

# RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACION TERRITORIAL (\*)

MIGUEL SANCHEZ MORON

## I

El tema que se me ha invitado a exponer es, dentro de un Curso destinado al estudio de la jurisprudencia constitucional sobre Comunidades Autónomas, un tema bastante atípico. Y lo es porque hace referencia a un género de problemas que el Tribunal Constitucional no ha podido abordar directamente ni tiene capacidad para resolver por sí mismo. Como tendremos ocasión de ver, tampoco es por entero ajeno a la intervención del Tribunal, pues nada que afecte al desarrollo de la organización territorial del Estado prevista en la Constitución le puede ser ajeno. Pero ese órgano jurisdiccional sólo de manera indirecta y tangencial puede realizar alguna aportación, ya que el proceso de racionalización administrativa que exige el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías es ante todo responsabilidad de los legisladores, Gobiernos y Administraciones públicas. Por consiguiente, el planteamiento de este tema requiere una perspectiva más amplia que la que cabe deducir de la jurisprudencia constitucional.

## II

Definamos para empezar, al menos indicativamente, cuál es el problema a tratar.

Existe hoy día una impresión bastante generalizada de que hay en nuestro país demasiadas Administraciones; de que la complejidad administrativa que ha traído consigo la puesta en marcha del sistema de autonomías es excesiva; de que hay demasiados funcionarios; de que ciertas actividades y servicios pú-

---

(\*) El presente texto es transcripción de la conferencia que pronuncié en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander el día 28 de junio de 1993, en el marco del curso sobre «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de Comunidades Autónomas», dirigido por el Prof. Francisco Tomás y Valiente.

blicos se prestan al mismo tiempo por distintas Administraciones, con lo que se duplican esfuerzos y gastos innecesariamente; de que muchas otras actividades públicas carecen de la imprescindible coordinación, por lo que con alguna frecuencia unas Administraciones obstaculizan o paralizan la acción de otras. Naturalmente todas estas impresiones entran dentro del terreno de lo opinable y, según la posición ideológica que se adopte o el grado de conocimiento real del funcionamiento del aparato administrativo, se cargarán más o menos las tintas en este tipo de problemas. No obstante, no creo que pueda negarse seriamente que los problemas existen. Más aún, también es evidente que, a diferencia de tiempos pasados, aún recientes, en los que la opinión pública aparecía más preocupada por la distribución de poderes o competencias entre los diferentes niveles de gobierno y administración, hoy existe un difundido deseo de simplificación administrativa, de eficacia prestacional, cualquiera que sea la Administración responsable de cada servicio. No importa tanto al ciudadano de a pie quién debe llevar a cabo una función pública, sino cómo se lleva a cabo. Y este sentimiento se acrecienta en una época de crisis económica como la actual, en que parece esencial reducir en lo posible los déficits públicos, ya sea, según las opiniones, con o sin merma de las inversiones públicas y prestaciones sociales. En todo caso, la racionalización administrativa, entendida como asignación precisa de funciones y adecuación de estructuras a las mismas, como eliminación de duplicidades burocráticas, como reducción de conflictos paralizantes entre Administraciones públicas, como necesidad de coherencia del conjunto de la acción administrativa, como elemento importante en la contención del gasto público, se está convirtiendo en una de las preocupaciones prioritarias ligadas al desarrollo del Estado de las Autonomías.

Algunos datos significativos sirven para avalar, a primera vista, ese tipo de preocupaciones. Por ejemplo, la Administración del Estado, no obstante el importante proceso de descentralización que se viene llevando a cabo desde hace casi quince años, no sólo no ha reducido el número de departamentos ministeriales, sino que lo ha aumentado ligeramente (1). Con todo, ése no es el dato más importante, puesto que, si bien es cierto que se ha producido en los últimos años una gradual reorganización administrativa, que ha extinguido numerosos organismos autónomos y unidades administrativas (2), no lo es menos que subsiste aún una nutrida Administración periférica del Estado, incluso en

---

(1) De los quince que estableció la Ley 10/1983, de Organización de la Administración central del Estado, a los dieciséis fijados por Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo.

(2) Según datos del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) (abril de 1993), entre 1982 y 1993 se han suprimido 192 organismos públicos dependientes de la Administración del Estado (de 267 a 75 actuales), reducción en parte compensada por la creación de 63 nuevos Entes públicos (de 23 a 86).

áreas en que las Comunidades Autónomas han asumido, en principio, competencias de ejecución exclusivas. De hecho, no obstante haber transferido más de 380.000 empleados públicos a las Comunidades Autónomas en la última década, la Administración general del Estado (excluida la Administración militar y las Fuerzas de Seguridad) ha creado cerca de 100.000 nuevos empleos en el mismo período (3).

Por lo que se refiere a la Administración de las Comunidades Autónomas, si bien el número de Consejerías es limitado en casi todas ellas, su organización adolece de un cierto mimetismo respecto de la estatal, lo que no siempre tiene una explicación funcional. Muy en concreto, conviene destacar que han heredado e incluso incrementado áreas enteras de la Administración periférica del Estado, sin preocuparse, a su vez, de descentralizar las competencias de ejecución recibidas, y que han comenzado a desarrollar, espectacularmente en algunos casos, una Administración institucional propia (4). Deducidos los trasposos efectuados, las Comunidades Autónomas han creado en la última década más de 175.000 nuevos empleos públicos (5).

En cuanto a la Administración local, hay que destacar ante todo la creación de nuevos entes territoriales. Por una parte, las comarcas (en Cataluña y El Bierzo) (6), que se interponen entre la instancia municipal y la provincial, sin menoscabo de una y otra (aunque sus competencias sean, en buena parte, transferidas desde ellas). Por otra parte, la aparición de nuevos municipios por segregación; cerca ya de cien desde 1981 (7), la mayor parte de ellos de muy escasa población y recursos. Pero, sobre todo, hay que señalar que en una década las Administraciones locales han más que duplicado el personal a su servicio, pasando de menos de 170.000 empleados en 1983 a más de 366.000 en la actualidad, lo que conlleva un importante incremento de actividades (8). En total, en esa misma década se han creado más de 533.000 nuevos empleos civiles en el conjunto de las Administraciones públicas (9).

---

(3) Fuente: MAP, abril de 1983.

(4) En tal sentido, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1991*, pág. 269 (en análisis de T. Font i Llovet).

(5) Fuente: MAP, abril de 1983.

(6) La organización comarcal de Cataluña se reguló por Leyes del Parlamento catalán de 4 de abril y 16 de diciembre de 1987, modificadas parcialmente por Leyes de 28 de marzo de 1988 y 8 de enero de 1990. La comarca de El Bierzo fue creada y regulada por Ley 1/1991, de 14 de marzo, de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa.

(7) En el censo de 1991 se cuentan 85 municipios más que en el de 1981, a los que hay que añadir algunos más desde entonces.

