

ADMINISTRACIÓ ESTATAL I AUTONÒMICA

Joaquim Tornos Mas

Catedràtic de dret administratiu
de la Universitat de Barcelona

I. Redistribució competencial i sistema administratiu

Els anys transcorreguts des de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 han permès construir un nou model d'organització territorial basat en el principi d'autonomia de les comunitats autònomes i dels ens locals.

Aquest nou model ha comportat, entre altres coses, que es passés d'un sistema centralitzat en què hi havia una única Administració territorial a un altre sistema basat en una pluralitat d'aparells administratius que es projecten sobre el territori i que actuen com a organitzacions servicials de governs d'extracció democràtica.

La construcció o redefinició dels diversos aparells administratius s'ha dut a terme d'una manera paral·lela a la delimitació de les competències respectives. Les administracions existeixen en la mesura que hi hagi comeses públiques. Però aquest procés d'adequació entre les competències assumides normativament i l'organització administrativa manté encara problemes importants no resolts, que afecten tant la delimitació dels àmbits d'actuació respectius com la reordenació dels aparells administratius dels diversos ens territorials.

Aquest procés de definició o redefinició dels diversos aparells administratius ha resultat especialment complex perquè no incideix en un terreny verge ni es porta a terme en un moment temporal concret. Les administracions estatal i local ja existien abans de la Constitució, i la creació de les administracions autonòmiques s'ha fet a cop de real decret de traspassos i amb temps diferents segons cada una de les diverses comunitats autònomes. Tot això ha redundat en una situació de provisionalitat permanent, de reformes parcials continuades.

En haver-se produït la reforma dels estatuts d'autonomia, i amb la reforma una igualació substancial de les competències, sembla el moment de plantejar amb certa pretensió de més gran permanència la reforma del sistema administratiu, és a dir, la reforma de l'Administració estatal i autonòmica i de les relacions entre totes dues.

La vinculació directa entre delimitació competencial i estructura administrativa sembla exigir que, en el moment en què es fixen els àmbits competencials respectius, s'abordi la reforma dels aparells administratius.

Les pàgines que segueixen són una breu reflexió sobre algun dels problemes que pot plantejar la reforma de les estructures administratives, amb una referència especial a la reforma de l'Administració perifèrica de l'Estat.

II. Competències executives pròpies i sistema administratiu

Una de les premisses d'aquest modest treball és que la reforma del sistema administratiu requereix una delimitació prèvia dels àmbits competencials respectius. Si cada administració ha d'executar en primera instància les competències pròpies de l'ens territorial del qual és aparell servicial, abans de procedir a reformar l'organització administrativa hem de conèixer quines competències haurà d'executar cada administració. La resposta a aquesta pregunta permetrà formular propostes de reordenació dels diferents aparells administratius.

Des d'aquesta mateixa perspectiva també s'ha d'assenyalar que interessen de manera principal les competències executives, perquè són les que requereixen uns aparells administratius més grans.

La reforma recent dels estatuts d'autonomia de l'article 143 (amb l'excepció de l'Estatut de Canàries, la reforma del qual encara està pendent) ha suposat la igualació substancial dels nivells competencials entre totes les comunitats autònomes, les quals passen així a disposar d'un nivell similar de competències pròpies d'execució.

Els reials decrets de traspassos (especialment els que s'han aprovat al llarg de l'any 1995), van dotar de contingut els títols competencials.

Tot fa pensar que podria impulsar-se ja la reforma de l'Administració estatal, redefinint el nombre i les comeses de l'Administració central i el volum i estructura de l'Administració perifèrica (com a exemple, es poden citar les dades que apareixien en el diari *El País* de 9 de juny de 1995: els funcionaris del Ministeri d'Agricultura passarien de 36.019 el 1982 a 5.300 una vegada s'assolissin tots els traspassos en curs; d'aquests, 4.300 corresponen a l'Administració central i 1.000 als serveis perifèrics).

La important reforma dels estatuts i el procés en marxa de traspassos de recursos financers, pressupostaris i de personal no resolen, tanmateix, tots els problemes pendents. La reforma de l'Administració es vincula, com hem dit, a la delimitació prèvia de les competències, i aquesta no queda resolta amb la nova redacció dels estatuts. El bloc de constitucionalitat ens dóna els textos que cal interpretar, però just després sorgeix el problema de precisar quin és l'abast de les competències definides com a executives.

