

CRÓNICA



ADMINISTRACIÓN ÚNICA, CONSTITUCIÓN Y EXPERIENCIAS COMPARADAS*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Profesor titular de Derecho administrativo.
Director de la Escuela Gallega de Administración Pública

I. Introducción

El modelo autonómico que ha diseñado nuestra Constitución es un modelo flexible que, dentro de los parámetros y objetivos constitucionales, tiene un innegable carácter abierto para que, poco a poco, vaya colmando las aspiraciones sociales y políticas del pueblo español.

El modelo de Administración que dibuja la Constitución es un modelo que se deduce del modelo de Estado previsto en nuestra norma fundamental y que se encuentra determinado por el esquema de distribución de competencias entre el Estado y los distintos entes territoriales.

No podemos olvidar que las comunidades autónomas son Estado y que los intereses generales se operan tanto a través de la Administración estatal como de la autonómica o local. Por eso, no debe extrañar que haya comenzado un debate público en nuestro país sobre lo que se ha denominado Administración única. Fórmula que nos parece francamente acertada y que, en definitiva, supone que cada administración territorial debe ser la que gestione todas las competencias en ese espacio físico.

El federalismo de ejecución reinante en Alemania ha solucionado el tema de las funciones de ejecución de las leyes de *Bund* al sentarse como regla general su titularidad por los *länder* como entes encargados de la ejecución de las leyes federales. El sistema español es distinto pero permite profundizar en esa formulación que ya ha hecho fortuna de Administración única a través de una generosa lectura del artículo 149.1 de la Constitución y de la técnica de las leyes orgánicas de transferencia o delegación. El precepto en cuestión despliega su virtualidad operativa como elemento de apoyo de una nueva manera de entender las relaciones Estado-comunidades autónomas-entes locales. Se trata de extraer, que no es poco, todo el partido que tiene el precepto al servicio de aumentar el protagonismo de la administración territorial sobre el propio territorio, sin ignorar, claro está, que se trata de transferir o delegar funciones correspondientes a materias de titularidad estatal y, que, por lo tanto, su funcionalidad reside en el ámbito de las llamadas competencias de ejecución.

* Texto del curso de doctorado impartido por su autor en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña el curso 91/92, en el que se han recogido los materiales elaborados por el profesor asociado de Derecho administrativo de esta Universidad Ángel Fenor y Cornide-Quiroga para el desarrollo del curso.

II. Notas sobre la evolución legislativa del artículo 150.2 CE

Como es bien sabido, el anteproyecto de Constitución dispuso en el párrafo primero de su artículo 139 lo siguiente:

«Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que corresponden al Estado de acuerdo con la precedente relación».

Con más rigor, el artículo 143 del Informe de la Ponencia, sobre esta misma materia, señaló:

«El Estado podrá delegar en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado».

En fin, la redacción ya definitiva procede del artículo 144 del texto aprobado por el Congreso de los Diputados:

«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado».

El artículo 144 del Informe de la Ponencia tiene su antecedente en el artículo 18 de la Constitución de 1931¹ y, como es sabido y luego comentaré, parece que se inspiró, en alguna medida, en el artículo 18 de la Constitución italiana, y en el artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn. Lo que, sin embargo, ahora interesa dejar claro es que, desde el principio, una de las preocupaciones que se reflejan en el *Diario de Sesiones*, es la de precisar el alcance del precepto que, no es otro, que la gestión administrativa de materias de titularidad estatal.² Junto a ello, conviene recordar que la redacción definitiva del precepto, tal y como lo conocemos, tiene mucho que ver con una enmienda del diputado Arzalluz en el pleno como consecuencia del planteamiento foral. Enmienda que fue aceptada por el grupo de la UCD, cuyo portavoz, con toda claridad, expuso el alcance y sentido últimos del precepto con estas palabras que, por su interés, debemos recoger:

«... la enmienda contiene, desde el punto de vista de la organización del Estado, mejoras sustantivas... En primer lugar, se sustituye la expresión ejecución de funciones por la de facultades correspondientes a materias. Es obvio que lo de que se trata es de permitir que la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor, englobados en competencias exclusivas estatales, sean hechos en colaboración con las Comunidades Autónomas. Y esto es mucho menos importante que la expresión ejecución de funciones, que, por su propia terminología, es omnicompreensiva... En segundo lugar, para dejar claro que se trata de una mera técnica de descentralización administrativa, se suprime la petición de las Comunidades Autónomas que estaban en el texto del Dictamen. No hay, por tanto, aquí ninguna gravedad de que las

1. Dicho precepto disponía que «todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma se reputarán propias de la competencia del Estado, pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley».

2. Así, las intervenciones de los diputados Licinio de la Fuente y Gregorio Peces-Barba.

Comunidades Autónomas vayan a tener por vía de este artículo ninguna legitimidad en solicitar determinadas atribuciones: será el Estado y en acto voluntario y libre, el que pueda utilizar esta mera técnica descentralizadora.

«Estamos estableciendo una técnica administrativa de descentralización enormemente útil para determinados supuestos... La introducción de la palabra transferir con todas estas cautelas es evidente que no supone una agravación del precepto, sino que permite la utilización de técnicas descentralizadoras o yuxtapuestas, puesto que, en cualquier caso, se trata de un acto de soberanía del Estado, revocable mediante ley orgánica y al margen del problema de los Estatutos, que tienen que ver con la cuestión...».³

En realidad, el origen de la modificación que se introdujo en el Informe de la Ponencia fue el pacto fruto de una laboriosa negociación en la que el PNV aceptó presentar una enmienda *in voce* al artículo 144.2 en la que se había recogido alguno de los planteamientos de otra enmienda *in voce* a la disposición adicional primera referente al reconocimiento de los llamados derechos históricos de los territorios vascos. La finalidad era clara: establecer un sistema singular para el País Vasco de forma que, salvo las escasas competencias exclusivas que se reservaría el Estado, se dispusiera de un régimen excepcional.⁴

Pues bien, lo que pasó al 144 de la Ponencia fue, junto al concepto de delegación, la idea de transferencia de facultades, en el sentido de lo expuesto por el diputado Pérez Llorca como ya hemos indicado, así como la limitación de las materias intransferibles de forma genérica y la supresión de la posibilidad de «solicitud» de transferencia o delegación por parte de las Comunidades. Iniciativa que, como examinaremos más adelante, puede proceder de la Comunidad Autónoma en la medida en que los parlamentos autonómicos pueden hacer llegar al Congreso de los Diputados propuestas que éste puede hacer propias como proposición de ley del propio Congreso. En fin, la introducción del término «transferencia» no parece que, al menos desde la perspectiva constitucional, tenga un sentido distinto a la delegación. Sin embargo, en el Senado se planteó el tema de la utilización de ambos términos. Así, por ejemplo, el profesor González Seara señaló que, en definitiva, son transferibles las potestades estatales residuales y aquellas no embebidas en competencias exclusivas, mientras que en cuanto a la delegación, aquí sí puede y cabe que en determinado momento el Estado haga delegación de algunas competencias exclusivas que, en ese momento, se apreciarían según la circunstancia política del momento.⁵

3. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso* n.º 116, de 21 de julio de 1978.

4. Recuérdese que la enmienda a la disposición adicional primera decía que: «El Estado podrá transferir o delegar materias de su competencia (...). En ningún caso serán transferibles las señaladas en los apartados 1, 2, 3, 4, 9, 10, 11», por lo que sólo serían competencias exclusivas del Estado: relaciones internacionales y regulación de las interregionales, defensa, fuerzas armadas y protección de la población, nacionalidad, ciudadana, inmigración, emigración, extradición, derecho de asilo y extranjería, régimen aduanero, arancelario y comercio exterior, sistema cambiario y monetario, régimen de pesas y medidas y fijación de la hora oficial, ferrocarriles y transportes terrestres del Estado, navegación aérea, correos y telecomunicaciones, cables submarinos, abanderamiento de buques y aeronaves e iluminación de costa y señales marítimas, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, legislación sobre propiedad intelectual e industrial, hacienda general y deuda del Estado, estadística para fines del Estado, cooperación del Estado y de los territorios autónomos en materia de policía criminal y reforma de la Constitución.

