

CRÒNICA



ADMINISTRACIÓ ÚNICA, CONSTITUCIÓ I EXPERIÈNCIES COMPARADES*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Professor titular de Dret administratiu.
Director de l'Escola Gallega d'Administració Pública

I. Introducció

El model autonòmic que ha dissenyat la nostra Constitució és un model flexible que, dins dels paràmetres i objectius constitucionals, té un caràcter obert innegable perquè, a poc a poc, vagi satisfent les aspiracions socials i polítiques del poble espanyol.

El model d'Administració que defineix la Constitució és un model que es dedueix del model d'Estat previst a la nostra norma fonamental i que està determinat per l'esquema de distribució de competències entre l'Estat i els diversos ens territorials.

No podem oblidar que les comunitats autònomes són Estat i que els interessos generals s'operen tant per mitjà de l'Administració estatal com de l'autonòmica o local. Per això, no ha d'estranyar que hagi començat un debat públic en el nostre país sobre el que s'ha anomenat Administració única. És una fórmula que ens sembla francament encertada i que, en definitiva, implica que cada administració territorial ha de ser la que gestioni totes les competències en aquell espai físic.

El federalisme d'execució que regna a Alemanya ha solucionat la qüestió de les funcions d'execució de les lleis del *Bund* en establir-ne com a regla general la titularitat per als *länder* com a ens encarregats de l'execució de les lleis federals. El sistema espanyol és diferent però permet aprofundir en aquella frase feliç d'Administració única per mitjà de la tècnica de les lleis orgàniques de transferència o delegació. El precepte en qüestió desplega la seva virtualitat operativa com a element de suport d'una nova manera d'entendre les relacions Estat-comunitats autònomes-ens locals. Es tracta de treure tot el partit que té el precepte, que no és poc, amb la intenció d'augmentar el protagonisme de l'administració territorial sobre el mateix territori, sense ignorar, és clar, que es tracta de transferir o delegar funcions que corresponen a matèries de titularitat estatal i que, per tant, la seva funcionalitat resideix en l'àmbit de les competències anomenades d'execució.

II. Notes sobre l'evolució legislativa de l'article 150.2 CE

Com ja se sap, l'avantprojecte de Constitució va disposar en el paràgraf primer de l'article 139 el que segueix:

* Text del curs de doctorat impartit per l'autor a la Facultat de Dret de la Universitat de La Corunya durant el curs 1991/92, en el qual s'han recollit els materials elaborats pel professor associat de Dret administratiu d'aquesta Universitat Àngel Fenor Cornide-Quiroga per al desenvolupament del curs.

«Es pot autoritzar per llei l'assumpció per part del territori autònom de la gestió o execució dels serveis i funcions administratives que es derivin de les competències que corresponen a l'Estat d'acord amb la relació precedent».

Amb més rigor, l'article 143 de l'Informe de la Ponència, sobre aquesta mateixa matèria, va remarcar:

«L'Estat pot delegar en les comunitats autònomes per mitjà de llei orgànica i amb la sol·licitud prèvia de les comunitats autònomes l'execució de funcions de titularitat estatal. La llei ha de preveure en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers, com també els tipus de control que es reserva l'Estat».

En fi, la redacció ja definitiva procedeix de l'article 144 del text aprovat pel Congrés dels Diputats:

«L'Estat pot transferir o delegar en les comunitats autònomes, mitjançant llei orgànica, facultats corresponents a matèries de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació. La llei ha de preveure en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers, com també els tipus de control que es reserva l'Estat».

L'article 144 de l'Informe de la Ponència té com a antecedent l'article 18 de la Constitució de l'any 1931¹ i, com ja se sap i comentaré més endavant, sembla que es va inspirar, d'alguna manera, en l'article 18 de la Constitució italiana i en l'article 84 de la Llei Fonamental de Bonn. Tanmateix, el que ara interessa deixar clar és que, des del començament, una de les preocupacions que es reflecteixen en el *Diari de Sessions*, és la de precisar l'abast del precepte, que no és altre que la gestió administrativa de matèries de titularitat estatal.² Juntament amb això, convé de recordar que la redacció definitiva del precepte, tal com el coneixem, té molt a veure amb una esmena del diputat Arzalluz en el ple com a conseqüència del plantejament foral. Esmena que va acceptar el grup de la UCD, el portaveu del qual va exposar amb tota claredat l'abast i el sentit darrers del precepte amb aquestes paraules que, pel seu interès, hem de recollir: -

«... l'esmena conté, des del punt de vista de l'organització de l'Estat, millores substantives... En primer lloc, se substitueix l'expressió execució de funcions per la de facultats corresponents a matèries. És obvi que es tracta de permetre que la prestació d'uns serveis administratius determinats de caràcter menor, inclosos en competències exclusives estatals, es facin en col·laboració amb les comunitats autònomes. I això és molt menys important que l'expressió execució de funcions, que, per la mateixa terminologia, és omnicomprendiva... En segon lloc, per tal de deixar clar que es tracta d'una mera tècnica de descentralització administrativa, se suprimeix la petició de les comunitats autònomes que eren en el text del dictamen. Aquí no hi ha, per tant, cap gravetat que les comunitats autònomes obtinguin, per mitjà d'aquest article, cap legitimitat a sol·licitar unes atribucions determinades: serà l'Estat, i en un acte voluntari i lliure, qui pugui utilitzar aquesta mera tècnica descentralitzadora.

»Estem establint una tècnica administrativa de descentralització molt útil per a uns supòsits determinats... És evident que la introducció de la paraula transferir amb

1. Aquest precepte disposava que «totes les matèries que no estiguin explícitament reconegudes a la regió autònoma en el seu Estatut cal considerar-les pròpies de la competència de l'Estat, el qual pot distribuir o transmetre, però, les facultats per mitjà d'una llei».

2. Així, les intervencions dels diputats Licio de la Fuente i Gregorio Peces-Barba.

notes aquestes cauteles no implica un agreujament del precepte, sinó que permet la utilització de tècniques descentralitzadores o juxtaposades, ja que, en tot cas, es tracta d'un acte de sobirania de l'Estat, revocable mitjançant llei orgànica i al marge del problema dels Estatuts, que no tenen res a veure amb la qüestió...».³

De fet, l'origen de la modificació que es va introduir en l'Informe de la Ponència va ser el pacte fruit d'una negociació laboriosa en què el PNB va acceptar de presentar una esmena *in voce* a l'article 144.2 en què s'havia recollit algun plantejament d'una altra esmena *in voce* a la disposició addicional primera relativa al reconeixement dels anomenats drets històrics dels territoris bascos. La finalitat era clara: establir un sistema singular per al País Basc de manera que, llevat de les escasses competències exclusives que es reservaria l'Estat, es disposés d'un règim excepcional.⁴

Doncs bé, el que va passar a l'art. 144 de la Ponència va ser, juntament amb el concepte de delegació, la idea de transferència de facultats, en el sentit del que va exposar el diputat Pérez Llorca, com ja hem indicat, com també la limitació de les matèries intransferibles de manera genèrica i la supressió de la possibilitat de «sol·licitud» de transferència o delegació per part de les comunitats. Iniciativa que, tal com examinarem més endavant, pot procedir de la comunitat autònoma en la mesura que els parlaments autonòmics poden fer arribar al Congrés dels Diputats propostes que aquest pot fer pròpies com a proposició de llei del mateix Congrés. En fi, la introducció del terme «transferència» no sembla que tingui, almenys des de la perspectiva constitucional, un sentit diferent de la delegació. Això no obstant, en el Senat es va plantejar la qüestió de la utilització d'ambdós termes. Així, per exemple, el professor González Seara va indicar que, en definitiva, són transferibles les potestats estatals residuals i les que no contenen competències exclusives, mentre que pel que fa a la delegació, aquí sí que és possible i s'escau que en un moment determinat l'Estat faci delegació d'algunes competències exclusives que, en aquell moment, s'apreciarien segons la circumstància política del moment.⁵

En fi, la gènesi de l'article 150.2 ens permet de fer, a l'efecte sistemàtic, cinc afirmacions que, necessàriament, han de condicionar el règim del precepte esmentat:

1. És possible la delegació o transferència de potestats incardinades en una competència exclusiva.

2. La delegació o transferència, pel fet de respondre a una tècnica organitzativa de l'Estat, d'acord amb el principi de «descentralització» no implica una «alienació de la sobirania», sinó que la tècnica organitzativa es fonamenta en un «acte de sobirania de l'Estat» a què respon el rang i la solemnitat d'una «lleï orgànica».

3. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 116, de 21 de juliol de 1978.

4. Cal recordar que l'esmena a la disposició addicional primera deia que: «L'Estat pot transferir o delegar matèries de la seva competència (...). En cap cas seran transferibles les indicades en els apartats 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11», per la qual cosa només serien competències exclusives de l'Estat: relacions internacionals i regulació de les interregionals, defensa, forces armades i protecció de la població, nacionalitat, ciutadania, immigració, emigració, extradició, dret d'asil i estrangeria, règim duaner, aranzelari i comerç exterior, sistema canviari i monetari, règim de pesos i mesures i fixació de l'hora oficial, ferrocarrils i transports terrestres de l'Estat, navegació aèria, correus i telecomunicacions, cables submarins, abandonament de vaixells i aeronaus i il·luminació de costa i senyals marítims, bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels funcionaris, legislació sobre propietat intel·lectual i industrial, hisenda general i deute de l'Estat, estadística per a fins de l'Estat, cooperació de l'Estat i dels territoris autònoms en matèria de policia criminal i reforma de la Constitució.

5. *Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 116, pàg. 4557 i ss.

3. L'acte de sobirania de l'ens delegant o transferent és enterament voluntari i lliure, i correspon a l'Estat, per mitjà de l'òrgan legislatiu, valorar-ne la procedència i l'oportunitat.

La delegació o transferència pot tenir com a pressupòsit una iniciativa autonòmica prèvia, encara que també es pot operar sense una sol·licitud prèvia de les comunitats autònomes. En aquest cas, la «càrrega» o «obligació» imposada a les comunitats autònomes té com a correlació la transferència dels mitjans financers indispensables.

4. No es pot delegar o transferir la titularitat de la competència estatal exclusiva. Sí que es poden delegar «potestats» o «funcions» incloses en la competència.

En realitat, és irrellevant el nombre més o menys gran de facultats objecte de la delegació o transferència, sempre que els mitjans de control que poden assolir l'oportunitat garanteixin la titularitat efectiva de l'Estat, és a dir, la decisió i responsabilitats últimes.

5. Les facultats delegades tenen, necessàriament, naturalesa executiva: prestació de serveis administratius amb caràcter menor per part de la comunitat autònoma «per compte de» o «en col·laboració» amb l'Estat, el qual, en tot cas, genera la normació substantiva (lleis i reglaments) i dirigeix l'execució autonòmica (supervisió); instruccions executives; control d'oportunitat; etc. Sempre des d'una posició de «supremacia». Certament, amb aquestes cauteles o mitjans de control, no es pot sostenir que l'«administració», «inspecció» o «control» autonòmics sobre les facultats transferibles per la seva naturalesa materialment executiva comportin risc de producció de resultats disgregadors en una matèria que necessita una aplicació uniforme a tot el territori de l'Estat. Una qüestió diferent és la de la viabilitat o oportunitat de la delegació o transferència, segons les exigències organitzatives actuals de l'Estat: evolució del procés autonòmic, possibilitats amb vista a una gestió eficaç per part de la comunitat autònoma i, en definitiva, circumstàncies polítiques del moment, que comporten un judici de mèrit o valor reservat en exclusiva a l'«acte de sobirania de l'Estat».

III. L'execució de competències estatals en el dret comparat

L'anàlisi del repartiment de les competències executives o administratives entre les instàncies centrals i autònomes en els diversos sistemes federals i regionals reflecteix fins a quin punt es pot considerar normal l'execució de les competències de titularitat estatal per part de les administracions autònomes.

Realment hi ha, com ha indicat la millor doctrina (Muñoz Machado), dos sistemes de repartiment de les tasques d'execució en els federalismes i regionalismes comparats.

El primer sistema es fonamenta en el principi que les competències d'execució corresponen a la mateixa instància autora de les normes per executar. És la fórmula que segueix el federalisme nord-americà, el canadenc o l'australià. En realitat, com també passa a Suïssa, la fórmula no es dedueix literalment de la Constitució, sinó del sistema constitucional en conjunt. Així, a Suïssa, tal com ens explica Muñoz Machado, es parteix de la distinció entre administració lliure —la que no té per objecte l'execució directa de les lleis— i la que no ho és. I aquest tipus de tasques, fent ús de la clàusula residual de competències, pertany als cantons sempre que no s'hagin atri-

buït expressament a la Federació. Ara bé, normalment la Constitució limita les seves referències al repartiment de les competències legislatives. En aquest cas s'entén que la Federació també té competències administratives, ja que qui té competència per fer lleis té igualment competència per dictar actes administratius. En el cas italià la vinculació entre competències legislatives i les d'execució és més clar. Així, l'article 117 de la Constitució italiana disposa que s'atribueixen a les regions competències legislatives sobre una llista de matèries específica, mentre que el 118 no deixa cap dubte en indicar que «correspon a la regió la gestió administrativa de les matèries enumerades en l'article anterior». A més, el mateix article 118 estableix que l'Estat, per mitjà de llei, pot delegar en les regions l'exercici d'altres funcions administratives. Aquesta delegació que va ser objecte d'una Llei l'any 1970 i de diversos decrets legislatius el 1972. No obstant això, es pot dir que aquesta primera regulació va ser una mica restrictiva, gairebé temerosa que les funcions delegades possessin en perill el sistema de distribució territorial del poder dissenyat en la Constitució. D'aquí que ja en la Llei del 1975 i en el famós Decret legislatiu —el Decret núm. 116— es va fer una delegació àmplia de funcions administratives a les regions de manera que, almenys en teoria, s'enfortia el paper i la funcionalitat de les regions. Més tard la realitat en va demostrar l'operativitat escassa i va obrir un debat molt important sobre fins a quin punt l'ampliació de competències administratives de les regions pot provocar una pèrdua addicional d'autonomia política pel fet d'anar minant, per mitjà de funcions delegades àmplies, allò que és el contingut natural de l'autonomia política: les competències exclusives.⁶

En fi, en el sistema analitzat executa l'Administració que promulga la llei. Per a això cal que els poders centrals disposin, com és obvi, d'un aparell burocràtic suficient per ampliar les tasques d'execució. Per a això, tal com indica Muñoz Machado, cal que hi hagi òrgans administratius dependents del poder central desplaçats i establerts en el territori dels Estats membres o regions, per aconseguir així una separació neta de responsabilitats; d'aquesta manera les polítiques que corresponen a cada instància de poder es porten a la pràctica gairebé sense cap interferència. Aquest sistema, que té la virtut de la claredat, presenta, tanmateix, tres efectes més aviat negatius. Primer, cal muntar un aparell organitzatiu propi amb les duplicitats que això comporta, renunciant a l'ús de l'organització administrativa pròpia dels ens autònoms que, ben pensat, es podria utilitzar alternativament a les tasques d'execució, encara que sigui aplicant les lleis de la Federació. En segon lloc, es dona un centralisme evident, sobretot si es té en compte que el creixement legislatiu de les federacions modernes comporta un augment proporcional de serveis administratius i una pèrdua de responsabilitats dels estats membres de la Federació. El tercer efecte negatiu és el del cost efectiu d'aquesta operació perquè implica una duplicitat d'instàncies administratives i un creixement continu de serveis federats.

El segon sistema parteix d'un règim de repartiment diferent de les competències legislatives i d'execució. La funció legislativa es verifica en funció del sistema de llista, repartint matèries entre les diverses instàncies de poder en règim d'exclusivitat o de concurrència, i les tasques d'execució es fonamenten en una clàusula general que fa beneficiaris els estats membres de totes les competències d'execució. És el cas

6. E. Argullol, en l'obra col·lectiva *Las competencias de ejecución de la Generalitat en Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1989, pàg. 38 i ss.

alemany⁷ o l'austríac.⁸ A Suïssa, com ja s'ha dit, encara que la regla és que l'autor de la llei també té competències d'execució, la realitat demostra que les lleis federals encomanen als diversos cantons les tasques d'execució. De tota manera, tal com reconeix Muñoz Machado, el sistema no es dona en estat pur, ja que l'experiència ha demostrat que en aquests països també hi ha un aparell administratiu de la Federació de suport a les tasques governamentals que a vegades és francament extens. Al mateix temps, és possible que la mateixa Federació tingui competències d'execució per mitjà d'òrgans propis instal·lats en els estats. Es tracta, com és obvi, de competències que ha d'executar necessàriament la mateixa Federació, encara que, fins i tot en aquests casos,⁹ és possible que la Federació, per mitjà de la delegació, traslladi competències d'execució als estats membres.

