

LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA O COMÚN EN EL DERECHO ESPAÑOL (*)

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. GÉNESIS DE LA PROPUESTA. — II. BREVE EXAMEN DE LOS ARTÍCULOS 149.1 Y 150.2 C.E. — III. REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA O COMÚN. — IV. REFERENCIA A LOS ENTES LOCALES. — V. ADMINISTRACIÓN ÚNICA O COMÚN EN LA LOFAGE. — VI. CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN. GÉNESIS DE LA PROPUESTA

El concepto de Administración Única o Común fue introducido por primera vez en el debate público por el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga, con ocasión del debate sobre el estado de la autonomía, el día 10 de marzo de 1992. Pues bien, desde dicha fecha, se ha producido un debate académico y político de autentica envergadura en el que han participado ya buena parte de los dirigentes políticos así como algunos de los más prestigiosos especialistas de Derecho Público de nuestro país, lo que pone de relieve la trascendencia de la cuestión. Trascendencia que se justifica porque la propuesta de Administración Única o Común trae su causa en la necesidad de adecuar la estructura y el funcionamiento de nuestra Administración pública a la Constitución de 1978.

Es evidente que la Administración Pública del vigente Estado social y democrático, que se estructura como Estado compuesto, no puede ser la misma que la del Estado unitario anterior. Estamos en un Estado compuesto que descansa en una distribución territorial del poder, lo que se traduce en una distribución o reparto de competencias.

La propuesta de Administración Única o Común surge, como ha puesto de relieve SERNA GÓMEZ, de una concreta experiencia de Administración territorial tras la cual no es difícil alcanzar la convicción de la necesidad de que el complejo sistema de relaciones entre las distintas Administraciones

(*) Texto de la ponencia presentada por su autor el pasado 25 de julio de 1997 en la XIX Jornadas del Servicio Jurídico del Estado.

que confluyen en el Estado español, evolucione a la búsqueda de su propia lógica. Y esa necesidad surge de la tarea, iniciada ya con la aprobación de la LOFAGE, de adecuar la propia Administración Pública a los parámetros constitucionales. Así lo señaló MUÑOZ MACHADO, cuando escribía en 1984 que «es cierto que la Administración es una criatura delicada que hay que tratar con tiento, pero no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a la gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado...». Por tanto, la gran reforma administrativa consiste en adecuar la planta de la Administración Pública al texto constitucional y muy especialmente al llamado Estado autonómico. Llevamos casi veinte años de andadura constitucional y, como es obvio, esta cuestión constituye una asignatura pendiente que había que comenzar a preparar.

En otras palabras, el territorio, el interés propio, las propias peculiaridades o, incluso la especial manera de entender la convivencia, tienen mucho que ver con una Administración eficaz, sometida a la Ley y al Derecho, que sirve con objetividad, pero también cuanto más cerca mejor, a los ciudadanos. Probablemente, las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos puedan ser atendidas mejor por una Administración Única o Común, preferente, ordinaria o común en el territorio. Ello, que no quiere decir que dejen de existir las otras Administraciones, eliminará muchas duplicidades administrativas y permitirá un mejor y más esmerado servicio de la propia Administración a sus ciudadanos.

El punto de partida de esta doctrina es la inadaptación de la estructura de la Administración Pública al modelo autonómico y al estado actual de la distribución territorial del poder. Es decir, la reforma es también necesaria para mejorar la imagen de unidad y eficacia de la Administración del Estado. Esta idea no es nueva, ya se formulaba en el informe de la Comisión de Expertos de 1981 junto con la potenciación de determinadas funciones como la planificación, la coordinación, la programación o la cooperación.

En definitiva, el actual modelo de Administración, lejos de haberse adaptado al criterio organizativo descentralizador de los artículos 149.1, 103 y 154 de la Constitución, se ha caracterizado por una superposición de diversas estructuras (Comunidades Autónomas y Delegado del Gobierno) a las ya existentes en virtud del ordenamiento preconstitucional (Gobernadores y Diputaciones) sin que se haya efectuado ninguna reforma administrativa dirigida a la adaptación del modelo o planta de las Administraciones Públicas a los criterios constitucionales.

