualitativa como cuantitativa.

Ello ha sido objeto de un lento proceso que se inicia en 1981 con reformas dibujadas en los textos normativos pero escasamente cumplidas. La idea final de reagrupar los servicios estatales bajo la figura del Delegado del Gobierno, sólo se ha cumplido recientemente, y sólo en parte, con la aprobación de la LOFAGE (arts. 22 a 35), siendo ello fruto de uno de los requisitos de la negociación política entre el Partido Popular y Convergencia i Unió. La reforma más espectacular ha sido la desaparición de la figura del Gobernador Civil que, de autoridad política como representante del Gobierno en la provincia, ha pasado a Subdelegado del Gobierno, como órgano administrativo dependiente de la Delegación del Gobierno, cuyo titular es un funcionario con rango de órgano directivo.

Este proceso de reestructuración administrativa al ámbito competencial y funcional previsto para el Estado por el texto constitucional, se ve acompañado desde hace algunos años por el debate acerca de la idea de la "Administración única", idea situada en los parámetros del federalismo de ejecución, con arreglo a la cual, el Estado debe transferir a las Comunidades Autónomas las competencias ejecutivas que todavía ostenta y que no estén ligadas al núcleo esencial del propio concepto de Estado, como la Diplomacia, la Hacienda, la Justicia o el Ejército. Una variable de este debate es que estas competencias sólo se transfieran a las Comunidades Autónomas que constituyen "nacionalidades", como manifestación del "hecho diferencial" que reclaman los partidos nacionalistas.

### **3. El nivel autonómico.**

Ya se ha podido adivinar que el elemento constitucional que más ha afectado a la reforma de la Administración española ha sido la creación de una estructura de descentralización política en los territorios constituidos por las Comunidades Autónomas. Aunque esta reforma se sitúa más en el ámbito político que en el propiamente administrativo. En efecto, el aspecto nuclear de la reforma ha sido precisamente la descentralización política de cerca de la tercera parte del gasto público y del personal al servicio de las Administraciones públicas, cifras que se elevarán a cerca del 40% cuando se completen los traspasos en materia de educación y sanidad. Sin embargo, esta descentralización no ha traído consigo una nueva forma de administrar, ni en lo relativo a sistemas de organización, ni de funcionamiento. Ello ha sido debido, en primer término, a un cierto mimetismo producido al hilo de los procesos de traspasos de servicios para el ejercicio de las nuevas competencias autonómicas. Prácticamente, en la mayoría de los casos, se cambiaba el rótulo de las oficinas y los membretes de los papeles oficiales, pero el servicio continuaba funcionando como lo había hecho anteriormente con la Administración estatal. Los Ministerios se sustituyeron

ron por Consejerías y éstas se articularon internamente como una estructura ministerial. La única novedad puede cifrarse en la agrupación de determinadas funciones horizontales bajo la forma de Agencia, especialmente en el área del medio ambiente. Este hecho, sin embargo, tuvo un efecto positivo muy importante para la aceptación por los ciudadanos del modelo de Estado autonómico, ya que motivó que en el propio proceso de traspaso de competencias no se reflejase en una caída del nivel de calidad en la actuación administrativa.

La segunda razón de este mimetismo estriba en el hecho de que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.18 CE) la legislación básica en todo lo que se refiere al sistema general del Derecho administrativo: régimen jurídico de las Administraciones públicas, régimen estatutario de los funcionarios, contratos y concesiones administrativas; además de la legislación plena en materia de expropiación forzosa y responsabilidad extracontractual. La intensidad con que el Estado ha ejercitado el contenido básico de su regulación, imposibilita de hecho la aparición de nuevos modelos de Administración, si bien es cierto que, como antes se ha aludido, las posibilidades de innovación en el terreno de la organización no han sido apenas exploradas, situándose, posiblemente, la LOFAGE como la norma organizativa más evolucionada dentro del panorama español.

En cuanto a su organización territorial, pese a que numerosos Estatutos, como consecuencia de los Pactos Autonómicos de 1981 entre la UCD y el PSOE, contenían referencias a la necesidad de contar con el escalón de la Administración provincial y a que en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) se incluyesen las técnicas de la delegación de competencias y de la gestión ordinaria de servicios (tomada esta del modelo italiano), en la práctica no han sido tenidas en cuenta en absoluto. Es más, el intento de muchas Comunidades Autónomas, siendo paradigmático el caso de Cataluña, es el de que se supriman las diputaciones provinciales como entidades administrativas y, progresivamente, en el ejercicio de su competencia legislativa van procediendo a un paulatino vaciamiento competencial. Aunque lo veremos a continuación en el apartado dedicado al nivel local, lo cierto es que las Comunidades Autónomas, en el proceso de asentamiento institucional y ante las dificultades de ocupar espacios del Estado, el cual se ha defendido palmo a palmo a través del planteamiento de numerosos conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional, especialmente en la década de los ochenta, han tendido a ocupar el espacio de los entes locales, sometidos a la legislación autonómica y sin recurso directo ante el Tribunal Constitucional en defensa de su esfera de autonomía.