(8) Fuente: MAP, abril de 1993.

(9) Incluyendo al personal al servicio de las Universidades y Administración de Justicia. Fuente: MAP, abril de 1993.

Examinado desde la perspectiva del gasto, el desarrollo del sector público es aún más notorio. Así, la Administración del Estado ha pasado de presupuestar alrededor de 5,70 billones de pesetas en 1982 (excluida la carga financiera) a 15,06 billones en 1993. En el mismo período los Presupuestos de las Comunidades Autónomas han pasado de una cifra global de 0,41 billones a 6,01 billones (excluida igualmente la carga financiera), y los de las Administraciones locales de 0,63 billones a 3,50 billones. Es decir, el gasto público se ha multiplicado prácticamente por cuatro, con un sensible aumento del porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas, que se halla casi en el 25 por 100 (10), y un aumento también considerable, aunque menor, de la participación de las entidades locales, algo superior al 14 por 100 en el momento presente (11).

Naturalmente, todos estos datos y cualesquiera otros que pudieran aportarse son susceptibles de distintas valoraciones e interpretaciones, máxime si se tiene en cuenta el salto hacia la modernidad que, en materia de infraestructuras, prestaciones sociales o servicios públicos esenciales, ha experimentado nuestro Estado en la última década. Pero no se trata de hacer aquí ninguna valoración de conjunto, sino tan sólo exponer los datos como botón de muestra de lo que se quiere explicar.

### III

Pues bien, las causas últimas del problema no han de buscarse sino en el peculiar modo en que, en nuestro país, se reguló el tránsito de un Estado hipercentralizado a otro Estado sustancialmente descentralizado, que se plasma en la Constitución de 1978. Elaborada ésta en el marco de un proceso de reforma —que no de ruptura democrática—, y con la intención de extremar las posibilidades de consenso en torno al texto constitucional, resultó que su aspecto más complejo, es decir, la regulación de la estructura territorial del Estado, se tiñó de una sustancial ambigüedad. En efecto, como tempranamente se puso de relieve, incluso a veces con cierta ironía (12), el desarrollo del Título VIII de la Constitución permitía, sin modificación alguna, adoptar soluciones muy distintas en cuanto al modelo y al grado de descentralización. No sólo eso, sino que —factor que aquí nos interesa especialmente— la organización territorial prevista se diseñó en función de la creación de instituciones totalmente nuevas, pero sin perjuicio de mantener las viejas instancias del Estado centralista.

(10) Exactamente en el 24,46 por 100. Fuente: MAP, abril de 1993.

(11) El 14,25 por 100. Fuente: MAP, abril de 1993.

(12) Véase por todos P. CRUZ VILLALÓN, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, págs. 53 y siguientes.

Así, la Constitución da vía libre al nacimiento de las Comunidades Autónomas y admite, aunque no impone, su generalización en todo el territorio nacional, tal y como se produciría en breve plazo. Además, garantiza y permite reforzar la autonomía municipal, lo que tuvo también una inmediata acogida en la práctica institucional (13). A lo que añade la posibilidad de crear agrupaciones de municipios distintos de la provincia (artículos 141.3 y 152.3), puerta abierta a la creación de comarcas y otros entes intermedios.

Pero junto a estas novedades —en contraposición a ellas o por compensación, se estaría tentado de decir— garantiza también la división provincial, igualmente generalizada en todo el territorio nacional. No sólo eso, sino que dota de una clara rigidez a la división provincial histórica, puesto que reserva a las Cortes Generales, mediante ley orgánica, la alteración de los límites provinciales. Además, consolida la provincia como ente local autónomo y representativo y admite también que se refuerce su autonomía, tal como sucedió en los primeros años de la transición (hasta extremos, por cierto, totalmente desconocidos en el período anterior) (14), probablemente con la intención de crear un cierto contrapeso a la pujanza de los nuevos poderes autonómicos. De otra parte, aunque de una manera indirecta, la Constitución no se olvida de la Administración periférica del Estado. No sólo eso, sino que hace mención a un doble nivel de organización de la misma, ya que, conforme a la tradición, considera la provincia también como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (artículo 141) y crea *ex novo* la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, con la función de dirigir la Administración del Estado en ese ámbito territorial (aparte su función coordinadora: artículo 154).

Habida cuenta de la previsión de tantas instancias administrativas territoriales, la definición nítida y estricta de las competencias de cada una hubiera sido un elemento decisivo para evitar su superposición o solapamiento, con la consiguiente duplicidad de actividades. Pero la Constitución y los Estatutos de

---

(13) Me remito, sobre el particular, a cuanto expuse en las primeras páginas de mi libro *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1990. También, en tono recapitulativo y de valoración crítica, AA. VV., *Informe sobre el Gobierno local*, dir. por T. Font i Llovet, Madrid, 1992.

(14) Sobre la historia de la autonomía provincial existe una amplísima bibliografía, que refleja en su mayor parte un encendido debate ideológico (incluso con cierta carga sentimental) y pocos análisis objetivos. Sobre lo que la provincia fue durante el régimen franquista, es decir, sobre su progresiva depauperación como Ente local, basta referirse al breve estudio de T. R. FERNÁNDEZ, «La provincia en el panorama actual del régimen local español», en *Descentralización administrativa y organización política*, dir. por S. Martín-Retortillo, Madrid, 1973, III, págs. 503 y sigs. No es casual, sin embargo, el importante incremento de los presupuestos provinciales que se produce durante los primeros años de la transición democrática.

Autonomía y las leyes que la desarrollan en este aspecto tampoco rinden una idea cabal de la distribución de competencias administrativas. Lejos de fijar el reparto de atribuciones sobre la base de bloques materiales enteros —lo que, por lo demás, resulta de difícil viabilidad en un mundo tan interdependiente como el que nos ha tocado vivir—, la mayor parte de las competencias de las Comunidades Autónomas son competencias compartidas con otras que corresponden al Estado sobre las mismas materias (15). No sólo eso, sino que la propia Constitución establece alguna competencia del Estado plenamente concurrente o paralela con la que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas, como es el caso del «servicio de la cultura», *ex* artículo 149.2. Por su parte, los Estatutos de Autonomía, en su afán de apurar al máximo el techo competencial de la respectiva Comunidad, le atribuyen competencias «exclusivas» que en realidad no lo son, multiplican en consecuencia las «cláusulas sin perjuicio», que oscurecen más que aclaran la delimitación competencial, y, en definitiva, no despejan muchas de las dudas que el texto constitucional suscita al respecto.