Tal com ha posat en evidència amb gran precisió Jiménez Asensio («Las competencias ejecutivas en la jurisprudencia constitucional», *REDC* 1994, núm. 42), no som davant un tema resolt. Quan ens referim a les competències executives de les comunitats autònomes ens trobem amb la presència d'actuacions estatals de caràcter executiu, emparades en diversos títols competencials de construcció jurisprudencial o en la simple manca de conclusió dels processos de traspassos. Aquest fet motiva l'existència dels corresponents aparells administratius estatals.

En definitiva, s'imposa un darrer esforç per precisar l'abast del contingut dels títols del bloc de constitucionalitat a fi de concretar el repartiment de les competències executives. Aquest reforç ens permetrà determinar quines competències d'execució pertanyen a les comunitats autònomes com a competències pròpies, per exigir en conseqüència els corresponents traspassos de recursos financers, materials i de personal i la supressió dels aparells administratius que poguessin subsistir com a executors d'aquestes mateixes competències.

En qualsevol cas, des d'aquesta perspectiva és evident que la situació actual imposa una reforma de l'estructura de l'Administració estatal. La nova delimitació compe-

tencial obliga a reformar l'Administració de l'Estat per donar un nou impuls a les reformes iniciades després de l'aprovació de la Constitució (Reial decret 1801/1981, de 24 de juliol, i Reial decret 1223/1983, de 4 de maig). En última instància, n'hi hauria prou de recordar en aquest punt el que estableix la Llei del procés autonòmic, llei a parer meu oblidada en excés per causes només degudes al seu origen. Llei que imposa una reforma continuada de l'Administració estatal per raó del progrés desenvolupat de l'Estat de les autonomies, establint fins i tot els criteris i objectius que cal seguir. Així ho estableixen els articles 22 i 23 del text legal esmentat (concretament, l'article 22.1 estableix: «Com a conseqüència de la reordenació de competències i serveis que resultin del procés autonòmic, es reestructurà l'Administració de l'Estat, observant, en qualsevol cas, els principis constitucionals d'eficàcia, descentració, coordinació i economia de la despesa pública»).

III. Alteració de l'execució de les competències i sistema administratiu

L'adequació del sistema administratiu a l'assignació competencial es pot plantejar des d'una perspectiva complementària de l'anterior. L'existència d'aparells administratius ja implantats sobre el territori, i més propers al ciutadà, pot aconsellar de centrar l'exercici de les competències executives en aquests aparells, reduint l'existència de competències d'execució en les administracions superiors, ja sigui en l'àmbit central o perifèric.

Des d'aquesta nova perspectiva no es tracta ja d'exigir el compliment del model constitucional d'assignació de competències pròpies entre els diversos ens territorials, assignant a cada ens les competències executives que li reconeix el bloc de constitucionalitat. Ara es postula una cosa diferent. Una possible reforma administrativa que alteri l'exercici de les competències prèviament assignades a partir dels principis constitucionals de descentralització i eficàcia. D'aquesta manera, els ens territorials inferiors assumirien com a competències delegades un plus de funcions executives.

Aquest nou enfocament ens situa, a parer meu, dins de les propostes de federalització de l'execució, simplificació administrativa o Administració única, propostes que amb diversos matisos, i segurament intencions, responen a una mateixa idea central: portar el més gran nombre possible de competències executives a les administracions més properes al ciutadà i evitar que sobre un mateix territori hagin de coexistir necessàriament diversos aparells administratius.

La reforma que es proposa no té com a objectiu adequar el sistema administratiu al sistema de repartiment de competències. Aquest és un procés obligat. El que es proposa va més enllà, i pretén desenvolupar un principi tendencial, com és el de la descentralització per incrementar les competències executives de les administracions autonòmiques, imposant com a meta final un sistema d'Administració única (amb els matisos que s'assenyalen a continuació) com a sistema oposat al de l'Administració dual.

El criteri que ha d'impulsar aquesta reforma i donar-li força és el principi de la racionalitat administrativa.

Aquest principi de racionalitat administrativa suposaria, segons el nostre criteri, aplicar la lògica interna del principi de subsidiarietat a la reforma de les administracions. Les competències executives haurien d'assignar-se a l'Administració amb capacitat suficient més propera al ciutadà.

L'Administració autonòmica passaria d'aquesta manera a exercir unes competències executives pròpies i altres per delegació. En aquest segon cas, no s'alteraria la titularitat competencial, ja que s'actuaria sobre l'exercici de la competència. La conseqüència seria portar el nucli essencial de les competències executives a l'àmbit autonòmic (o, si és el cas, local), la qual cosa reduiria de manera substancial l'Administració executiva estatal i, en conseqüència, l'Administració perifèrica.