En el sistema alemany la regla és que la funció administrativa en bloc (article 83 LFB) es trasllada als estats, que són els competents per executar en el seu territori tant les lleis que elaboren els seus parlaments com les que promulga el Parlament Federal. El sistema implica, com és obvi, una reducció notable de l'aparell burocràtic, ja que la Federació queda «dispensada» de muntar una estructura organitzativa costosíssima en el territori dels estats.

Tal com s'ha dit, la regla és que el *land* assumeixi les tasques d'execució de les lleis del *Bund*. Ara bé, el *land* té competència per regular el procediment administratiu (article 84 LFB) sempre que les lleis federals aprovades pel Consell Federal o *Bundesrat* no disposin una altra cosa. Així, el legislador federal, amb l'aprovació del *Bundesrat*, pot dictar el Dret procedimental per a l'execució de les lleis del *Bund*. Per això, i és important i facilita l'execució, el legislador federal pot i ha d'establir les bases jurídiques d'aquest Dret organitzador o procedimental senzillament per garantir l'homogeneïtat de l'execució de manera que salvaguardi la uniformitat de les condicions de vida a tot el territori federal. Normalment, el que sol passar és que, a la pràctica, la llei federal inclou clàusules processals uniformadores i homogeneïtzadores. Com és obvi, l'autorització necessària del Consell Federal, portaveu dels *länder*, dota de gran pes polític el *Bundesrat*, ja que gairebé tota la legislació federal conté aspectes de dret material, és clar, i de dret procedimental. És a dir, qualsevol llei federal que inclogui disposicions procedimentals ha de ser aprovada pel *Bundesrat* en la seva totalitat, la qual cosa implica que més de la meitat de les lleis del *Bund* requereixen el consentiment del Consell Federal.

Un altre problema derivat del sistema alemany és que l'execució pertany a l'administració del *land*, la qual cosa implica, lògicament, la dosi consegüent de discrecionalitat connatural en l'activitat administrativa que, tanmateix, no comporta, com ja se sap, una llibertat absoluta per a les funcions d'execució. En aquest punt, el paràgraf 3 de l'article 84 de la Llei Fonamental de Bonn preveu de manera clara i coherent que la supervisió del Govern federal sobre l'execució administrativa del *land* es limita a una supervisió jurídica per mitjà del control d'acord amb el Dret de les potestats administratives. Ara bé, com és natural, el *land* en principi decideix àmplia-

7. L'article 83 de la Llei Fonamental de Bonn és ben clar: «Els estats executaran les lleis federals com a matèria pròpia, sempre que aquesta llei fonamental no determini o admeti una altra cosa».

8. L'article 102.1 de la Constitució austríaca diu: «En l'àmbit territorial dels estats exerciran la funció executiva de la Federació, en la mesura que no hi hagi autoritats federals específiques, el governador de l'Estat i les autoritats regionals que hi estan subordinades».

9. Article 85 de la Llei Fonamental de Bonn (LFB).

ment sobre allò que es refereix a l'àmbit de l'oportunitat. En aquest camp no escau supervisió.

Aquest és el model típic d'execució de la Llei del *Bund* per mitjà de l'administració del *land*. Però encara hi ha dues modalitats més, excepcionals en si mateixes, en el sistema alemany.¹⁰ El sistema d'administració delegada o comissionada del *Bund*¹¹ i el règim d'administració federal pròpia.¹²

En el cas de l'article 85, s'ha de dir que s'acompleix per mitjà de l'Administració pròpia del *land* però per delegació o encàrrec del *Bund*. En aquest cas, i a diferència de l'anterior, el *Bund* es reserva no tan sols el control jurídic, sinó també el control d'oportunitat. En aquest cas, el *Bund* pot donar instruccions a l'administració del *land* sobre la manera, per exemple, de prestar el servei. O sobre l'obtenció d'estàndards determinats de qualitat en la prestació dels serveis públics. La qüestió, com es pot comprovar, és ben delicada, sobretot pel que fa als límits d'aquell poder de control. Així, encara és recent un recurs davant el Tribunal Constitucional interposat pel *land* de Renània-Westfàlia contra el *Bund* en un assumpte de Dret nuclear, que és un supòsit paradigmàtic de matèria que es pot delegar als *länder*.

El cas d'administració federal pròpia o per mitjà d'institucions de Dret públic és el supòsit d'excepció. Es tracta de l'execució en matèries com el servei exterior, la defensa federal, ferrocarrils, correus i altres. El problema que planteja aquesta fórmula és el dels límits d'actuació de l'Administració federal com a persona jurídicoprivada.

Com hem dit, la Federació, el *Bund*, pot tenir el seu propi aparell administratiu per a l'execució de les seves tasques. Es distingeix, en aquest sentit, entre l'aparell burocràtic anomenat obligatori, que hi ha d'haver en els casos en què és imposat per la mateixa Constitució, i el facultatiu, si el fet que hi sigui depèn del que disposi una llei concreta segons la llei fonamental. D'altra banda, aquest aparell obligatori o facultatiu pot estar organitzat en règim d'administració directa o en règim d'administració indirecta. Així, en els casos en què hi ha d'haver un aparell burocràtic del *Bund* es distingeix entre serveis que s'han de prestar amb una infraestructura administrativa pròpia o sense infraestructura administrativa. Això que acabem de comentar és excepcional perquè la regla és que les tasques d'execució són pròpies dels *länder*, als quals, tal com hem reconegut, s'ha de delegar o encarregar tasques d'execució pròpies del *Bund*. Doncs bé, la Llei Fonamental de Bonn, amb una preocupació per les qüestions organitzatives, limita l'expansió territorial dels serveis establint, com ja s'ha dit, quins són els que es podran organitzar amb infraestructura administrativa pròpia, la qual cosa comporta una estructura d'òrgans desconcentrats amb serveis en els *länder*. Així, l'article 87 disposa: «Per mitjà d'Administració federal pròpia amb les estructures administratives pròpies es gestiona el servei exterior, l'Administració financera federal, els ferrocarrils federals, els correus federals i la navegació. El paràgraf b) afegeix a aquesta llista l'Administració federal militar, i el paràgraf a) l'Administració de la navegació aèria. A més, el número 3 d'aquest article 87 preveu la utilització de l'Administració indirecta per a uns serveis determinats com ara les institucions de seguretat social, la competència de les quals s'estengui més enllà dels límits d'un Estat. Es tracta, tal com diu Muñoz Machado, de limitar el creixement de l'aparell

10. Vid. P. Lerche, en l'obra col·lectiva cit. *Las competencias de ejecución...*, pàg. 14 i ss.

11. Article 85 LFB.

12. Article 86 LFB.

perifèric estatal per fer l'organització administrativa més transparent i menys costosa i ser conseqüents amb el federalisme anomenat d'execució, que representa la regla general. La qual cosa no vol dir que, com s'ha comentat, en el cas que sigui precís, el *Bund* no pugui emprendre un creixement dels serveis perifèrics; però per a això, cal l'autorització del *Bundesrat*, el pes polític del qual és indubtable en tot el que fa referència al territori.

IV. Transferència i delegació

Els conceptes de transferència i delegació, com se sap, tenen un sentit propi en l'àmbit del Dret públic. Així, segons Bassols i Serrano, resulta que la transferència s'estén a tots els supòsits de trasllat no permanent de les competències d'un òrgan o ens a un altre. Delegació, per la seva banda, és aquella situació en virtut de la qual un subjecte o òrgan d'una persona jurídica exerceix poders que corresponen originàriament a un altre del qual rep a títol derivatiu la legitimitació per actuar corresponent, legitimitació pendent i que perdura en línies generals mentre es mantingui en la voluntat del delegant. Tanmateix, com ja hem comentat, la diferència conceptual entre les dues tècniques organitzatives és irrellevant, ja que el supòsit del 150.2, com per exemple sosté el professor García de Enterría, és de delegació intersubjectiva major (transferència) o menor (delegació). La qual cosa implica, en última instància, col·laboració autonòmica més o menys intensa en l'exercici de funcions de titularitat i responsabilitat estatals.

Tesi que, des d'un altre punt de vista, també defensa el professor Muñoz Machado en considerar que la distinció entre transferència i delegació és quantitativa o de grau. Depèn, en definitiva, de la intensitat més o menys gran dels controls que s'estableixin.