La cuestión de la Administración Única o Común, como muy bien ha apuntado SERNA GÓMEZ, no es la opción entre una Administración periférica

estatal y una autonómica, sino en decidir qué dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir con la autonómica asentada en el mismo territorio. Es decir, ¿sirve mejor a los principios del artículo 103.1 de la Constitución española una única instancia administrativa de ejecución, o es necesario garantizar doblemente el cumplimiento de tales principios con dos Administraciones actuando en paralelo en el mismo territorio?

Esta aproximación no significa que no exista, constitucional y racionalmente hablando, el concepto de unidad de la Administración. No, por supuesto, desde el punto de vista orgánico (donde la regla será justo la pluralidad), pero sí en una consideración funcional, donde el ciudadano es cada día más exigente de que no se le enfrenten criterios distintos (y aún contrapuestos) frente, por ejemplo, a una actividad empresarial. Unidad de la Administración, pues, no significa monolitismo ni jerarquía, ni mucho menos en manos del poder central.

No podemos olvidar que las Comunidades Autónomas son Estado y que los intereses generales se operan tanto a través de la Administración estatal como de la autonómica o local.

En realidad, la Administración Única o Común no viene más que a sumarse a ese conjunto de voces que ha criticado desde hace tiempo la falta de adaptación de la Administración periférica del Estado a la estructura autonómica del mismo. El propio Tribunal Constitucional en su sentencia 58/1992 ya hacía referencia a la necesaria reestructuración del Estado al disponer que «las Comunidades Autónomas no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino entes de nueva creación que solo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura substrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a esos entes territoriales y les transfiere, con ellos, los medios personales y reales para ejercerlas».

La justificación teórica de esta propuesta se encuentra en uno de los principios más importantes de las Ciencias Sociales: el principio de subsidiariedad que ha recuperado gran parte de su protagonismo en el marco de la integración europea.

A los efectos que nos interesa, el principio de subsidiariedad postula que la Administración más próxima al ciudadano es la que debe asumir la prestación de los servicios, cuando esa prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público. Por eso, la doctrina de la Administración Única o Común implica una mayor simplificación de la organización administrativa, lo cual supone evitar la duplicidad de funciones, siempre en aras de alcanzar una administración más sólida, una administración mejor dimensionada, y una administración más eficaz y económica.

En este sentido, me gustaría destacar desde el principio que la doctrina de la Administración Única o Común en modo alguno implica la desaparición de la Administración periférica de la Administración del Estado en el territorio autonómico. En ningún caso podría ser así ya que la Administración Periférica del Estado tiene reconocimiento constitucional, con un doble nivel de organización de la misma ya que considera la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» y crea ex novo la figura del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, con la función de dirigir la Administración del Estado en ese ámbito territorial.

Por ello, la doctrina de la Administración Única o Común implica más bien la reducción del aparato periférico estatal por elementales motivos de racionalidad, eficacia administrativa y reducción del gasto.

Además, no se puede negar que esta construcción de la Administración Única o Común manifiesta una cierta relación con otras fórmulas de derecho comparado de tipo federal y con el panorama propio de la Unión Europea, la cual ejerce en los Estados miembros todas sus competencias sin contar con un aparato administrativo propio.

La Administración Única o Común, en suma, ha de desplegarse sobre dos planos relacionados: por un lado, en la culminación del desarrollo estatutario así como en el reconocimiento de nuevas facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas, y por otro, en la adecuación de la estructura de la Administración del Estado al momento actual del Estado autonómico.

A este respecto el actual Ministro de Administraciones Públicas se ha referido a la Administración Única o Común, señalando que parece, pues de ineludible necesidad abordar el redimensionamiento de las Administraciones Públicas y su adecuación a la nueva realidad competencial, para lo cual resulta de vital importancia la implantación de la Administración Única o Común, entendida como la prestación de los servicios concurrentes por la Administración Territorial preferente, al objeto de conseguir una administración más reducida.

II.- BREVE EXAMEN DE LOS ARTÍCULOS 149.1 Y 150.2 CE

Es bastante conocida la virtualidad de los artículos 149.1 y 150.2 de la Constitución para el desenvolvimiento de la Administración Única o Común. El artículo 149.1 de la Constitución puede permitir una formulación de la doctrina de la Administración Única o Común a través de la previsión de materias competencia exclusiva estatal en los que es posible una ejecución autonómica.

Esta opción de ejecución autonómica, en determinados casos se ve reforzada por el principio de descentralización, previsto en el artículo 103 de la CE., además de por los de eficacia, del mismo artículo, y por el propio de eficiencia del gasto público.