Aquesta línia d'actuació ha estat criticada des de plantejaments constitucionals, al·legant que el text constitucional no permet la desaparició de l'Administració perifèrica estatal. La citació dels articles 97, 141 i 154 de la Constitució són a la base d'aquesta defensa d'una Administració perifèrica estatal, justificant-se també des de la redacció dels títols competencials de l'article 149.1 de la Constitució l'existència de competències executives com a competències pròpies de l'Administració estatal.

Davant de tals arguments, es pot assenyalar que la proposta d'avançar en la línia d'una execució federalitzada no suposa negar l'existència de tota presència estatal sobre el territori, ni negar la capacitat de direcció del Govern sobre la seva Administració o l'Administració delegada per a l'execució de les seves polítiques. La proposta és d'abast menor. Es tracta, hi insistim, de buscar la més gran racionalitat possible en l'exercici de les competències executives, des del convenciment que un sistema d'Administració única permet una racionalitat més gran que un sistema d'Administració dual.

El sistema que es proposa ha de permetre evitar duplicitats, entenent per això no tan sols l'exercici d'una mateixa competència per dues administracions, sinó també l'actuació de dues administracions sobre un mateix territori quan una d'aquestes pot assumir les funcions de l'altra. El que pugui assumir l'Administració territorial amb capacitat i més propera al ciutadà no hi ha cap motiu perquè ho exerceixi l'Administració superior.

En proposar que s'incrementin les competències executives de les administracions autonòmiques es fa referència expressa a tècniques d'alteració de l'exercici de la competència, però no a un replantejament del sistema d'assignació de competències pròpies entre els diversos nivells territorials. No ha d'existir, per tant, cap problema constitucional per procedir a aquesta reforma, pel fet de no incidir en el bloc de constitucionalitat pel que fa a assignació de competències pròpies.

La línia tendencial marcada no suposa, d'altra banda, la identificació amb un model abstracte d'organització dels poders territorials. No creiem defensar, per tant, un model abstracte de federalisme d'execució, encara que sí, com hem dit, un procés de federalització de les competències executives.

En aquesta línia d'oposició a l'adscripció incondicionada a models conceptuals propis d'altres sistemes, volem indicar també que el mateix concepte de federalisme d'execució és confús (Albertí, E. «Algunas consideraciones sobre el Federalismo de ejecución», *RVAP* núm. 25, 1989). Si agafem l'accepció que genera un consens més gran, el federalisme d'execució identificaria el sistema en què les parts o membres de l'Estat federal es limiten a executar com a competència pròpia i ordinària la voluntat legislativa de la Federació. Aquest sistema no és el que nosaltres proposem.

La nostra proposició determinaria un sistema en què les parts (comunitats autònomes) executarien com a competències pròpies algunes normes estatals (d'acord amb el que disposa el bloc de constitucionalitat), mentre que altres competències les executarien per delegació. Però, a més, les comunitats autònomes no es limitarien a l'exercici

de competències executives, ja que també haurien assumit competències legislatives exclusives i concurrents.

La tendència cap a sistemes d'execució federalitzada té un referent actual en les propostes de reforma del sistema regional italià, propostes que en aquell país compten amb un suport constitucional (art. 118.1 i 2). Recentment, la revista *Le Regioni*, núm. 5, de 1994, ha publicat un interessant treball del professor Sorace, on s'advoca per un sistema d'Administració única matisat i en el qual es dona compte d'una proposta més radical, en línia amb el sistema alemany. Aquesta proposta es troba continguda a la Carta de les regions d'Itàlia, de 19 de març de 1993. A la mateixa revista hi ha el treball de l'Institut d'Estudis sobre les Regions del CNR, «Per un nuovo regionalismo», en què també s'advoca per la delegació a les regions de les competències executives de l'Estat.

En els termes exposats aquí, no creiem que la defensa d'una federalització de l'execució via delegació de competències, mantenint singularment alguns àmbits d'actuació executiva estatal en l'àmbit perifèric, vulneri el text de la Constitució.