Por lo que respecta a las relaciones interadministrativas con la Administración central, en los artículos 4 y siguientes LRJPAC se contienen los principios de lealtad competencial, de cooperación, coordinación y colaboración, que se concretan en tres instrumentos organizativos: las Conferencias sectoriales, como órganos colegiados donde se sientan la Administración estatal y las autonómicas para debatir asuntos comunes, de donde pueden salir acuerdos o convenios de Conferencia sectorial; los convenios en sí mismos, que pueden establecerse entre la Administración estatal y cualquier Comunidad Autónoma, y los consorcios, que pueden dar lugar a una administración *ex novo* que gestione una competencia concurrente.

### **5. El nivel local.**

El artículo 137 CE establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, declarando que las mencionadas entidades "gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". A su vez, el artículo 140 CE señala que "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios". Estos preceptos han supuesto un cambio estructural en la concepción del régimen local español, que estaba anclada en la idea del *pouvoir* municipal francés, con un reducido conjunto de competencias propias excluidas del dogma de la voluntad general de la Nación y una posición subordinada a la Administración estatal.

Al hilo de la nueva regulación constitucional se ha entendido aplicable al régimen local español el concepto de la garantía institucional, según la cual el legislador no puede modificar los atributos de una institución de forma tal que deje de ser reconocible respecto de su configuración original. De este modo, pese a ser el régimen local obra del legislador, éste debe respetar los elementos que se derivan de la garantía de la autonomía local. Este papel de garante de la autonomía local ha sido atribuida al Estado por el Tribunal Constitucional a través del ejercicio de su competencia sobre la legislación básica del régimen jurídico de las entidades locales y se ha expresado en la LRBRM mediante la declaración del principio de subsidiariedad en favor de los entes locales; el establecimiento de un listado de materias dentro de las cuales el legislador sectorial, sea éste estatal o autonómico, debe otorgar competencias a los entes locales; la atribución de determinadas competencias mínimas relativas a servicios que obligatoriamente deben prestar los municipios y la reserva, en aplicación del artículo 128 CE, de determinados servicios públicos en favor de los entes locales. No obstante, la autonomía local no está garantizada por el momento de un recurso directo ante el Tribunal Constitucional, aunque en la actualidad el asunto está siendo objeto de estudio por el Gobierno, mediante una posible modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Asimismo, han sido eliminados de forma general los controles gubernativos sobre los actos y disposiciones administrativas, judicializando todo el sistema de conflictos. Únicamente se mantiene en el artículo 67 LRBRL la posibilidad de que el Delegado del Gobierno pueda suspender las decisiones adoptadas por los entes locales en caso de que "atentasen gravemente el interés general de España", y en el artículo 60 LRBRL se contemplan poderes de sustitución por parte del Estado y las Comunidades Autónomas cuando dejasen de prestar un servicio respecto del cual hubiesen recibido la oportuna financiación.

La organización administrativa interna sigue siendo la tradicional, con el cambio fundamental del origen democrático de los cargos municipales, basado en un Pleno, con potestades ejecutivas y normativas, y un Alcalde, con idéntico tipo de potestades, el cual puede ayudarse de una Comisión de Gobierno compuesta de los concejales que designe.

Como formas de organización local superior al municipio y además de las diputaciones provinciales y la administración propia de las islas, la LRBRL prevé la posibilidad de creación de otras entidades locales, bien por acuerdo de los propios entes locales, como las mancomunidades, o por ley autonómica como las comarcas o las áreas metropolitanas. Sin embargo, existe una crítica generalizada acerca de la excesiva uniformidad del régimen local, sin que se haya previsto, por ejemplo, un régimen especial para las grandes ciudades. Igualmente queda por delante la posibilidad política de reordenar los 8.000 municipios españoles, de los cuales más de 5.000 no superan los 1.500 habitantes, en unidades funcionales para la prestación adecuada de los servicios públicos. La creación de otras entidades locales supramunicipales, como las comarcas, ha abierto también el debate acerca de la necesidad del escalón provincial en todas las Comunidades Autónomas, por considerarse excesivos cinco niveles de administración territorial. A la discusión acerca de su oportunidad se une el hecho de que ello requeriría la apertura de un proceso de reforma constitucional, lo cual ha paralizado por el momento las iniciativas políticas y doctrinales encaminadas en este sentido.

Finalmente hay que señalar que en los últimos años se ha abierto un debate sobre el denominado "Pacto Local", originado por una petición de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y que tiene por objeto llegar a un gran acuerdo entre los partidos políticos para proceder a una descentralización de competencias del Estado y, especialmente, de las Comunidades Autónomas en favor de los entes locales.