

## ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

*SUMARIO: I. La Administración Autónoma: fundamento, principios y modelo. — II. La Administración Central y Periférica del Estado; la Administración única. — III. El principio de cooperación.*

### I. LA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA: FUNDAMENTO, PRINCIPIOS Y MODELO

La implantación de un Estado descentralizado en la Constitución de 1978 supuso la atribución y reconocimiento de autonomía a las Comunidades que se constituyeron, lo cual implica una doble vertiente ya que supone, en primer lugar, la facultad de autonormación, esto es, la posibilidad de dictarse en el marco constitucional, normas para sí misma en el ejercicio de su competencias y, en segundo lugar, la autoorganización que representa la posibilidad de dotarse, también a sí misma, de una estructura organizativa tanto política como administrativa para el ejercicio de sus poderes.

Así, las Comunidades Autónomas como entes públicos y de base territorial disponen de una Administración Pública la cual goza de personalidad jurídica propia tal y como reconocen la generalidad de los Estatutos de Autonomía —en la línea de lo dispuesto en el art. 1 de la L.R.J.A.E.— con la peculiaridad de las Comunidades de Cantabria y Madrid en las cuales su Norma Básica atribuye personalidad a la Comunidad Autónoma en sí misma y no estrictamente a la Administración la cual es tan sólo uno de los elementos internos de la Institución política más amplia que es la Comunidad.

No obstante, el Texto Constitucional apenas se refiere a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas pues tan sólo en el artículo 148.1.1 —al enumerar las competencias asumibles por éstas— alude a la «organización de sus instituciones de autogobierno», lo cual ha de ponerse en relación con dos preceptos: el artículo 147.2.c. que ordena que los Estatutos han de contener lo relativo a «las instituciones autonómicas propias», y con el artículo 152 que menciona dichas instituciones básicas que si bien, como es sabido, inicialmente se referían a las Comunidades que ac-

cedieran a su autonomía por la vía del art. 151 luego se generalizaron a las demás.

Se plantea a este respecto la cuestión de si esta cobertura constitucional es la que sirve de base para las Administraciones autonómicas sobre la idea de si la expresión «organización de sus instituciones de autogobierno» del artículo 148.1.1 tenía un alcance referido solo a la organización política o si comprendía también en su seno la organización administrativa.

La solución viene dada con un criterio restrictivo por la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 —a propósito de la LOA-PA— cuando, refiriéndose a la competencia de las Cortes Generales para fijar los principios básicos en materia de función pública autonómica, se afirma en su fundamento jurídico 38 que «la potestad organizativa que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de los elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que se deriva del art. 152.1 y de los propios Estatutos-Parlamento Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente, sino de la competencia por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución corresponde fijar al Estado».

Este mismo criterio fue ratificado por el propio Tribunal Constitucional seis años más tarde, cuando mediante su sentencia de 18 de julio de 1989 recuerda que «según reiterada doctrina de este Tribunal, el título competencial del art. 148.1.1 se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa». Esta sentencia se refería a la competencia para regular las Cámaras Agrarias por la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuya ley de su Parlamento de 23 de julio de 1985 fundaba tal posibilidad en el reiterado art. 148.1.1 además de la invocación de otros títulos competenciales.

De la lectura de estas sentencias se deriva una doble consecuencia:

La primera es que las Administraciones autonómicas no tienen su fundamento en el artículo 148.1 de la Constitución y su equivalente en los Estatutos pues estos preceptos se refieren exclusivamente a la organización política, interpretación que, no obstante, ha sido criticada al ser en exceso restrictiva por algunos autores como Muñoz Machado (1) y Joaquín Tornos

(1) MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Derecho Público de las Comunidades Autónomas». Cívitas 1984 (pág. 73).

(2) que consideran que la capacidad de autoorganización política lleva implícita o supone —lo contrario sería «absurdo»— la capacidad de autoorganización administrativa.