V. Objecte de l'article 150.2

La transferència o delegació de l'article 150.2 CE es refereix, tal com disposa el mateix precepte, a «facultats que corresponen a matèries de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació». Doncs bé, el seguiment de la gènesi d'aquesta disposició constitucional invita a pensar que el contingut propi d'aquestes lleis orgàniques s'ha de referir a facultats administratives incardinades en autèntiques competències exclusives estatals. El problema és la indefinició i la generalitat de la fórmula constitucional. D'una banda, és ben sabut que no va prosperar una esmena que va intentar concretar el contingut del precepte i, d'altra banda, com s'acaba de dir, les intervencions parlamentàries van fer referència a la naturalesa administrativa de les funcions per transferir o delegar. És més, el portaveu del grup que donava suport al Govern va precisar amb tota claredat que l'abast del paràgraf 2n. de l'article 150 CE se circumscriu a la prestació d'uns serveis administratius determinats de caràcter menor englobats en competències exclusives estatals es faci en col·laboració amb les comunitats autònomes.

En tot cas, convé de precisar que l'objecte propi del precepte que comentem ara és la transferència o delegació de facultats de gestió concretes —no de matèries o de

competències plenes — incardinades en competències exclusives, sempre que per mitjà dels mecanismes de control establerts per la llei orgànica *ad hoc* es garanteixin, en tot cas, la «titularitat», els «poders substancials de decisió» i la responsabilitat última a les mans de l'Estat (García de Enterría).

La qüestió que suscita l'objecte de l'article 150.2 és si s'ha de donar alguna significació a la dualitat de conceptes amb què s'inicia: «L'Estat pot transferir o delegar en les comunitats autònomes...». En algun moment s'ha pretès que la transferència seria irrevocable pel fet que la delegació és essencialment irrevocable. La tesi és absurda perquè una transferència irrevocable implicaria una alteració de l'ordre constitucional de competències, la qual cosa és inaccessible a una llei ordinària o orgànica. S'ha de concloure que la distinció manca, doncs, de rellevància veritable, sens perjudici que hi hagi cap singularització menor de diferències, perquè en tot cas, aquest límit constitucional sempre resultarà infranquejable. En tots dos casos es tracta, doncs, d'una delegació intersubjectiva, més o menys gran, segons un tecnicisme ben conegut.

La qüestió més important del precepte és si l'Estat té franquia àmplia per delegar qualsevol de les seves competències. És evident que no. El mateix precepte precisa que la delegació s'ha de referir a matèries «que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació», admetent, doncs, que hi ha algun límit, encara que resti obert. No hi ha problemes per admetre que la possibilitat de delegació s'estén a les competències no exclusives de l'Estat, és a dir, les que no s'inclouen en la llista de l'art. 149.1 de la CE, concretament, doncs, les que li corresponen d'acord amb la clàusula residual de l'art. 149.3. I en les exclusives? Entenem que la indeterminació de l'art. 150.2 pot tenir alguna justificació, tenint en compte:

a) Que el precepte no autoritza a transferir competències o matèries completes, sinó «facultats corresponents a matèries de titularitat estatal», és a dir, aspectes parcials de l'ordenació o la gestió d'una matèria.

b) La indisponibilitat de les competències que la Constitució defineix com a exclusiva de l'Estat resulta del començament de l'art. 149.1.1 i del fet que tal elenc és l'expressió concreta de la unitat indissoluble de la «nació espanyola, pàtria comuna i indivisible» (article 2n.). La separació d'una d'aquestes competències seria, doncs, contrària a aquest principi d'indivisibilitat.

No obstant això, hi ha interpretacions més restrictives sobre l'abast de l'art. 150.2 CE. En efecte, sense tenir en compte algun sector doctrinal extremadament rigorista, que circumscriu la possibilitat de transferència o delegació únicament a les competències estatals residuals de l'art. 149.3 CE amb fonament en el precedent de l'art. 18 de la Constitució de la II República espanyola de l'any 1931 — tesi superada pels antecedents parlamentaris de l'art. 150.2 CE i, també, per la independència d'aquest precepte respecte a l'art. 159.3 CE — cal estudiar la tesi del professor Muñoz Machado, per al qual la distinció entre «transferència» i «delegació» és quantitativa o de grau. Depèn, en definitiva, de la intensitat més o menys gran dels controls que s'estableixin, i és fins i tot irrellevant la circumstància que es transfereixi o no la «titularitat», atès que la transferència pot comportar l'establiment de controls més enèrgics. Per a aquest autor les matèries transferibles o delegables per la seva naturalesa són les potestats estatals remanents de l'art. 149.3 CE i, a més, totes les matèries de l'art. 149.1 CE, en les quals l'atribució exclusiva de competència a l'Estat no és fonament en cap dels valors o principis següents:

a) Unitat i indivisibilitat de la sobirania (art. 1.2 i 2 CE): igualtat de drets i

obligacions; nacionalitat; relacions internacionals; comerç exterior; defensa i forces armades; sistema monetari; etc.

b) Matèries d'interès general pel fet de necessitar una regulació uniforme o un tractament homogeni, o bé per la mateixa insuficiència dimensional de les comunitats autònomes per tal de regular-les satisfactòriament.

Pensem que és possible de legitimar a l'empara del mateix precepte una execució autonòmica merament material de «funcions» o «serveis» administratius inclosos en l'àmbit d'una competència exclusiva estatal, segons els requisits següents:

1r. Subjecció a una legislació estatal i/o supranacional uniformes.

2n. Una revocació eventual de la delegació o transferència davant un exercici no adequat de les potestats delegades.

Evidentment, la delegació o transferència que s'efectuï d'acord amb aquests requisits o condicionaments no comportaria cap lesió o menyscapte de la sobirania, l'homogeneïtat aplicativa o l'interès general, per tal com deixaria intactes la «titularitat», «poders de decisió» i «última responsabilitat» de l'Estat. Es pot interpretar, en definitiva, que l'expressió «transferibles o delegables per la seva naturalesa» de l'art. 150.2 de la CE, es refereix, més que no pas al formalisme constitucional, a la realitat de la situació generada: no són transferibles o delegables facultats o matèries sempre que, en virtut dels instruments de control, no es pugui garantir o assegurar un resultat pràctic uniforme o homogeni en els diversos llocs del territori de l'Estat.

L'article 150.2 de la CE restaria «obert» de tal manera a «descentralitzacions extraestatutàries» eventuais de competències que complementin així les possibilitats polítiques i socials del procés autonòmic en cada moment de la seva evolució. La gènesi parlamentària del precepte corrobora aquest plantejament.

Per tant, es tracta de transferir o delegar no competències o matèries completes, sinó «facultats corresponents a matèries de titularitat estatal». És a dir, aspectes parcials de l'ordenació o de la gestió d'una matèria. Per tant, les matèries de titularitat estatal s'han de buscar, d'una banda, en les competències remanents i residuals del 149.3 i en totes les competències de l'article 149.1 en què l'atribució en exclusivitat de la competència no sigui conseqüència ni de la unitat d'indivisibilitat de la sobirania ni de la regulació uniforme necessària que assegurï un tractament homogeni a tot el territori nacional. Per tant, el contingut de l'article 150.2 es redueix a l'execució purament material de funcions o serveis administratius inclosos en l'àmbit d'una competència estatal exclusiva d'acord amb una legislació estatal que sigui uniforme i que sempre estigui subjecta a una revocació eventual de la competència transferida o delegada.