Por lo que se refiere a la Administración local, la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, conforme a la teoría de la «garantía institucional» en que se apoya (16), no define con precisión las competencias de los municipios. Para ello se remite a las leyes sectoriales, en una serie de materias sobre las que también otras Administraciones territoriales tienen atribuidas competencias (artículo 25.2). Eso sí, no sin imponerles algunos servicios obligatorios (artículo 26), pero al mismo tiempo habilitándoles para crear otros servicios y promover actividades en beneficio de la comunidad vecinal (artículo 25.1), y para realizar actividades complementarias de las de otras Administraciones públicas, en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (artículo 28) (17). De manera todavía más abstracta, la propia Ley de Bases atribuye a las Diputaciones Provinciales la coordinación, asistencia y cooperación a los municipios, la prestación de servicios públicos «de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal» y «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia» (18).

(15) Compartición que, como es sabido, se funda en diferentes criterios según los casos (bases-desarrollo, ámbito territorial ceñido o que desborda el territorio de una Comunidad Autónoma, interés general, mera titularidad patrimonial como en el caso de los museos, archivos y bibliotecas...), lo que dificulta aún más la delimitación clara de competencias.

(16) Véase al respecto la STC 32/1981 y el ya clásico estudio de L. PAREJO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

(17) Sobre el tema, por todos, J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, Madrid, 1991.

(18) Sobre el particular, por todos, *La provincia en el sistema constitucional*, dir. por R. Gómez-Ferrer, e *ivi*, sobre todo los trabajos de L. Morell Ocaña, A. Nieto y J. Suay.

En definitiva, las normas que establecen el régimen de competencias son muchas veces genéricas e imprecisas y otras admiten la concurrencia de actividades de distintas Administraciones. Estas características, aparte de ser una fuente constante de conflictos competenciales —de hecho, la distribución concreta de competencias se ha realizado en muchas áreas a golpe de sentencia—, favorecen la reduplicación de servicios y la ejecución de actividades administrativas paralelas.

Todavía hay un tercer factor que coadyuva a generar este efecto y que podríamos definir como las carencias de articulación entre las distintas Administraciones públicas. Mientras que las cláusulas competenciales son en nuestro ordenamiento numerosas, por más que imprecisas y hasta aparentemente contradictorias en algunos casos, escasean los preceptos reguladores de las relaciones interadministrativas. Este defecto es notorio en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Sólo en unos pocos apartados —a los que el Tribunal Constitucional, no obstante, ha sabido sacar enorme provecho— una y otros aluden a fórmulas de coordinación (19). Tampoco la colaboración o cooperación es un principio expresamente mencionado en la Constitución, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional ha debido interpretar que es un principio implícito, inherente al Estado de las Autonomías (20). Sí se refiere, en cambio, la Constitución a la delegación de competencias estatales en las Comunidades Autónomas (artículo 150.2). Pero esta posibilidad (al contrario que la transferencia en virtud del mismo precepto) se halla casi inédita (21). Es evidente que nuestros constituyentes no tomaron en consideración los modelos del «federalismo de cooperación» y del «federalismo de ejecución», a pesar de constituir la referencia histórica más próxima y evolucionada. Lo que no quiere decir, desde luego, que muchos de los elementos de esos modelos comparados sean incompatibles con la Constitución. Sólo la Ley de Bases del Régimen Local estableció un sistema más acabado de relaciones interadministrativas (artículos 55 a 62), que en parte ha generalizado recientemente la más incompleta Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero la aplicación práctica de ese sistema adolece aún de claras insuficiencias.

En estas circunstancias, las múltiples Administraciones coexistentes, viejas y nuevas, han tendido a desarrollarse (o a mantenerse) con independencia de las demás, a extender el ámbito de sus competencias (o a preservarlas) hasta

---

(19) Artículos 103.1, 149.1.13.ª, 15.ª y 16.ª, 154 y 156.

(20) En numerosas sentencias, entre las que destaca la 76/1983, de 5 de agosto, sobre el Proyecto de LOAPA.

(21) Si se exceptúa la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

donde fuera jurídica (y económicamente) posible (en la interpretación más favorable a cada una), a «ocupar el campo» incluso en perfecta concurrencia con sus «competidoras». Así, no es extraño constatar que dos o más Administraciones dediquen al tiempo esfuerzos a la asistencia sanitaria, a los servicios sociales, a actividades culturales de todo tipo, a la promoción del turismo, a la protección del medio ambiente, en ocasiones sin la más mínima coordinación entre ellas y con no infrecuentes interferencias. Ha predominado en estos primeros años de vigencia del régimen constitucional una concepción aislacionista y poco solidaria de la autonomía, unida a la resistencia política y administrativa, no menos tenaz, de las Administraciones beneficiarias del antiguo centralismo a ceder parcelas de poder y de gestión en favor de las nuevas instancias territoriales; tendencias éstas que se alimentan de la desconfianza recíproca y contribuyen a perpetuarla.

En consecuencia, si lo lógico hubiera sido que, a un giro descentralizador como el que la Constitución pretende, le hubiera seguido la ampliación de unas Administraciones en detrimento de otras e inclusive una drástica reducción (por no decir desaparición) de algunas, ha venido a suceder que todas ellas sobreviven y que el crecimiento de aquéllas no queda compensado con la merma de éstas, de donde resultan los problemas que hace un momento se han tratado de ilustrar.

#### IV

La cuestión viene, pues, de lejos. Y la preocupación, teórica y práctica, tampoco es de hoy. Al contrario, desde la promulgación de la Constitución ha formado parte del debate político y doctrinal sobre el proceso autonómico. Es más, constituyó un aspecto fundamental de aquella primera propuesta de racionalización global de este proceso que fue formulada en 1981, por encargo del Gobierno de UCD y del PSOE en la oposición, por la denominada Comisión de Expertos sobre Autonomías, presidida por el profesor García de Enterría. No obstante la polémica historia de esta Comisión y la desigual suerte de sus trabajos —que no se reducen ni mucho menos a la elaboración del Proyecto de LOAPA—, no me parece ocioso recordar brevemente algunas de sus conclusiones sobre el tema que nos ocupa.

La Comisión pretendió, conforme al encargo recibido, establecer unos criterios para el desarrollo ordenado del proceso autonómico, proceso que hasta entonces se había producido de manera desequilibrada, sometido al empuje centrífugo de las apetencias autonómicas, ante la debilidad gubernamental (22).

---

(22) Baste recordar la enorme presión autonomista (aprobación de los Estatutos catalán y vasco, elaboración del Estatuto de Galicia, referéndums de autonomía en Andalucía, pretensiones

Para ello se inspiró en las fórmulas del federalismo cooperativo y de ejecución, propio de los sistemas germánicos, con algunas incursiones también en la experiencia regional italiana (23), pero tratando en todo caso de adaptar los resultados de unas y otras a las exigencias de nuestra Constitución. Entre otras cosas, que no es el momento de comentar, la Comisión veía en el proceso autonómico la oportunidad (y la necesidad) de proceder a una profunda reorganización administrativa.

