

ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA

Joaquín Tornos Mas

Catedrático de derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

I. Redistribución competencial y sistema administrativo.

Los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución española de 1978 han permitido construir un nuevo modelo de organización territorial basado en el principio de autonomía de las comunidades autónomas y entes locales.

Este nuevo modelo ha comportado, entre otras cosas, que se pasara de un sistema centralizado en el que existía una única Administración territorial, a otro sistema basado en una pluralidad de aparatos administrativos que se proyectan sobre el territorio y que actúan como organizaciones serviciales de gobiernos de extracción democrática.

La construcción o redefinición de los diversos aparatos administrativos se ha llevado a cabo en paralelo a la delimitación de las respectivas competencias. Las administraciones existen en la medida que existan cometidos públicos. Pero este proceso de adecuación entre las competencias asumidas normativamente y la organización administrativa mantiene todavía importantes problemas no resueltos, que afectan tanto a la delimitación de los respectivos ámbitos de actuación ejecutiva como a la reordenación de los aparatos administrativos de los diversos entes territoriales.

Este proceso de definición o redefinición de los diversos aparatos administrativos ha resultado especialmente complejo al no incidir en un terreno virgen ni llevarse a cabo en un momento temporal concreto. Las administraciones estatal y local ya existían antes de la Constitución, y la creación de las administraciones autonómicas se ha realizado a golpe de real decreto de traspasos y con tiempos diferentes según cada una de las diversas comunidades autónomas. Todo ello ha redundado en una situación de permanente provisionalidad, de reformas parciales continuadas.

Al haberse producido la reforma de los estatutos de autonomía, y con ello una igualación sustancial de las competencias, parece llegado el momento de plantear con cierta pretensión de mayor permanencia la reforma del sistema administrativo, es decir, la reforma de la Administración estatal y autonómica y de las relaciones entre ambas.

La vinculación directa entre delimitación competencial y estructura administrativa parece exigir que, en el momento en que se fijan los respectivos ámbitos competenciales, se aborde la reforma de los aparatos administrativos.

Las páginas que siguen son una breve reflexión sobre alguno de los problemas que puede plantear la reforma de las estructuras administrativas, con especial referencia a la reforma de la Administración periférica del Estado.

II. Competencias ejecutivas propias y sistema administrativo

Una de las premisas de este modesto trabajo es que la reforma del sistema administrativo requiere una previa delimitación de los respectivos ámbitos competenciales. Si cada administración debe ejecutar en primera instancia las competencias propias del ente territorial del cual es aparato servicial, antes de proceder a reformar la organización administrativa debemos conocer qué competencias deberá ejecutar cada administración. La respuesta a esta pregunta permitirá formular propuestas de reordenación de los diferentes aparatos administrativos.

Desde esta misma perspectiva debe también señalarse que interesan de modo principal las competencias ejecutivas, al ser las que requieren unos aparatos administrativos mayores.

La reciente reforma de los estatutos de autonomía del artículo 143 (con la excepción del Estatuto de Canarias, cuya reforma está aún pendiente) ha supuesto la igualación sustancial de los niveles competenciales entre todas las comunidades autónomas, las cuales pasan así a disponer de un nivel similar de competencias propias de ejecución.

Los reales decretos de traspasos (especialmente los que se han aprobado a lo largo del año 1995), van dotando de contenido a los títulos competenciales.

Todo hace pensar que podría impulsarse ya la reforma de la Administración estatal, redefiniendo el número y cometidos de la Administración central y el volumen y estructura de la Administración periférica. Las últimas cifras que se ofrecen muestran una reducción muy significativa de los efectivos de personal al servicio de la Administración general del Estado, con particular incidencia en la Administración periférica (como ejemplo pueden citarse los datos que aparecían en el periódico *El País* de 9 de junio de 1995. Los funcionarios del Ministerio de Agricultura pasarían de 36.019 en 1982 a 5.300 una vez se culminen los traspasos en curso; de éstos, 4.300 corresponden a la Administración central y 1.000 a los servicios periféricos).

La importante reforma de los estatutos y el proceso en marcha de traspasos de medios personales, financieros y presupuestarios, no resuelve, sin embargo, todos los problemas pendientes. La reforma de la Administración se vincula, como dijimos, a la delimitación previa de las competencias, y ésta no queda resuelta con la nueva redacción de los estatutos. El bloque de constitucionalidad nos da los textos a interpretar, pero inmediatamente después surge el problema de precisar cuál es el alcance de las competencias definidas como ejecutivas.