Pel que fa a la qüestió de les matèries objecte de transferència o delegació, el precepte constitucional és, més aviat, genèric, com ja hem dit. Quines poden ser aquestes facultats corresponents a matèries de titularitat estatal que per la seva pròpia naturalesa són susceptibles de transferència o delegació? En principi, i *sensu contrario*, no poden ser objecte d'aquest article constitucional les matèries en què l'Estat, pel fet de reservar-se'n la titularitat, el poder de decisió i la responsabilitat, no pugui garantir o assegurar-se un resultat pràctic uniforme i homogeni en els diversos llocs del territori de l'Estat. Més concretament, un cert sector doctrinal ha entès que les competències exclusives anomenades absolutes¹³ no són susceptibles de transferència o

13. Nacionalitat, immigració, emigració, estrangeria, dret d'asil, relacions internacionals, defensa i forces armades, Administració de justícia, règim duaner, sistema monetari.

delegació pel seu encadenament evident en l'essència de la unitat i la sobirania de l'Estat i sí que serien objecte de la llei orgànica de referència les competències anomenades exclusives relatives.¹⁴ Tot això tenint en compte que l'article 156.2 CE estableix la possibilitat que les comunitats autònomes actuïn com a delegats o col·laboradors de l'Estat per a la recaptació, la gestió i la liquidació dels recursos tributaris. A més, no es pot oblidar que l'article 152 CE permet que els Estatuts estableixin els supòsits i les maneres de participació de les comunitats autònomes en l'agrupació de les demarcacions judicials del territori. També s'ha de recordar que hi ha un altre criteri per reconèixer la possibilitat de transferència o delegació: la manera d'atribució o, millor, la naturalesa de la funció sobre la matèria en qüestió. De la mateixa manera, en principi no són delegables o transferibles les matèries en què la Constitució no atribueix cap funció a les comunitats autònomes. Així mateix, són susceptibles de la Llei orgànica de l'article 150.2 CE les anomenades competències residuals de l'article 149.3 CE.

En relació amb les competències anomenades exclusives absolutes convé de fer una precisió que comporta la mateixa virtualitat operativa del procés autonòmic que, com s'ha repetit tants cops, és un procés obert en el qual cada vegada, en una manifestació de maduresa i sentit de responsabilitat, han de ser més grans els supòsits d'exercici concurrent de funcions sobre una mateixa matèria per part d'administracions públiques diferents. Ens referim, és clar, al fet que ens sembla possible que es pugui predicar l'existència de competències tan «superexclusives» que no admetin una col·laboració més o menys parcial, mai referida, és clar, a la titularitat o responsabilitat, sinó a la gestió tal com es posa de manifest constantment en els sistemes federals i regionals moderns.¹⁵ Per això, es pot dir que no hi ha matèries indelegables en si mateixes susceptibles d'enumerar-se en una llista. Més aviat totes admeten, en principi, la possibilitat d'una col·laboració autonòmica que, repetim, no afecti la titularitat i la responsabilitat última de l'Estat sobre la mateixa. En fi, el caràcter genèric i indeterminat de l'article 150.2, pel que fa al contingut, es refereix al fet que les possibilitats de col·laboració són obertes i indeterminades de manera que la «naturalesa» de la mesura de col·laboració s'ha de jutjar en la mesura que l'Estat es reservi la titularitat remanent i el manteniment dels poders substancials de decisió i responsabilitat. Aquests són els elements, en definitiva, que defineixen la «naturalesa» de les funcions que, en aquests casos, puguin efectuar les comunitats autònomes en aquesta matèria.

Per acabar aquest epígraf, convé cridar l'atenció sobre els tres tipus de lleis orgàniques de l'article 150.2 CE. En concret, segons el professor García de Enterría, hi ha un model ampli en què es pot incloure una llista àmplia de facultats. En segon lloc, tindriem l'esquema seguit en la LOTRACA i en la LOTRAVA, en què la transferència i la delegació són genèriques i s'inclouen potestats legislatives amb la finalitat

14. Sanitat exterior, marina mercant i emmagatzemament de vaixells, il·luminació de costes i senyals marítims, ports d'interès general, aeroports d'interès general, control de l'espai aeri, trànsit i transport aeri, servei meteorològic, matriculació d'aeronaus, ferrocarrils, obres públiques, règim de producció, comerç, tinença i dipòsit d'armes i explosius, estadística per a fins estatals i autorització per a la convocatòria de consultes populars.

15. Així, els convenis interfronterers entre ens territorials de diversos estats, l'execució de tractats internacionals, les fórmules de col·laboració territorial amb les forces armades, l'articulació com a auxiliars de les policies autònomes.

que les Canàries i València tinguessin des del primer moment el màxim sostre competencial. I, en tercer lloc, hi hauria el model sectorial, en què la llei orgànica es refereix a una matèria concreta. És el cas de la Llei 5/1987, de 30 de juliol, per la qual es van transferir facultats de l'Estat a les comunitats autònomes en relació amb el transport per carretera i per cable.¹⁶

En el primer cas, lleis de contingut ampli, es dóna una mena d'ordenació competencial per mitjà de la distribució territorial de facultats d'execució corresponents a matèries de titularitat estatal. El professor García de Enterría és de l'opinió que són més eficaces les lleis sectorials perquè impliquen una via d'ampliació competencial en permetre d'inserir l'actuació autonòmica en un marc objectiu d'ordenació dels serveis.¹⁷ En aquests casos —cal negociar el contingut sectorial servei per servei— s'acosta al model de federalisme cooperatiu perquè l'Estat es reserva el mínim imprescindible que garanteixi la titularitat i la responsabilitat última de la matèria.

VI. Intervenció de la comunitat autònoma

La delegació o la transferència per llei orgànica és, com ja ha quedat clar, un acte de sobirania de l'Estat. Per això, el procediment legislatiu s'inicia i culmina en el Congrés dels Diputats. Això no obstant, s'ha de dir que a l'empara de la iniciativa legislativa autonòmica,¹⁸ que té caràcter públic i estatal, les comunitats autònomes poden interessar del Congrés dels Diputats la producció de lleis sobre qualsevol tipus de matèries, tant si són d'interès directe per a la comunitat autònoma, com si són d'interès general de l'Estat.

La possibilitat encaixa, des de la perspectiva institucional, en la participació i la col·laboració de les comunitats autònomes en l'elaboració de la política legislativa de l'Estat, l'objecte del qual no està subjecte més que als límits que han d'observar les Corts Generals en la seva iniciativa parlamentària.¹⁹ Per això, la matèria d'una llei orgànica de delegació i/o transferències de l'article 150.2 de la CE, encaixa perfectament en la iniciativa legislativa autonòmica.

Ara bé, convé de precisar que la facultat d'iniciativa recau en el Parlament autonòmic i s'ha de concretar en un acord adoptat pel ple de la Cambra.

Aleshores, quines funcions tenen els governs autonòmics en aquesta matèria? Poden proposar al Parlament que adopti una proposta legislativa perquè es remeti a la mesa del Congrés dels Diputats. Es tracta, per tant, d'una sol·licitud de l'executiu autonòmic al parlament autonòmic perquè la cambra adopti un acord en el ple sobre l'exercici de la iniciativa legislativa. La sol·licitud del Govern s'hauria de tramitar com un projecte de llei en la cambra autonòmica i, per tant, se subjecta a esmenes possibles, devolució i altres vicissituds pròpies del procediment legislatiu parlamentari. Un cop s'hagi adoptat acord del ple, aleshores s'integra formalment com a proposició de llei en el Congrés dels Diputats, i una cop s'ha pres en consideració, deixa de ser iniciativa autonòmica i esdevé proposició de llei pròpia del mateix Congrés dels Diputats.

16. E. García de Enterría.

17. *Ibidem*.

18. Articles 87.2 CE i 10. 1.f i 36 de l'EAG.

19. Articles 131.2 i 134 de la CE.

L'única especialitat del procediment descrit es troba en el que disposa l'article 127 del Reglament del Congrés dels Diputats ja que, en aquests casos, la defensa de la proposició en el tràmit de presa de consideració correspondrà a una delegació de la Cambra.

VII. Abast material de la transferència o delegació

Sens perjudici del que expressament i concretament estableixi, si s'escau, la Llei Orgànica sobre les «facultats corresponents a matèries de titularitat estatal» objecte de transferència i/o delegació, interessa de precisar que les facultats esmentades se subsumin, sempre sens perjudici d'una revocació eventual, en l'últim incís del paràgraf 5è. de l'article 29 de l'Estatut gallec en disposar:

«Correspon a la Comunitat Autònoma gallega l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents:

»Les matèries restants que s'atribueixen en aquest Estatut expressament com a competència d'execució i les que amb aquest caràcter i per mitjà de llei orgànica siguin transferides per l'Estat».

Per aquest motiu, sens perjudici de la revocació eventual de la transferència o delegació, el seu contingut material, pel fet de gestionar-lo la comunitat autònoma, ha de ser integrat, amb els mitjans materials i personals, en la mateixa Administració autònoma que és, en definitiva, la titular de les competències d'execució corresponents a aquestes facultats objecte de transferència i/o delegació mentre aquesta operació sigui vigent.