No obstante, lo que discuten las citadas sentencias es que el artículo 148.1.1 de la Constitución y por ende el precepto estatutario análogo, sean el fundamento de la Administración Autonómica, pero no la existencia de esta, de modo que se reconoce capacidad para que la Comunidad Autónoma pueda establecer y regular su propia Administración, si bien, y aquí está la segunda consecuencia, ello no supone que se trate de una verdadera competencia exclusiva la configuración de esta pues «cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución corresponde fijar al Estado».

Esta limitación de la organización administrativa autonómica no es que sea impuesta por el Tribunal Constitucional sino que son los propios Estatutos los que señalan que la creación y estructuración de las Administraciones autonómicas ha de «hacerse dentro de los principios generales y normas básicas del Estado», toda vez que, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional «es difícil la definición precisa y apriorística de este concepto» y también por el hecho de que, salvo algunos aspectos de la Ley del Proceso Autonómico, no se promulgó por el Estado durante mucho tiempo una norma básica general en esta materia excepto por lo que a uno de los elementos que integran las Administraciones se refiere, cual es el del personal a través de la ley 30/84, de 2 de agosto y su modificación parcial realizada por la Ley 23/88, de 28 de julio, impuesta por la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987 y el arreglo parcial de alguno de los desaciertos que contenía la anterior. No obstante, en el momento presente hay que tener en cuenta la reciente Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que delimita las bases a las que se refiere el artículo 149.1.18 en cuanto a procedimiento administrativo.

Refiriéndonos ya a la otra limitación —los principios generales— hay que destacar que todas las Comunidades Autónomas enumeran estos bienes en los propios Estatutos bien en las leyes de desarrollo debiéndose, *en todo caso*, tenerse en cuenta los que recoge el artículo 103.1 de la Constitución los cuales, como acertadamente señalan Eliseo Aja y Joaquín Tornos (3) se predicen de «la Administración Pública» y no de una determinada Admi-

(2) AJA, E.; TORNOS, J.; FONT, T.; ALBERTI, J. M. «El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas». Tecnos, 1985.

(3) AJA, E.; TORNOS, J.; FONT, T.; ALBERTI, J. M. «El sistema jurídico...», op. cit.

nistración como ocurre, por ejemplo, en el apartado 2, del mismo artículo, referido a la Administración del Estado.

Así, en aquel apartado, además de aludir al leit motiv o razón de ser de la Administración Pública —«servir a los intereses generales»— se predicán los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al Derecho. A ellos, algunos Estatutos añaden otros como los de publicidad, celeridad, economía y participación.

No vamos aquí a estudiar detenidamente todos estos principios, suficientemente comentados por la doctrina, por lo que hemos de limitarnos a señalar como líneas básicas las siguientes:

1) La *eficacia* ha de venir siempre referida al fin propio de la Administración: servir a los intereses generales y va a estar, en buena parte, determinada no sólo por su proclamación jurídica, sino por la adecuación de los medios personales y materiales de que se disponga. En este sentido, hay que lograr que las Comunidades Autónomas sean más eficaces en la gestión de las competencias que tienen encomendadas, en un sincero y desinteresado servicio a los asuntos corrientes del público, configurándose la eficacia como la correcta y adecuada aplicación de los recursos que disponen en inversiones cuyas prioridades atiendan a las necesidades reales de los ciudadanos y no como meras gastadoras de dineros de todos (obsérvese el éxito que tiene el aforismo, gobernar es gastar).