5. *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 116, pág. 4557 y ss.

En fin, la génesis del artículo 150.2 nos permite señalar, a efectos sistemáticos, cinco afirmaciones que, necesariamente, han de condicionar el régimen de dicho precepto:

1. Es posible la delegación o transferencia de potestades incardinadas en una competencia exclusiva.

2. La delegación o transferencia, al responder a una técnica organizativa del Estado, conforme al principio de descentralización, no supone una enajenación de la soberanía. Antes bien, la técnica organizativa se fundamenta en un acto de soberanía del Estado a que responde el rango y solemnidad de una «ley orgánica».

3. El acto de soberanía del ente delegante o transparente es enteramente voluntario y libre, correspondiendo al Estado, a través del órgano legislativo, valorar su procedencia y oportunidad.

La delegación o transferencia puede tener como presupuesto una previa iniciativa autonómica, aunque también puede operarse sin una previa solicitud de las comunidades autónomas. En este caso, la carga u obligación impuesta a las comunidades autónomas tiene su correlato en la transferencia de los medios financieros precisos.

4. No puede delegarse o transferirse la titularidad de la competencia estatal exclusiva. Sí pueden delegarse potestades o funciones incluidas en la competencia.

Es, en realidad, irrelevante el mayor o menor número de facultades objeto de la delegación o transferencia, siempre que los medios de control que pueden alcanzar a la oportunidad, garanticen la titularidad efectiva del Estado: es decir, su decisión y responsabilidad últimas.

5. Las facultades delegadas ostentan, necesariamente, naturaleza ejecutiva: prestación de servicios administrativos con carácter menor por la comunidad autónoma por cuenta o en colaboración con el Estado, quien, en todo caso, produce la normación sustantiva (leyes y reglamentos) y dirige la ejecución autonómica (supervisión); instrucciones ejecutivas; control de oportunidad; etc. Siempre desde una posición de supremacía. Ciertamente, con tales cautelas o medios de control, no puede sostenerse que la administración, inspección o control autonómicos sobre las facultades transferibles por su naturaleza materialmente ejecutiva, supongan riesgo de producción de resultados disgregados en una materia necesitada de una aplicación uniforme en todo el territorio del Estado. Cuestión distinta es la de la viabilidad u oportunidad de la delegación o transferencia, según las exigencias organizativas actuales del Estado: evolución del proceso autonómico, posibilidades en orden a una gestión eficaz por la comunidad autónoma, y, en definitiva, que entrañan un juicio de mérito o valor reservado en exclusiva al acto de soberanía del Estado.

III. La ejecución de competencias estatales en el Derecho comparado

El análisis del reparto de las competencias ejecutivas o administrativas entre las instancias centrales y autónomas en los diferentes sistemas federales y regionales refleja hasta qué punto puede considerarse normal la ejecución de las competencias de titularidad estatal por parte de las administraciones autónomas.

En verdad, existen, como ha señalado la mejor doctrina (Muñoz Machado), dos sistemas de reparto de las tareas de ejecución en los federalismos y regionalismos comparados.

El primer sistema se fundamenta en el principio de que las competencias de ejecución corresponden a la misma instancia autora de las normas a ejecutar. Es la fórmula que sigue el federalismo norteamericano, canadiense o australiano. En realidad, como también ocurre en Suiza, la fórmula no se deduce literalmente de la Constitución, sino del sistema constitucional en su conjunto. Así, en Suiza, como nos cuenta Muñoz Machado, se parte de la distinción entre administración libre, la que no tiene por objeto la ejecución directa de las leyes, y la que no lo es. Y este tipo de tareas, en uso de la cláusula residual de competencias, pertenece a los cantones siempre que no hayan sido expresamente atribuidas a la Federación. Ahora bien, lo normal es que la Constitución limite sus referencias al reparto de las competencias legislativas, caso en el que se entiende que la Federación tiene competencias administrativas también porque quien tiene competencia para hacer leyes tiene igualmente competencia para dictar actos administrativos. En el caso italiano, la vinculación entre competencias legislativas y las de ejecución es más claro. Así, el artículo 117 de la Constitución italiana dispone que se atribuyen a las regiones competencias legislativas sobre una específica relación de materias, mientras que el 118 no deja lugar a dudas al señalar que «corresponderá a la región la gestión administrativa de las materias enumeradas en el artículo anterior». Además, el mismo artículo 118 establece que el Estado, mediante ley, podrá delegar en las regiones el ejercicio de otras funciones administrativas. Delegación que fue objeto de una ley en 1970 y de varios decretos legislativos en 1972. Sin embargo, puede decirse que esta primera regulación fue un tanto restrictiva, casi temerosa de que las funciones delegadas pusieran en peligro el sistema de distribución territorial del poder diseñado en la Constitución. De ahí que ya en la Ley de 1975 y en el famoso Decreto legislativo —el Decreto n.º 116— se operó una amplia delegación de funciones administrativas a las regiones de forma que, al menos en teoría, se robustecía el papel y la funcionalidad de las regiones. Luego la realidad demostró la escasa virtualidad de la operación y abrió un debate muy importante sobre hasta qué punto la ampliación de competencias administrativas de las regiones puede producir una pérdida adicional de autonomía política al ir, a través de amplias funciones delegadas, minando lo que es el contenido natural de la autonomía política: las competencias exclusivas.⁶

En fin, en el sistema analizado ejecuta la Administración que promulga la ley. Para ello es necesario que los poderes centrales dispongan, como es obvio, de un aparato burocrático suficiente para operar sus tareas de ejecución. Como señala Muñoz Machado, es preciso que existan órganos administrativos dependientes del poder central desplazados y asentados en el territorio de los Estados miembros o regiones, consiguiéndose así una separación neta de responsabilidades, de manera que las políticas respectivas de cada instancia de poder se llevan a la práctica casi sin interferencia alguna. Este sistema, que tiene la virtualidad de la claridad, sin embargo, arroja tres efectos más bien negativos. Primero, es necesario montar un aparato organizativo propio con las duplicidades que ello trae consigo, renunciando al empleo de la organización administrativa propia de los entes autónomos que, bien pensado, podría utilizarse alternativamente a las tareas de ejecución, aunque sea en aplicación de las leyes de la Federación. En segundo lugar, se produce un evidente centralismo, sobre todo si

6. E. Argullol, en la obra colectiva, *Las competencias de ejecución de la Generalitat en Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1989, pág. 38 y ss.

se tiene en cuenta que el crecimiento legislativo de las federaciones modernas trae consigo un proporcional aumento de servicios administrativos y una pérdida de responsabilidades de los estados miembros de la Federación. El tercer efecto negativo es el del coste efectivo de esta operación porque supone una duplicidad de instancias administrativas y un crecimiento continuo de servicios federados.

El segundo sistema parte de un diferente régimen de reparto de las competencias legislativas y de ejecución. La función legislativa se verifica en función del sistema de lista, repartiendo materias entre las diversas instancias de poder en régimen de exclusividad o de concurrencia. Y, las tareas de ejecución se fundamentan en una cláusula general que hace beneficiarios a los estados miembros de todas las competencias de ejecución. Es el caso alemán⁷ o el austríaco.⁸ En Suiza, como quedó dicho, aunque la regla es que el autor de la ley tiene también competencias de ejecución, la realidad demuestra que las leyes federales encomiendan a los respectivos cantones las tareas de ejecución. De todas maneras, como reconoce Muñoz Machado, el sistema no se produce en su estado puro, pues la experiencia ha demostrado que en estos países existe también un aparato administrativo de la Federación de apoyo a las tareas gubernamentales que a veces es francamente extenso. A la vez, es posible que la Federación opere ella misma competencias de ejecución a través de órganos propios instalados en los estados. Se trata, como es obvio, de competencias que necesariamente deben ser ejecutadas por la propia Federación aunque, incluso en estos casos⁹, es posible que la Federación, a través de la delegación, traslade competencias de ejecución a los estados miembros.