Por tanto, en lo relativo a la formación de la nueva instancia regional, la Comisión señalaba en su Informe que «resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que aquéllas (las Comunidades Autónomas) decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado». A tal efecto, llamaba la atención sobre la «excesiva burocratización de los nuevos entes preautonómicos y autonómicos» y recalcaba «la impresión de que se incrementa inútilmente el aparato público, quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente» (apreciación esta de rigurosa actualidad). Por ello la Comisión proponía limitar el número de miembros de los ejecutivos regionales (los Acuerdos autonómicos subsiguientes entre los dos partidos mayoritarios lo cifraron en un máximo de diez miembros) (24) y adoptar previsiones «seve-

---

de la mayoría de las regiones de acceder de inmediato al mayor grado de autonomía...) y separatista (multiplicación de los atentados terroristas) que hubo de soportar desde 1979 un Gobierno de minoría, como el presidido por el señor Suárez, apoyado por un partido en proceso de descomposición interna.

(23) Experiencias que venían siendo estudiadas con cierta profundidad en los años inmediatamente anteriores por la mayoría de los miembros de aquella Comisión.

(24) Conviene recordar (sobre todo a los lectores más jóvenes) que, sobre la base del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías y de una paralela Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas (aunque con no pocas variaciones), los por entonces Presidente del Gobierno y Secretario General el PSOE firmaron unos llamados Acuerdos autonómicos, con fecha 31 de julio de 1981. Dichos Acuerdos se desglosaban en unos Acuerdos político-administrativos, dirigidos a completar el mapa y el proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, unos Acuerdos económico-financieros y dos Anteproyectos de Ley, el del Fondo de Compensación Interterritorial y el de LOAPA. La mayor parte de esta obra se tradujo en normas estatutarias legales, que siguen en vigor o lo han estado durante bastante tiempo. No obstante, el espíritu de concertación subyacente a la operación fracasó al no poder incorporar a los partidos nacionalistas mayoritarios (ni a otros de ámbito estatal). Posteriormente, aspectos importantes del Proyecto de LOAPA fueron descalificados formalmente por el Tribunal Constitucional en STC 76/1983, sobre la base de que se trataba (en parte) de una Ley meramente interpretativa de la Constitución, que no podía intercalarse lícitamente entre el texto constitucional y los poderes llamados en cada momento a aplicarlo, ni sustituir las potestades interpretativas del propio Tribunal. Este, sin embargo, adoptó mediante su jurisprudencia algunos de los principios y criterios de fondo contenidos en la LOAPA (ciertamente con matices). En resumidas cuentas, los Acuerdos de 1981 permitieron imprimir un poco de orden en el proceso autonómico (empe-

ras y decididas» para evitar «la formación de un aparato administrativo extenso» de las Comunidades Autónomas, «tanto en los niveles centrales como en los periféricos». En cuanto a los primeros, se recomendaba reducirlos a aquellas dependencias precisas para la asistencia a los órganos políticos, para ejercer las funciones de planificación y coordinación y para atender los servicios que inevitablemente debieran gestionarse en un nivel territorial más amplio que el provincial. En cuanto a la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, la Comisión entendía que «su creación misma no debe llegar a producirse en ningún caso».

En conexión con esta última recomendación, la Comisión proponía servirse de las Diputaciones Provinciales como «escalón administrativo intrarregional básico». Naturalmente, en las Comunidades pluriprovinciales, puesto que en las uniprovinciales la Diputación debía desaparecer como tal, integrando sus servicios en la organización autonómica, solución que el Tribunal Constitucional avaló plenamente en STC 32/1981, de 28 de julio. Aquella utilización instrumental de las Diputaciones como una especie de «Administración regional indirecta», tan propia de los federalismos germánicos y prevista por la misma Constitución italiana (25), habría de materializarse integrando a su vez los servicios periféricos de las Comunidades Autónomas en las Diputaciones, mediante transferencia o delegación, de manera que éstas asumieran en el territorio de la provincia, junto a sus propias funciones como ente local, la «gestión ordinaria» de la administración regional. Eso sí, una gestión ordinaria sometida al control y dirección de la Comunidad Autónoma sobre los servicios transferidos o delegados.

Al mismo tiempo, la Comisión propugnaba una profunda transformación de la Administración del Estado. Esta propuesta se fundaba en una crítica radical a la forma en que se habían realizado las primeras transferencias a las Comunidades Autónomas, procedimientos en que «los Ministerios retienen más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) se distribuyen inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización se resisten a la operación y logran evitarla; los ritmos y prioridades de las transferencias son distintos; la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llega a

---

zando por el diseño final del mapa de las autonomías, hasta entonces sometido a polémica en algunas provincias), pero no lograron, como se pretendía, establecer un modelo definitivo y claro de articulación del Estado de las Autonomías inspirado en el funcionamiento de los federalismos germánicos.

(25) Artículo 118 de esta última, donde se dispone que «la Región ejercita normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, Municipios u otros entes locales o valiéndose de sus servicios».

hacerse efectiva; la reforma administrativa se aplaza continuamente; la inseguridad jurídica es notoria...». Frases éstas que, en parte, aún podrían suscribirse hoy día.

Frente a tales desviaciones, la Comisión estimaba que el Estado debía asumir el «compromiso formal de poner a disposición de las Comunidades Autónomas todos los servicios que sus competencias reclaman» en un plazo de cinco años; indicaba los criterios necesarios para proceder a una transferencia ordenada y clara; y destacaba que cada proceso de transferencia debía producir «una correlativa reforma de la Administración del Estado en el sector afectado». A este fin, la Comisión aconsejaba reordenar, y eventualmente refundir, algunos Ministerios; potenciar en los servicios centrales «algunas funciones que estaban algo adormecidas en el marco del Estado centralizado y que ahora van a tener una importancia primordial: planificación, programación, coordinación, cooperación, etc.»; sin que ello sirva «para escudar resistencias a la supresión de órganos». En cuanto a la Administración periférica del Estado, la Comisión proponía su «supresión masiva», a medida que fueran haciéndose efectivas las transferencias de servicios, así como que los servicios estatales que pudieran restar en el escalón provincial dejaran de tener «existencia independiente (en el sentido de no seguir siendo delegaciones específicas de los órganos centrales), nucleándose en torno al Gobernador Civil», como único delegado del Estado en la provincia.

Por último, la Comisión insistió en los vínculos de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, en la necesidad de que los servicios que se transfiriesen o delegasen en las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución se sujetaran a la dirección y control de la Administración del Estado, e incluso en la conveniencia de establecer fórmulas de administración mixta, la creación conjunta de entes institucionales y la cesión de competencias concurrentes a entes corporativos, como formas de gestión de servicios para los que es difícil el ejercicio separado de las respectivas competencias.

