

LA REORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ESTATAL (*)

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ESTATAL. UNA REFORMA PENDIENTE. — III. EL PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DE LA VI LEGISLATURA. — IV. REORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

I.- INTRODUCCIÓN

A lo largo de los casi veinte años desde la aprobación de la Constitución hemos asistido al progresivo asentamiento del Estado de las Autonomías; en efecto, tal ha sido una de las denominaciones que desde el inicio ha dado nombre al modelo de descentralización política y administrativa que se inauguró formalmente con la aprobación de nuestra Carga Magna en 1978, y ciertamente el principio de autonomía es el pilar fundamental que sirve de soporte a la redistribución de los poderes del viejo Estado centralizado para dar lugar a otro en el que la organización estatal convive con las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Esta mutación, si no completa, sí se encuentra en un estado avanzado, merced a un dilatado proceso cuyos hitos más destacados son la aprobación de los Estatutos de Autonomía y creación de las comunidades autónomas, la reciente reforma estatutaria que afecta a algunas de éstas y, por lo que se refiere a las entidades locales, la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Estos hitos, como resulta evidente, no forman sino el entramado inicial o punto de partida del nuevo reparto de responsabilidades públicas que día a día va tomando forma merced a las normas que las distintas instancias van dictando, gracias a la tarea dirimente de los órganos jurisdiccionales y, fundamentalmente, del Tribunal Constitucional, y, por último, por obra del quehacer diario de las organizaciones administrativas

(*) Se corresponde con una lección pronunciada en el Instituto «Adolfo Posada» de Administración Pública del Principado de Asturias.

que, sin duda, constituye la expresión del poder público más palpable para los ciudadanos.

Sobre lo dicho no es preciso insistir, pues amén de no ser objeto de las reflexiones que me propongo realizar, no constituye motivo de discrepancia alguna la aceptación de un Estado —el nuestro— fuertemente descentralizado, descentralización que ha sido recientemente reforzada con la asunción competencial que las comunidades autónomas del artículo 143 de la Constitución han realizado a través de la reforma estatutaria previamente propiciada por el Estado mediante Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Por otra parte, la autonomía local ha encontrado en la Ley 7/1985, de 2 de abril una forma adecuada de preservar la actividad de los entes locales de las tradicionales injerencias de otras Administraciones públicas, evitando la suspensión de los acuerdos locales por parte de aquéllas y remitiendo en su totalidad las eventuales discrepancias que, con relación a la actuación local puedan albergar las otras Administraciones territoriales a los tribunales de justicia, de lo cual ha sido generalmente valedor el Tribunal Constitucional a partir de su sentencia de 11 de diciembre de 1988; en definitiva, pues, la autonomía local que la Constitución garantiza a las entidades locales se ha traducido en una Ley básica que, pese a los recortes que el Tribunal Constitucional ha realizado sobre su capacidad organizativa en favor de las comunidades autónomas (1), sirve de soporte a la gestión local de sus intereses respectivos.

El Estado descentralizado, pues, es una realidad; con sus luces y sus sombras, el proceso descentralizador del poder habido en estos últimos casi veinte años ha permitido que en los distintos niveles territoriales capacitados para adoptar decisiones, los ciudadanos podamos elegir entre alternativas políticas igualmente legítimas, lo que es consustancial con la descentralización política de que, en mayor o menor medida, gozan las entidades territoriales. Pero esta realidad no oculta otra igualmente evidente: la descentralización forjada a partir de los principios inspiradores del sistema, enunciada a través de reglas jurídicas precisas y matizada por una minuciosa doctrina del Tribunal Constitucional, todavía en estos momentos no se ha plasmado debidamente en una reforma organizativa que permita una efectiva descentralización, trasunto del acercamiento de la toma de decisiones a los ciudadanos. En efecto, el proceso de redistribución territorial del poder a través de la asignación

(1) Una fundada crítica de la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, en cuanto que en ella se pospone la potestad organizativa de las entidades locales en relación con la normativa autonómica, en F. SOSA WAGNER: «El régimen local tras la promulgación de la Ley Orgánica de Transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, págs. 392 y ss.

competencial a las distintas instancias territoriales que se ha venido produciendo a través de los diversos mecanismos constitucionalmente admisibles, no ha estado acompañado más que en lo imprescindible de una reforma paralela de la organización administrativa; reforma que prácticamente se ha limitado, por lo que se refiere a la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, al traspaso de medios humanos y materiales desde aquél a éstas y a la financiación de los servicios descentralizados; reforma que ni siquiera en esos términos ha sido necesaria para poner en marcha el principio de autonomía local, al partir de unas Administraciones ya operativas en el momento de ser aprobada la Constitución de 1978 y reconocido aquel principio.

Estas apreciaciones, sin embargo, no se deben enteramente a la observación de la realidad después de dieciocho años de vigencia de la Constitución, pues la ausencia de una profunda reforma administrativa, adecuada a la distribución de poderes a que he aludido no es sino la constatación de las advertencias realizadas ya hace quince años por la mayoría de la doctrina que se ocupó del tema y que, para simplificar, se sintetizan —aunque el instrumento utilizado no fuera el debate doctrinal— en el informe de la comisión de expertos sobre autonomías emitido en el año 1981 (2); aunque conocido, no sobra en este momento recordar la posición del grupo de profesores universitarios informante, encabezados por García de Enterría, acerca de la conveniencia de reformar la organización periférica de la Administración del Estado y de los criterios que deberían guiar la prestación de servicios por las emergentes comunidades autónomas, lo que suponía, como se verá, una toma de posición sobre la forma que debían adoptar las nuevas Administraciones autonómicas y su incidencia en la Administración local. En aquel momento se abogó por la intensa reducción de la Administración periférica estatal, innecesaria en gran medida en tanto que buena parte de sus cometidos debían pasar a la responsabilidad de las comunidades autónomas; se mantendría el Gobernador Civil y en torno a él los servicios periféricos estatales retenidos por el Estado. Paralelamente, el informe desaconsejaba la reedición de la organización periférica estatal por parte de las comunidades autónomas, tratando de evitar la creación de una nueva burocracia que poco aportara a la eficaz prestación de los servicios públicos encomendados *ex novo* a las comunidades autónomas y, por el contrario, contribuyera innecesariamente a elevar el gasto público; paralelamente recomendaba la utilización por distintas vías de las Administraciones provinciales para la gestión de los servicios de responsabilidad autonómica.

(2) Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, B.O.E., Madrid, 1981.