En el sistema alemán, la regla es que la función administrativa en bloque (artículo 83 LFB) se traslada a los estados, que son los competentes para ejecutar en su territorio tanto las leyes que elaboran sus propios parlamentos como las promulgadas por el Parlamento Federal. El sistema supone, como es obvio, una reducción notable del aparato burocrático puesto que la Federación queda «dispensada» de montar una costosísima estructura organizativa en el territorio de los estados.

Como queda dicho, la regla es que el *land* asuma las tareas de ejecución de las leyes del *Bund*. Ahora bien, el *land* tiene competencia para regular el procedimiento administrativo (artículo 84 LFB) siempre que no se disponga otra cosa por las leyes federales aprobadas por el Consejo Federal o *Bundesrat*. Así, el legislador federal, con la aprobación del *Bundesrat*, puede dictar el Derecho procedimental para la ejecución de las leyes del *Bund*. Por eso, y esto es importante y facilita la ejecución, el legislador federal puede y debe establecer las bases jurídicas de este Derecho organizador o procedimental sencillamente para garantizar la homogeneidad de la ejecución de forma que se salvaguarde la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio federal. Normalmente, lo que suele ocurrir es que, en la práctica, la ley federal incluye cláusulas procesales uniformadoras e homogeneizadoras. Como es obvio, la necesaria autorización del Consejo Federal, portavoz de los *länder*, dota de gran peso político al *Bundesrat* pues casi toda la legislación federal contiene aspectos de Derecho

7. El artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn es bien claro: «Los estados ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente ley fundamental no determine o admita otra cosa».

8. El artículo 102.1 de la Constitución austríaca señala: «En el ámbito territorial de los estados ejercerán la función ejecutiva de la Federación en la medida en que no existan autoridades federales específicas, el gobernador del Estado y las autoridades regionales subordinadas a éste».

9. Artículo 85 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB).

material, por supuesto, y de Derecho procedimental. Es decir, cualquier ley federal que incluya disposiciones procedimentales, debe ser aprobada por el *Bundesrat* en su totalidad, lo cual supone que más de la mitad de las leyes del *Bund* requieren el consentimiento del Consejo Federal.

Otro problema derivado del sistema alemán es que la ejecución pertenece a la Administración del *land*, lo cual implica, lógicamente, la consiguiente dosis de discrecionalidad ínsita en la actividad administrativa que, sin embargo, no supone, como es bien sabido, una absoluta libertad para las funciones de ejecución. En este punto, el párrafo 3 del artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn prevé de modo claro y coherente que la supervisión del Gobierno federal sobre la ejecución administrativa del *land* se limita a una supervisión jurídica a través del control conforme a Derecho de las potestades administrativas. Ahora bien, como es lo propio, el *land*, en principio decide ampliamente en lo que se refiere al ámbito de la oportunidad. En este campo no cabe supervisión.

Éste es el modelo típico de ejecución de la Ley del *Bund* a través de la Administración propia del *land*. Pero aún existen dos modalidades más, en sí excepcionales, en el sistema alemán.¹⁰ El sistema de Administración delegada o comisionada del *Bund*¹¹ y el régimen de Administración federal propia.¹²

En el caso del artículo 85, hay que decir que se realiza a través de la Administración propia del *land* pero por delegación o encargo del *Bund*. En este caso, a diferencia del anterior, el *Bund* se reserva, no sólo el control jurídico, sino también el control de oportunidad. En este caso, el *Bund* puede dar instrucciones a la Administración del *land* sobre la forma de, por ejemplo, prestar el servicio. O sobre la obtención de determinados *standards* de calidad en la prestación de los servicios públicos. El tema, como se puede comprobar, es bien delicado, sobre todo en lo que se refiere a los límites de ese poder de control. Así, todavía está reciente un recurso ante el Tribunal Constitucional interpuesto por el *land* de Renania-Westfalia contra el *Bund* en un asunto de Derecho nuclear, que es un supuesto paradigmático de materia que se puede delegar a los *länder*.

El caso de Administración federal propia o a través de instituciones de Derecho público es el supuesto de excepción. Se trata de la ejecución en materias como el servicio exterior, la defensa federal, ferrocarriles, correos y otros. El problema que plantea esta fórmula es el de los límites de actuación de la Administración federal como persona jurídico-privada.

Como hemos dicho, la Federación, el *Bund*, puede tener su propio aparato administrativo para la ejecución de sus tareas propias, distinguiéndose, en este sentido, el llamado aparato burocrático obligatorio que debe existir en los casos en que viene impuesto por la propia Constitución; y el denominado facultativo, cuando su existencia dependa de lo que disponga una ley concreta según la Ley Fundamental. Por otra parte, este aparato obligatorio o facultativo puede estar organizado en régimen de administración directa o en régimen de administración indirecta. Así, en los casos en que debe existir un aparato burocrático del *Bund* se distingue entre servicios que deben prestarse con una infraestructura administrativa. Ello, lo acabamos de comentar, es excepcional porque la regla es que las tareas de ejecución son propias de los

10. Vid. P. Lerche, en la obra colectiva cit., *Las competencias de ejecución...*, pág. 14 y ss.

11. Artículo 85 LFB.

12. Artículo 86 LFB.

länder a quienes, como hemos reconocido, cabe delegar o encargar tareas de ejecución propias del *Bund*. Pues bien, la Ley Fundamental de Bonn, con una preocupación por las cuestiones organizativas, limita la expansión territorial de los servicios estableciendo, como ya ha quedado dicho, cuáles son los que podrán organizarse con infraestructura administrativa propia, lo que supone una estructura de órganos desconcentrados con servicios ubicados en los *länder*. Así el artículo 87 dispone: «Mediante Administración federal propia con sus propias infraestructuras administrativas se gestiona el servicio exterior, la Administración financiera federal, los ferrocarriles federales, correos federales y la navegación. El párrafo *b*) añade a esa lista la Administración federal militar, y el párrafo *a*) la Administración de la navegación aérea. Además, el número 3 de este artículo 87 prevé la utilización de la Administración indirecta para determinados servicios como las instituciones de seguridad social cuya competencia se extienda más allá de los límites de un Estado. Se trata, como dice Muñoz Machado, de limitar el crecimiento del aparato periférico estatal para hacer la organización administrativa más transparente y menos costosa y ser consecuentes con el llamado federalismo de ejecución, que supone la regla general. Lo cual no quiere decir que, como se ha comentado, caso de que sea preciso, el *Bund* no pueda acometer un crecimiento de los servicios periféricos; pero para ello, es necesaria la autorización del *Bundesrat*, cuyo peso político es indudable en todo lo que se refiere al territorio.

IV. Transferencia y delegación

Los conceptos de transferencia y delegación, como es bien sabido, tienen un sentido propio en el ámbito del Derecho público. Así, siguiendo a Bassols y Serrano, resulta que la transferencia se extiende a todos los supuestos de traslado no permanente de las competencias de un órgano o ente a otro. Delegación, por su parte, es aquella situación en cuya virtud un sujeto u órgano de una persona jurídica ejerce poderes originariamente correspondientes a otro del que recibe a título derivativo la correspondiente legitimación para actuar, legitimación pendiente y que perdura en líneas generales en tanto en cuanto sea mantenida por la voluntad del delegante. Sin embargo, como ya hemos comentado, la diferencia conceptual entre ambas técnicas organizativas es irrelevante, pues el supuesto del 150.2, como por ejemplo sostiene el profesor García de Enterría, es de delegación intersubjetiva mayor (transferencia) o menor (delegación). Lo cual supone, en última instancia colaboración autonómica más o menos intensa en el ejercicio de funciones de titularidad y responsabilidad estatales.