El Tribunal Constitucional ha insistit diverses vegades en la necessitat d'introduir criteris de racionalitat en l'organització administrativa, per evitar duplicitats o actuacions disfuncionals. Així, en la STC 187/1988, FJ 12, es fa una crida a la necessitat d'evitar la disfuncionalitat en l'actuació del Tribunal de Comptes i els ens autonòmics de fiscalització, en els termes següents: «*Todo ello sin perjuicio del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros para evitar duplicidades innecesarias o disfuncionales que serían contrarias a los criterios de eficacia y economía enunciados en el artículo 31.2 CE.*» L'article 31.2 de la CE pot legitimar també el procés tendencial cap a la federalització executiva.

Per últim, com a argument afegit a la defensa de la proposta que formulem, es pot esmentar un exemple de la línia d'actuació que proposem i que ja s'ha plasmat en un text normatiu. Em refereixo a la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable. D'una significació especial ens semblen les paraules de la seva exposició de motius: es tracta d'implantar «el principi de finestreta única, evitant així les disfuncions que l'existència de diverses administracions sobreposades pot suposar, fent possible el consegüent estalvi públic, facilitant les relacions amb l'administrat i, al capdavall, l'eficàcia del sistema d'intervenció administrativa mitjançant la simplificació i racionalització d'aquest».

En el cas d'optar per aquest procés tendencial, s'hauria de recórrer a les tècniques legals existents per posar-lo en marxa. L'article 150.2 de la CE apareix com l'instrument central, però es podrà recórrer també a delegacions intersubjectives emparades en convenis interadministratius o a l'encàrrec de gestió. Com a exemple d'aquest últim es pot esmentar l'encàrrec a la Generalitat de Catalunya de la gestió de la tramitació dels expedients d'instal·lacions elèctriques, la resolució dels quals correspon a l'Administració de l'Estat, encàrrec formalitzat en el Conveni de 29 de juny de 1988.

L'ordenament jurídic ofereix diverses modalitats de tècniques que poden donar resposta a aquesta necessitat d'alterar l'exercici de les competències executives en mans de l'Estat. Alteració que, en alguns casos suposarà trencar el sostre de l'article 149.1 (en cas que es delegui l'exercici d'una competència executiva estatal continguda en aquest precepte), mentre que en altres casos es tractarà d'atorgar a la comunitat

autònoma l'exercici d'una competència que l'Estat posseïa per l'aplicació de la clàusula residual de l'article 149.1-3.

IV. La reforma organitzativa

El procés ja consolidat de reforma dels estatuts d'autonomia i els consegüents reials decrets de traspassos exigeix plantejar la necessària reforma de l'Administració perifèrica de l'Estat. Aquesta reforma es farà encara més necessària en la mesura que s'avanci per la via de la federalització de l'execució, però en qualsevol cas sembla ja inajornable que s'orienti de manera clara la reforma de l'estructura territorial de l'Administració estatal. La reducció de les competències executives de l'Estat exigeix avançar en la reforma de l'Administració perifèrica iniciada durant la dècada de 1980.

Aquesta reforma, més enllà de plantejaments nacionalistes en relació amb la supressió o no de la figura del governador civil, hauria d'atendre la realitat de les funcions administratives que avui ha de portar a terme l'Administració estatal en el territori de la comunitat autònoma, per proposar, davant d'aquesta dada, l'estructura organitzativa de l'Administració perifèrica. Per això insistim en la importància de la delimitació prèvia dels àmbits d'actuació respectius i la posada a disposició per part de l'Administració competent dels mitjans necessaris per assumir-ne la comesa.

Sense entrar en detalls molt concrets, les línies generals de la reforma haurien de respondre, a parer nostre, als criteris següents.

La representació de l'Administració estatal en el territori autonòmic, la té el delegat del Govern, que dirigeix l'Administració perifèrica estatal i la coordina amb l'Administració de l'Estat. En l'àmbit provincial se situaran els serveis territorials de l'Administració de l'Estat, coordinats per un subdelegat que depèn jeràrquicament del delegat del Govern. En principi, i llevat d'alguns casos, tots els serveis territorials s'integraran en la Delegació del Govern, a través de la qual rebran les directrius polítiques.

Se simplifica així l'estructura de l'Administració perifèrica, s'adequa al model d'organització territorial, s'evita la disparitat de dependències entre el delegat del Govern i el governador civil, es concentren les funcions de direcció i coordinació de l'Administració perifèrica en el delegat del Govern i el seu subdelegat, i es permet que en alguns casos l'estructura perifèrica (Delegació o Direcció Provincial) mantingui una relació directa amb el departament ministerial les funcions del qual executa (Ministeri de Justícia i Interior i el seu director provincial, per exemple).