Ja hem indicat que la diferència entre transferència i delegació rau únicament en la intensitat més o menys gran dels instruments de control que es reservi l'Estat. Per això, és aplicable el precepte estatutari esmentat a la integritat de possibilitats de l'article 150.2 de la CE. En fi, d'aquesta manera, d'acord amb el que disposa l'article 37 de l'Estatut gallec, correspondria a l'Estat, en aquests casos, la normació substantiva íntegra (lleis i reglaments), mentre que la comunitat autònoma s'hauria de limitar a la gestió subordinada (Administració i Inspecció) amb l'única possibilitat, segons el nostre parer, de dictar normes sobre «organització dels serveis» (reglaments organitzatius). Normes que són de caràcter intern o domèstic, expressives d'una facultat de mera «autoorganització» i que no poden contenir cap mena de regulació substantiva, ni directa ni indirecta, sobre les facultats que, si s'escau, siguin objecte de transferència i/o delegació. A més, com comentarem més endavant, la inspecció autònoma dels serveis no exclou, ni molt menys, una supervisió estatal per mitjà d'una alta inspecció.

VIII. La transferència de mitjans financers

L'article 150.2 CE disposa en la seva part final que «la llei ha de preveure en cada cas la transferència corresponent de mitjans financers...». La regla, per tant, és que el contingut de la Llei Orgànica estableixi l'abast d'aquests mitjans financers com a compensació per la causa que assumeix la comunitat autònoma. Pensem que el supòsit normal en què es pensava era el d'un acte de sobirania de l'Estat, merament voluntari,

lliure i adaptable, al marge de la voluntat de la comunitat autònoma. Per això, normalment la transferència o delegació es durà a terme davant exigències organitzatives de l'Estat. Els mitjans financers són necessaris en concepte de compensació per la càrrega que assumeix la comunitat autònoma.²⁰ En aquest supòsit és inqüestionable el caràcter imperatiu de la transferència de mitjans financers.

Ara bé, l'acte de sobirania de l'Estat té com a precedent una «iniciativa autonòmica prèvia» que estima suficients els mitjans propis de competències anàlogues, ja assumides en el seu estatut i objecte de «traspàs» previ. Per això és obligat concloure que, pel fet de no ser apreciable una «càrrega» connexa a la «delegació» o «transferència», no resulta obligada la transferència de mitjans financers.

Les competències «delegables» o «transferibles», en aquest supòsit, es consideren com una «addició» mera o «complement» que no altera substancialment el règim financer de la competència estatutària, que li serveix de suport o fonament. En aquest cas, certament, una mateixa organització autonòmica exerciria, sense necessitat d'especialització funcional i estructural, les facultats de vigilància, control i administració de les facultats transferides o delegades.

Ara bé, aquesta possibilitat requereix una valoració de l'eficàcia administrativa eventual de l'organització oferta per la comunitat autònoma. D'aquesta manera, independentment d'una renúncia autonòmica, l'acte de sobirania de l'Estat pot imposar la necessitat d'aquests mitjans financers i, així mateix, una especialització orgànica i funcional, en cas que consideri insuficients o no adequats per a la prestació dels serveis transferits els mitjans oferts per la comunitat autònoma.

IX. Controls aplicables i límits

El control mínim i irrenunciable que estableix l'apartat b) de l'art. 153 de la CE (control de l'activitat autonòmica delegada pel Govern, amb dictamen previ del Consell d'Estat) és un control, sens dubte, exigible en el cas de delegació o transferència.

Aquest límit és aplicable amb caràcter general, si bé tindrà rellevància notòria per al control dels reglaments organitzatius que, si s'escau, dicti la comunitat autònoma. Independentment del que hem exposat, la Llei Orgànica de delegació o transferència pot reservar a l'Estat les potestats següents:

1a. Supervisió per mitjà de l'alta inspecció.²¹

2a. Normes reglamentàries de caràcter directiu per tal d'orientar l'execució autonòmica.

3a. Instruccions o circulars de naturalesa immediatament executiva. Aquest pot ser el vehicle del control de mèrit o oportunitat sobre l'exercici de les funcions delegades o transferides.²²

4a. Imposició de mecanismes de coordinació. Es poden subsumir i/o connectar amb el poder de supervisió.²³

5a. Previsió dels supòsits de revocació de la delegació o transferència per mitjà de llei orgànica d'imperi contrari.

20. Així, les STC de maig de l'any 1982.

21. *Vid.* STC 6/1982, 32/1982 i 42/1983.

22. *Vid.* STC de 20 d'abril de 1983.

23. *Vid.* STC 32/1983.

6a. Exigència d'informacions i/o de dades estadístiques amb subministrament obligatori per part de la comunitat autònoma.

El límit de control estatal únicament està determinat per la necessitat de respectar l'autoorganització dels serveis objecte de delegació, que competeix a la comunitat autònoma dins dels «termes» o del «marc» que estableixi la llei orgànica delegant.

En fi, es tracta dels controls que la Llei Fonamental de Bonn reserva al *Bund* en cas d'execució per mitjà de les autoritats del *land* per encàrrec o delegació, perquè —ja va quedar clar— no es controla jurídicament l'exercici de les facultats d'execució sinó que també es dona un control polític en la mesura que l'Estat és el titular de la competència i el responsable últim de la gestió.

X. Reflexió conclusiva

Per acabar, pensem que pot ser interessant de recordar que el sentit últim de la delegació o transferència de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal no és cap altre sinó evitar la proliferació excessiva de l'Administració perifèrica de l'Estat, fer visible el principi d'Administració única, evitar duplicitats en els aparells administratius central i autonòmics i aprofundir en el principi de col·laboració entre l'Administració estatal i les autonòmiques.

Concretament, de l'estudi de l'article 150.2 es poden extraure les conclusions següents:

1a. La iniciativa legislativa autonòmica requereix acord del ple del Parlament de Galícia. Aquesta iniciativa, que no implica cap dret de la Comunitat Autònoma a la delegació o transferència, es concreta en una proposició de llei del Congrés dels Diputats, si es pren en consideració després del tràmit oportú davant la Cambra legislativa estatal.

2a. La delegació o la transferència és un acte de sobirania de l'Estat, que adopta el rang i la solemnitat de llei orgànica.

3a. Encara que hi hagi opinions doctrinals divergents, també s'han d'indicar precedents parlamentaris i doctrina científica proclius a la possibilitat d'una descentralització administrativa de serveis administratius menors vinculats a l'àmbit de competències estatals exclusives, sempre que la Llei Orgànica de delegació o transferència imposi a la Comunitat Autònoma els controls necessaris amb vista al manteniment real i efectiu de la titularitat, la decisió i la responsabilitat en l'Estat.

4a. Amb la precisió de la reserva estatal dels controls necessaris i adequats a la realitat de les facultats executives delegades, els mateixos sectors doctrinals i els precedents parlamentaris convergeixen en el caràcter «intransferible» o «indelegable» de la competència. La delegació (o, si s'escau, la transferència) s'ha de referir en tot cas a «facultats» compreses en la «competència». El *quantum* de les «facultats» delegades o transferides no és rellevant amb vista a la procedència o no de la delegació o transferència, sempre que els controls establerts comportin el manteniment efectiu en l'Estat de la titularitat competencial.

5a. És renunciabile per la Comunitat Autònoma la transferència de mitjans financers, llevat que, en tot cas, la llei orgànica de delegació en determini la necessitat quan estimi que hi ha una «càrrega» financera connexa a la delegació o transferència,

entre d'altres supòsits, davant una valoració inadequada de la hipòtesi descentralitzadora per la iniciativa autonòmica prèvia.

6a. La subjecció a un marc estatal planificador no constitueix un instrument de control, sinó de coordinació i/o cooperació, i és insuficient a l'efecte de la reserva estatal que imposa l'art. 150.2 de la CE.

7a. L'oportunitat o no oportunitat de la delegació o transferència constitueix un judici de valor que es troba a la base o fonament mateix de l'acte estatal de sobirania, per la qual cosa aquest acte significa, en definitiva, una decisió fonamental relativa a l'organització i la distribució bàsica del poder de l'Estat com a conjunt o estructura global.