Así, las materias o sectores en los que puede operar la ejecución de competencias por las Comunidades Autónomas vendrán determinadas de acuerdo con el artículo 149.1 CE y 150.2 CE. Conviene precisar, además, que la utilización del artículo 150.2 en el marco de la Administración Única o Común se legitima después de que la Comunidad Autónoma, como ha señalado SERNA GÓMEZ, haya agotado todas las posibilidades del Estatuto y las del artículo 149.1.

No se trata de que la Administración Única o Común suponga que la regla sea la ejecución autonómica. La clave se halla, más bien, en la conexión con el interés autonómico y la propia singularidad o identidad propia, de forma que será la naturaleza de la materia la que, de acuerdo con la realidad competencial y las exigencias del desarrollo autonómico, determine el grado de ejecución autonómica que, en modo alguno, se propone como regla general, y menos como una consecuencia imperativa del esquema general de distribución de competencias que diseña la Constitución.

Por otra parte, la delegación o transferencia prevista en el artículo 150.2 se configura como una técnica organizativa del Estado que responde a un acto de soberanía del mismo, lo que justifica el rigor de la exigencia de Ley orgánica para su realización.

En dicha actuación no puede delegarse o transferirse la titularidad de la competencia estatal exclusiva sino potestades a funciones incluidas en la competencia. A este respecto, resulta mucho más relevante que los medios de control garanticen la titularidad efectiva del Estado; es decir, su decisión y responsabilidad últimas. Cuestión distinta es la de la viabilidad u oportunidad de la delegación o transferencia, según las exigencias organizativas actuales del Estado, la evolución del proceso autonómico, las posibilidades en orden a una gestión eficaz por la Comunidad Autónoma y, en definitiva, circunstancias políticas del momento, que entrañan un juicio de mérito o valor reservado en exclusiva al acto de soberanía del Estado.

No obstante, el tema más importante que plantea este precepto es si el Estado tiene amplia franquía para delegar o transferir cualquiera de sus competencias. A este respecto, el profesor MUÑOZ MACHADO señala que las materias transferibles o delegables por su naturaleza son las potestades estatales remanentes del artículo 149.3 y además todas aquellas materias del artículo 149.1 en que la atribución exclusiva de la competencia al Estado no se fundamenta en alguno de los siguientes valores o principios:

- a) Unidad e indivisibilidad de la soberanía.

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

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

- Sujeción a una legislación estatal y/o supranacional uniformes.
- Eventual revocación de la delegación o transferencia ante un ejercicio no adecuado de las potestades delegadas.

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

El control mínimo e irrenunciable que establece el apartado b) del Art. 153 de la C.E.: control de la actividad autonómica delegada por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado es un control, desde luego, exigible en el caso de delegación o transferencia.

Este límite es aplicable con carácter general, si bien ostentará notoria relevancia para el control de los Reglamentos Organizativos que, en su caso, dicte la Comunidad Autónoma. Independientemente del expuesto, la Ley Orgánica de Delegación o Transferencia puede reservar al Estado las siguientes potestades:

- 1º) Supervisión a través de la Alta Inspección.
- 2º) Normas Reglamentarias de carácter Directivo para orientar la ejecución autonómica.
- 3º) Instrucciones o Circulares de naturaleza inmediatamente ejecutiva. Este puede ser el vehículo del control de mérito u oportunidad sobre el ejercicio de las funciones delegadas o transferidas.

4º) Imposición de mecanismos de coordinación. Pueden subsumirse y/o conectarse con el poder de supervisión.

5º) Previsión de los supuestos de revocación de la Delegación o Transferencia mediante Ley Orgánica de contrario imperio.

6º) Exigencia de informaciones y/o de datos estadísticos con suministro obligatorio por la Comunidad Autónoma.

El límite de control estatal está únicamente determinado por la necesidad de respetar la auto-organización de los servicios objeto de delegación, que compete a la Comunidad Autónoma dentro de los «términos» o «marco» que establezca la Ley Orgánica Delegante.

En fin, la Administración Única o Común, como ha señalado SERNA GÓMEZ, parte de la concepción limitada de la transferencia o delegación, sin que sea posible, como es lógico, la enajenación de competencias exclusivas estatales. Para este autor, se trata de una encomienda o encargo de gestión, de manera que, como ya se ha recordado, el Estado conserva la titularidad competencial como medio para que pueda seguir garantizándose el principio de solidaridad.