Aquestes línies generals de reforma coincideixen amb les propostes més recents de reforma normativa en la matèria de què tenim notícia. Em refereixo als esborranys de projecte i proposició de llei elaborats pel PSOE i el Partit Popular. Sense entrar en gaires detalls, la cosa certa és que hi ha una coincidència important entre tots dos textos, en els seus aspectes essencials, i que totes dues propostes coincideixen amb el que hem assenyalat fa un moment.

No tenim res a objectar, en termes generals, a una reforma que camini per aquest sender, orientat a adequar l'estructura de l'Administració perifèrica a la gestió eficaç de les competències executives que resten en aquest nivell d'Administració estatal. Com a conseqüència lògica, la figura del governador civil perdria la seva essència política i es reconverteria en un lloc propi d'alt funcionari (subdelegat?) al qual s'encar-

rega la coordinació de l'Administració perifèrica estatal provincial sota la direcció del delegat del Govern.

V. Consideracions finals: política i Administració en la reforma proposada

Les reflexions sobre la reforma de l'Administració estatal que hem esbossat en les pàgines anteriors parteixen, com ja hem dit, d'una lògica clarament administrativa. Es pretén racionalitzar l'assignació de competències executives fent realitat el bloc de constitucionalitat i avançant ulteriorment en una execució federalitzant, per posteriorment adequar l'estructura de l'Administració perifèrica estatal al nou volum de competències.

Aquesta lògica no pot oblidar, tanmateix, dues dades d'un clar contingut polític.

Amb relació a l'assignació de competències executives a les comunitats autònomes, s'ha de reconèixer que d'aquesta manera es produeix una fractura entre l'ens que adopta la decisió política i l'encarregat de dur-la a terme. Aquí no parlem d'una simple distinció de comeses dins un mateix ens territorial. No importa només la distinció entre tipus de funcions, ja que és determinant el fet que les funcions executives passen a ser exercides per una administració diferent de la que va adoptar la norma que conté la decisió política.

L'Estat es pot reservar la fixació d'objectius, la planificació i la coordinació a través de l'exercici del seu poder normatiu, però perd la facultat de direcció política. Qui executarà la «seva norma» és l'Administració autonòmica, un aparell servicial d'un altre govern (en aquest nivell de discurs en principi serà indiferent el color polític dels diferents governs).

Aquest procés d'execució no és neutre (de fet, ni tan sols en el cas de competències reglades), i, en conseqüència, es plantegen els problemes de com garantir la unitat en els processos d'execució. En els casos de competències delegades, l'ordenament ofereix més instruments jurídics per aconseguir aquesta unitat en l'aplicació de la norma, però en qualsevol cas els problemes existeixen.

D'altra banda, el fet de tenir la competència executiva és sempre una font de poder polític essencial. El ciutadà coneix i valora qui li resol l'expedient, qui inaugura la plaça pública o qui li atorga la subvenció. Desconeix qui va elaborar la norma, va planificar o va negociar els fons amb la Comissió europea.

La resistència a utilitzar els mecanismes descentralitzadors i avançar cap a una racionalització administrativa poden trobar explicació en allò que s'ha exposat. Cada govern vol el seu aparell executor i desconfia d'una altra administració. Les tècniques jurídiques per descentralitzar existeixen, i les crides per posar-les en marxa també. Però les vies que ofereix l'ordenament continuen sense ser gaire utilitzades (ni per l'Estat a favor de les comunitats autònomes ni per aquestes darreres a favor dels ens locals).

Quant a la reforma orgànica, no es pot desconèixer la voluntat de tot ens territorial de tenir una presència «física» en tot el seu territori. Presència que no respon a l'execució de competències administratives sinó a altres raons (representació, informació, etc.). Això explica segurament la pervivència del governador civil i la defensa d'aquesta figura, així com la creació d'òrgans similars a les comunitats autònomes. Els delegats territorials del Govern de la Generalitat de Catalunya responen a la mateixa

lògica, i, en conseqüència, se'ls atribueixen funcions de representació, protocol, informació i comunicació.

En definitiva, existeix una altra lògica diversa a l'administrativa que no es pot desconèixer en el moment d'efectuar-se una proposta basada en criteris de racionalitat administrativa. Lògica que, a parer nostre, no hauria d'impedir que s'avancés en la línia d'una racionalitat més gran de les estructures administratives.