Con la brevedad que impone un simple recordatorio, resulta oportuno citar también la asunción que las principales fuerzas políticas hicieron de estas últimas recomendaciones a través de los Pactos Autonómicos de 1981, traducidos después en ciertas previsiones del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico que, después de las vicisitudes por éste sufridas y de todas conocidas, reaparecen, pues no fueron objeto de declaración de inconstitucionalidad, en los artículos 5 y ss. de la Ley 12/1983, de 4 de octubre, del Proceso Autonómico, además de haber sido incorporadas similares previsiones en los Estatutos de Autonomía aprobados después de los Pactos Autonómicos de mediados de 1981 —que son todos excepto los de las Comunidades históricas— y de haber sido acogidas como previsiones básicas en materia local a través de los artículos 7 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Incluso la legislación autonómica posterior, todavía impregnada del espíritu de los Pactos Autonómicos de 1981 y con fundamento en las previsiones normativas que sumariamente se han citado, permitían aventurar que la descentralización impulsada por la Constitución iba a permitir un reforzamiento de las Administraciones locales para servir no sólo a la gestión de sus competencias propias, sino de otras inicialmente autonómicas o, incluso, su actuación por cuenta de éstas (3); sin embargo, la realidad ha sido otra y hemos contemplado la creación por algunas comunidades autónomas de organizaciones periféricas (4) a imagen y semejanza de la existente en la Administración del Estado; y ésta, salvo alteraciones de nomenclatura (5), ha

(3) Así, las Leyes 3/1983, de 1 de junio de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio; la Ley de 20 de diciembre de 1985, de Aragón, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales; la Ley 6/1986, de 6 de junio, de Castilla y León, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales; la Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relación entre las Diputaciones Provinciales y la Junta de Extremadura, por citar algunos ejemplos.

(4) Un ejemplo significativo lo ofrece la Comunidad Autónoma de Castilla y León que tras una corta experiencia en que cada provincia dispone de una delegación territorial de cada Consejería, por Decreto 216/1987, de 20 de agosto, se crearon Delegaciones territoriales únicas de la Junta de Castilla y León en cada una de las provincias, quedando agrupadas en ella los servicios que las distintas Consejerías mantienen en el territorio provincial, lo cual, seguramente no ha supuesto una disminución de la eficacia en la prestación de los servicios y sí una reducción del gasto.

(5) Prácticamente a un simple cambio de nombre responde el Real Decreto 180/1981, de 24 de julio, de reforma de la Administración periférica del Estado, que por lo que a ésta se refiere impone que las antiguas Delegaciones Provinciales pasen a denominarse Direcciones Provinciales Departamentales, que, conforme al artículo 5, agrupan los servicios periféricos de ámbito provincial de los diferentes Ministerios y de sus organismos autónomos; no obstante lo anterior, el artículo citado abre la posibilidad a la agrupación de

venido manteniéndose durante años aún con la conciencia de que debía ser radicalmente reformada (6).

En definitiva, pues, la adecuación de las organizaciones administrativas al modelo de descentralización no se ha consumado y, transcurridos los años que nos separan del inicio del proceso se hace ahora inaplazable, máxime cuando las competencias del Estado han sufrido un nuevo recorte merced a la consensuada ampliación competencial que han recibido las comunidades autónomas de menor nivel de autogobierno, a través, primero, de Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre y posteriores reformas estatutarias de marzo de 1994. Por otra parte, la insatisfactoria traducción que la autonomía local ha tenido en unas competencias que los responsables locales juzgan en general insuficientes, ha llevado, como se recordará, a una actitud reivindicativa por parte de la Federación Española de Municipios y Provincias a partir de finales de 1993 que, por encima de quienes coyunturalmente sean sus dirigentes, pretende ampliar el ámbito competencial de los entes locales a costa de quienes, a su juicio, de forma renuente —Estado y, sobre todo, comunidades autónomas— retienen competencias cuya gestión debería descentralizarse; es cierto que poco se ha avanzado en el llamado Pacto local (7) desde aquella asamblea de la FEMP que abrió el debate sobre la necesidad de hacer efectivo el principio de subsidiariedad mediante el reforzamiento de los entes locales como gestores de los asuntos públicos, pero es lógico que el citado principio comunitario (8), como el constitucional de descentralización, han de incidir en la defini-

los servicios de varios Ministerios en una misma Dirección Provincial, consecuencia de la reducción de tareas que el traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas supone para las Direcciones Provinciales, si bien esta posibilidad se deja a la iniciativa de los Ministerios interesados. En esa misma línea, aunque con escasos resultados, el Real Decreto 1223/83, de 4 de mayo, en su artículo 2 dispone la supresión de las Direcciones Provinciales de los distintos Departamentos ministeriales por Real Decreto, en atención al volumen de las funciones y servicios trasferidos desde el Estado a las comunidades autónomas, con adscripción de las funciones y servicios no trasferidas a los Gobiernos Civiles (artículo 3). Sobre el particular, puede verse, M. OROZCO MUÑOZ: «La Administración periférica en el Estado de las autonomías», *REALA*, 244, págs. 778 y ss.

(6) Confesadamente, la exposición de motivos de la Ley 18/1983, de 16 de noviembre, reguladora de la figura del Delegado del Gobierno, manifiesta que: «La Ley no pretende condicionar la futura regulación de la Administración periférica del Estado que pueda resultar de la culminación del proceso de transferencias que debe llevarse a cabo de acuerdo con los Estatutos de Autonomía promulgados».

(7) En relación con el denominado Pacto local, vid., T. FONT i LLOVET: «El Estado del Gobierno local», en *Anuarios del Gobierno local*, 1995 y 1996, Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid (respectivamente) 1995 y 1996. También en estas obras se encuentran referencias al Pacto local en T. QUINTANA LÓPEZ: «Servicios Públicos».