Tesis que, desde otro punto de vista, defiende también el profesor Muñoz Machado al considerar que la distinción entre transferencia y delegación es cuantitativa o de grado. Depende, en definitiva, de la mayor o menor intensidad de los controles que se establezcan.

V. Objeto del artículo 150.2

La transferencia o delegación del artículo 150.2 CE se refiere, tal y como dispone el propio precepto, a «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación». Pues

bien, el seguimiento de la génesis de esta disposición constitucional invita a pensar que el contenido propio de estas leyes orgánicas debe referirse a facultades administrativas incardinadas en auténticas competencias exclusivas estatales. El problema es la indefinición y generalidad de la fórmula constitucional. Por una parte, es bien sabido que no prosperó una enmienda que intentó concretar el contenido del precepto y, por otra, como se acaba de decir, las intervenciones parlamentarias hicieron referencia a la naturaleza administrativa de las funciones a transferir o delegar. Es más, el portavoz del grupo que sostenía al Gobierno señaló con toda claridad que el alcance del párrafo 2.º del artículo 150 CE se circunscribe a la prestación de determinados servicios administrativos de carácter menor englobados en competencias exclusivas estatales se realice en colaboración con las comunidades autónomas.

En cualquier caso, conviene precisar que el objeto propio del precepto que ahora comentamos es la transferencia o delegación de concretas facultades de gestión —no de materias o de competencias plenas— incardinadas en competencias exclusivas, siempre que a través de los mecanismos de control establecidos por la ley orgánica *ad hoc* se garanticen, en todo caso, la titularidad, los poderes sustanciales de decisión y la responsabilidad última en manos del Estado (García de Enterría).

La cuestión que suscita el objeto del artículo 150.2 es si hay que dar alguna significación a la dualidad de conceptos con que se inicia: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas...». En algún momento se ha pretendido que la transferencia sería irrevocable, en tanto que la delegación es esencialmente irrevocable. La tesis es discutible, porque una transferencia irrevocable implicaría una alteración del orden constitucional de competencias, lo que es inaccesible a un ley ordinaria u orgánica. Hay que concluir, que la distinción carece, pues, de verdadera relevancia, sin perjuicio de que quepa alguna singularización menor de diferencias, porque en todo caso, ese límite constitucional resultará siempre infranqueable. En uno y otro caso se trata, pues, de una delegación intersubjetiva, mayor o menor, según un tecnicismo bien conocido.

El tema más importante del precepto es si el Estado tiene amplia franquía para delegar cualesquiera de sus competencias. Es evidente que no. El propio precepto señala que la delegación ha de referirse a materias «que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación», admitiendo, pues, que hay algún límite, aunque dejándolo abierto. No hay problemas en admitir que la posibilidad de delegación se extiende a las competencias no exclusivas del Estado, esto es, las no incluidas en la lista del art. 149.1 de la CE concretamente, pues, las que le corresponden por la cláusula residual del art. 149.3. ¿Y en las exclusivas? la indeterminación del art. 150.2 entendemos que puede tener alguna justificación, teniendo en cuenta:

a) Que el precepto no autoriza a transferir competencias o materias completas, sino «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal», esto es, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de una materia.

b) La indisponibilidad de las competencias que la Constitución define como exclusiva del Estado resulta del comienzo del art. 149.1.1.º y del hecho de que tal elenco es la expresión concreta de la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible» (artículo 2.º). La separación de una de esas competencias sería, pues, contraria a ese principio de indivisibilidad.

Existen, sin embargo, interpretaciones más restrictivas sobre el alcance del art. 150.2 CE. En efecto, prescindiendo de algún sector doctrinal extremadamente rigo-

rista, que circunscribe la posibilidad de transferencia o delegación únicamente a las competencias estatales residuales del art. 149.3.º CE con fundamento en el precedente del art. 18 de la Constitución de la II República española de 1931 —tesis superada por los antecedentes parlamentarios del art. 150.2.º CE, y, asimismo, por la independencia de este precepto con respecto al art. 159.3.º CE —se hace preciso estudiar la tesis del profesor Muñoz Machado, para quien la distinción entre «transferencia» y «delegación» es cuantitativa o de grado. Depende, en definitiva, de la mayor o menor intensidad de los controles que se establezcan, siendo, incluso, irrelevante la circunstancia de que se transfiera o no la «titularidad», por cuanto la transferencia puede conllevar el establecimiento de controles más enérgicos. Para este autor las materias transferibles o delegables por su naturaleza son las potestades estatales remanentes del art. 149.3.º CE, y, además, todas aquellas materias del art. 149.1.º CE en que la atribución exclusiva de competencia al Estado no es fundamento en alguno de los siguientes valores o principios:

a) Unidad e indivisibilidad de la soberanía (arts. 1.2 y 2 CE): igualdad de derechos y obligaciones; nacionalidad; relaciones internacionales; comercio exterior; defensa y fuerzas armadas; sistema monetario; etc.

b) Materias de interés general por estar necesitadas de una regulación uniforme o de un tratamiento homogéneo, o bien por la propia insuficiencia dimensional de las Comunidades Autónomas para regularlas satisfactoriamente.

Pensamos que es posible legitimar al amparo del mismo precepto una ejecución autonómica meramente material de «funciones» o «servicios» administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal, con arreglo a los siguientes requisitos:

1.º Sujeción a una legislación estatal y/o supranacional uniformes.

2.º A una eventual revocación de la delegación o transferencia ante un ejercicio no adecuado de las potestades delegadas.

Evidentemente, la delegación o transferencia que se efectúe con tales requisitos o condicionamientos no supondría lesión o menoscabo de la soberanía, homogeneidad aplicativa o interés general, por cuanto dejaría intactas la titularidad, poderes de decisión y última responsabilidad del Estado. Puede interpretarse, en definitiva, que la expresión «transferibles o delegables por su propia naturaleza» del art. 150.2.º de la CE, se refiere, más que al formalismo constitucional, a la realidad de la situación generada: no son transferibles o delegables facultades o materias siempre que, en virtud de los instrumentos de control, no pueda garantizarse o asegurarse un resultado práctico uniforme u homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado.

El artículo 150.2.º de la CE estaría de tal forma abierto a eventuales descentralizaciones extraestatutarias de competencias que complementen así las posibilidades políticas y sociales del proceso autonómico en cada momento de su evolución. La génesis parlamentaria del precepto corrobora este planteamiento.

Por tanto, se trata de transferir o delegar, no competencias o materias completas, sino «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal». Esto es, aspectos parciales de la ordenación o de la gestión de una materia. Por tanto, las materias de titularidad estatal hay que buscarlas, por un lado, en las competencias remanentes y residuales del 149.3 y en todas aquellas competencias del artículo 149.1 en que la atribución en exclusividad de la competencia no sea consecuencia ni de la unidad de indivisibilidad de la soberanía ni de la necesaria regulación uniforme que asegure un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional. Por tanto, el contenido del

artículo 150.2 se reduce a la ejecución puramente material de funciones o servicios administrativos incluidos en el ámbito de una competencia exclusiva estatal de acuerdo con una legislación estatal que sea uniforme y siempre sujeta a una eventual revocación de la competencia transferida o delegada.

Por lo que se refiere a la cuestión de las materias objeto de transferencia o delegación, el precepto constitucional es, más bien, genérico como ya hemos dicho. ¿Cuáles pueden ser esas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza son susceptibles de transferencia o delegación? En principio, y a *sensu contrario*, no pueden ser objeto de este artículo constitucional todas aquellas materias en las que el Estado, reservándose su titularidad, poder de decisión y responsabilidad, no pueda garantizar o asegurarse un resultado práctico uniforme y homogéneo en las diversas partes del territorio del Estado. Más en concreto, cierto sector doctrinal ha entendido que las competencias exclusivas denominadas absolutas¹³ no son susceptibles de transferencia o delegación por su evidente engarce en la esencia de la unidad y soberanía del Estado y sí serían objeto de la ley orgánica de referencia, las llamadas competencias exclusivas relativas.¹⁴ Todo ello teniendo en cuenta que el artículo 156.2 CE establece la posibilidad de que las comunidades autónomas actúen como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios. Además, no se puede olvidar que el artículo 152 CE permite que los Estatutos establezcan los supuestos y formas de participación de las comunidades autónomas en la agrupación de las demarcaciones judiciales del territorio. También debe recordarse que existe otro criterio para reconocer la posibilidad de transferencia o delegación: la forma de atribución o, mejor, la naturaleza de la función sobre la materia en cuestión. De igual modo, en principio no son delegables o transferibles todas aquellas materias en las que la Constitución no atribuye función alguna a las comunidades autónomas. Asimismo, son susceptibles de la ley orgánica del artículo 150.2 CE las llamadas competencias residuales del artículo 149.3 CE.