Como ha puesto en evidencia con gran precisión Jiménez Asensio («Las competencias ejecutivas en la jurisprudencia constitucional», *REDC* 1994, núm. 42) no estamos ante un tema resuelto. Cuando nos referimos a las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas nos encontramos con la presencia de actuaciones estatales de carácter ejecutivo, amparadas en diversos títulos competenciales de construcción jurisprudencial o en la simple falta de conclusión de los procesos de traspasos. Este hecho motiva la existencia de los correspondientes aparatos administrativos estatales.

En definitiva, se impone un último esfuerzo por precisar el alcance del contenido de los títulos del bloque de constitucionalidad para precisar el reparto de las competencias ejecutivas. Este esfuerzo nos permitirá determinar qué competencias de ejecución pertenecen a las comunidades autónomas como competencias propias, exigiendo en consecuencia los correspondientes traspasos de medios personales, materiales y

financieros y la supresión de los aparatos administrativos que pudieran subsistir como ejecutores de estas mismas competencias.

En todo caso, desde esta perspectiva, es evidente que la situación actual impone una reforma de la estructura de la Administración estatal. La nueva delimitación competencial obliga a reformar la Administración del Estado, dando un nuevo impulso a las reformas iniciadas tras la aprobación de la Constitución (Real decreto 1801/1981, de 24 de julio y Real decreto 1223/1983, de 4 de mayo). En última instancia, bastaría con recordar en este punto lo ya establecido en la Ley del proceso autonómico, ley a mi juicio olvidada en exceso por causas tan sólo debidas a su origen. Ley que impone una reforma continuada de la Administración estatal en razón del progresivo desarrollo del Estado de las autonomías, estableciendo incluso los criterios y objetivos a seguir. Así lo establecen los artículos 22 y 23 del citado texto legal (concretamente en el artículo 22.1 se establece: «Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público»).

III. Alteración de la ejecución de las competencias y sistema administrativo

La adecuación del sistema administrativo a la asignación competencial puede plantearse desde una nueva perspectiva complementaria de la anterior. La existencia de aparatos administrativos ya implantados sobre el territorio, y más cercanos al ciudadano, puede aconsejar centrar el ejercicio de las competencias ejecutivas en estos aparatos, reduciendo la existencia de competencias de ejecución en las administraciones superiores, ya sea en su nivel central o periférico.

Desde esta nueva perspectiva no se trata ya de exigir el cumplimiento del modelo constitucional de asignación de competencias propias entre los diversos entes territoriales, asignando a cada ente las competencias ejecutivas que le reconoce el bloque de constitucionalidad. Ahora se postula algo diferente. Una posible reforma administrativa alterando el ejercicio de las competencias previamente asignadas a partir de los principios constitucionales de descentralización y eficacia. De este modo, los entes territoriales inferiores asumirían como competencias delegadas un plus de funciones ejecutivas.

Este nuevo enfoque nos sitúa, a mi juicio, dentro de las propuestas de federalización de la ejecución, simplificación administrativa o Administración única, propuestas que con diversos matices, y seguramente intenciones, responden a una misma idea central: llevar el mayor número posible de competencias ejecutivas a las administraciones más cercanas al ciudadano y evitar que sobre un mismo territorio deban coexistir necesariamente diversos aparatos administrativos.

La reforma que se propone no tiene como objetivo el adecuar el sistema administrativo al sistema de reparto de competencias. Este es un proceso obligado. Lo que se propone va más allá, y pretende desarrollar un principio tendencial como es el de la descentralización para incrementar las competencias ejecutivas de las administraciones autonómicas, imponiendo como meta final un sistema de Administración única (con los matices que se señalan a continuación) como sistema opuesto al de Administración dual.

El criterio que debe impulsar y dar fuerza a esta reforma es el principio de la racionalidad administrativa.

Este principio de racionalidad administrativa supondría, según nuestro criterio, aplicar la lógica interna del principio de subsidiariedad a la reforma de las administraciones. Las competencias ejecutivas deberían asignarse a la Administración con capacidad suficiente más cercana al ciudadano.