(8) Sobre el particular, vid., L. ORTEGA: «Autonomía local y subsidiariedad europea», *Anuario...* 1996, ... cit., págs. 601 y ss.

ción del papel que deben llevar a cabo las entidades locales pese a haber transcurrido sin demasiados frutos la etapa en que se esperaba del Estado y, sobre todo, de las comunidades autónomas una legislación sectorial generosa con las entidades locales en la delimitación de sus competencias, así como un uso efectivo de los instrumentos descentralizadores que lucen en el ordenamiento a partir de los Pactos Autonómicos de julio de 1981. Quizá la nueva etapa de gobierno que se inicia tras los comicios del 3 de marzo de 1996 abra nuevas expectativas, al menos es lo que cabe esperar de la posición mantenida sobre el Pacto Local por parte del Ministro para las Administraciones Públicas en la comparecencia celebrada el 11 de junio de 1996 en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas (9), optimismo que necesariamente tiene que ser relativo, dado que pese al impulso político del Pacto Local que el Gobierno desea realizar según confiesa el Ministro, lo cierto es que, más allá de estas intenciones, la materialización del pacto y con ello del efectivo proceso de descentralización en favor de las entidades locales está llamado a repercutir más intensamente que sobre las competencias de responsabilidad estatal, sobre las asumidas por las comunidades autónomas, por lo que corresponde a los responsables de éstas y a los partidos políticos que dan soporte a los gobiernos autonómicos, dar su aceptación al Pacto Local como medida previa a la adopción de los instrumentos normativos precisos para hacer realidad el proceso descentralizador en favor de los entes locales.

II.- LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA ESTATAL. UNA REFORMA PENDIENTE

Los antecedentes que han servido de introducción son suficientemente ilustrativos de la insatisfactoria situación en que, a juicio de todas las instancias territoriales, se encuentra el reparto de la gestión de los asuntos públicos entre las distintas Administraciones; como se ha podido advertir, las reivindicaciones desde las Administraciones inferiores es continua, tanto como las reticencias que se mantienen por las superiores para hacer efectiva la descentralización territorial. La situación es constatable, pero paradójicamente también, como sabemos, lo son algunos impulsos que desde el legislativo se han realizado en favor de la reestructuración administrativa. No es cuestión que reitere lo ya conocido, pero por querer servir estas páginas de reflexión sobre la reforma de la Administración periférica del Estado, me parece oportuno recordar dos pronunciamientos del Parlamento, de muy distinto alcance y separa-

(9) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 22, 1996.

dos en el tiempo en casi diez años, pero ambos expresión de una misma idea: la necesidad de ajustar el tamaño —y no sólo éste— de la Administración periférica del Estado a la nueva situación creada con la descentralización del poder iniciada con la Constitución de 1978, pronunciamientos que, pese a proceder del Parlamento y gozar por ello de la máxima legitimidad, no han encontrado demasiado eco en el Gobierno, que es quien principalmente debió impulsar esa reforma.

El primero de ellos tiene su origen en el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y de ahí, sin tacha alguna de inconstitucionalidad, pasó a los artículos 22 y 23 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, preceptos que ordenan la reestructuración de la Administración del Estado como una necesidad derivada de la descentralización en marcha, reestructuración que debía haberse realizado sin demoras e ininterrumpidamente a tenor de la previsión de que «el Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados, cada seis meses, de las medidas de reforma que, en relación con los servicios de los Departamentos ministeriales y Organismos de ellos dependientes, hayan adoptado en el período inmediatamente anterior para acomodar su estructura a las exigencias del proceso autonómico», acomodación que en relación con la Administración periférica «deberá atender primordialmente a los siguientes criterios y objetivos... supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios que deban subsistir bajo la autoridad del Gobernador Civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las Provincias...». Pues bien, salvo el cambio de denominación de las Delegaciones de los Ministerios en la Provincia por Direcciones Provinciales, que realizó el Real Decreto 1801/1981, y algunas otras modificaciones de la Administración periférica del Estado que prevé el Real Decreto 1223/83, de 4 de mayo, que ya han sido consideradas anteriormente y que no supusieron una verdadera reforma de la Administración periférica estatal, la situación se prolongó en los años siguientes y ello motivó que nuevamente el Parlamento, ahora mediante Resolución adoptada en el debate de Política General celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1992 (Boletín Oficial de las Cortes de 30 de marzo de 1992) exhortara imperativamente a una reforma de la Administración periférica del Estado en los siguientes términos:

«En el marco de modernización de las Administraciones públicas y de la necesaria cooperación institucional entre las mismas, se procederá a la simplificación y, cuando fuere posible, reducción de la Administración Periférica del Estado, en las Comunidades que, por razón del nivel competencial propio, hayan asumido la gestión de las materias en que se desarrollan las funciones de aquellos organismos periféricos».

Precisamente, durante la IV Legislatura y con anterioridad al debate en que se produjo la Resolución a que me acabo de referir, el Grupo Parlamentario Catalán presentó una Proposición de Ley sobre la supresión de los Gobernadores Civiles, que el Grupo proponente consideraba como «primera medida para hacer posible esta Administración Pública más moderna, ágil y eficaz». El contenido de esta Proposición de Ley, de indudable trascendencia política, sin embargo, no estaba llamada a incidir de forma acusada en la estructura periférica de la Administración del Estado, ya que la supresión de los cargos de Gobernador Civil y Subgobernador Civil —cuyas funciones deberían ser ejercidas por el Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma— no iba acompañada de la eliminación o reducción del resto de la Administración periférica estatal, sino que la Proposición en lo que a ésta se refiere, se limitaba a adecuar el tenor del artículo 14 c) de la Ley del Proceso Autonómico al contenido de la propuesta, esto es, a mantener simplemente como criterio y objetivo de la reestructuración de la Administración periférica la supresión de las Delegaciones ministeriales y reagrupamiento de los servicios subsistentes bajo la autoridad del Delegado del Gobierno, en sustitución del Gobernador Civil que, según la propuesta, se suprimiría. Esta Proposición de Ley fue rechazada por el Congreso de los Diputados, según publica su Boletín Oficial de 30 de abril de 1990.

También durante la IV Legislatura, el Grupo Parlamentario Vasco presentó otra Proposición de Ley en la misma línea que la anterior, pero de mayor contenido, «de reforma de la Ley que desarrolla el artículo 154 de la Constitución y de supresión de la figura de los Gobernadores Civiles» (Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 18 de septiembre de 1992). Igualmente que la anterior, esta Proposición de Ley se justifica en la necesaria remodelación de la Administración periférica del Estado, poco adecuada al modelo autonómico de descentralización, fundamentalmente por la pervivencia del Gobernador Civil, seña de identidad del Estado centralizado a juicio del grupo parlamentario proponente. Ahora bien, aunque la supresión de los Gobernadores Civiles constituye el objetivo político más sobresaliente de la proposición, aquél no es el único, pues como ya he señalado los objetivos de la misma son más ambiciosos, al tratar de diseñar un Estatuto para los Delegados del Gobierno en cada comunidad autónoma, figura que en los términos de la Proposición de Ley que ahora se considera, fundamentalmente agrupa en su artículo 2 las funciones que de forma dispersa ya le atribuía el ordenamiento jurídico (Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; Ley 17/1983, de 16 de noviembre, de Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas; Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública...).