2) En segundo lugar, el principio de *jerarquía*, que constituye un elemento básico, casi un presupuesto, de cualquier organización y que supone una estructuración en cierto modo piramidal de la Administración y que tiene un carácter no tanto programático sino instrumental en la medida en que sirve para que otros principios puedan hacerse efectivos. Algún Estatuto de Autonomía o leyes institucionales de desarrollo omiten su mención, tal vez motivados por un cierto recelo o concepción no correcta en la medida en que —se piensa— pudiera ser contrario al principio democrático. No obstante, Martín Rebollo (4) señala acertadamente que no hay tal contraposición pues «la Administración es democrática si asume los valores democráticos y constitucionales, si es eficaz, objetiva y transparente», añadiendo incluso que la eficacia puede exigir una Administración fuertemente jerarquizada y no por ello esa Administración deja de ser democrática si cumple los fines constitucionales y asume como propios los valores de la Constitución».

(4) MARTÍN REBOLLO, Luis. «Gobierno y Administración de la Comunidad». En el volumen coordinado por Gómez-Ferrer, R.: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid. Cívitas 1987.

3) Igualmente se recoge en el art. 103 la *descentralización*, —principio al cual luego nos referiremos con más detalle— que supone una forma de administración indirecta en el que ciertas competencias se transfieren bien en favor de entes institucionales, fundamentalmente organismos autónomos dotados de personalidad jurídica, bien a favor de entes locales, tanto municipales como de carácter comarcal.

4) En cuarto lugar, la *desconcentración*, la cual supone, en cambio, la atribución de facultades que hacen los órganos superiores en los inferiores, pero dentro de la misma Administración, encomendándosele no ya el mero ejercicio de aquellas sino la propia titularidad, a diferencia de la técnica de la delegación.

5) Otro principio general, y al cual, también posteriormente aludiremos, es el de la *coordinación*, que tiene profunda relación con el principio de eficacia, constituyendo, como señala Fernández Farreres (5), «un presupuesto ineludible para el buen funcionamiento de la Administración. Lo que no hay que desconocer —continúa señalando este autor— es que tampoco aquí basta con crear órganos coordinadores sino ante todo clarificar al máximo las funciones de aquellos que, por fundadas razones de eficacia, se creen, facilitando a la vez los canales de comunicación e información entre los órganos y precisando al máximo las funciones de cada uno de ellos».

6) Sin embargo, estos principios programáticos que proclama el art. 103 de la Constitución han de estar supeditados a otro principio mencionado en el mismo precepto, y que actúa, a su vez como valor superior del Ordenamiento jurídico: *el pleno respeto al Ordenamiento jurídico en general*, o «a la ley y al Derecho» como señala el art. 103, y «a la Constitución» como añade el artículo 3 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En efecto, sólo desde el principio de legalidad, es posible el desarrollo de las Comunidades Autónomas como pueblos civilizados en la profundización del Derecho como norma de convivencia que exige ser creída y asumida por los destinatarios y como instrumento de transformación social, pero siempre desde su observancia, aún reconociendo la eficacia limitada de la ley que por sí sola no cambia las cosas pero sí constituye el marco básico para la actuación de los ciudadanos y los poderes públicos que han de estar plenamente sometidos a la ley.

Por otro lado, presididos por estos principios y para la consecución del fin general de la actividad administrativa, el interés general, todos los Estatutos de Autonomía se han preocupado muy mucho por recoger los privile-

(5) Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, Dirección: José Bermejo Vera. Ministerio de Administración Territorial 1985.

gios y potestades propios de la Administración del Estado como la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, la ejecución forzosa, las potestades de sanción, la utilización del procedimiento de apremio, la inembargabilidad de sus bienes y derechos, la inadmisibilidad de interdictos, etc. extremos estos que por razones obvias no entramos a comentar ahora.

Como antes indicábamos, son sumamente escasos los preceptos que el texto Constitucional contiene referidos a las Administraciones autonómicas, y en todo caso, estos (art. 152.1, 153 c, 154 y 149.1.18) se refieren a aspectos muy concretos y sectoriales pero no propiamente a la organización administrativa, salvo el último de los artículos señalados en el que se alude a las especialidades del procedimiento administrativo «derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» y en este sentido se ha elaborado y aprobado la reciente Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De este modo, puede afirmarse que la Constitución no impone, salvo los límites antes señalados, un modelo determinado de organización de las Comunidades Autónomas, sino que dejaba la puerta abierta a que este fuera fijado por los respectivos Estatutos, lo cual, suponía en palabras de Parejo Alfonso (6), «la ocasión de dibujar un modelo organizativo propio» si bien el mismo autor señala que «realmente, el Estado Autónomo no ha supuesto un excesivo ejercicio de imaginación», por lo que a este tema respecta.