III.- REFORMA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN ÚNICA O COMÚN

Es evidente que la Administración Única o Común incide en la adopción de medidas para asegurar el buen funcionamiento del Estado autonómico y por ello apuesta por establecer las bases de un modelo cooperativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por definir los instrumentos para el logro de una mayor eficacia en la gestión pública.

En este contexto, no se puede afirmar que la Administración Única o Común liquide la Administración central. Lo que sí produce es un replanteamiento del actuar estatal y un reconocimiento de que éste tendrá que jugar un papel cada vez mayor de planificación, coordinación, seguimiento y control, quedando en manos de las Administraciones autonómicas y locales la mayor parte de los contenidos meramente ejecutivos.

Ello no quiere decir, insisto, que deba desaparecer la Administración del Estado. Si el Estado subsiste, como ha escrito OTERO NOVAS, es porque mantiene funciones y esas funciones no transferidas han de ser desarrolladas por una Administración propia, que ha de radicar en los puntos geográficos adecuados, tantos como sean necesarios para que la competencia se ejerza con eficacia.

Ello no es incompatible con la evidencia de que difícilmente avanzará la propuesta si no se va hacia un sistema de funcionamiento más integrado de las distintas administraciones públicas. El efecto último de la propuesta de Administración Única o Común supone, en aplicación del principio de

subsidiariedad, un fortalecimiento de la intervención ejecutiva de los niveles administrativos inferiores, por lo que requiere la instrumentación de fórmulas de cooperación y coordinación, que también vienen exigidas por la salvaguardia del principio de unidad, reconocido en el artículo 2 de la Constitución.

El principio de cooperación es, como sabemos, un principio constitucional relativo a la estructura territorial del Estado, que deriva, según el Tribunal Constitucional, de «la esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución».

La cooperación aparece configurada, en el Derecho vigente, como un fin u objetivo a alcanzar dirigido a conseguir un funcionamiento más eficaz del conjunto de las Administraciones Públicas.

Por ello, es necesario potenciar las relaciones de cooperación, pues la práctica ha evidenciado una cierta insuficiencia en la articulación de los mecanismos de cooperación. La fluidez de esas relaciones es uno de los principales elementos de integración y funcionamiento eficaz del sistema.

Uno de los puntos de inadaptación más importantes para lograr ese funcionamiento eficaz, según señala JIMÉNEZ ASENSIO, es la carencia de la cultura administrativa propia de un Estado descentralizado. Se trata de avanzar en la implantación de una cultura de la descentralización que signifique que una lealtad mutua entre los poderes territoriales, así como el reconocimiento de que es en las instancias autonómicas y locales donde se desarrollan las actividades ejecutivas de los poderes públicos.

Asimismo, se hace evidente la necesidad de profundizar los instrumentos de coordinación con otras Administraciones Públicas, como por ejemplo todas las medidas encomendadas a la creación de servicios integrados de información y atención al ciudadano, que se encuadran dentro de la denominada ventanilla única y que persiguen aproximar más la Administración al ciudadano, facilitándole la gestión de sus asuntos y evitándole, en lo posible, las complejidades derivadas de la existencia de diferentes niveles administrativos. Ello sin duda ayudará a legitimar por la eficacia a nuestras Administraciones Públicas, haciendo más asequible a los ciudadanos la obtención de información y ofreciéndoles una gestión más eficaz de los intereses públicos.

IV.- REFERENCIA A LOS ENTES LOCALES

La potenciación de los Entes Locales va ligada a la idea de Administración Única o Común, ya que la mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que proyectarse en una descentralización de

funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo. El objetivo general en este ámbito es, pues, el reforzamiento de los Entes Locales, de forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponda en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local. Ello plantea la necesidad de alcanzar un Pacto Local, de carácter político y territorial, que permita abordar de un modo lógico, claro y de forma conjunta el futuro, las competencias y la posición de las Entidades Locales y que ha de basarse en una serie de principios, entre los que pueden citarse: la autonomía en la gestión de los intereses propios, la subsidiariedad, la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

Los artículos 25, 26 y 36 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1986 establecieron un mínimo competencial, remitiéndose al legislador sectorial competente —central o autonómico— para la determinación concreta de las competencias locales. En realidad, dada la escasa conexión de lo local con las materias exclusivas del Estado, y teniendo en cuenta que en los casos de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede el Estado atribuir competencias a los Entes Locales cuando sea necesario para garantizar la autonomía, resulta que es el legislador sectorial autonómico quien tiene la última palabra sobre la funcionalidad competencial de los Entes Locales.