Como nota también destacable de esta Proposición de Ley, nos encontramos con la posibilidad que abría su artículo 6 para que los Delegados del Gobierno, cuando lo consideraran necesario, pudieran nombrar Subdelegados en las distintas provincias o territorios de la comunidad, posibilidad que constituye un antecedente de la figura que con idéntica denominación se recoge, ahora de forma preceptiva, en el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 21 de junio de 1996). En todo caso, la Proposición de Ley a que me he estado refiriendo últimamente fue rechazada según publica el Boletín Oficial de las Cortes de 18 de marzo de 1993.

En los últimos meses de la V Legislatura, el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español remitió al Congreso un Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 21 de octubre de 1995), texto que incluye, en el marco de una reforma de la Administración del Estado, importantes novedades sobre la organización periférica de ésta. Pues bien, la nota más destacable de esta pretendida reorganización de la Administración periférica estatal es el reforzamiento del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma y, en menor medida, del Gobernador que pierde el apelativo de Civil, pero continúa dirigiendo el Gobierno Civil, que conserva esta denominación y se constituye en unidad provincial de la correspondiente Delegación del Gobierno. Paralelamente, también se contemplaba la desaparición de los Delegados Provinciales de los Ministerios —Directores Provinciales según se denominan después del año 1981—, lo que suponía, en la línea marcada por el artículo 23 c) de la Ley del Proceso Autonómico, el reagrupamiento de los servicios estatales en la provincia, pues a ello es a lo que habría conducido la previsión del artículo 31.1 del Proyecto, al disponer que «Los Gobernadores, bajo la dependencia del Delegado del Gobierno, representan al Gobierno y ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos situados en la provincia respectiva...», de ahí que la figura del Gobernador, contrariamente a la deseada desaparición que otros grupos parlamentarios habían manifestado formalmente, queda reforzada fundamentalmente a través de la dirección de los llamados servicios integrados y supervisión de los no integrados, servicios unos y otros del Estado en la provincia, y del mantenimiento de sus tradicionales competencias en materia de libertades públicas, seguridad ciudadana y protección civil, con mando directo sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la coordinación del Delegado del Gobierno. Igualmente, la proyectada reforma de la Administración del Estado pretendía un reforzamiento de la figura

del Delegado del Gobierno a partir de sus constitucionales funciones de dirección de la Administración del Estado en territorio autonómico y de coordinación de la Administración estatal con la de las comunidades autónomas; en particular, por lo novedosos que resultan, destacaría algunos aspectos y funciones encomendadas a los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas: intensificación de las relaciones entre esta figura y los órganos superiores de la Administración Central del Estado con objeto de facilitar información y hacer más eficaces las políticas del Estado en los territorios autonómicos; promoción de las relaciones entre el Estado y las corporaciones locales; asumen importantes responsabilidades, bien mediante la adopción de medidas o simplemente su promoción, para simplificar las estructuras territoriales, adecuar la dimensión de sus unidades y racionalizar la utilización de recursos, previsión que, con otro tenor, ya contemplaba la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Vasco que ya conocemos («Corresponde al Delegado del Gobierno: velar por la adecuada reordenación de la Administración Periférica del Estado, especialmente una vez materializadas las transferencias de servicios de la Comunidad Autónoma evitando la duplicidad de los mismos»); por último, solicitar comparecer o comparecer cuando sea convocado para ello, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, debido a la vocación territorial de este órgano y las competencias de coordinación interadministrativa que tienen encomendadas los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas.

III.- EL PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO DE LA VI LEGISLATURA

Este Proyecto de Ley (10), aprobado por el Gobierno salido de las urnas el día 3 de marzo de 1996, incorpora, como su precedente, la reforma de la Administración periférica del Estado. En relación con ésta no sólo contiene importantes novedades —más o menos en la línea diseñada por el Proyecto de Ley de la V Legislatura, aún con algunas relevantes variaciones—, sino que la lectura de los artículos 22-33 y, sobre todo, del apartado VI de la exposición de motivos, nos sitúa ante el anuncio de una profunda reforma de la Administración periférica del Estado que la ajusta a un modelo descentralizado de gestión de los asuntos públicos.

(10) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 21 de junio de 1996.

En efecto, aunque el Proyecto de Ley contiene algunas medidas de gran alcance político y de indudable trascendencia para la reforma de la organización periférica estatal, lo cierto es que tanta importancia como a lo anterior, al menos desde el punto de vista programático, debe darse a la confesada introducción —como objetivo— de la llamada Administración única o común, de manera que progresivamente y como resultado final de la reforma sea la Administración autonómica la que gestione la inmensa mayoría de las competencias sobre el territorio de la Comunidad, con la consiguiente reducción o eliminación de la organización periférica estatal, proceso en el que están llamadas a jugar un importante papel las técnicas de descentralización previstas en el artículo 150.2 de la Constitución.

No obstante, además de ese confesado objetivo, como acabo de adelantar, el Proyecto de Ley contiene importantes previsiones en relación con la Administración periférica del Estado, propiciando una reforma de ésta que gira en torno al reforzamiento del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas y a la supresión tanto del Gobierno Civil como del Gobernador y la sustitución de éste último por una nueva figura: el Subdelegado del Gobierno en las provincias e islas.

Los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, al frente de las Delegaciones, representan al Gobierno en los territorios de aquéllas, dirigen y supervisan los servicios estatales en éstos y desarrollan cuantas relaciones interadministrativas entre la Administración del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales permite la normativa vigente, funciones que se hallan reguladas con cierto detalle en los artículos 22, 23, 24 y 27 del Proyecto de Ley. Tiene particular interés conocer las atribuciones que están llamados a desempeñar los Delegados del Gobierno en las comunidades autónomas en relación con los servicios estatales; pues bien, deben distinguirse los denominados servicios integrados en las Delegaciones del Gobierno de los no integrados; estos últimos son de dependencia directa de los órganos centrales de la Administración y, por ello, de consideración excepcional por las prestaciones inherentes al mismo o por el volumen de su gestión; sobre los servicios integrados, el Delegado del Gobierno ostenta la dirección de los mismos, bien directamente o bien a través de los Subdelegados del Gobierno; sobre los no integrados, al depender de los órganos centrales, las funciones del Delegado y Subdelegado del Gobierno, cada uno en su ámbito territorial, son de supervisión e inspección, por lo que también en relación a estos servicios está presente, al menos de forma indiciaria, la Administración periférica estatal; no obstante, el Proyecto de Ley fija unos criterios de distinción entre ambos tipos de servicios extraordinariamente vagos y remite al Consejo de Ministros su

concreción (11) y, por otra parte, no aparecen en absoluto diseñadas en el Proyecto de Ley las funciones a desarrollar por el Delegado y Subdelegado del Gobierno sobre estos servicios no integrados.