En este sentido, los Estatutos de Autonomía son también muy lacónicos a la hora de aludir al modelo organizado pues no supone una definición clara la fórmula contenida en casi todos ellos en los que se limitan a señalar a «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración...».

Debe tenerse en cuenta que a nivel doctrinal se consideraba conveniente aprovechar dicha indefinición para diseñar un modelo que si bien partiese de un aparato burocrático propio, tuviese oportunidad de superar viejos vicios de la Administración estatal, profundizando en una forma de Administración indirecta basada en la atribución de funciones autonómicas a favor de los Entes Locales, como plasmación así de una configuración no sólo más abierta sino también más participativa de la organización administrativa.

A este respecto, debe destacarse que frente a las constantes y legítimas reivindicaciones autonómicas y la voracidad de las peticiones de descentra-

(6) PAREJO ALFONSO, Luciano. «La Administración Autónoma: organización y burocracia». En *El futuro de las Autonomías Territoriales*. Director: Martín Rebollo. Asamblea Regional. Universidad de Cantabria, 1991 (págs. 149 y 151).

lización de funciones estatales en beneficio de las nacionalidades y regiones, estas, lamentablemente, se han caracterizado, en general, por una notable cicatería pues básicamente han trasladado a su organización los criterios centralistas y centralizadores de la Administración del Estado, creando una mayor burocracia y solapamiento, al limitarse en muchos casos a crear una Administración periférica dependiente de la capital autonómica, pero sin descentralizar apenas el ejercicio de las funciones. Como señala Tomás Font (7) «las Comunidades Autónomas se mueven todavía bajo el impulso de su autoafirmación institucional que las lleva a retener en sí mismas el máximo de funciones administrativas».

Resulta necesario en este punto recordar como muy diversos Estatutos de Autonomía establecen la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan delegar el ejercicio de funciones administrativas en los Entes Locales. Sin embargo, salvo muy contados casos, esta previsión no se ha llevado a efecto, y sin perjuicio de reconocer el carácter potestativo y no necesario de esa delegación, lo cierto es que el principio de descentralización el incluso el de eficacia, parecen hacer necesario esa encomienda a las Entidades Locales en la ejecución de ciertas funciones en las cuales la proximidad parece requerir el ejercicio descentralizado de aquellas, no la retención de las mismas, siendo necesario, por tanto, el desarrollo práctico no sólo de las previsiones estatutarias, sino también de las contenidas en el art. 7.3 de la Ley de Bases de Régimen Local e incluso la Carta Europea de Autonomía Local ratificada por el Estado Español de 20 de enero de 1988 y en la que se proclama que «el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos», debiendo señalarse, además, la necesidad de que esa delegación venga acompañada de los medios económicos necesarios para su desempeño, que serían, en cualquier caso, menores que si fuesen desarrolladas las funciones por órganos autonómicos.

En este sentido, sobre la base del Informe de la Comisión de Expertos presidida por el prof. García de Enterría, S. Martín Retortillo (8) al tiempo de aprobarse el último Estatuto de Autonomía (1983) afirmaba que: «se trata de no multiplicar la propia organización administrativa de las Comunidades, con el establecimiento de Delegaciones y Subdelegaciones sucursalistas a lo largo y a lo ancho de la geografía de cada una de ellas. También, de aprovechar al máximo, con las rectificaciones necesarias, la propia organización provincial».