En relación con las llamadas competencias exclusivas absolutas conviene hacer una precisión que trae consigo la propia virtualidad operativa del proceso autonómico que, como tantas veces se ha repetido, es un proceso abierto en el que cada vez, en una manifestación de madurez y sentido de responsabilidad, deben ser mayores los supuestos de ejercicio concurrente de funciones sobre una misma materia por parte de administraciones públicas distintas. Nos referimos, claro está, a que no parece posible que se pueda predicar la existencia de competencias tan «superexclusivas» que no admitan una colaboración más o menos parcial referida, evidentemente, nunca a la titularidad o responsabilidad, sino a la gestión tal y como se pone de manifiesto constantemente en los modernos sistemas federales y regionales.¹⁵ Por ello, puede

13. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen aduanero, sistema monetario.

14. Sanidad exterior, marina mercante y almacenamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico, matriculación de aeronaves, ferrocarriles, obras públicas, régimen de producción, comercio, tenencia y depósito de armas y explosivos, estadísticas para fines estatales y autorización para la convocatoria de consultas populares.

15. Así, la existencia de convenios interfronterizos entre entes territoriales de diversos estados, ejecución de tratados internacionales, fórmulas de colaboración territorial con las fuerzas armadas, la articulación como auxiliares de las policías autónomas.

decirse que no hay materias de suyo indelegables susceptibles de enumerarse en una lista. Más bien, todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que, repetimos, no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma. En fin, el carácter genérico e indeterminado del artículo 150.2, por lo que se refiere a su contenido, se refiere a que las posibilidades de colaboración son abiertas e indeterminadas de forma que la naturaleza de la medida de colaboración se debe juzgar en la medida en que el Estado se reserve la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes substanciales de decisión y responsabilidad. Éstos son los elementos, en definitiva, que definen la «naturaleza» de las funciones que, en estos casos, puedan realizar las comunidades autónomas en esta materia.

Para terminar este epígrafe, conviene llamar la atención sobre los tres tipos de leyes orgánicas del artículo 150.2 CE. En concreto, según el profesor García de Enterría, cabe un primer modelo amplio en el que se puede incluir un listado amplio de facultades. En segundo lugar, tendríamos el esquema seguido en la LOTRACA y en la LOTRAVA, en las que la transferencia y delegación son genéricas y se incluyen potestades legislativas con el fin de que Canarias y Valencia tuvieran desde el primer momento el techo máximo competencial. Y, en tercer lugar, estaría el modelo sectorial en el que la ley orgánica se refiere a una materia concreta. Es el caso de la Ley 5/1987, de 30 de julio, por la que se transfirieron facultades del Estado a las comunidades autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable.¹⁶

En el primer caso, leyes de contenido amplio, se produce una suerte de ordenación competencial a través de la distribución territorial de facultades de ejecución correspondientes a materias de titularidad estatal. El profesor García de Enterría es de la opinión de que son más eficaces las leyes sectoriales porque supone una vía de ampliación competencial al permitir insertar la actuación autonómica en un marco objetivo de ordenación de los servicios.¹⁷ En estos casos, es necesario negociar el contenido sectorial servicio a servicio, se aproxima al modelo de federalismo cooperativo porque el Estado se reserva lo mínimo imprescindible que garantice la titularidad y la responsabilidad última de la materia.

VI. Intervención de la comunidad autónoma

La delegación o transferencia por ley orgánica es, como ya ha quedado claro, un acto de soberanía del Estado. Por eso, el procedimiento legislativo se inicia y culmina en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, hay que decir que al amparo de la iniciativa legislativa autonómica,¹⁸ que tiene carácter público y estatal, pueden las comunidades autónomas interesar del Congreso de los Diputados la producción de leyes sobre cualquier clase de materias, ya sean de interés directo para la comunidad autónoma, ya de interés general del Estado.

La posibilidad encaja, desde la perspectiva institucional, en la participación y colaboración de las comunidades autónomas en la elaboración de la política legislativa del Estado, cuyo objeto no está sujeto más que a los límites que deben observar las

16. E. García de Enterría, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales*, Madrid, 1988, pág. 44 y ss.

17. *Ibidem*.

18. Artículos 87.2 CE y 10.1 f) y 36 del EAG.

Cortes Generales en su iniciativa parlamentaria.¹⁹ Por eso, la materia de una ley orgánica de delegación y/o transferencia del artículo 150.2 de la CE, encaja perfectamente en la iniciativa legislativa autonómica.

Ahora bien, conviene señalar que la facultad de iniciativa recae en el Parlamento autonómico y se debe plasmar en un acuerdo adoptado por el pleno de la Cámara.

¿Qué funciones tienen entonces los gobiernos autonómicos en esta materia? Pueden proponer al Parlamento que adopte una propuesta legislativa para que se remita a la Mesa del Congreso de los Diputados. Se trata, por tanto, de una solicitud del ejecutivo autonómico al parlamento autonómico para que la cámara adopte acuerdo en el pleno sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa. La solicitud del Gobierno habría de tramitarse como un proyecto de ley en la cámara autonómica y, por tanto, se sujeta a posibles enmiendas, devolución y demás vicisitudes propias del procedimiento legislativo parlamentario. Una vez que se adopte acuerdo del pleno, entonces se integra formalmente como proposición de ley en el Congreso de los Diputados, y una vez que se toma en consideración, deja de ser iniciativa autonómica y se convierte en proposición de ley propia del mismo Congreso de los Diputados.

La única especialidad del procedimiento descrito se encuentra en lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados ya que, en estos casos, la defensa de la proposición en el trámite de toma de consideración corresponderá a una delegación de la Cámara.

VII. Alcance material de la transferencia o delegación

Sin perjuicio de lo que expresamente y concretamente establezca, en su caso, la ley orgánica sobre las «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal» objeto de transferencia y/o delegación, interesa precisar que dichas facultades se subsumen, siempre sin perjuicio de una eventual revocación, en el último inciso del párrafo 5.º del artículo 29 del Estatuto gallego al disponer:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

Las restantes materias que se atribuyen en el presente Estatuto expresamente como de competencia de ejecución y las que con este carácter y mediante ley orgánica sean transferidas por el Estado».

Por eso, sin perjuicio de la eventual revocación de la transferencia o delegación, el contenido material de la misma, al ser gestionado por la comunidad autónoma, debe ser integrado, con sus medios materiales y personales, en la propia Administración autonómica que es, en definitiva, la titular de las competencias de ejecución correspondientes a esas facultades objeto de transferencia y/o delegación mientras esta operación permanezca vigente.

Ya hemos indicado que la diferencia entre transferencia y delegación reside únicamente en la mayor o menor intensidad de los instrumentos de control que se reserve el Estado. Por eso, es aplicable el precepto estatutario citado a la integridad de posibilidades del artículo 150.2 de la CE. En fin, de esta forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37 del Estatuto gallego, correspondería al Estado, en estos casos, la

19. Artículos 131.2 y 134 de la CE.

íntegra normación substantiva (leyes y reglamentos), debiendo limitarse la comunidad autónoma a la gestión subordinada (Administración e Inspección) con la única posibilidad, a nuestro juicio, de dictar normas sobre «organización de los servicios» (reglamentos organizativos). Normas, éstas últimas, que son de carácter interno o doméstico, expresivas de una facultad de mera «auto-organización» y que no pueden contener regulación substantiva alguna, directa o indirecta, sobre las facultades que, en su caso, sean objeto de transferencia y/o delegación. Además, como más adelante se comentará, la inspección autonómica de los servicios no excluye, ni mucho menos, una supervisión estatal por medio de una alta inspección.