La Administración autonómica pasaría de este modo a ejercer unas competencias ejecutivas propias y otras por delegación. En este segundo caso no se alteraría la titularidad competencial, pues se actuaría sobre el ejercicio de la competencia. La consecuencia sería llevar el núcleo esencial de las competencias ejecutivas al nivel autonómico (o en su caso local), reduciéndose de modo sustancial la Administración ejecutiva estatal y en consecuencia la Administración periférica.

Esta línea de actuación ha sido criticada desde planteamientos constitucionales, alegando que el texto constitucional no permite la desaparición de la Administración periférica estatal. La cita de los artículos 97, 141 y 154 de la Constitución están en la base de esta defensa de una Administración periférica estatal, justificándose también desde la redacción de los títulos competenciales del artículo 149.1 de la Constitución la existencia de competencias ejecutivas como competencias propias de la Administración estatal.

Frente a tales argumentos puede señalarse que la propuesta de avanzar en la línea de una ejecución federalizada no supone negar la existencia de toda presencia estatal sobre el territorio, ni negar la capacidad de dirección del Gobierno sobre su Administración o la Administración delegada para la ejecución de sus políticas. La propuesta es de alcance menor. Se trata, insistimos, de buscar la mayor racionalidad posible en el ejercicio de las competencias ejecutivas, desde el convencimiento de que un sistema de Administración única permite una mayor racionalidad que un sistema de Administración dual.

El sistema que se propone debe permitir evitar duplicidades, entendiendo por ello no sólo el ejercicio de una misma competencia por dos administraciones, sino también la actuación de dos administraciones sobre un mismo territorio cuando una de ellas pueda asumir las funciones de la otra. Lo que pueda asumir la Administración territorial con capacidad y más cercana al ciudadano no tiene porque ejercerlo la Administración superior.

Al proponer que se incrementen las competencias ejecutivas de las administraciones autonómicas se hace expresa referencia a técnicas de alteración del ejercicio de la competencia, pero no a un replanteamiento del sistema de asignación de competencias propias entre los diversos niveles territoriales. No debe existir, por tanto, problema constitucional para proceder a esta reforma, al no incidirse en el bloque de constitucionalidad en lo relativo a asignación de competencias propias.

La línea tendencial marcada no supone, por otra parte, la identificación con un modelo abstracto de organización de los poderes territoriales. No creemos defender, por tanto, un modelo abstracto de federalismo de ejecución, aunque sí, como hemos dicho, un proceso de federalización de las competencias ejecutivas.

En esta línea de oposición a la adscripción incondicionada a modelos conceptuales propios de otros sistemas, queremos también indicar que el mismo concepto de federalismo de ejecución es confuso (Albertí, E. «Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución», *RVAP* núm. 25, 1989). Si tomamos la acepción que genera

mayor consenso, el federalismo de ejecución identificaría el sistema en el que las partes o miembros del Estado federal se limitan a ejecutar como competencia propia y ordinaria la voluntad legislativa de la federación. Este sistema no es el que nosotros proponemos.

Nuestra proposición determinaría un sistema en el que las partes (comunidades autónomas) ejecutarían como competencias propias algunas normas estatales (de acuerdo con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad), mientras que otras competencias las ejecutarían por delegación. Pero, además, las comunidades autónomas no se limitarían al ejercicio de competencias ejecutivas, pues también habrían asumido competencias legislativas exclusivas y concurrentes.

La tendencia hacia sistemas de ejecución federalizada tiene un referente actual en las propuestas de reforma del sistema regional italiano, propuestas que en aquel país cuentan con un respaldo constitucional (art. 118, 1 y 2). Recientemente la revista *Le Regioni*, núm. 5, de 1994, ha publicado un interesante trabajo del profesor Sorace donde se aboga por un sistema de Administración única matizado y en el que se da cuenta de una propuesta más radical, en línea con el sistema alemán. Esta propuesta se contiene en la Carta de las regiones de Italia de 19 de marzo de 1993. En la misma revista se contiene el trabajo del Instituto de Estudios sobre Regiones del CNR «Per un nuovo regionalismo», en el que también se aboga por la delegación a las regiones de las competencias ejecutivas del Estado.