(7) FONT I LLOVET, Tomás. «Administración Local y Comunidades Autónomas». En *El futuro...*, op. cit. (pág. 162).

(8) MARTÍN RETORTILLO, Sebastián. «Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales». REDA n.º 39 (pág. 501).

No obstante, la realidad demuestra, como señala LÓPEZ RAMÓN (9), que: «las Comunidades Autónomas han generado hasta tal punto sus estructuras periféricas de coordinación, que aparecen figuras cercanas a lo que en el Estado son los gobernadores civiles o los delegados del gobierno», añadiendo que «si las CCAA han usado alguna vez a las Corporaciones Locales ha sido más que para traspasarles competencias o encomendarles la gestión ordinaria de sus servicios, para incidir en el ejercicio de competencias propias de las Corporaciones Locales y, a través del sistema de Coordinación y de los planes regionales, en las competencias provinciales».

Frente a esta opción doctrinal propuesta, lo cierto es que debe reseñarse en las CC.AA. la implantación —y —lamentablemente— la consolidación— de un modelo de Administración directa en el que se refleja un indudable mimetismo respecto la organización estatal, configurándose una Administración en exceso centralizada en la que se sigue un modelo institucional burocrático, departamentalizado y notablemente jerarquizado.

Así, una buena muestra de este carácter piramidal acentuado es el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria cuya Ley 3/84 de Gobierno y Administración, señala que «la Administración de la Comunidad Autónoma, está integrada por órganos jerárquicamente ordenados, al frente de los cuales se halla el Presidente de la Diputación Regional», frase esta última que no puede considerarse del todo afortunada pues una cosa es que el Presidente sea uno de los órganos superiores y que ocupe el vértice de la pirámide organizativa y otra que esté al frente de todos los órganos administrativos.

Junto al Presidente, también aparecen, al igual que en el modelo estatal, el Vicepresidente, en su caso, el Consejo de Gobierno y sus integrantes, los Consejeros, con sus funciones todos ellos tanto políticas como administrativas, configurándose las Consejerías como departamentos en cuya estructura, aprobada por el Consejo de Gobierno, suelen aparecer, además de las Viceconsejerías en algunos casos, y Subsecretarías en otros, Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Generales o Regionales, exigiéndose en varios casos la condición de funcionario, y que a su vez están divididas en Servicios, Secciones y Negociados, además de la existencia en algunos casos de una Administración consultiva e incluso de diversas Comisiones como órganos de asesoramiento y participación, si bien en bastantes supuestos, se han limitado a crearlos, pero sin ser verdaderamente operativas, siguiéndose, en general y como antes se ha señalado, el modelo burocrático del Estado, bien por mimetismo, bien por la interpretación acerca del alcan-

(9) LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «Administración Autónoma y Burocracia», en *El futuro...* op. cit. (pág. 162).

ce de la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» del art. 149.1.18.

## II. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y PERIFÉRICA DEL ESTADO; LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Una vez descrita la configuración de la Administración Autónoma, hemos de hacer una serie de reflexiones en cuanto la Administración del Estado.

A este respecto, hay que hacer una consideración previa que por evidente no deja de ser importante: la Administración del Estado no se ha adaptado suficientemente a la nueva distribución territorial del poder que contempla la Constitución de 1.978 y el desarrollo de la misma.

En este sentido hay que resaltar como a pesar de que los Estatutos de Autonomía califican determinadas materias como de competencia exclusiva, lo cierto es que, a nivel de órganos superiores, la Administración General del Estado mantiene en esos mismos niveles una serie de ellos cuya existencia en la configuración autonómica no resulta del todo correcta.

Así, dejando a un lado otras consideraciones que podrían justificar la refunción de los Ministerios de Interior y Justicia cuyas competencias básicas (de este último) deberían ejercerse por el Consejo General del Poder Judicial cuyas funciones como órgano de gobierno de los jueces quedan limitadas en el momento presente a nombramientos, expedientes disciplinarios y poco más; dejando a un lado esto, como señalamos en este inciso, puede observarse como en la organización del Estado Autonómico deberían desaparecer —no ya solo por razones de reducción del gasto público— ciertos Ministerios.