VIII. La transferencia de medios financieros

El artículo 150.2 CE dispone en su parte final que «la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros...». La regla, por tanto es que el contenido de la ley orgánica establezca el alcance de esos medios financieros como compensación por la causa que asume la comunidad autónoma. Pensemos que el supuesto normal en el que se plantea era el de un acto de soberanía del Estado, meramente voluntario, libre y adaptable, al margen de la voluntad de la comunidad autónoma. Por eso, normalmente la transferencia o delegación se operará ante exigencias organizativas del Estado y los medios financieros son necesarios en concepto de compensación por aquella carga que asume la comunidad autónoma.²⁰ En este supuesto es incuestionable el carácter imperativo de la transferencia de medios financieros.

Ahora bien, si el acto de soberanía del Estado tiene como precedente una previa iniciativa autonómica que estima suficientes los medios propios de competencias análogas, ya asumidas en su estatuto y objeto de previo traspaso la cuestión es distinta. En este caso es obligado concluir que, al no ser apreciable una carga conexas a la delegación o transferencia no resulta obligada la transferencia de medios financieros.

Las competencias «delegables» o «transferibles», en tal supuesto, son consideradas como una mera «adición» o «complemento» que no altera sustancialmente el régimen financiero de la competencia estatutaria, que le sirve de soporte o fundamento. En este caso, ciertamente, una misma organización autonómica desempeñaría sin necesidad de especialización funcional y estructural, las facultades de vigilancia, control y administración de las facultades transferidas o delegadas.

Ahora bien, tal posibilidad requiere una valoración de la eventual eficacia administrativa de la organización ofrecida por la comunidad autónoma. De esta forma, independientemente de una renuncia autonómica, el acto de soberanía del Estado puede imponer la necesidad de aquellos medios financieros, y asimismo, una especialización orgánica y funcional, si juzga insuficientes o no adecuados para la prestación de los servicios transferidos los medios ofrecidos por la comunidad autónoma.

IX. Controles aplicables y límites

El control mínimo e irrenunciable que establece el apartado b) del art. 153 de la CE: control de la actividad autonómica delegada por el Gobierno, previo dictamen del

20. Así, las STC de mayo de 1982.

Consejo de Estado es un control, desde luego, exigible en el caso de delegación o transferencia.

Este límite es aplicable con carácter general, si bien ostentará notoria relevancia para el control de los reglamentos organizativos que, en su caso, dicte la comunidad autónoma. Independientemente de lo expuesto, la ley orgánica de delegación o transferencia puede reservar al Estado las siguientes potestades:

- 1.º) Supervisión a través de la Alta Inspección.²¹
- 2.º) Normas reglamentarias de carácter directivo para orientar la ejecución autonómica.
- 3.º) Instrucciones o circulares de naturaleza inmediatamente ejecutiva. Éste puede ser el vehículo del control de mérito u oportunidad sobre el ejercicio de las funciones delegadas o transferidas.²²
- 4.º) Imposición de mecanismos de coordinación. Pueden subsumirse y/o conectarse con el poder de supervisión.²³
- 5.º) Previsión de los supuestos de revocación de la delegación o transferencia mediante ley orgánica de contrario imperio.
- 6.º) Exigencia de informaciones y/o de datos estadísticos con suministro obligatorio por la comunidad autónoma.

El límite de control estatal está únicamente determinado por la necesidad de respetar la autoorganización de los servicios objeto de delegación, que compete a la comunidad autónoma dentro de los «términos» o «marco» que establezca la ley orgánica delegante.

En fin, se trata de los controles que la Ley Fundamental de Bonn reserva al *Bund* en el caso de ejecución a través de las autoridades de *land* por encargo o delegación, pues, como quedó claro, no se controla jurídicamente el ejercicio de las facultades de ejecución sino también se produce un control político en la medida que el Estado es el titular de la competencia y el responsable último de la gestión.

X. Reflexión conclusiva

Para terminar, pensamos que puede ser interesante recordar que el sentido último de la delegación o transferencia de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal no es otro que evitar el crecimiento irracional de la Administración periférica del Estado, hacer visible el principio de Administración única, evitar duplicidades en los aparatos administrativos central y autonómicos y profundizar en el principio de colaboración entre la Administración estatal y las autonómicas.

En concreto, del estudio del artículo 150.2 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1.º) La iniciativa legislativa autonómica requiere acuerdo del pleno del Parlamento autonómico. Esta iniciativa, que no supone derecho alguno de la comunidad autónoma de la delegación o transferencia, se plasma en una proposición de ley del Con

21. Vid. STC 6/1982, 32/1982 y 42/1983.

22. Vid. STC de 20 de abril de 1983.

23. Vid. STC 32/1983.

greso de los Diputados, si la misma es tomada en consideración tras el oportuno trámite ante la Cámara legislativa estatal.

2.ª) La delegación o la transferencia es un acto de soberanía del Estado, que adopta el rango y solemnidad de ley orgánica.

3.ª) Aunque existen opiniones doctrinales divergentes, también deben señalarse precedentes parlamentarios y doctrina científica proclives a la posibilidad de una descentralización administrativa de servicios administrativos menores incardinados en el ámbito de competencias estatales exclusivas, siempre que la ley orgánica de delegación o transferencia imponga a la comunidad autónoma los controles precisos en orden al mantenimiento real y efectivo de la titularidad, decisión y responsabilidad en el Estado.

4.ª) Con la precisión de la reserva estatal de los controles necesarios y adecuados a la realidad de las facultades ejecutivas delegadas, los mismos sectores doctrinales y precedentes parlamentarios convergen en el carácter «intransferible» o «indelegable» de la propia competencia. La delegación (o, en su caso, transferencia) debe referirse en todo caso a facultades embebidas en la «competencia». El *quantum* de las facultades delegadas o transferidas no es relevante en orden a la procedencia o no de la delegación o transferencia, siempre que los controles establecidos supongan el efectivo mantenimiento en el Estado de la titularidad competencial.

5.ª) Es renunciable por la comunidad autónoma la transferencia de medios financieros, a reserva, en todo caso, de que la ley orgánica de delegación determine su necesidad cuando estime existente una «carga» financiera conexas a la delegación o transferencia, entre otros supuestos, ante una valoración inadecuada de la hipótesis descentralizadora por la previa iniciativa autonómica.

6.ª) La sujeción a un marco estatal planificador no constituye un instrumento de control, sino de coordinación y/o cooperación, siendo insuficiente a los efectos de la reserva estatal que impone el art. 150.2.º de la CE.

7.ª) La oportunidad o no oportunidad de la delegación o transferencia constituye un juicio de valor que se encuentra en la base o fundamento mismo del acto estatal de soberanía, por cuanto éste significa, en definitiva, una decisión fundamental relativa a la organización y distribución básica del poder del Estado como conjunto o estructura global.

El modelo de Administración que diseñó nuestra Constitución ha de partir del hecho indubitable de que las propias administraciones públicas son, como dice Muñoz Machado, la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público. Y hoy, parece que es exigible un funcionamiento y una prestación de servicios públicos de calidad. Ello debe llevar a buscar fórmulas organizativas razonables dentro del marco constitucional. Por eso, no parece desproporcionado, sino más bien una consecuencia del marco constitucional, que no olvidemos que la Constitución quiso un sistema abierto en lo que se refiere a la distribución territorial del poder para que se saque todo el jugo, que no es poco, a la idea de Administración única. Frase, por cierto muy acertada, que encierra algo que está en la misma entraña de la Constitución y que se reduce a afirmar sin paliativos la dimensión territorial como ámbito

propio para el ejercicio de las competencias. Es decir, en cada autonomía, una Administración y sólo una. Ello no quiere decir que no haya otras administraciones en el territorio. No, quiere decir que la Administración «dueña» del territorio debe cumplir sus propias competencias y ejecutar, por delegación o transferencia, las que correspondan a otras administraciones que tuvieran responsabilidades que cumplimentar necesariamente en territorio ajeno. El razonamiento también se aplica, por supuesto, a la Administración local, de manera que el Estado y las comunidades autónomas deben entregar a las corporaciones locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus demarcaciones.