En sustitución de los Gobiernos Civiles se crean en las provincias y también en las islas Subdelegaciones del Gobierno, como órganos de la Delegación del Gobierno y al frente de las que se prevé situar a los Subdelegados, en sustitución de los Gobernadores Civiles, que quedan suprimidos. Los Subdelegados, como órganos subordinados a los Delegados, incluso por su nombramiento, ostentan unas atribuciones en su ámbito territorial —la provincia o isla— prácticamente idénticas a las del Delegado del Gobierno, bajo cuyas instrucciones deben actuar. También ahora merecen una mención las tareas a desempeñar por el Subdelegado para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, para lo que ostenta la dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia, y la dirección y coordinación de la protección civil en la provincia, responsabilidades que ejercerá bajo la dirección y supervisión del Delegado del Gobierno, salvo en la provincia donde radique la Delegación, en la cual las tradicionales funciones de tutela del orden público estarán a cargo del propio Delegado del Gobierno, según cabe deducir del artículo 28.3 del Proyecto de Ley. Esto es, habrá un Delegado del Gobierno en cada comunidad autónoma y en éstas tantas Subdelegaciones como provincias e islas la integren (12), con la precisión de que en la provincia en que radique la Delegación del Gobierno, el Delegado ostentará, además de las que conocemos, las atribuciones para la tutela de la seguridad ciudadana que en el resto de provincias residen en los Subdelegados, lo que supone para el Subdelegado en aquellas provincias una disminución notable de sus responsabilidades, precisión que también es extensible a los subdelegados que pudieran crearse en las comunidades autónomas uniprovinciales paralelamente a los Delegados del Gobierno (13), posibilidad que sólo debería materializarse en comunidades autónomas uniprovinciales de ca-

(11) El Ministro para las Administraciones Públicas en la comparecencia parlamentaria de 11 de junio de 1996, ya citada, al referirse a los servicios no integrados aludió, sin citar otros, como ejemplo incontrovertible la defensa, supuesto ya contemplado expresamente en la disposición adicional sexta del Proyecto de Ley.

(12) En las provincias insulares, el número y sede de los Subdelegados del Gobierno se remite a lo que se disponga reglamentariamente (disposición adicional cuarta del Proyecto de Ley).

(13) Sobre el particular, la Disposición adicional cuarta del Proyecto de Ley, en su párrafo primero, dispone: «se determinará reglamentariamente la existencia o no de Subdelegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas cuyo territorio comprenda una sola provincia».

racterísticas singulares, como pudiera ser el caso de la Comunidad de Madrid.

Los aspectos fundamentales de la reforma de la Administración periférica estatal que perfila el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de que me estoy ocupando, se deben completar con una referencia al futuro de los servicios territoriales estatales que se vienen gestionando a través —no exclusivamente— de las Direcciones Provinciales de los Ministerios. Pues bien, hemos aludido a los servicios integrados y no integrados, distinción que hay que considerar también ahora; en efecto, los servicios que por sus características —a contrario sensu, artículo 31.1 del Proyecto de Ley— no precisan de dirección centralizada, es decir, los servicios integrados pasan a depender de las Delegaciones del Gobierno y, en cuanto órganos de éstas, de las Subdelegaciones, para lo que en las primeras se crearán áreas funcionales. Esta nueva estructura de los servicios periféricos, integrados en Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, parece exigir la desaparición de las Direcciones Provinciales, sobre lo cual expresamente el Proyecto de Ley, a diferencia de su precedente de la V Legislatura, no se pronuncia, aunque sin duda se deduce que ha de hacerse progresivamente, pues el artículo 29 después de enunciar algunos principios (eficacia, economía del gasto,...) ordena la supresión, refundición o reestructuración de los órganos de la Administración periférica estatal cuya existencia resulte contraria a esos principios, lo que supone remitir a futuras disposiciones la efectiva reestructuración de la Administración periférica del Estado. No obstante, debe advertirse que esta previsión de futuro nos sitúa prácticamente en la misma situación que cuando se aprobó la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, cuyo artículo 22, que ahora se vuelve a invocar en la exposición de motivos del Proyecto de Ley en apoyo de la reducción de la Administración periférica estatal, ya ordena desde 1983 la reestructuración de la Administración del Estado como una consecuencia obligada del proceso autonómico (14).

El Proyecto de Ley contiene importantes previsiones en lo que a la reforma de la Administración periférica del Estado se refiere, tal como se ha ido viendo, previsiones de gran significado político para la liquidación del Estado centralizado heredado, como señaladamente es la desaparición de Gobiernos y Gobernadores Civiles, pero el alcance de la

(14) El artículo 22.1 de la Ley del Proceso Autonómico dispone: «Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público»; también ahora es oportuno recordar el artículo 23 c) de este mismo texto legal.

transformación que este Proyecto anuncia no podrá hacerse efectivo sólo con la aprobación de la Ley, ni siquiera con la sustitución de los Gobernadores Civiles por los Subdelegados del Gobierno, sino que precisa de la efectiva reducción del aparato administrativo y directivo estatal en los servicios provinciales y territoriales, para lo que el Proyecto de Ley se expresa en los términos del artículo 29, que ya conocemos y que sólo a los responsables políticos corresponde cumplir (15).

IV.— REORGANIZACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Por vez primera, después de un amplio debate político, doctrinal e incluso social, la Administración única o común se incorpora a un texto jurídico —de momento Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado—, bien que sólo como objetivo según su exposición de motivos (16).