## V

Las propuestas de la Comisión de Expertos sobre reorganización administrativa tuvieron una traducción normativa desigual y una aplicación práctica muy deficiente.

La reforma de la Administración del Estado, central y periférica, para adaptarla al nuevo régimen descentralizado se llevó a cabo con excesivas reticencias. No obstante las prescripciones de la Ley del Proceso Autonómi-

co (26), que venían a recoger las recomendaciones de la Comisión, no se ha producido nunca una reforma integral de la Administración central y sus organismos autónomos, sino meras modificaciones parciales y supresiones de algunos organismos (27), a través de un proceso irregular, según los Departamentos, y dilatado en el tiempo. Como era de temer, la reconversión de actividades de gestión en funciones de programación, estudio y coordinación ha sido en algunos casos artificial y a veces oculta la resistencia de algunos cuerpos de funcionarios, sobre todo los de más alto nivel, a la transferencia de efectivos a las Comunidades Autónomas (28).

En cuanto a la Administración periférica, a pesar que de la misma procede el grueso de los funcionarios que han sido transferidos, ha mantenido su presencia generalizada en el territorio. Es más, los objetivos de la reforma, reflejados con escasa convicción por los primeros reglamentos de reorganización (29), no se han cumplido en gran medida. Por un lado, han subsistido órganos periféricos en sectores que se podrían considerar descentralizados por entero o casi por entero, y no sólo de los Departamentos ministeriales, sino también de muchos de sus organismos autónomos. Un caso paradigmático sería el del Ministerio de Agricultura, que hasta hace muy poco tiempo, hasta un Real Decreto de reestructuración de 29 de enero último, había mantenido servicios periféricos de distinto nivel y jefaturas provinciales separadas de varios de sus organismos (SENPA, ICONA, IRYDA...), ahora ya integradas todas ellas en una sola Dirección Provincial del Ministerio. Por otro lado, ha sido imposible evitar que los servicios de cada Departamento mantengan una existencia «independiente» e impulsar su efectiva sumisión a la autoridad del Gobernador Civil. En todo caso, la reducción de unidades periféricas y de sus correspondientes efectivos está lejos de colmar las expectativas, pues en ciertas áreas incluso podrían haberse suprimido sin más.

También en lo que se refiere a la Administración de las Comunidades Autónomas se han incumplido ampliamente las previsiones. Ciertamente, los Estatutos aprobados tras los Acuerdos autonómicos de 1981 limitaron a un máximo de diez el número de Consejerías (30). Igualmente recogieron la opción en

---

(26) Artículos 29 y 30.

(27) Véase el dato aportado en la nota 2.

(28) Sobre ello, M. ARENILLA, *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, 1991, quien destaca el rechazo de los funcionarios del Grupo A, sobre todo los destinados en Madrid, a ser transferidos a las Comunidades Autónomas (pág. 184).

(29) Me refiero sobre todo a los Reales Decretos 1.801/1981, de 24 de julio, y 1.223/1983, de 4 de mayo.

(30) Con alguna excepción, como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

favor de transferir a las Diputaciones Provinciales la gestión ordinaria de los servicios autonómicos en el ámbito de la provincia, también regulada en la Ley del Proceso Autonómico y en la Ley de Bases del Régimen Local (31). Sin embargo, la limitación de Consejerías no ha impedido el despliegue de la Administración autonómica, mientras que ninguna Comunidad pluriprovincial ha puesto en práctica aquella fórmula de gestión descentralizada. A lo sumo, algunas se han limitado a delegar ciertas competencias en las Diputaciones o a redistribuir las competencias entre éstas y la Comunidad (32), pero se han preocupado sobre todo de sujetar la acción de las Diputaciones en múltiples campos a la coordinación autonómica (33), al tiempo que mantenían y reforzaban su propia Administración periférica, tal como se ha expuesto con anterioridad.

## VI

A la vista de este panorama, podemos preguntarnos ahora de qué manera, por indirecta que sea, el Tribunal Constitucional ha podido intervenir en este proceso y si ha aportado alguna solución.

En cuanto que el Tribunal ha debido pronunciarse sobre la distribución de competencias ejecutivas o sobre los principios generales de la organización territorial del Estado, ha tenido ocasión de ejercer cierta influencia en la conformación de sistema administrativo. El mero hecho de determinar cuál es la Administración competente, cuestión que ha debido resolver en múltiples conflictos de competencia, ya supone de por sí la posibilidad de evitar la duplicidad de actividades, efecto que sin duda deriva de todas aquellas sentencias en que se declara la exclusividad de tal o cual competencia ejecutiva en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas (34). Pero no debe olvidar-

---

(31) Artículos 5 a 8 de la Ley del Proceso Autonómico y artículo 37 de la Ley de Bases del Régimen Local.

(32) Entre las primeras destaca la Comunidad de Castilla y León (véanse los artículos 11 a 15 de la Ley 6/1986, de 6 de junio, de esa Comunidad Autónoma y, entre otros, el Decreto 256/1990, de 13 de diciembre). Entre las segundas, debe mencionarse la Ley andaluza 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.

(33) Véanse las leyes autonómicas 11/1987 de Andalucía, 8/1985 de Aragón, 2/1991 de Castilla-La Mancha, 6/1986 de Castilla y León, 5/1990 de Extremadura, 8/1989 de Galicia y 2/1983 de la Comunidad Valenciana, esta última (la primera cronológicamente hablando) convalidada sustancialmente por STC 27/1987, de 27 de febrero.

(34) Conforme a criterios de especificidad o finalidad prevalente de la competencia ejecutiva —véase en tal sentido, recientemente, la STC 208/1991, sobre control de calidad del agua potable— o en virtud del carácter básico o no de ciertas competencias ejecutivas —véanse, por

se que el Tribunal se limita a interpretar y aplicar la Constitución, por lo que no puede sustraerse al régimen constitucional de competencias, por imperfecto que sea. Tampoco debe olvidarse que no le corresponde decidir en positivo sobre la reorganización de la Administración, aunque a través de su doctrina pueda impulsarla en una u otra dirección.

Pues bien, lo que nos interesa indagar es si, en términos globales, la doctrina del Tribunal ha podido influir en algún sentido sobre el problema de racionalización administrativa pendiente. Desde este punto de vista, podríamos decir que no siempre el Tribunal se ha atenido a una misma orientación. Más aún, podríamos añadir apurando el análisis que, aunque en todo período es posible encontrar sentencias con uno u otro acento, la jurisprudencia constitucional ha empezado a ser sensible al problema mencionado en una segunda etapa, que podríamos datar hacia 1986 (35). Tres tipos de argumentos sirven para apoyar esta tesis. En primer lugar, la evolución de la interpretación de la noción de «bases»; en segundo término, el enfoque que la jurisprudencia da a los supuestos en que se constata la existencia de competencias concurrentes o indistintas; por último y más claramente, la utilización expresa por el Tribunal del rechazo de solapamientos burocráticos o Administraciones paralelas como criterio complementario de interpretación de las reglas de delimitación de competencias.