El model d'Administració que va dissenyar la nostra Constitució ha de partir del fet indubtable que les mateixes administracions públiques són, tal com diu Muñoz Machado, la part més pròxima i visible per al ciutadà de l'aparell públic. I actualment sembla que és exigible un funcionament i una prestació de serveis públics de qualitat. Això ha de portar a cercar fórmules organitzatives raonables dins del marc constitucional. Per això no sembla desproporcionat, sinó més aviat una conseqüència del marc constitucional, ja que no oblidem que la Constitució va voler un sistema obert pel que fa a la distribució territorial del poder perquè es tregui tot el suc, que no és poc, a la idea d'Administració única. Una frase, per cert, molt encertada, que amaga quelcom que és a les mateixes entranyes de la Constitució i que es redueix a afirmar sense cap pal·liatiu la dimensió territorial com a àmbit propi per a l'exercici de les competències. És a dir, a cada autonomia, una administració i només una. Això no vol dir que no hi hagi altres administracions en el territori. No, vol dir que l'administració «mestressa» del territori ha d'acomplir les seves competències i executar, per delegació o transferència, les que corresponguin a altres administracions que tinguessin responsabilitats per complir necessàriament en territori aliè. El raonament també s'aplica, per descomptat, a l'Administració local, de manera que l'Estat i les comunitats autònomes han de lliurar a les corporacions locals la competència dels assumptes que s'han de gestionar des de les seves demarcacions.

Les tendències del «Dret comparat» assenyalades són susceptibles de ser traslladades a l'àmbit del Dret constitucional espanyol, si es tenen presents les possibilitats i els principis organitzatius que conté la Constitució espanyola, molt similars als apuntats:

1r. La tendència de l'art. 149.1 CE, màxim sostre competencial possible de les comunitats autònomes de primer grau (art. 151 CE), a permetre la participació executiva de les comunitats autònomes en «sectors» o matèries que són objecte de competències estatals exclusives.

2n. La previsió en el mateix article 149.1 CE de fórmules de planificació, coordinació i cooperació, com també d'alta inspecció estatal, que permeten garantir l'execució autonòmica descentralitzada de les mateixes matèries o sectors sense detriment paral·lel de la supervisió estatal en nom de la consecució de criteris unitaris —article 2 CE— en l'exercici competencial autonòmic.

3r. El criteri general que formula l'art. 103 CE, paral·lel al de coordinació, descentralitzador a la seu d'organització de l'Administració pública, que, a més, es formula com a pròxim al d'eficàcia. Aquest, al seu torn, exigeix una aproximació més gran de la gestió als ciutadans.

4t. La figura del delegat del Govern (art. 154 CE) com a única garantia institucional de l'existència d'una Administració perifèrica estatal en el territori de la comunitat autònoma. Aquesta figura, dirigida essencialment a finalitats de supervisió, coordinació i cooperació, pot assumir les funcions estatals «residuals» i exercir les tasques pròpies dels «comissionats» en els sistemes federals.

5è. La figura del president de la comunitat autònoma com a representant ordinari de l'Estat en el territori de la comunitat autònoma. Com se sap, el president representa l'Estat-institució dins de la comunitat autònoma, perquè, precisament, aquesta està cridada per part de l'ordenament constitucional i estatutari a una missió possible d'execució de tasques estatals com a competència pròpia. Aquesta qualificació del president de la comunitat autònoma indica el caràcter o la naturalesa estatal de la comunitat autònoma com a institució i, per això mateix, a una organització possible de les tasques d'execució de la mateixa legislació estatal —que «atrauen» a l'àmbit autòndmic les estructures administratives necessàries per al seu exercici— de conformitat amb models d'administració indirecta.

D'altra banda, pensem que l'article 149.1 de la CE permet una formulació de la regla general d'«Administració única» en el territori autòndmic per mitjà de la previsió de matèries de competència exclusiva estatal en els quals és possible una execució autòndmica. Concretament, es poden esmentar les següents:

- 1a. Laboral (1-7a.).
- 2a. Propietat intel·lectual i industrial (1-9a.).
- 3a. Seguretat Social (1-17a.).
- 4a. Ordenació del sector pesquer (1-19a.).
- 5a. Medi ambient (1-23a.).
- 6a. Mines i energia (1-25a.).
- 7a. Mitjans de comunicació social (1-27a.).
- 8a. Cultura i patrimoni artístic (1-28a.).
- 9a. Seguretat pública (1-29a.).

A més, és normal l'execució autòndmica de la legislació estatal en totes les matèries no reservades per l'art. 149.1 de la CE per a un abast ple de l'exclusivitat de l'Estat (funció legislativa i executiva). Aquesta plenitud i exclusivitat estatals sobre una matèria o sector exclouen la participació executiva autòndmica, com succeeix amb els números 2n., 3r., 4r., 5è., 10è., 11è., 14è., 16è., 19è., 20è., 21è., 22è. i 32è. del paràgraf 1r. del mateix article. Ara bé, fora d'aquests supòsits d'excepció, l'art. 149.1 utilitza la mateixa tècnica alemanya i austríaca de permetre l'execució autòndmica en matèria de titularitat legislativa estatal exclusiva i comporta conseqüències anàlogues a les de la clàusula general d'execució autòndmica d'assumptes federals amb potestat pròpia.

D'això també es deriva una conseqüència organitzativa important, com ja hem indicat, amb vista al model d'Administració: és possible una reducció dels serveis estatals perifèrics en els sectors en què l'art. 149.1 de la CE atribueix a l'Administració general de l'Estat una reserva d'execució, ja que en els altres casos, que són més nombrosos, l'organització administrativa que es vincula a les funcions executives beneficia la Comunitat Autònoma.

A la mateixa conclusió condueixen els paràgrafs 2n. i 3r. de l'article 37 de l'Est-

tut d'Autonomia per a Galícia, el qual «reserva» a la Comunitat Autònoma l'«administració» —entre d'altres facultats— en tots els casos de concurrència o compartició de competències entre l'Estat i la mateixa Comunitat pel que fa a la legislació o pel que fa al desplegament i l'execució de bases.

En definitiva, de la mateixa manera que en els sistemes federals. La regla federal d'execució autonòmica, reforçada pel principi de descentralització de l'article 103 de la CE, és plenament congruent amb una disminució de la presència estatal perifèrica —garantida pel delegat del Govern— i amb l'única creació per part de la Comunitat Autònoma de totes les estructures administratives en els àmbits que a Galícia li reserven les funcions executives. Aquest plantejament, al seu torn, és determinant del caràcter residual dels serveis perifèrics de l'Estat en el territori autonòmic, perquè les «reserves d'execució estatal» no abasten blocs orgànics de matèries o sectors complets d'una institució, sinó, en exclusiva, aspectes fragmentaris d'una matèria o sector, que es poden organitzar sota la dependència del delegat del Govern.

La conseqüència organitzativa que s'assenyala està, a més, corroborada pel principi d'eficàcia (art. 103 de la CE) i pel d'eficiència de la despesa pública. Evidentment, a aquests principis s'oposa la panoràmica actual de l'Administració en la «perifèria» que genera disfuncions i duplicitats indubtables, com ara comentem:

A) Existència d'una Administració provincial de l'Estat, no vertebrada per un principi rector efectiu dels governs civils sobre les direccions provincials dependents dels diversos departaments ministerials, malgrat que, formalment, els art. 21 i 22 de la Llei vigent del procés autonòmic de l'any 1983, disposen la conversió dels serveis perifèrics en seccions sota la direcció dels governs civils. Això perquè, indubtablement, no responen a una gestió global sobre una matèria o sector, impossible en consideració als criteris organitzatius exposats i al buidament progressiu i efectiu de funcions de les estructures estatals perifèriques com a resultat del procés de traspàs per part del mateix Estat dels mitjans de tot tipus que es troben en l'àmbit de les competències assumides per la comunitat autònoma en virtut del seu Estatut.

B) Situació de l'Administració regional de l'Estat (delegat del Govern), merament «juxtaposada» a l'Administració provincial heretada, sense que hi hagi un principi rector efectiu del delegat del Govern sobre els governadors civils (no n'és el superior jeràrquic, sinó un mer «coordinador» des d'una posició de supremàcia ambígua), ni tampoc sobre nous òrgans regionals de l'Estat «desplaçats», com ara el cas de la Direcció Comissionada de Sanitat, o de l'Alta Inspecció Educativa, malgrat que aquests òrgans responen a funcions de «coordinació» i/o «supervisió estatal» sobre la comunitat autònoma, i n'estan impregnats, en la hipòtesi de les funcions que l'art. 154 de la CE atribueix al delegat del Govern.

C) Una Administració local provincial (diputacions), les competències i projecció general de les quals, especialment pel que fa a «Plans d'Obres i Serveis», interfereixen el camp de les competències exclusives de la comunitat autònoma (art. 27 EAG) en els diversos sectors de l'acció pública.