Las tendencias del Derecho comparado apuntadas son susceptibles de ser trasladadas al ámbito del Derecho constitucional español, si se tienen presentes las posibilidades y principios organizativos que contiene la Constitución española, muy similares a los apuntados:

1.º) La tendencia del art. 149.1 CE, máximo techo competencial posible de las comunidades autónomas de primer grado (art. 151 CE), a permitir la participación ejecutiva de las comunidades autónomas en «sectores» o materias que son objeto de competencias estatales exclusivas.

2.º) La previsión en el mismo artículo 149.1 CE de fórmulas de planificación, coordinación y cooperación, así como de alta inspección estatal, que permiten garantizar la ejecución autonómica descentralizada de las mismas materias o sectores sin paralelo detrimento de la supervisión estatal en aras del logro de criterios unitarios —artículo 2.º CE— en el ejercicio competencial autonómico.

3.º) El criterio general descentralizador, paralelo al de coordinación, que formula el art. 103 CE en sede de organización de la Administración pública, que, además, se formula como próximo al de eficacia. Éste, a su vez, exige una mayor aproximación de la gestión a los ciudadanos.

4.º) La figura del delegado del Gobierno (art. 154 CE) como única garantía institucional de la existencia de una Administración periférica estatal en el territorio de la comunidad autónoma. Esta figura, esencialmente dirigida a fines de supervisión, coordinación y cooperación, puede asumir las funciones estatales «residuales» y desempeñar las tareas propias de los «comisionados» en los sistemas federales.

5.º) La figura del presidente de la comunidad autónoma como representante ordinario del Estado en el territorio de la comunidad autónoma. Como es sabido, el presidente representa al Estado-Institución dentro de la comunidad autónoma, porque, precisamente, ésta está llamada por el ordenamiento constitucional y estatutario a una posible misión de ejecución de tareas estatales como propia competencia. Esta calificación del presidente de la comunidad autónoma apunta al carácter o naturaleza estatal de la comunidad autónoma como institución, y, por lo mismo, a una organización posible de las tareas de ejecución de la propia legislación estatal —que «atraen» al ámbito autonómico las estructuras administrativas necesarias para su desempeño— conforme a modelos de administración indirecta.

Por otra parte, el artículo 149.1 de la CE pensamos que permite una formulación de la regla general de Administración única en el territorio autonómico a través de

previsión de materias de competencia exclusiva estatal en las que es posible una ejecución autonómica. En concreto, pueden citarse las siguientes:

- 1.º Laboral (1-7.º).
- 2.º Propiedad intelectual e industrial (1-9.º).
- 3.º Seguridad Social (1-7.º).
- 4.º Ordenación del sector pesquero (1-19.º).
- 5.º Medio ambiente (1-23.º).
- 6.º Minas y energía (1-25.º).
- 7.º Medios de comunicación social (1-27.º).
- 8.º Cultura y patrimonio artístico (1-28.º).
- 9.º Seguridad pública (1-29.º).

Además, es normal la ejecución autonómica de la legislación estatal en todas aquellas materias no reservadas por el art. 149.1 de la CE para un alcance pleno de la exclusividad del Estado (función legislativa y ejecutiva). Esta plenitud y exclusividad estatales sobre una materia o sector excluyen la participación ejecutiva autonómica, como acontece con los números 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 10.º, 11.º, 14.º, 16.º, 19.º, 20.º, 21.º, 22.º y 32.º del párrafo 1.º del mismo artículo. Ahora bien, fuera de estos supuestos de excepción, el art. 149.1 utiliza la misma técnica alemana y austríaca de permitir la ejecución autonómica en materia de titularidad legislativa estatal exclusiva, produciendo consecuencias análogas a las de la cláusula general de ejecución autonómica de asuntos federales como potestad propia.

De ello también se deriva una importante consecuencia organizativa como ya hemos indicado, en orden al modelo de Administración: es posible una reducción de los servicios estatales periféricos a aquellos sectores en los que el art. 149.1 de la CE atribuye a la Administración general del Estado una reserva de ejecución, pues en los otros casos, que son más numerosos, la organización administrativa que se vincula a las funciones ejecutivas, beneficia a la comunidad autónoma.

A la misma conclusión conducen los párrafos 2.º y 3.º del artículo 37 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que reserva a la comunidad autónoma la Administración —entre otras facultades— en todos los casos de concurrencia o compartición de competencias entre el Estado y la propia Comunidad en cuanto a la legislación o en cuanto al desarrollo y ejecución de bases.

En definitiva, al igual que en aquellos sistemas federales, la regla federal de ejecución autonómica, reforzada por el principio de descentralización del artículo 103 de la CE, es plenamente congruente con una disminución de la presencia estatal periférica —garantizada por el delegado del Gobierno— y con la única creación por la comunidad autónoma de todas las estructuras administrativas en los ámbitos que en Galicia le reservan las funciones ejecutivas. Este planteamiento, a su vez, es determinante del carácter residual de los servicios periféricos del Estado en el territorio autonómico, porque las reservas de ejecución estatal no alcanzan a bloques orgánicos de materias o a sectores completos de una institución, sino en exclusiva a aspectos fragmentarios de una materia o sector, pudiendo organizarse tales aspectos bajo la dependencia del Delegado del Gobierno.

La consecuencia organizativa que se apunta está, además, corroborada por el principio de eficacia (art. 103 de la CE) y por el propio de eficiencia del gasto público. Evidentemente, a tales principios se opone la actual panorámica de la Administración

en la «periferia» que genera indudables disfunciones y duplicidades, como ahora comentamos:

A) Existencia de una Administración provincial del Estado, no vertebrada por una rectoría efectiva de los gobiernos civiles sobre las direcciones provinciales dependientes de los diversos departamentos ministeriales, a pesar de que, formalmente, los arts. 21 y 22 de la vigente Ley del proceso autonómico del año 1983, disponen la conversión de aquellos servicios periféricos en secciones bajo la dirección de los gobiernos civiles. Ello porque, indudablemente, no responden a una gestión global sobre una materia o sector, imposible en atención a los criterios organizativos expuestos y al progresivo y efectivo vaciamiento de funciones de las estructuras estatales periféricas como resultado del proceso de traspaso por el propio Estado de los medios de todo tipo embebidos en el ámbito de las competencias asumidas por la comunidad autónoma en virtud de su Estatuto.

B) Situación de la Administración regional del Estado (delegado del Gobierno), meramente yuxtapuesta a la Administración provincial heredera, sin que exista una rectoría efectiva del delegado del Gobierno sobre los gobernadores civiles (no es superior jerárquico de los mismos, sino mero coordinador desde una ambigua posición de supremacía), ni tampoco sobre nuevos órganos regionales del Estado «desplazados», como es el caso de la Dirección Comisionada de Sanidad o de la Alta Inspección Educativa, a pesar de que estos órganos responden a funciones de «coordinación» y/o «supervisión estatal» sobre la comunidad autónoma, estando embebidos por lo mismo, en la hipótesis de las funciones que al delegado del Gobierno atribuye el art. 154 de la CE.

C) Una administración local provincial (diputaciones), cuyas competencias y general proyección, especialmente a lo relativo a «planes de obras y servicios», interfieren el campo de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma (art. 27 EAG) en los diversos sectores de la acción pública.

D) En fin, una administración periférica autonómica, de proyección territorial provincial.