Al primero de los argumentos basta referirse aquí con brevedad. Como es sabido, el Tribunal acuñó desde un primer momento una noción material de «bases», comprensiva de los principios, reglas y actuaciones necesarias para salvaguardar el interés general del Estado (36). A mi modo de ver, esa concepción de «lo básico» es, en términos generales, correcta. Pero, en cuanto que la competencia sobre las «bases» puede legitimar también, aunque excepcional-

---

ejemplo, las SSTC 102, 143 y 179/1985—. Una relación de sentencias y un estudio analítico de los criterios adoptados por la jurisprudencia constitucional para resolver los conflictos de competencias ejecutivas, entre otros, puede verse en C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1989.

(35) Coincidiendo, más o menos, con la primera renovación de un tercio de los miembros del Tribunal. Conviene señalar, no obstante, que en su primera etapa el Tribunal parece más preocupado por establecer los fundamentos del sistema de las autonomías y por la prudencia en la construcción del mismo sistema, para evitar saltos en el vacío o lagunas importantes en la prestación de los servicios públicos, que pudieran derivarse de la incompleta estructuración de las nuevas Administraciones autonómicas. Es lógico, por tanto, que la preocupación por los problemas de paralelismo administrativo y las referencias a la racionalización administrativa aparezcan en un segundo momento, a medida que el propio sistema se ha ido consolidando y con él las Administraciones autonómicas.

(36) Sobre ello, por todos, J. JIMÉNEZ CAMPO, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, 27, 1989, págs. 39 y sigs.

mente, el ejercicio de funciones ejecutivas por parte de la Administración del Estado, justifica la presencia de esta Administración en aquellos sectores en que el Estado tiene reservadas competencias «básicas». Incluso puede aventurarse la hipótesis de que esa concepción doctrinal, interpretada de forma interesada y maximalista, ha podido servir de excusa para mantener algunas parcelas de la Administración periférica estatal. Así cabría deducirlo de los argumentos del representante del Estado en bastantes procesos constitucionales. Ahora bien, desde que la jurisprudencia, superada la primera etapa de cautela, dio un cierto giro formal a la noción de «bases» —a partir sobre todo de la STC 69/1988 (37)—, puede advertirse una mayor reluctancia a incluir funciones de naturaleza ejecutiva o administrativa entre las competencias básicas. En este sentido, la evolución de la jurisprudencia sobre el concepto de «lo básico» podría estar propiciando, indirectamente, una mayor descentralización administrativa.

En otro orden de cosas, el Tribunal ha constatado en ocasiones que la Constitución admite la coexistencia de competencias concurrentes o paralelas del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre un mismo objeto, bien porque varios títulos competenciales son aplicables a una misma actividad, bien porque la propia Constitución ha previsto la indistinción de competencias. Veamos algunos ejemplos:

— La STC 33/1982 reconoce que la competencia para inmovilizar alimentos en mal estado corresponde a la Generalidad de Cataluña, en virtud de sus competencias sobre sanidad interior (artículo 17 del EAC), pero declara que ello no supone que no sea posible una intervención idéntica de la Administración del Estado (en el supuesto, del Gobernador Civil) por finalidades de seguridad pública.

— La STC 157/1985 afirma la competencia del Estado para crear un registro de empresas cinematográficas, conforme a las competencias concurrentes en materia de servicio de la cultura que le atribuye el artículo 149.2 de la Constitución. Pero considera que esa competencia no es incompatible con la tarea análoga que pueda desarrollar en su ámbito territorial la Generalidad de Cataluña.

— La STC 29/1986 considera que la ejecución de los planes de reconversión industrial es una tarea común o responsabilidad común del Estado y las Comunidades Autónomas, lo que legitima la participación conjunta de ambas Administraciones en los órganos de gestión, seguimiento y control de dichos planes, pero también la realización por una y otra de funciones de inspección o supervisión.

— Las SSTC 103/1988 y 17/1991 reconocen la concurrencia, incluso en paralelo, de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en defensa

---

(37) J. JIMÉNEZ CAMPO, *op. y loc. cit.*

del patrimonio histórico y artístico, conforme a los títulos específicos de sus Estatutos, y de las competencias del Estado sobre el mismo objeto, de acuerdo con los artículos 149.1.28.<sup>a</sup> y 149.2 de la Constitución.

— La STC 252/1988 declara la competencia del Estado sobre autorización e inspección de mataderos, salas de despiece y almacenes frigoríficos de carnes frescas destinadas al comercio comunitario europeo, en virtud de las competencias estatales sobre el comercio y la sanidad exteriores (artículos 149.1.10.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup>), actividades que se solapan con las que la Generalidad de Cataluña ejerce en el ámbito del comercio y la sanidad interiores.

— La STC 133/1990 (con el precedente, más parcial, de la STC 123/1984) reconoce la competencia concurrente del Estado para movilizar servicios y recursos destinados a la protección civil, sobre la base del título genérico relativo a la seguridad pública (artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución), con análoga competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, fundada en la función asignada a la Policía Autónoma para la protección de personas y bienes (artículo 17 del EAPV). Incluso no considera incompatible la extensión al País Vasco de la Red de Alarma Nacional con la existencia de una Red regional vasca.

— La STC 45/1991 declara la concurrencia de competencias ejecutivas del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los entes locales para la promoción de las áreas de montaña y zonas rurales desfavorecidas.

No es éste el momento para analizar a fondo cada una de estas sentencias ni para valorar el mayor o menor acierto del Tribunal en cada caso. Lo que aquí interesa significar es que, al menos en algunos de ellos y cada vez con más frecuencia, ha tenido presente, de manera implícita, los problemas de duplicidad administrativa que tales concurrencias competenciales pueden generar, por lo que ha validado o sugerido soluciones al respecto. Así, la STC 29/1986 sobre reconversión industrial legítima (corrigiendo en parte las normas enjuiciadas) la cooperación de las Administraciones estatal y autonómicas en unos mismos órganos de gestión de las Zonas de Urgente Reindustrialización, en las Comisiones de control y seguimiento de los planes y en la Gerencia de las Sociedades de reconversión. La STC 252/1988 recalca la necesidad de colaboración en materia de autorización e inspección de mataderos relacionados con el comercio comunitario europeo e incluso sugiere que las tareas de competencia estatal puedan ser delegadas en la Comunidad Autónoma, con sumisión en cuanto a ellas a instrucciones y supervisión de la Administración central. La STC 45/1991 declara la plena legitimidad de la creación de órganos mixtos de gestión y coordinación de las intervenciones sobre las áreas de montaña (Comisiones de Agricultura de Montaña y Comités de Coordinación). Por último, en voto particular a la STC 133/1990, el Magistra-

do señor López Guerra entiende acertado limitar la competencia estatal concurrente de movilización de recursos de protección civil en el País Vasco a «casos de especial gravedad».