Es el caso del Ministerio de Cultura, materia sobre la cual las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva, y el Ministerio de Asuntos Sociales, respecto al cual es predicable lo mismo, lo que ha de advertirse que no debería suponer la ausencia total de presencia del Estado, pues en el primer caso debieran unirse, además, las funciones del Ministerio de Educación y Ciencia —más aún tras las premisas del Pacto Autonómico del 28 de febrero de 1992—, y en el segundo sus competencias podrían ser asumidas bien por el Ministerio de Sanidad y Consumo, bien por el Ministerio de Trabajo, el cual también, y en tercer lugar, podría ser unificado al de Industria, dadas tanto las competencias actuales de las Comunidades como las previstas en el Pacto Autonómico.

Esto como señalamos al nivel de Ministerios, y qué no decir respecto Secretarías de Estado y especialmente de Direcciones Generales y otros or-

ganismos cuyo mantenimiento e incluso crecimiento, se justifica más por la inercia que no por la adaptación al Estado autonómico descentralizado.

Esto pone de relieve una hipertrofia de la Administración General del Estado la cual, a pesar de que las CC. AA. han ido asumiendo más competencias, no sólo no ha reducido su aparato burocrático sino que incluso lo ha aumentado.

Algo semejante puede decirse no sólo de la Administración Central, sino también de la Administración Periférica, pudiendo observarse en algunos casos el mantenimiento de Direcciones Provinciales con escasa justificación.

A, ello debe también unirse el número del personal al servicio de las Administraciones del Estado que ha ido incrementándose más y más, especialmente en los cargos de libre designación poniéndose de relieve en datos que, a pesar de la configuración del Estado Autonómico, el número del personal estatal y autonómico esta notoriamente desequilibrado ¿Cómo puede hablarse en serio de un Estado autonómico con competencias exclusivas de las Comunidades sobre muy diversas materias pero que mantiene 34.000 funcionarios y laborales al servicio de la Administración estatal en Aragón frente a los 7.000 de la Administración autonómica; 14.000 en Cantabria frente a 3.000; 70.000 en Castilla frente a 15.000; 16.000 en Baleares frente a 2.500; 26.000 en Murcia frente a 5.000, etc... En cualquier caso, debe advertirse que las transferencias que se operen sobre la base de la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, van a suponer que en un futuro casi se inviertan esas cifras.

Esto, como señalábamos, supone que ha de plantearse *en serio* la simplificación y reducción de la Administración central y periférica del Estado y su adecuación a los niveles competenciales que han asumido y asumirán próximamente tras la Ley Orgánica mencionada, pero sin que esto deba suponer un desplazamiento del aparato burocrático hacia estas, pues las Autonomías también de tener en cuenta lo señalado anteriormente respecto a los entes locales.

Se trata, en definitiva, de articular y vertebrar de una manera más equilibrada, racional y armónica todas las funciones administrativas y los órganos que las ejercitan.

Ello nos lleva ineludiblemente a referirnos, aunque de forma breve, a una de las propuestas que se han hecho últimamente sobre la Administración, y concretamente sobre la «Administración única».

En cualquier caso, ha de partirse de una consideración que no por repetida deja de ser importante: las Comunidades Autónomas son también Estado, por ello pretender potenciar estas y profundizar en la configuración

constitucional de las Autonomías no significa en modo alguno deslealtad constitucional, sino que, por el contrario, supone una opción legítima entre todas las formas posibles de articulación de competencias, sin que en modo alguno pueda suponer debilitación del Estado en un sentido amplio y sin que pueda admitirse la confusión o identificación entre patriotismo y la centralización y la rigidez.