El Estado ha de participar activamente en este proceso como impulsor y a través de la aprobación de las normas relativas a aquellas materias cuya competencia le corresponde, pero no puede, unilateralmente, lograr la consecución del Pacto Local y del proceso global descentralizador que el mismo entraña sin la voluntad de colaboración de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, parece ineludible y necesario intentar que se consiga un acuerdo entre las fuerzas políticas para que una serie de competencias que en este momento ejercen las Comunidades Autónomas pasen a ser ejercidas por las Entidades Locales. A este respecto, el documento elaborado recientemente por el MAP, podría tener virtualidad para definir el marco de la negociación, así como los ámbitos y criterios de la misma.

Lo cierto es que parece haber llegado ya el momento de proceder a un amplio acuerdo político y territorial que posibilite que los Entes Locales ocupen un lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de esa cercanía al ciudadano, origen y destino de toda mejora territorial. Un pacto que beneficiará al conjunto del Estado, que contará con unas Entidades Locales ágiles y eficaces, encar-

dinadas plenamente en el contexto estatal y de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

V.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA O COMÚN EN LA LOFAGE

Bien puede decirse que la LOFAGE es la primera norma, con rango de Ley que acoge, no sólo en la exposición de motivos, la doctrina de la Administración Única o Común.

Las ideas fundamentales de la LOFAGE pueden resumirse en tres: simplificación de las estructuras centrales y separación de las funciones del gobierno y de la administración, transformación y reforma de la administración periférica del Estado y preocupación por la racionalidad y la eficiencia en los organismos públicos así como por la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Con la aprobación de la LOFAGE, la Administración Única o Común ya forma parte del Derecho positivo español. En efecto, la exposición de motivos de dicha Ley señala con toda claridad en su número tres que «el servicio a los ciudadanos exige (...) que la estructura y la planta de la Administración General del Estado se ajuste a la realidad social y, por ello, debe reordenarse en función de los mismos puesto que tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada Administración y a recibir servicios públicos de calidad». Es decir, Las Cortes Generales han tenido bien claro que el esqueleto y la dimensión de la Administración Pública debe estar en función de las necesidades de la persona. Esta consideración me parece fundamental porque incorpora un criterio básico en lo que es la filosofía de las relaciones entre la propia Administración Pública y la Sociedad. Esto es, la Administración Pública se encuentra al servicio de los ciudadanos y su estructura debe estar orientada en todo momento a satisfacer los intereses generales.

Sin embargo, hoy por hoy, debe reconocerse que el grado de confusión que existe entre los ciudadanos en relación con las competencias y funciones de los diferentes niveles administrativos es elevado por lo que se hace necesaria una operación de claridad y simplificación.

Por otra parte, la dimensión actual de las estructuras administrativas estatales, como señala también la exposición de motivos de la LOFAGE, debe reordenarse atendiendo a criterios de racionalidad y a la evitación de situaciones, nada infrecuente hoy, de claros supuestos de duplicidad administrativa.

En este orden de cosas, no se puede olvidar que el principio de economía en el gasto público, que recoge el artículo 31.2 de la Constitución, como

también nos dice la exposición de motivos de la LOFAGE, nos conduce a una exigente simplificación y reducción de la planta de la Administración General del Estado.

Donde más claramente se formula la tesis de la Administración Única o Común en la exposición de motivos es en el apartado VI al disponer «la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico. Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello, resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración Única o Común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado Autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos. De manera especial y para hacer mas efectiva esta simplificación de la Administración periférica del Estado no se considera adecuada la actual existencia de la figura de los Gobernadores Civiles y, en consecuencia, esta Ley la suprime y crea la de los Subdelegados del Gobierno, que dependen orgánicamente de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas que, a la vez, son responsables de su nombramiento entre funcionarios de carrera. De acuerdo con este perfil los nuevos Subdelegados del Gobierno no tienen en la Ley la condición de alto cargo».

Debe considerarse, también, que la reducción de la dimensión de la Administración periférica del Estado, además, es uno de los objetivos de la Ley del proceso autonómico de 14 de octubre de 1983, cuyo artículo 22 dispone la reestructuración de la Administración General del Estado para adecuarse a la realidad competencial del Estado Autonómico.