D) En fi, una Administració perifèrica autonòmica, de projecció territorial provincial.

En definitiva, el model d'Administració actual, lluny d'haver-se adaptat al criteri organitzatiu descentralitzador dels art. 149.1, 103 i 154 de la CE, de conformitat amb les solucions del Dret comparat —que la nostra Constitució també habilita—, s'ha caracteritzat per una superposició de les noves estructures (comunitats autònomes i delegat del Govern) a les que ja hi havia en virtut de l'ordenament pre-constitucional (governadors i diputats) sense que s'hi hagi efectuat cap reforma administrativa adreçada a l'adaptació del model o planta de les administracions públiques als criteris constitucionals abans esmentats:

1) Redimensionament de les «funcions d'execució», tot traslladant-les a l'àmbit executiu autonòmic, tal com vol l'art. 149.1 de la CE amb relació a l'art. 103.

2) Reforma de l'Administració perifèrica de l'Estat per adaptar-la a la nova figura del delegat del Govern i a la mateixa realitat del caràcter excepcional de les reserves d'execució estatal en l'art. 149.1 de la CE, que deixen entreveure el caràcter «fragmentari» o «residual» de la presència estatal amb una «estructura organitzativa» pròpia en l'àmbit perifèric.

3) Instrumentació de fórmules de cooperació i coordinació i de mecanismes de supervisió, com a exigència lògica del principi d'unitat (art. 2n. de la CE) en una descentralització política i administrativa paral·lela requerida pel principi d'autonomia (art. 2n.).

Aquestes fórmules, a les quals serveix en essència la figura del delegat del Govern (art. 154 de la CE), constitueixen l'equilibri entre la separació orgànica postulada per l'execució autonòmica i les exigències de síntesi funcional de l'exercici competencial dels diversos sectors administratius, tal com requereix el principi d'unitat.

Sota aquests pressupòsits, semblen òbvies les reflexions següents:

A) L'art. 149.1 de la CE, unit al principi de descentralització (art. 103.1 de la CE) i a la decisió constitucional bàsica de constituir el delegat del Govern com a «suport estructural essencial de l'Administració perifèrica de l'Estat» (art. 154 de la CE), no permet la creació de serveis o òrgans dotats de competències generals en els àmbits «provincial» o «regional». Aquesta conseqüència retallaria l'abast de l'interès autonòmic (art. 137 de la CE), font de l'assumpció de qualsevol acció pública amb projecció territorial rellevant o predominant en l'àmbit de la comunitat autònoma. L'interès de la comunitat autònoma és, d'altra banda, la veritable pedra angular de l'organització territorial de l'Estat, que serveix de rúbrica a l'esmentat article 137 i a tot el títol VIII de la CE.

B) Circumscripció de l'Administració perifèrica de l'Estat a la gestió de serveis especials derivats de les reserves estatals d'execució atribuïdes expressament per l'art. 149.1 de la CE, amb dependència orgànica i funcional paral·lela dels serveis especials esmentats de la Delegació del Govern. No obstant això, cal fer una puntualització important, que enllaça la qüestió de l'art. 149.1 de la CE amb la transferència o delegació de l'art. 150.2 de la CE. És a dir, l'art. 150.2 autoritza perquè l'Estat «transfereixi» o «delegui» en les comunitats autònomes, d'acord amb la tècnica de l'Administració indirecta, les facultats de gestió en les matèries que l'art. 149.1 reté per a l'execució per part de l'Estat. La transferència o delegació, pel fet de versar sobre els aspectes fragmentaris que l'Estat pot organitzar mitjançant el «desplaçament d'un aparell administratiu perifèric», reforça les possibilitats de la regla d'una Administració autònoma en cada àmbit territorial. Només aquest redimensionament de l'Estat i

de la comunitat autònoma, que abasta facultats, funcions i potestats incloses en títols de competència —no alienacions de les competències pròpies, constitucionalment impossible— permetrà, d'altra banda, com a qüestió prèvia, un replantejament de la posició de la comunitat autònoma pel que fa a les corporacions locals del seu territori, com també la conversió de molts òrgans centrals de l'Estat en estructures de programació, planificació i de preparació de la legislació estatal «bàsica» o «global» sobre un sector, d'acord amb l'ordenament constitucional.

C) Vegem les matèries o els sectors de l'acció pública on pot operar l'execució i l'«Administració única autonòmica» consegüent. D'acord amb l'art. 149.1 i l'art. 150.2 de la CE, el marc és el de l'execució de competències assumides en l'Estatut, afegida a una execució atribuïda per via de transferència o delegació de la «gestió» impregnada de competències estatals exclusives. És a dir:

- Sanitat.
- Gestió de plans o programes econòmics.
- Seguretat Social.
- Infraestructures de comunicació.
- Medi ambient i aprofitament de recursos naturals (aigües, forests, aprofitaments forestals, mines, vies pecuàries i energia).
- Infraestructures de comunicació (ferrocarrils i transports).
- Obres públiques i transport.
- Patrimoni històrico-artístic.
- Seguretat pública.
- Indústria, agricultura, ramaderia i comerç.
- Serveis derivats de l'execució de la legislació laboral.
- Serveis postulats per l'ordenació pesquera.
- Serveis requerits per l'execució de la legislació sobre la propietat intel·lectual i industrial.

Per això, la Llei Orgànica de transferència o delegació pot, respecte a això:

A) Permetre que la comunitat autònoma legisli en aquestes matèries d'acord amb el marc (principis, bases o directrius) que estableixi («suma» del 150.1 al 150.2 de la CE) pel que fa a potestats legislatives sobre aquestes atribuïdes a l'Estat per la Constitució, a part de transferir o delegar en la comunitat autònoma els aspectes executius sobre les mateixes matèries reservades a l'Estat per l'art. 149.1 de la CE.

B) Instrumentació paral·lela dels mecanismes de supervisió, coordinació i cooperació pel que fa als aspectes legislatius i executius transferits a la comunitat autònoma, com també, si s'escau, de «planificació conjunta» («tasques comunes»), a l'efecte de mantenir en l'Estat, com requereix l'exclusivitat competencial, la titularitat i responsabilitat últimes.

Ja acabem. En les matèries o sectors que s'exposen, hi ha, d'altra banda, la possibilitat de coordinació, nominal o com a conseqüència de l'elaboració de plans econòmics. Hi ha, doncs, instruments constitucionals que permeten de reforçar la unitat en els aspectes funcionals de l'aparell administratiu global, de manera paral·lela a la progressió del procés de descentralització política i administrativa. En aquests «instruments» radiquen les possibilitats d'una «Administració única»: una administració

autònoma pot actuar o executar en el seu territori, amb tendència a l'exclusivitat organitzativa, funcions o potestats d'una altra dimensionalment superior, sempre que l'administració superior (estatal i/o supranacional) es reservi fórmules de supervisió o coordinació d'abast «directiu» per a la garantia de l'aplicació homogènia d'aquelles matèries que estan impregnades d'un interès supraautonòmic (o supralocal) i, tanmateix, s'executen o gestionen en un àmbit o una dimensió territorial inferior, en nom de la proximitat més gran dels serveis a la població (criteri d'eficàcia).

En fi, aquí hem estudiat la història i el règim de l'article 150.2 de la CE. També, amb tota intenció, s'ha analitzat el federalisme d'execució vigent a Alemanya. Tot això ens porta a cercar fórmules raonables d'organització que facin de les nostres administracions territorials instàncies al servei de l'interès general i que prestin serveis de qualitat. Però per aconseguir-ho, potser ja és el moment que l'Estat i les comunitats autònomes, almenys les històriques, posin en marxa un procés d'atribució de facultats d'execució que faci possible aquest principi d'Administració única en el territori. El procés s'ha de posar en marxa necessàriament sense que, com sembla que va passar a Itàlia, un procés eventual de transferència o delegació de competències de gestió posi en perill el mateix nucli de l'autonomia política.

Encara que en aquest estudi s'ha tractat el problema de l'article 150.2 des de la perspectiva d'una iniciativa autonòmica, està clar que el procés haurà de ser pactat per les diverses administracions sense oblidar que l'article 150.2, com l'esperit que va presidir l'elaboració del títol VIII de la Constitució, respon a un sistema obert que va completant a poc a poc les possibilitats polítiques i socials del procés autonòmic en cada moment de la seva evolució.