Dicho esto, quiero destacar una idea importante: el esquema diseñado en la Constitución de 1978 no es de Administración única —cualquiera que fuera esta— sino de Administraciones múltiples concurrentes en función de los criterios de reparto competenciales, pues además como señalábamos antes, si bien son muy escasos los preceptos, que se refieren singularmente a las Administraciones autonómicas, en cambio si que contiene más alusiones a lo que es Administración estatal.

Ello supone que, partiendo de la concurrencia de Administraciones, la propia Constitución delimita la *titularidad* de las competencias que corresponden a la Administración del Estado y cuales a las de las Comunidades Autónomas.

No obstante, dada la no rigidez del sistema, esto no obsta a que se postule una preponderancia o preferencia en la ejecución por parte de las Comunidades Autónomas, configurándose como una actuación propia del federalismo de ejecución, pudiendo hablarse tal vez de *Administración Preferente*.

En este sentido ha de destacarse que si bien en el momento presente puede ser considerado suficiente el Pacto Autonómico de febrero de 1992 y la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, no resulta descartable que a medio plazo se configurase el sistema sobre la base de la actuación preponderante de las CC.AA. en la ejecución no sólo de sus competencias sino también de aquellas que corresponden al Estado, si bien a mi juicio ello supone la máxima prudencia, sentido común, paciencia, un carácter progresivo y escalonado en el tiempo y la acreditación por parte de las CC.AA. de que están capacitadas para ello, y que eso va a suponer verdaderamente una eficacia y un ahorro mayor que si fuera la Administración del Estado la que llevase a cabo tal ejecución, lo cual en algunos casos, por el momento y desgraciadamente, no ha supuesto así, sino al contrario.

Con estos planteamientos, debe señalarse que el hecho de que el artículo 149.1 de la Constitución relacione una serie de materias de titularidad estatal no obsta a admitir planteamientos en que manteniéndose la titularidad, repito, la titularidad en el Estado, este encomendara la gestión o ejecución a las CC.AA., con los oportunos mecanismos de control y con la posibilidad propia de toda delegación de recuperar no la titularidad, que he-

mos dicho la mantiene, sino la ejecución de la misma, y con exclusión de lo que constituye «núcleo esencial de la soberanía».

Para ello, podría utilizarse la vía de la Ley Orgánica prevista en el artículo 150.2 en la cual encuentra su base o justificación la ampliación de competencias ejecutivas del Estado no residuales, ya que en cuanto a las residuales del artículo 149.3, Joaquín Tornos, ya en 1988, señalaba la suficiencia de una ley ordinaria si tan solo —afirmaba— se quiere descentralizar el aparato estatal.

Una muestra de la viabilidad jurídica olvidada por los detractores de la propuesta es la ley Orgánica 5/87, de 30 de julio, que en una materia de competencia exclusiva estatal, los transportes que transcurren por más de una Comunidad Autónoma (149.1.21), procede a delegar competencias ejecutivas a estas últimas.

No me resisto a recordar algunos párrafos de la Exposición de Motivos de la norma citada en la que se señala que: «Se realiza con esta Ley Orgánica la delegación de funciones de titularidad estatal en dicha materia a las CC.AA., pretendiéndose con ello la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro de gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, lo eficaz del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo».

### III. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

Ello nos lleva a referirnos al último tema que quisiera tratar en este breve trabajo: el principio de cooperación.

A este respecto hay que destacar que son casi cuarenta sentencias del Tribunal Constitucional las que se refieren a este principio, generalmente con referencias muy puntuales y con una variabilidad desde un punto de vista terminológico, pues se alude indistintamente al principio de «coordinación», «cooperación» o «colaboración» de modo en que son expresiones intercambiables allí donde en la regulación y gestión de un sector de la realidad social se superponen las competencias del Estado y las de la CC.AA., siendo operativo el principio en el ámbito de los ejecutivos, no, al menos por el momento, en el legislativo, pudiendo hacerse notar una cierta debilidad del carácter imperativo, siendo frecuente la utilización de términos como «parece aconsejable» o «la simple deseable cooperación», etc.