(15) En este sentido, resulta de interés conocer las intenciones del Ministerio para las Administraciones Públicas en este punto a través de la comparecencia que se viene citando. Textualmente: «En cuanto a las medidas de implantación de la LOFAGE —voy a intentar ir resumiendo (sic)—, diré que, una vez aprobada, las medidas organizativas esenciales a poner en marcha serán las siguientes: primero, la plena reestructuración de la organización territorial de la Administración General del Estado, es decir, ya habrá que poner en marcha la sustitución de los Gobernadores y Subdelegados; segundo, habrá que empezar a suprimir las direcciones territoriales y provinciales, lógicamente, previa determinación de cuáles son las que hay que suprimir. En principio, y aunque no es asunto que esté cerrado, el criterio del Gobierno es que mientras no se transfieran, por ejemplo, las competencias de Educación y Sanidad, dado el volumen de recursos que gestionan, parece lógico que sigan teniendo una dependencia clara del Ministerio de que se trate, pero habrá que ir trabajando y —se hará en el plazo de seis meses desde la aprobación de la Ley— en la incorporación de los servicios integrados procedentes de todos los Ministerios. A medida que se vaya avanzando en el proceso de traspasos, se irá procediendo a una mayor reducción de la Administración periférica del Estado y a la integración de los servicios residuales que puedan ser necesarios para el ejercicio de las funciones de la Administración del Estado en las Comunidades Autónomas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno»

(16) Como es de sobra conocido, la propuesta sobre el establecimiento de la Administración única fue realizada por el Presidente de la Junta de Galicia en un debate en el Parlamento de Galicia celebrado el 10 de enero de 1992, propuesta que fue asumida instantáneamente por dicho Parlamento mediante resolución en la que solicitaba de la Junta que instase al Gobierno del Estado la adopción de las medidas necesarias para hacer realidad la Administración Única. Después de esa inicial propuesta, el propio Presidente de la Junta la formalizó en distintos foros, lo cual dió lugar a reacciones de diverso tipo tanto por parte de responsables públicos como por analistas políticos, una referencia completa del devenir de la propuesta de Administración Única en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «La Administración Única en el marco Constitucional», Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1993.

Pues bien, la idea central en que se apoya este objetivo o Administración única, por decirlo con las mismas palabras pronunciadas por el autor de la propuesta —el Presidente de la Junta de Galicia, Sr. Fraga Iribarne— en la conferencia que pronunció en la Universidad Carlos III de Madrid, el 22 de abril de 1992, es: «...una única Administración en el territorio de cada Comunidad Autónoma de forma que sea la Administración de cada Comunidad Autónoma la única encargada de ejecutar en su respectivo territorio las funciones administrativas que le corresponden como propias (las que corresponden a su concreto ámbito competencial), así como las que en dicho territorio puedan corresponder a la Administración del Estado (previa la correspondiente transferencia o delegación).

Sólo una precisión inexcusable: si como ya se dijo, el nuevo sistema constitucionalmente instaurado pivota sobre el principio de unidad, el Estado habrá de reservarse para su ejecución directa, aquel núcleo irreductible de competencias relativas a materias que le permitan asegurarse, en todo caso, los atributos esenciales que como tal Estado le correspondan (17).

Pues bien, al margen de las necesarias concreciones que deben acompañar a una propuesta de tanto calado como cabe deducir del párrafo transcrito y que, en efecto, se han ido produciendo (18), debe advertirse la existencia de una diferencia cualitativa entre la reforma de la Administración periférica en un Estado descentralizado como el nuestro, reforma que por los datos que conocemos he calificado de pendiente, y la instauración de una Administración única o común de la comunidad autónoma con las características que, con todas las precisiones que se quiera, se deducen de la propuesta. En efecto, una cosa es proceder a una reforma en profundidad de la Administración periférica del Estado

(17) El texto íntegro de esta conferencia y otras posteriores del Sr. Fraga Iribarne sobre el mismo tema, pueden verse en, J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «La Administración Única...», cit.

(18) Vid., F. SERNA GÓMEZ: «Administración Única para Galicia: una propuesta abierta», *REGAP*, núm. 2, págs. 99 y ss., exposición de gran interés por ser su autor Director General de la Asesoría Jurídica de la Junta de Galicia, quien, como expresamente manifiesta al inicio de aquélla: «...de lo que de mi se espera en esta conferencia no es ni más ni menos que los términos exactos de la propuesta en su día realizada por el Presidente de la Xunta. Y creo que, efectivamente, ésta es la función que ha de cumplir esta primera ponencia, fundamentalmente para que las que han de seguir puedan realizarse con una referencia cierta». También, además de la obra de J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ ya citada, pueden consultarse de este autor: «Administración única, Constitución y experiencias comparadas», *Autonomías*, núm. 14, págs. 215 y ss.; «Las Autonomías en España: El modelo de Administración única (Especial referencia al caso gallego)», *RVAP*, págs. 295 y ss.; *Dereito Público Galego e Administración Única*, Diputación Provincial de Lugo, 1992.

de acuerdo con el marco competencial diseñado por la Constitución y Estatutos de Autonomía, tanto más necesaria cuanto se ha ido produciendo un trasvase de competencias desde el Estado a las comunidades autónomas, que no puede ir sino en aumento conforme se materializan los trasposos pendientes, sobre todo en relación con las comunidades autónomas cuyos Estatutos han sido reformados para ampliar un ámbito competencial, y otra cosa muy distinta es establecer una Administración autonómica única, común u ordinaria, encargada no sólo de gestionar sus competencias sino, además, otras que, en términos de ejecución, las comunidades autónomas reciban del Estado a través del artículo 150.2 de la Constitución, precepto que está en la base de la propuesta; además, según ésta, las competencias de titularidad estatal *ex artículo 149.1* de la Constitución, salvo aquellas relacionadas con «los atributos esenciales que como tal al Estado le correspondan» (19), podrán pasar a título de ejecución a las comunidades autónomas, lo que poco tiene que ver con la adecuación de la Administración periférica del Estado al modelo descentralizado de poder, dado que esta adecuación ya es debida desde hace quince años y por ello de necesaria realización con o sin Administración única; frente a esto, la propuesta mantiene una opción perfectamente compatible con la expresada necesidad, opción política que se acerca al federalismo de ejecución (20), es decir, gestión autonómica de materias reguladas por el legislador estatal, pero opción política al fin y al cabo, que conduce a un reforzamiento de las comunidades autónomas, como beneficiarias de la ejecución de competencias inicialmente reservadas por el artículo 149.1 al Estado (21), resultado final

(19) Sobre la idea de «los atributos esenciales que como tal al Estado le correspondan», vid. los argumentos críticos, por obedecer a una idea a priori y metaconstitucional del Estado central, de L. PAREJO ALFONSO, G. PECES BARBA y L. AGUIAR LUQUE, en el Informe sobre la propuesta de Administración única del Presidente de la Xunta de Galicia que emitieron a instancia del Ministro para las Administraciones Públicas, integrado como anejo en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «La Administración única...», cit., págs. 245 y ss. especialmente, 293 y ss. Como reverso de las competencias que debe mantener el Estado por ser traducción de sus atributos esenciales, se han elaborado listas, como la que contiene el Informe sobre funciones a asumir por la Xunta de Galicia en virtud de la propuesta de Administración única (elaborado por Javier Sanmiguel), incorporado como anejo al libro últimamente citado de J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, o las que presenta este autor en sendos trabajos ya citados anteriormente y publicados en las revistas *Autonomías* y *Revista Vasca de Administración Pública*.