En el texto de la LOFAGE, en aplicación de la doctrina de Administración Única o Común, se subraya el carácter central del Delegado del Gobierno de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución y se estructura en torno a él todo el aparato burocrático de la Administración General del Estado en territorio autonómico. Como consecuencia del papel capital atribuido al Delegado del Gobierno, desaparecen los Gobernadores Civiles y, en su lugar, aparecen ahora los denominados Subdelegados provinciales del Gobierno que serán funcionarios de carrera del máximo nivel y que bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno dirigen los servicios integrados de la Administración del Estado en la provincia; impul-

san, supervisan e inspeccionan los servicios no integrados, ejercen competencias sancionadoras y, también bajo la dirección y supervisión del Delegado del Gobierno, protegerán el libre ejercicio de derechos y libertades.

En torno a esta cuestión, como saben, se ha dictado el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado, y recientemente, tras la correspondiente convocatoria en el Boletín Oficial del Estado han sido nombrados los nuevos Subdelegados o Directores Insulares (BOE de 5 de junio de 1997).

Por tanto, la desaparición de los Gobernadores Civiles, y la creación de los nuevos Subdelegados permite solucionar algunos problemas de articulación de competencias y subrayar, sobre todo, el papel del Delegado del Gobierno como elemento básico sobre el que debe pivotar toda la Administración del Estado en el territorio autonómico.

En la LOFAGE se considera la Delegación del Gobierno, insisto, como elemento básico de su división territorial, en el que se integran los servicios territoriales, constituyéndose las Subdelegaciones provinciales en órganos de la respectiva Delegación del Gobierno. De ahí que los Delegados nombren, a los Subdelegados del Gobierno en las provincias e islas y que, consiguientemente, dirijan como superiores jerárquicos la actividad de los Subdelegados.

En la LOFAGE, además, se incluye un artículo, el 25, que lleva como rúbrica «Competencias sobre simplificación de estructuras». Dicho proyecto señala que los Delegados del Gobierno propondrán ante los órganos centrales competentes las medidas de simplificación de servicios periféricos. Dichas medidas están enmarcadas en el artículo 31 de la LOFAGE, que es el artículo en el que está recogido con mayor precisión la doctrina de la Administración Única o Común. En efecto, el Gobierno entiende que la organización de la Administración Periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones Públicas. Consecuentemente, sigue diciendo el artículo 31, se suprimirán, reajustarán o reestructurarán los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a la Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas.

Es evidente que la doctrina o teoría de la Administración Única o Común podrá llevarse a la práctica si efectivamente se reduce la Administración periférica del Estado en función de sus competencias. Por eso, el Gobierno no ha querido concretar en la LOFAGE la estructura de las

Delegaciones del Gobierno, sino que se establecen, en el artículo 32, sus criterios que deberán servir de guía en la elaboración de los Decretos correspondientes. Se prevé, pues, la existencia de áreas funcionales para gestionar los servicios que se integren en la Delegación. Áreas cuyo número se fijarán en atención al volumen de servicios que desarrolla la Administración General del Estado en cada Comunidad Autónoma, al número de provincias y a otras circunstancias que puedan aconsejar la agrupación de distintas áreas bajo un mismo responsable, teniendo muy en cuenta, como es lógico, el ritmo de las transferencias a las Comunidades Autónomas.

Ciertamente, el tema más importante para visualizar la Administración Única o Común estriba en que, como regla general, se integre el mayor número de servicios en la Delegación del Gobierno. Por ello, el artículo 33 intenta que la mayoría de los servicios se integren en la Delegación salvo aquellos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión, resulte aconsejable una dependencia directa de los órganos centrales correspondientes en aras de una mayor eficacia en su actuación.

La integración de servicios en delegaciones va a llevarse a cabo en dos fases: una primera relativa a los servicios provinciales y territoriales que no requieran mecanismos específicos de adaptación y que conllevara la supresión de 150 direcciones provinciales de los Ministerios; la segunda fase se refiere a los servicios que por su peculiaridad, complejidad o régimen jurídico requieren mecanismos de adaptación y relación con servicios centrales y se llevará a cabo a partir de 1998.