Pues bien, además de ser la coordinación un principio de funcionamiento en el interior de las distintas Administraciones (art. 103) y además

de una serie de supuestos —como los mencionados en el art. 149.1, 13, 15 y 16— en que la «coordinación general» aparece como una competencia exclusiva del Estado, además de ello, como decimos, constituye un *criterio informador* que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas como indican múltiples sentencias del Tribunal Constitucional (como la 104/88) señalándose que «no es menester justificar en preceptos concretos (ya que) se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial o auxilio», como recogen otras sentencias, lo cual —es importante— no puede implicar extensión alguna de las competencias estatales.

De esta manera, con independencia de que el bloque de la constitucionalidad atribuya la titularidad de las diversas competencias a una u otra instancia, el ejercicio de estas no puede tener lugar de forma aislada y separada, sino que exige la existencia de una serie de canales, de formas de conducta que no sólo eviten las disfunciones posibles, sino que incluso permitan la máxima eficacia.

No obstante, como acertadamente señala Cruz Villalón (10), «este objetivo general en el ejercicio de las distintas competencias no constituye ni implica una alteración de la distribución de competencias a favor de ninguna de las dos instancias, de modo que estas son iguales: no hay coordinados ni coordinadores, sino que todos se coordinan».

Pues bien, esta concepción reflejada como hemos señalado en múltiples sentencias del Tribunal Constitucional y en la doctrina ha tenido ya un reflejo político.

En este sentido, debe destacarse el Pacto Autonómico de 28 de febrero del presente año, suscrito por el Gobierno y los dos partidos mayoritarios, el PP y el PSOE, que, además de recoger lo relativo a la ampliación de competencias, contiene un extenso apartado, al desarrollo del principio de cooperación, que aunque es demasiado voluntarista o programático no puede ser proclamado de otra forma.

En el, los partidos políticos se comprometen a la adopción de un comportamiento político coherente con el principio de cooperación, como elemento de equilibrio en aquellas áreas de poder concurrente, de modo que esa voluntad política de cooperación posibilite la toma de decisiones conjuntas que permitan una actuación común y más eficaz en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas, ponderando siempre, en unas relaciones constructivas, la totalidad de los intereses políticos implicados.

(10) CRUZ VILLALÓN. «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación». En el libro *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, dirigido por Cano Bueso. Tecnos-Parlamento de Andalucía, 1990.

Por ello, era preciso su traducción en una serie de mecanismos, cauces o instrumentos de modo que además de diversos órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (creado en la LOFCA) o el Consejo Superior de la Función Pública (ley 30/84) que apenas ha tenido virtualidad, el Pacto Autonómico (además de las Conferencias Bilaterales), quiere reforzar las Conferencias Sectoriales, ya reguladas en el artículo 4 de la ley del Proceso Autonómico, creándose en el citado pacto cinco nuevas y potenciando otras nueve ya existentes las cuales, según las áreas y el nivel de acuerdo entre las partes, tendrán el carácter de consultivas o de participación en la toma de decisiones, las cuales, a mi juicio, serán muy importantes como mecanismo de mayor integración de las CC.AA. y de contribución a la fijación y articulación de políticas generales.

No obstante, estos mecanismos de las Conferencias Sectoriales, que al igual los Consorcios y los Convenios de colaboración aparecen reflejados en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre la mención de los mismos, no garantiza el éxito, pues, como antes señalábamos, de nada vale crear múltiples órganos coordinadores si no son operativos, operatividad la cual únicamente podrá lograrse desde una *voluntad* de cooperación, pues esta además de ser un principio doctrinal jurisdiccional, político y jurídico es, ante todo, una actitud.

Jesús LÓPEZ-MEDEL BASTONES