En los términos aquí expuestos no creemos que la defensa de una federalización de la ejecución vía delegación de competencias, manteniendo singularmente algunos ámbitos de actuación ejecutiva estatal en el nivel periférico, vulnere el texto de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha insistido en diversas ocasiones en la necesidad de introducir criterios de racionalidad en la organización administrativa, evitando duplicidades o actuaciones disfuncionales. Así, en la STC 187/1988, FJ 12, se hace una llamada a la necesidad de evitar la disfuncionalidad en la actuación del Tribunal de Cuentas y los entes autonómicos de fiscalización, en los términos siguientes: «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 disfuncionalidades que serían contrarias a los criterios de eficacia y economía enunciados en el artículo 31.2 CE». El artículo 31.2 CE puede legitimar también el proceso tendencial hacia la federalización ejecutiva.

Por último, como argumento añadido a la defensa de la propuesta que formulamos, puede citarse un ejemplo de la línea de actuación que proponemos y que ya se ha plasmado en un texto normativo. Me refiero a 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. De especial significación nos parecen las palabras de su exposición de motivos: se trata de implantar «el principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro de gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa mediante la simplificación y racionalización del mismo».

En el caso de optar por este proceso tendencial debería acudir a las técnicas legales existentes para su puesta en marcha. El artículo 150.2 de la CE aparece como

el instrumento central, pero podrá acudir también a delegaciones intersubjetivas amparadas en convenios interadministrativos o a la encomienda de gestión. Como ejemplo de esto último puede citarse la encomienda a la Generalidad de Cataluña de la gestión de la tramitación de los expedientes de instalaciones eléctricas cuya resolución corresponda a la Administración del Estado. Encomienda formalizada en el Convenio de 29 de junio de 1988.

El ordenamiento jurídico ofrece diversas modalidades de técnicas que pueden dar respuesta a esta necesidad de alterar el ejercicio de las competencias ejecutivas en manos del Estado. Alteración que en algunos casos supondrá romper el techo del artículo 149.1 (cuando se delegue el ejercicio de una competencia ejecutiva estatal contenida en dicho precepto), mientras que en otros casos se tratará de otorgar a la comunidad autónoma el ejercicio de una competencia que el Estado poseía por la aplicación de la cláusula residual del artículo 149.1-3.

IV. La reforma organizativa

El proceso ya culminado de reforma de los estatutos de autonomía y los consiguientes reales decretos de traspasos exigen plantear la necesaria reforma de la Administración periférica del Estado. Dicha reforma se hará aún más necesaria en la medida que se avance por la vía de la federalización de la ejecución, pero en todo caso parece ya inaplazable que se oriente de forma clara la reforma de la estructura territorial de la Administración estatal. La reducción de las competencias ejecutivas del Estado exige avanzar en la reforma de la Administración periférica iniciada en los años 1980.

Esta reforma, más allá de planteamientos nominalistas en relación a la supresión o no de la figura del gobernador civil, debería atender a la realidad de las funciones administrativas que hoy debe llevar a cabo la Administración estatal en el territorio de la comunidad autónoma, para, a la vista de este dato, proponer la estructura organizativa de la Administración periférica. Por ello insistimos en la importancia de la previa delimitación de los respectivos ámbitos de actuación y la puesta a disposición de la Administración competente de los medios necesarios para asumir su cometido.

Sin entrar en detalles muy concretos, las líneas generales de la reforma deberían responder, a nuestro juicio, a los siguientes criterios:

La representación de la Administración estatal en el territorio autonómico, la ostenta el delegado del Gobierno, quien dirige la Administración periférica estatal y la coordina con la Administración del Estado. A nivel provincial se situarán los servicios territoriales de la Administración del Estado, coordinados por un subdelegado que depende jerárquicamente del delegado del Gobierno. En principio, y salvo algunos casos, todos los servicios territoriales se integrarán en la Delegación del Gobierno, y a través de la misma recibirán las directrices políticas.

Se simplifica así la estructura de la Administración periférica, se adecua al modelo de organización territorial, se evita la disparidad de dependencias entre el delegado del Gobierno y el gobernador civil, se concentran las funciones de dirección y coordinación de la Administración periférica en el delegado del Gobierno y su subdelegado, y se permite que en algunos casos la estructura periférica (Delegación o Dirección Provincial) mantenga una relación directa con el departamento ministerial cu-

yas funciones ejecuta (Ministerio de Justicia e Interior y su director provincial, por ejemplo).