(20) Es conocida la formulación que sobre el federalismo de ejecución realizó GARCÍA DE ENTERRÍA en «La ejecución autonómica de la legislación del Estado», Cuadernos Civitas, I.ª edición, Madrid, 1983.

(21) No obstante, en un momento en que ni siquiera se había realizado la propuesta sobre implantación de la Administración única, en el marco del debate doctrinal previo al inicio del proceso de ampliación competencial operado tras los Pactos Autonómicos de 1992, como una de las conclusiones de unas Jornadas de estudio celebradas en junio de

que es cualitativamente diferente a la reducción del aparato administrativo del Estado inherente al Estado autonómico, aunque no incompatible con ello.

En todo caso, me parece de interés subrayar que los términos del Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado no contienen previsión alguna que se aleje de lo que puede considerarse exclusivamente una reforma de la Administración periférica estatal que, a excepción de la supresión de los Gobernadores Civiles, no se separa de las pautas marcadas por la Ley del Proceso Autonómico. Ahora bien, considerado como aspiración u objetivo en el citado Proyecto de Ley, el efectivo establecimiento de la Administración única, aún legítimo desde el punto de vista político, debe dar explicación de algunas cuestiones que surgen del reparto de poder entre las entidades territoriales (22); en particular, me parece de interés determinar el alcance del aumento competencial que para las comunidades autónomas genera la instauración de la Administración única, por una parte, y la compatibilidad de dicho modelo con el papel que constitucionalmente tienen reservados las entidades locales en la gestión de la cosa pública, por otra.

Pues bien, en relación con la primera cuestión debe insistirse en que, consecuentemente con lo señalado en otro lugar, el establecimiento de la Administración única, aún estrechamente relacionado con su reverso, esto es, la Administración periférica del Estado, no es una consecuencia obligada de la adecuación o reducción del volumen de la organización periférica estatal debido a la existencia de comunidades autónomas; esa adecuación o ajuste, debía haberse producido más intensamente que como se ha hecho, incluso con mucha anterioridad a la propuesta de Administración única; esto, sin embargo, no quiere decir que la Administración única o común, en los términos de la propuesta,

1988, se adoptó la siguiente (décima): «Debe continuar la reforma de las Administraciones públicas para aproximarse a las fórmulas del federalismo de ejecución, que desplazaría hacia las Comunidades Autónomas la mayor parte de las responsabilidades de gestión y ejecución administrativa», conclusión que aboga por un resultado análogo al que debe conducir la implantación de la Administración Única aunque no cuenta con el mecanismo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, como lo hace la propuesta de Administración Única. Sobre esas Jornadas y sus conclusiones, vid. S. MUÑOZ MACHADO: «Los Pactos Autonómicos de 1992: La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *RAP*, núm. 128, págs. 100 y ss.

(22) Un análisis crítico de la propuesta de Administración única en el informe elaborado por los profesores PAREJO ALFONSO, PECES-BARBA y AGUIAR LUQUE, ya citado. También, con similares argumentos, L. PAREJO ALFONSO: «Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: una contribución al debate sobre la llamada Administración Única», *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, págs. 271 y ss.

no esté más justificada cuanto más volumen competencial vayan asumiendo las comunidades autónomas, por lo que el reciente proceso de ampliación de competencias en favor de las comunidades autónomas que nacieron al amparo del artículo 143 de la Constitución, además de suponer una relativa uniformidad entre comunidades, es un argumento que además de justificar una aceleración de la reforma de la organización periférica estatal, puede contribuir a que la Administración autonómica sea progresivamente Administración única en su territorio. Ahora bien, no obstante lo anterior, tampoco debe pasarse por alto que la propuesta de Administración única —así luce también en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado— se apoya no tanto en las competencias que como propias corresponden a las comunidades autónomas por haber sido asumidas en sus Estatutos, sino en la gestión autonómica de funciones administrativas, competencias de ejecución autonómica correspondientes a materias de exclusiva responsabilidad estatal (23) y atribuidas no obstante a las comunidades autónomas a través de las técnicas que contiene el artículo 150.2 de la Constitución, lo cual es cualitativamente distinto al ajuste o necesaria adecuación de la Administración periférica estatal en el Estado autonómico.

El confesado llamamiento a este precepto constitucional para convertirlo en instrumento operativo al servicio del establecimiento de la Administración única obliga a realizar una breve consideración sobre su adecuación a tal objetivo, lo cual nos pone frente a un precepto de no fácil comprensión, fundamentalmente pero no sólo por su confusa literalidad, sino también por los antecedentes constitucionales de tal precepto, que de alguna forma pueden condicionar su interpretación, así como por las expectativas que su inclusión en el texto fundamental abrió a determinados partidos políticos nacionalistas, circunstancias a las que debe unirse el uso que del mismo se ha hecho hasta ahora que, sino frecuente ha sido variado en cuanto a los objetivos perseguidos (24). En todo caso, cualquier interpretación que pueda realizarse del artículo 150.2 de la Constitución, bien se limite a posibilitar la transferencia o delegación a las comunidades autónomas de competencias retenidas por el Estado *ex* artículo 149.3 de la Constitución o bien alcance a transferir o delegar simples facultades de competencias reservadas en exclusiva

(23) En este sentido, vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «Administración Única...», cit., págs. 222 y ss.

(24) Una reciente y razonable interpretación del artículo 150.2 de la Constitución en E. AJA FERNÁNDEZ y J. TORNOS MÁS: «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la C.E.», *Documentación Administrativa*, núms. 232 y 233, págs. 185 y ss.

al Estado *ex* artículo 149.1 de la Constitución, no parece que el uso que se pretende realizar del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento constitucional al servicio de la Administración única, al exigir sólo el trasvase de facultades de ejecución desde el Estado a las comunidades autónomas, entiendo que no rebasa los límites constitucionales del citado precepto (25), siempre que las facultades que, por esta vía, se pongan a disposición de la gestión autonómica no superen el límite, ciertamente evanescente, que el propio artículo 150.2 sitúa en la propia naturaleza de las facultades, cuestión determinante, pero que es posterior a la decisión de hacer uso del artículo 150.2 de la Constitución para la finalidad que nos ocupa, decisión que por las razones anteriores, considero legítima desde el punto de vista constitucional siempre que respete los parámetros que el propio precepto establece.