Mayor importancia tienen, a nuestros efectos, todas aquellas sentencias en que el Tribunal apela de forma explícita a la necesidad de evitar duplicidades para reforzar su decisión. Este tipo de declaraciones se ha producido sobre todo (38) en asuntos relativos a la regulación y gestión de subvenciones y ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en sectores de actividad en que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas competencias específicas (39).

La primera STC que las contiene es la 95/1986 sobre ayudas a jóvenes agricultores, en la que el Tribunal se plantea decididamente «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico como el agrícola, que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas». En respuesta a esta cuestión, concluye que la gestión centralizada de las subvenciones estatales sólo sería admisible si «resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad (de la medida) dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales que hayan de destinarse al sector». La referencia al argumento de la eficacia para sostener la regla general de la gestión descentralizada de las subvenciones, que en esta primera sentencia aparece tímidamente, va a ser desarrollada con mucha mayor nitidez en otros fallos sobre temas parecidos, que siguen la misma línea argumental. No obstante, esa mayor claridad del argumento se expone inicialmente en un voto particular, el del Magistrado señor Leguina Villa a la STC 146/1986, sentencia ésta en que parece darse un paso atrás, al admitir la gestión centralizada de algunas subvenciones sobre asistencia social. Se señala en el voto discrepante que la opinión de la mayoría (40) supone «mantener por inercia prácticas centralizadoras incompatibles con el modelo constitucional y duplicidad de órga-

---

(38) Aunque no sólo; véase, por ejemplo, la STC 54/1990, de 28 de marzo, sobre inspección, control y vigilancia de estupefacientes y psicotropos.

(39) La relación y comentario de estas sentencias, hasta 1989 incluido, puede verse en mi libro *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990.

(40) Opinión que, ciertamente, alude también expresamente en el texto de la sentencia a la necesidad de evitar las actuaciones administrativas paralelas y las duplicidades burocráticas, pero que posteriormente justifica la intervención del Estado, incluso en la mera gestión administrativa de los servicios sociales, con el argumento de que «en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado social (...), las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social...».

nos —en la Administración del Estado y en las Administraciones autonómicas— que vienen a desempeñar los mismos cometidos, con la multiplicación de gastos y la limitación indirecta de las competencias autonómicas que todo ello supone».

Esta misma idea se va a reiterar con mayor o menor fidelidad y énfasis en la STC 152/1988, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que recalca también los deberes de información y colaboración de la Administración autonómica gestora hacia la Administración estatal financiadora; en STC 201/1988, sobre subvenciones del programa nacional de producción animal y vegetal y de sanidad animal; en STC 75/1989, sobre subvenciones estatales al turismo rural (41); en STC 188/1989, sobre fomento del cultivo del maíz; en STC 117/1992, sobre ayudas a instituciones sin fines de lucro para la compra de mantequilla... Pero, particularmente, aparece reflejada en la trascendental (y extensa) STC 13/1992, sobre partidas de los Presupuestos Generales para 1988 y 1989, y en la STC 79/1992, sobre subvenciones del FEOGA-Garantía. La primera de ellas, al recoger la regla general de la gestión descentralizada de las subvenciones, declara que esta conclusión «se refuerza desde la perspectiva de la asignación racional de los recursos escasos por las exigencias que resultan del mandato constitucional sobre los criterios de eficiencia y economía a que debe responder la programación y ejecución del gasto público en orden a la realización del principio de una asignación equitativa de los recursos públicos enunciado en el artículo 31.2 de la Constitución y de acuerdo además con los principios propios del Estado autonómico y, entre ellos, los de descentralización y eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que obligan a evitar, en lo posible, Administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna». La STC 79/1992, por su parte, declara la competencia general de las Comunidades Autónomas para tramitar los expedientes y resolver y pagar las subvenciones del FEOGA-Garantía, con algunas excepciones justificadas, reforzando también su conclusión «por la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (...) en tareas para las que no son indispensables, dado que la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de la Comunidad Autónoma». Eso sí, con la contrapartida de subrayar los deberes de información y la responsabilidad última de las Comunidades Autónomas por la eventual infracción de las normas europeas.

---

(41) Sentencia esta con voto particular del Magistrado señor Rubio Llorente, que viene a justificar una actuación del Estado paralela a la de las Comunidades Autónomas para la promoción del turismo, lo que indica a las claras que la mayoría rechaza expresamente esta tesis.

La idea-fuerza que se recaba de estas sentencias, es decir, la necesidad de evitar Administraciones paralelas y duplicidades burocráticas, y su engarce con los principios constitucionales de eficiencia y economía del gasto público y de eficacia y descentralización administrativa, está llamada a tener un considerable eco. Tanto como criterio jurídico estricto para la resolución de conflictos de competencia como, en un ámbito teórico más amplio, por la autoridad de la doctrina del Tribunal Constitucional

## VII

De hecho, es posible que dicha doctrina haya tenido alguna influencia en las últimas disposiciones de reestructuración de la Administración periférica del Estado llevadas a cabo por impulso del Ministerio para las Administraciones Públicas (Reales Decretos 141/1993, de 29 de enero; 199/1993, de 12 de febrero; 347/1993, de 5 de marzo, y 348/1993, de 5 de marzo, que reestructuran los servicios periféricos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, del INSALUD y del Ministerio de Sanidad y Consumo, respectivamente) (42). Pero, en todo caso, es seguro que se está teniendo y se va a tener muy en cuenta en el debate acerca de la simplificación y racionalización de la organización administrativa que —aun tratándose de un debate permanente— se plantea hoy con especial urgencia por su conexión con la crisis económica y el proceso de convergencia europea; debate que ha sido dinamizado por la propuesta de «Administración única» formulada por el señor Fraga Iribarne. Sobre este debate merece la pena exponer, para terminar, algunas reflexiones.