Estas líneas generales de reforma coinciden con las propuestas más recientes de reforma normativa en la materia de que tenemos noticia. Me refiero a los borradores de proyecto y proposición de ley elaborados por el PSOE y el Partido Popular. Sin entrar en mayores detalles, lo cierto es que existe una importante coincidencia entre los dos textos, en sus aspectos esenciales, y que ambas propuestas coinciden con lo que acabamos de señalar.

No tenemos, en términos generales, nada que objetar a una reforma que camine por esta senda, orientada a adecuar la estructura de la Administración periférica a la gestión eficaz de las competencias ejecutivas que resten en este nivel de Administración estatal. Como lógica consecuencia, la figura del gobernador civil perdería su esencia política reconvirtiéndose en un puesto propio de alto funcionario (¿subdelegado?) al que se le encomienda la coordinación de la Administración periférica estatal provincial bajo la dirección del delegado del Gobierno.

V. Consideraciones finales: política y administración en la reforma propuesta

Las reflexiones acerca de la reforma de la Administración estatal que hemos esbozado en las páginas anteriores parten, como ya hemos dicho, de una lógica claramente administrativa. Se pretende racionalizar la asignación de competencias ejecutivas haciendo realidad el bloque de constitucionalidad y avanzando ulteriormente en una ejecución federalizante, para posteriormente adecuar la estructura de la Administración periférica estatal al nuevo volumen de competencias.

Esta lógica no puede olvidar, sin embargo, dos datos de claro contenido político.

En relación a la asignación de competencias ejecutivas a las comunidades autónomas debe reconocerse que de este modo se produce una fractura entre el ente que adopta la decisión política y el encargado de llevarla a efecto. Aquí no estamos hablando de una simple distinción de cometidos dentro de un mismo ente territorial. No importa sólo la distinción entre tipos de funciones, pues es determinante el hecho de que las funciones ejecutivas pasan a ejercerse por una Administración distinta de la que adoptó la norma que contiene la decisión política.

El Estado puede reservarse la fijación de objetivos, la planificación y coordinación a través del ejercicio de su poder normativo, pero pierde la facultad de dirección política. Quien ejecutará «su norma» es la Administración autonómica, un aparato servicial de otro gobierno (siendo indiferente en principio en este nivel de discurso el color político de los diferentes gobiernos).

Este proceso de ejecución no es neutro (en realidad ni siquiera en el caso de competencias regladas), y en consecuencia se plantean los problemas de cómo garantizar la unidad en los procesos de ejecución. En los casos de competencias delegadas, el ordenamiento ofrece más instrumentos jurídicos para conseguir esta unidad en la aplicación de la norma, pero en todo caso los problemas existen.

Por otro lado, el detentar la competencia ejecutiva es siempre una fuente de poder político esencial. El ciudadano conoce y valora a quién le resuelve el expediente, quién inaugura la plaza pública o quién le otorga la subvención. Desconoce a quién elaboró la norma, planificó o negoció los fondos con la Comisión europea.

La resistencia a utilizar los mecanismos descentralizadores y avanzar hacia una racionalización administrativa pueden encontrar explicación en lo que acaba de exponerse. Cada Gobierno quiere su aparato ejecutor y desconfía de otra Administración. Las técnicas jurídicas para descentralizar existen, y las llamadas a su puesta en práctica también. Pero las vías que ofrece el ordenamiento continúan sin ser muy utilizadas (ni por el Estado a favor de las comunidades autónomas ni por éstas últimas a favor de los entes locales).

En cuanto a la reforma orgánica no puede desconocerse la voluntad de todo ente territorial de tener una presencia «física» en todo su territorio. Presencia que no responde a la ejecución de competencias administrativas sino a otras razones (representación, información, etc.). Esto explica seguramente la pervivencia del gobernador civil y la defensa de esta figura así como la creación de órganos similares en las comunidades autónomas. Los delegados territoriales del Gobierno de la Generalidad de Cataluña responden a la misma lógica, y en consecuencia se les atribuyen funciones de representación, protocolo, información y comunicación.

En definitiva, existe otra lógica diversa a la administrativa que no puede desconocerse en el momento de llevarse a efecto una propuesta basada en criterios de racionalidad administrativa. Lógica que, a nuestro juicio, no debería impedir que se avanzara en la línea de una mayor racionalidad de las estructuras administrativas.