En definitiva, el actual modelo de Administración, lejos de haberse adaptado al criterio organizativo descentralizador de los arts. 149.1, 103 y 154 de la CE, conforme a las soluciones del Derecho comparado —que nuestra Constitución también habilita—, se ha caracterizado por una superposición de las nuevas estructuras (comunidades autónomas y delegado del Gobierno) a las ya existentes en virtud del ordenamiento preconstitucional (gobernadores y diputados) sin que se haya efectuado ninguna reforma administrativa dirigida a la adaptación del modelo o planta de las administraciones públicas a los criterios constitucionales ya apuntados:

1) Redimensionamiento de las funciones de ejecución, trasladándolas al ámbito ejecutivo autonómico, como quiere el art. 149.1 de la CE en relación con el art. 103.

2) Reforma de la Administración periférica del Estado para adaptarla a la nueva figura del delegado del Gobierno y a la propia realidad del carácter excepcional de las reservas de ejecución estatal en el art. 149.1 de la CE, que vislumbran el carácter «fragmentario» o «residual» de la presencia estatal con una propia «estructura organizativa» en el ámbito periférico.

3) Instrumentación de fórmulas de cooperación y coordinación, y de mecanismos de supervisión, como lógica exigencia del principio de unidad (art. 2.º de la CE) en una paralela descentralización política y administrativa requerida por el principio de autonomía (art. 2.º).

Estas fórmulas, a las que sirve en esencia la figura del delegado del Gobierno (art. 154 de la CE), representan el equilibrio entre la separación orgánica postulada por la ejecución autonómica y las exigencias de síntesis funcional del ejercicio competencial de los diversos sectores administrativos, como requiere el principio de unidad.

Bajo estos presupuestos, parecen obvias las reflexiones siguientes:

A) El art. 149.1.º de la CE, unido al principio de descentralización (art. 103.1.º de la CE) y a la decisión constitucional básica de constituir al delegado del Gobierno como esencial soporte estructural de la Administración periférica del Estado (art. 154 de la CE), no permite creación de servicios u órganos dotados de competencias generales en los ámbitos provincial o regional. Esta consecuencia cercenaría el alcance del interés autonómico (art. 137 de la CE) fuente de la asunción de cualquier acción pública con relevante o predominante proyección territorial en el ámbito de la comunidad autónoma. El interés de la comunidad autónoma es, por otra parte, verdadera piedra angular de la organización territorial del Estado, que sirve de rúbrica a dicho artículo 137 y a todo el título VIII de la CE.

B) Circunscripción de la Administración periférica del Estado a la gestión de servicios especiales derivados de las reservas estatales de ejecución expresamente atribuidas por el art. 149.1 de la CE, con paralela dependencia orgánica y funcional de dichos servicios especiales de la Delegación del Gobierno. No obstante, es precisa una importante puntualización, que enlaza la temática del art. 149.1 de la CE con la transferencia o delegación del art. 150.2 de la CE. Es decir, el art. 150.2 autoriza para que el Estado «transfiera» o «delegue» en las comunidades autónomas, de acuerdo con la técnica de la Administración indirecta, las facultades de gestión en las materias que el art. 149.1.º retiene para su ejecución por el Estado. La transferencia o delegación, al versar sobre los aspectos fragmentarios que el Estado puede organizar mediante el «desplazamiento de un aparato administrativo periférico», refuerza las posibilidades de la regla de una Administración autónoma en cada nivel territorial. Sólo este redimensionamiento del Estado y de la comunidad autónoma, que abarca facultades, funciones y potestades incluidas en títulos de competencia —no enajenaciones de las propias competencias, imposible constitucionalmente— permitirá, por otra parte, como cuestión previa, un replanteamiento de la posición de la comunidad autónoma en cuanto a las corporaciones locales de su territorio, así como la conversión de muchos órganos centrales del Estado en estructuras de programación, planificación y de preparación de la legislación estatal básica o global sobre un sector, según el ordenamiento constitucional.

C) Veamos, las materias o sectores de la acción pública donde puede operar la ejecución y consiguiente «Administración única autonómica». De acuerdo con el art. 149.1 y el art. 150.2 de la CE el marco es el de la ejecución de competencias asumidas en el Estatuto, añadida a una ejecución atribuida por vía de transferencia o delegación de la gestión embebida en competencias estatales exclusivas. Esto es:

- Sanidad.
- Gestión de planes o programas económicos.
- Seguridas Social.
- Infraestructuras de comunicación.
- Medio ambiente y aprovechamiento de recursos naturales (aguas, montes, aprovechamientos forestales, minas, vías pecuarias y energía).
- Infraestructuras de comunicación (ferrocarriles y transportes).
- Obras públicas y transporte.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Seguridad pública.
- Industria, agricultura, ganadería y comercio.
- Servicios derivados de la ejecución de la legislación laboral.
- Servicios postulados por la ordenación pesquera.
- Servicios requeridos por la ejecución de la legislación sobre la propiedad intelectual e industrial.

Por eso, la ley orgánica de transferencia o delegación, puede a este respecto:

A) Permitir que la comunidad autónoma legisle en estas materias de acuerdo con el marco (principios, bases o directrices) que establezca («suma» del 150.1.º al 150.2.º de la CE) en cuanto a las potestades legislativas sobre las mismas atribuidas al Estado por la Constitución, aparte de transferir o delegar en la comunidad autónoma los aspectos ejecutivos sobre las propias materias reservadas al Estado por el art. 149.1.º de la CE.

B) Instrumentación paralela de los mecanismos de supervisión, coordinación y cooperación en cuanto a los aspectos legislativos y ejecutivos transferidos a la comunidad autónoma, así como, en su caso, de «planificación conjunta» («tareas comunes»), al efecto de mantener en el Estado, como requiere la exclusividad competencial, la titularidad y responsabilidad últimas.

Ya terminamos. En las materias o sectores que se exponen, existe, por otra parte, la posibilidad de coordinación, bien nominal, ya como consecuencia de la elaboración de planes económicos. Existen, pues, instrumentos constitucionales que permiten reforzar la unidad en los aspectos funcionales del aparato administrativo global, de modo paralelo a la progresión del proceso de descentralización política y administrativa. En estos instrumentos radican las posibilidades de una Administración única: una Administración autónoma puede actuar o ejecutar en su territorio con tendencia a la exclusividad organizativa, funciones o potestades de otra dimensionalmente superior, siempre que la Administración superior (estatal y/o supranacional) se reserve fórmulas de supervisión o coordinación de alcance «directivo» para la garantía de la aplicación homogénea de aquellas materias que están impregnadas de un interés supraautonómico (o supralocal) y, sin embargo, se ejecutan o gestionan en un nivel o dimensión territorial inferior, en aras de la mayor proximidad de los servicios a la población (criterio de eficacia).

En fin, aquí hemos estudiado la historia y el régimen del artículo 150.2 de la CE. También, con toda intención, se ha analizado el federalismo de ejecución reinante en Alemania. Todo ello nos habla de buscar fórmulas razonables de organización que

hagan de nuestras administraciones territoriales instancias al servicio del interés general y que presten servicios de calidad. Pero para conseguirlo, quizás ya sea el momento de que el Estado y las comunidades autónomas, al menos las históricas, pongan en marcha un proceso de atribución de facultades de ejecución que haga posible este principio de administración única en el territorio. El proceso ha de ser necesariamente puesto en marcha sin que, como parece que ocurrió en Italia, un eventual proceso de transferencia o delegación de competencias de gestión ponga en peligro el núcleo mismo de la autonomía política.

Aunque en este estudio se ha tratado el problema del artículo 150.2 desde la perspectiva de una iniciativa autonómica, está claro que el proceso habrá de ser pactado por las distintas administraciones sin olvidar que el artículo 150.2, como el espíritu que presidió la elaboración del título VIII de la Constitución, responde a un sistema abierto que vaya completando poco a poco las posibilidades políticas y sociales del proceso autonómico en cada momento de su evolución.