Sin duda, la propuesta de «Administración única», en la medida en que aspira a una profunda simplificación de la actual estructura administrativa debe ser considerada con interés. Sin embargo, conviene aclarar algunos extremos de la propuesta. Si con ella se pretendiera reducir toda la Administración territorial a unidades y servicios dependientes de las Comunidades Autónomas, no sólo sería inviable políticamente, sino jurídicamente inconstitucional, puesto que, por un lado, la Constitución garantiza las instituciones municipales y provinciales, y por otro, no todas las competencias administrativas del Estado son transferibles o delegables en las Comunidades Autónomas, como se deduce del artículo 150.2 de la Constitución. La expresión «Administración única» no

---

(42) De hecho, el Preámbulo del primero de ellos funda la reestructuración, en el marco del Plan de Modernización de la Administración del Estado, en «los principios de economía del gasto público e incremento de la eficacia», en sintonía con la jurisprudencia constitucional examinada.

es, por tanto, una expresión afortunada. En realidad, se trata de un exceso semántico, puesto que lo que se pretende es algo mucho más modesto y menos novedoso. Según ha explicado el señor Fraga (43), se trataría, en suma, de transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, empezando por las consideradas «históricas», muchas de las competencias ejecutivas que hoy ejerce la Administración periférica del Estado, cuyo ejercicio estaría sometido a instrucciones y controles por parte de la Administración central. Sólo se excluirían de la transferencia o delegación, conforme al artículo 150.2 citado, el núcleo de competencias que se identifica como atributos esenciales del Estado, en particular las relativas a nacionalidad, inmigración y emigración, extranjería y derecho de asilo, relaciones internacionales, defensa, Administración de Justicia, régimen aduanero y sistema monetario, gestión tributaria y régimen básico de la Seguridad Social.

Aun así, todavía cabe oponer algunos matices y reparos (44). Primero, porque las competencias no delegables o transferibles no son solamente aquellas que configuran el núcleo clásico de la soberanía. Hay otras, en el Estado social de nuestros días, que no deberían transferirse por razones de solidaridad interregional, como por ejemplo la gestión económica de la Seguridad Social (45). Y hay también competencias ejecutivas que, por su naturaleza, deben gestionarse en un ámbito supracomunitario; por ejemplo, la administración de las aguas, que ha de ajustarse al criterio de la cuenca hidrográfica (46), o la auto-

---

(43) Tomo como referencia de esas explicaciones la conferencia pronunciada en la Universidad Carlos III de Madrid el día 22 de abril de 1992, la pronunciada en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid el 17 de junio del mismo año, en la recensión que de la misma da el diario *ABC* del 18 de junio, así como las puntualizaciones publicadas por el autor de la propuesta en el artículo de opinión titulado «Administración única», que se publicó en el diario *El País* de 9 de mayo de 1992.

(44) Conviene advertir que algunos matices aparecen también en la misma Ponencia Autonómica aprobada en el XI Congreso del Partido Popular, celebrado en febrero de 1993. En ella se expone que la «Administración única» consiste en que «las Comunidades Autónomas puedan ejercer total o parcialmente competencias de titularidad estatal, de conformidad con el texto constitucional, y con el objetivo básico de evitar las duplicidades o las disfunciones que la existencia de varias Administraciones pueden suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con los ciudadanos y, en definitiva, procurando una simplificación y racionalización de la intervención administrativa». Para este fin se propone utilizar la vía que abre el artículo 150.2 de la Constitución, preservando «las formas de control que se reserve el Estado», pero «sin que sea posible agotar en una lista exhaustiva todas las posibilidades existentes a este respecto», es decir, las competencias transferibles o delegables. En todo caso se advierte que la propuesta «en absoluto supone la desaparición de la Administración periférica del Estado» y que su aplicación «debe graduarse en el tiempo».

(45) Véase la STC 124/1989, de 7 de julio.

(46) Véase la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

rización de instalaciones de energía, en su mayor parte, dada su repercusión extrarregional (47). En realidad, sería necesario un análisis detenido, materia por materia, para analizar, a la vista de sus condicionantes técnicos y económicos y de la experiencia propia y comparada, qué competencias conviene o no transferir o delegar.

Pero es que, en segundo lugar, la eliminación del riesgo de duplicidades burocráticas no tiene por qué pasar necesariamente por una delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Ese mismo efecto puede conseguirse, a veces con ventaja, mediante organismos mixtos de gestión, en los que intervengan todas las Administraciones afectadas. Algunos ejemplos de esta fórmula (en los casos de la reconversión industrial y de las áreas de montaña) ya se han mencionado. También podríamos traer a la memoria el ejemplo de algunos consorcios —pensemos en el COOB— (48), aunque no todos con igual resultado. En fin, la encomienda de gestión, que hoy contempla expresamente el artículo 15 de la Ley 30/1992, la creación de sociedades mixtas o la coordinación permanente mediante órganos colegiados de deliberación son otras tantas formas útiles, según los casos, para evitar el problema en cuestión.

Además, la simplificación administrativa no puede agotarse en una sustancial reducción de la Administración estatal, en particular la periférica, en beneficio de las Comunidades Autónomas. El problema también se halla en el seno de la propia Administración autonómica, que crece sin cesar, a veces duplicando innecesariamente servicios de la Administración local (o del Estado) y que no ha encontrado todavía una fórmula de relación estable con aquélla, que reduzca los solapamientos, desencuentros y disfuncionalidades burocráticas. Y el problema se halla asimismo en la Administración local, incapaz todavía de superar su localismo «a la defensiva» mediante la asociación o agrupación de municipios, los entes consorciales u otras formas de cooperación (49).

(47) Véanse, entre otras, las SSTC 12/1984, de 2 de febrero, y 119/1986, de 20 de octubre.

(48) Sobre el tema, R. MARTÍN MATEO, «Los consorcios locales. Una institución en auge», en *RAP*, 129, 1992, págs. 7 y sigs.

(49) Prueba de ello son el escaso número de mancomunidades municipales existentes —alrededor de 700 para un conjunto de más de 8.000 municipios, la mayoría de ellos muy pequeños—, cifra a todas luces ínfima, o la resistencia de muchos Municipios a crear o a integrarse en fórmulas consorciales, o la desaparición de las áreas metropolitanas (bien es verdad que por decisión autonómica y no local, sobre todo en el caso más lamentable, el de la Corporación Metropolitana de Barcelona), o el rechazo de las asociaciones representativas de municipios y provincias a que estos entes asuman la gestión de servicios de la titularidad de otras Administraciones por delegación, al considerar poco compatible con su autonomía la correspondiente sujeción a instrucciones y controles. Sobre todos estos extremos y sus causas, he pretendido llamar la atención en mi libro *La autonomía local...*, cit., al que me remito.

El reto de la racionalización administrativa de nuestra organización territorial incumbe a todas las Administraciones y debe llevarse a cabo con determinación y generosidad, superando el viejo cliché aislacionista y la tentación de arrojar toda la responsabilidad sobre el vecino. También en este sentido el concepto de «Administración única» es poco afortunado, pues parece dar a entender que no hay otra forma de solucionar los problemas que la «exclusión», cuando la fórmula más útil es precisamente (en muchos de los casos) la «cooperación». En cualquier caso, los principios teóricos que han de ilustrar esa tarea de racionalización administrativa y las soluciones técnicas apropiadas llevan estudiándose, perfilándose y proponiéndose desde hace más de una década, como he tratado de explicar. Lo que hace falta es voluntad política. Más aún, un cierto cambio de cultura política. Cabe preguntarse, a la luz de los más recientes acontecimientos, si los tiempos están maduros para ello.