Otra de las cuestiones de interés y también polémica que ha surgido de la propuesta de Administración única, como ya adelanté, hace referencia al papel llamado a desarrollar por las entidades locales en ese nuevo modelo organizativo, modelo en el que la Administración autonómica es la predominante en su territorio.

Es cierto que la propuesta desde el primer momento no olvida a las entidades locales (26); así se ha repetido por quienes han participado en su formulación o se han manifestado a favor de la misma (27), como también se han mantenido posiciones críticas sobre la propuesta de Administración única precisamente por sus carencias en relación con el régimen local y la relevancia constitucional de esta carencia (28), por tan-

(25) Cfr. F. GARRIDO FALLA: «La Administración Única: problemática de una obviedad», *RAP*, núm. 130, pág. 18.

(26) En la Conferencia en la Universidad Carlos III, el Presidente de la Xunta, al cerrar la parte de la misma directamente relacionada con la propuesta de Administración única, textualmente, señaló: «Quiero resaltar, por último, que ese concepto de Administración Pública no es incompatible con la función que la Constitución asigna a las Corporaciones Locales y singularmente a los Ayuntamientos y Diputaciones. Muy al contrario, ya que el proceso no se completaría sino se produjese un proceso paralelo de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia las Administraciones Locales en todos aquéllos servicios en que su prestación por estos entes redundaran en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva la pieza clave del sistema, y en función del cual debe reorientarse todo el sistema administrativo».

(27) En términos casi idénticos a los expresados por el Presidente de la Xunta (cita anterior), F.J. SERNA GÓMEZ: «Administración Única...», cit., pág. 119. También en la misma línea, J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «Las autonomías en España...», textualmente, «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», pág. 314.

(28) En este sentido, PAREJO ALFONSO mantiene que la Administración local está indebidamente marginada por la propuesta de Administración única, al desconocer el princi-

to seguramente sea de interés realizar alguna consideración acerca de la oportunidad de que la propuesta en su conjunto hubiera fijado el lugar de las entidades locales en el modelo de organización administrativa a que conduce aquélla. Pues bien, sin ninguna dificultad se advierte que la Administración local no está en el centro de la propuesta, pues el trasvase de competencias que subyace a la misma no pretende vincular sino al Estado en favor de las comunidades autónomas; sólo marginalmente y sin ofrecer instrumento jurídico alguno que lo haga viable, se alude a que el proceso descentralizador desde el Estado a las comunidades autónomas —para lo que si se ofrece el manejo de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución— debe continuar hacia abajo, esto es, en favor de las entidades locales, lo cual pudiera no ser suficiente en una situación en que tanto el Estado como, sobre todo, las comunidades autónomas están mostrando un apego excesivo a la gestión de materias que debieran pasar a la responsabilidad de los entes locales a través de los diversos mecanismos de que el ordenamiento jurídico dispone para hacer efectivo el principio de autonomía y de descentralización. Con todo, estos conocidos mecanismos, que bien pueden llevar a los entes locales a actuar en una suerte de federalismo ejecutivo (29), más que de nuevas exhibiciones legislativas lo que precisan es ser realmente utilizados; así lo exigen los principios de descentralización y de autonomía local, como también viene impuesto por el comunitario de subsidiariedad, principio invocado expresamente en la propuesta de Administración única, por lo que nada más ajustado a ese principio y al nuevo modelo de Administración dueña de su territorio que se propone que el fortalecimiento de las entidades locales, sin lo cual tal propuesta, aun legítima, no sería sino una reivindicación de parte interesada —pues no se olvide que surgió de una comunidad autónoma— frente al Estado, como alternativa a otro sistema, previsto en el ordenamiento y prácticamente ausente en la realidad, cuyo fundamento está en situar a los entes locales y, en particular, a las Diputaciones provinciales, como Administraciones principales de sus territorios, sistema que se incorporó, al menos nominalmente, al Estado autonómico a partir de 1981.

pio de autonomía local o, lo que es igual, «por imperativo directo del orden constitucional (regulación de la Administración Local, puesta en relación con el principio general de descentralización administrativa del art. 103.1 CE) ninguna propuesta de modelo, como la aquí examinada, puede prescindir del eslabón local», en *«Algunas reflexiones sobre...»*, cit., págs. 295 y 296.

(29) Vid. J. TORNOS MÁS: «Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España», *RVAP*, núm. 40, pág. 114.

SOBRE EL ORIGEN DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. CLASIFICACIÓN GENERAL. — III. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE SUS APORTACIONES: 1. La influencia francesa. 2. El pensamiento liberal-ilustrado. 3. Preocupación práctica. 4. Una Administración Pública sometida a la ley y distinta del Gobierno.

I.— INTRODUCCIÓN

Es tarea fácil justificar el interés que puede tener el estudio de los padres de la Ciencia de la Administración en España. La historia es algo más que erudición, es un instrumento a veces indispensable para el conocimiento de lo actual. Desde esta perspectiva, los esfuerzos de nuestra doctrina por analizar la historia de la Administración Pública y de las ciencias que la estudian han sido y son, afortunadamente, frecuentes. En primer lugar, y como testimonio de autoridad, recordaré al del profesor MESA MOLES, que, por otra parte, ha predicado con el ejemplo en su libro «Labor Administrativa de J. DE BURGOS». En su introducción, y empalmado con las conferencias celebradas en el año 1943 en el Instituto de Estudios de Administración Local para conmemorar el centenario de la Ciencia Administrativa en España, manifestó que el principal móvil de su libro había sido el facilitar la satisfacción del interés despertado con ocasión de la conmemoración de aquel centenario, por «manejar las obras de aquellos a quienes se debe la gloria de haber realizado la labor reflexiva necesaria para elevar a la categoría de disciplina científica lo que hasta ellos sólo podía ser considerado como conocimientos de poca o ninguna importancia, y por lo tanto no merecían el honor de que sobre los mismos parase su atención ningún jurista que se estimara en algo» (1).

Se trata, pues, de satisfacer la curiosidad «de quienes deseando conocer los orígenes de nuestro Derecho Administrativo, se ven hoy faltos de fuentes directas y obligados a formar juicio de tan preclaro iniciador

(1) MESA MOLES, *Labor Administrativa de JAVIER DE BURGOS*, REVL, n.º 23 y 24; 1945, Madrid, 1946.