Entre los servicios integrables en la primera fase puede citarse las Direcciones Provinciales de Agricultura, Pesca y Alimentación, Fomento e Industria y Energía, entre otros, así como los servicios territoriales de la Alta Inspección del Ministerio de Educación y Cultura.

En definitiva, la entrada en vigor de la LOFAGE implica un conjunto de cambios organizativos, para cuya ejecución es necesario poner en marcha proyectos concretos, a resultas de lo cual derivará una simplificación administrativa, y, en último término, un mejor servicio a los ciudadanos.

VI.- CONCLUSIONES

Para concluir, me gustaría señalar que tras diecinueve años de andadura constitucional, parece que ha llegado el momento de adaptar la estructura de la Administración pública al modelo del Estado autonómico. Aunque parece increíble, todavía no se ha llevado a cabo este proceso. Por tanto, los principios de eficacia, servicio a los intereses generales, proximidad a la ciudadanía, etc, deben ser una realidad en el funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

El modelo de Administración que diseñó nuestra Constitución ha de partir del hecho indubitable de que las propias Administraciones públicas son, como dice MUÑOZ MACHADO, la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público. Y hoy, parece que es exigible un funcionamiento y una prestación de servicios públicos de calidad. Ello debe llevar a buscar fórmulas organizativas razonables dentro del marco constitucional. Por eso, no parece desproporcionado, sino más bien una consecuencia del marco constitucional, que no olvidemos que la Constitución quiso un sistema abierto en lo que se refiere a la distribución territorial del poder para que se saque todo el jugo, que no es poco, a la idea de Administración Única o Común. Frase, por cierto muy acertada, que encierra algo que está en la misma entraña de la Constitución y que se reduce a afirmar sin paliativos la dimensión territorial como ámbito propio para el ejercicio de las competencias. Es decir, en cada Autonomía, una Administración y sólo una. Ello no quiere decir que no haya otras Administraciones en el territorio. No, quiere decir que la Administración «dueña» del territorio debe cumplir sus propias competencias y ejecutar, por delegación o transferencia, las que correspondan a otras Administraciones que tuvieran responsabilidades que cumplir necesariamente en territorio ajeno. El razonamiento también se aplica, por supuesto a la Administración local, de manera que el Estado y las Comunidades Autónomas deben entregar a las Corporaciones locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus demarcaciones.

UNA PROPUESTA DE ESTRUCTURA MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN FRENTE A LA CLÁSICA DE ESTRATOS DE POBLACIÓN

JOSÉ SALVADOR MIÑANA SIMÓ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. OBJETIVOS PERSEGUIDOS. — III. METODOLOGÍA EMPLEADA. — IV. LAS SIETE CARACTERÍSTICAS TIPOLOGICAS: 1986 Y 1991. — V. TIPOLOGÍA MUNICIPAL (1986 Y 1991): POBLACIONES MAYORES DE 20.000 HABITANTES. — VI. TIPOLOGÍA MUNICIPAL (1986 Y 1991): TODOS LOS MUNICIPIOS. — VII. PESOS Y DISTANCIAS ECONÓMICAS. — VIII. CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.

I.- INTRODUCCIÓN

Los cambios económicos, sociales y otros que puede originar el «crecimiento económico» son descritos, por lo general, con el término «desarrollo económico». Éste puede emplearse para especificar los determinantes subyacentes del «crecimiento», entre ellos, los cambios en las instituciones y en las actitudes sociales y las políticas de intervención pública. Se formulan nuevos factores exógenos y endógenos que ocasionan un replanteamiento de estas políticas en los niveles de gobierno regional y local, entre otros. Pero en muchas ocasiones, se olvida que cualquier actuación pública (o privada) debe efectuarse en un espacio físico delimitado, en un ente local determinado, en un municipio concreto. Y en bastantes entes locales, en demasiados, no se puede llevar a término una eficaz intervención pública (y/o privada) porque ciertas actitudes institucionales no cambian o se abordan los problemas con «parches» momentáneos: ni siquiera se cumple con los servicios mínimos públicos y comunes que la Ley obliga para todos los municipios.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 26, señala los servicios mínimos que los municipios, por sí o asociados, están obligados a prestar en función de su mayor o menor número de habitantes. O sea, la variable tomada en consideración es el estrato de población. Se consideran unos servicios a prestar por todos los municipios y otros adicionales de forma acumulada para entes superiores a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes, es decir tres estratos. Pero la realidad señala que