

## IDEAS PARA UNA TEORIA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Por RAFAEL ALVARGONZALEZ

### I. PREAMBULO

El Estado de las Autonomías, instaurado por la Constitución española de 1978, posee características que fuerzan a catalogarlo como una nueva especie dentro de la taxonomía de los sistemas políticos. Semejante a los Estados Federales en lo que se refiere a la organización del territorio nacional según unidades políticas dotadas de amplias facultades decisorias y de fuentes tributarias propias, se diferencia radicalmente de los mismos en razón de las causas que han determinado su génesis y de la propia dinámica de los procesos de su organización.

Los Estados Federales han surgido por acuerdo entre unidades políticas independientes, con el propósito de constituir otra de orden superior que permitiese, tanto afirmar una esencial homogeneidad subyacente a la dividida realidad preliminar, como asegurar la defensa común frente al exterior, determinar una unidad de mercado ventajosa para el funcionamiento de sus economías y traer consigo considerables reducciones en el coste de ciertos servicios públicos.

La génesis del Estado de las Autonomías responde a una casuística que no tiene nada que ver con la que se acaba de comentar en las líneas precedentes. Para comprenderla es necesario volver, por unos momentos, la atención hacia la historia de los sistemas políticos de los Estados de Europa Occidental. Estos, fuertemente centralizados como consecuencia de un largo proceso que se había iniciado durante el Renacimiento, pudieron funcionar con razonable eficacia en el ámbito de las sociedades prenewtonianas; pues

la relativa simplicidad de sus estructuras permitía que, de acuerdo con las recomendaciones de Adam Smith, fuese mínima la intervención del Estado en el funcionamiento de la economía.

La Revolución Industrial, consecuencia de la irrupción del pensamiento científico moderno en el quehacer económico, trajo consigo una creciente complejidad que forzó a acentuar progresivamente la intervención del Estado en muchos aspectos de la vida cotidiana que antes no estaban sujetos a reglamentación alguna, pues su propia simplicidad y la lentitud con que se producían los cambios, permitían que pudiesen funcionar con arreglo a las pautas tradicionales. Esta evolución del sector público, impuesta por la de la entera realidad socioeconómica, estaba poniendo de manifiesto factores que iban a hacer imposible la vigencia de algunas de las premisas de la ideología liberal. Ahora bien, dicha ideología había presidido la redacción de las constituciones centralistas de casi todos los Estados de Occidente. En el contexto de la misma, resultaba muy difícil imaginar el juego de los factores en cuestión y ello quizás impidió que llegase a suscitarse ninguna controversia sobre la funcionalidad intrínseca de las organizaciones políticas vigentes. Así, incuestionadas éstas, la proliferación de las intervenciones del Estado hubo de traer consigo el que fuesen cada vez más numerosas las decisiones que antes podían ser tomadas inmediatamente *in situ* por los ciudadanos o por las corporaciones locales y que pasaban a depender del entramado de los procesos de decisión de las Administraciones centrales.

En las condiciones que se acaban de describir, es indudable que muchos asuntos, que antes no presentaban dificultad, hubiesen de demorarse considerablemente y que muchas de las decisiones requeridas para resolverlos hubiesen de ser tomadas lejos de donde aquéllos se suscitaron y por personas ajenas a la realidad correspondiente. Al reflexionar sobre todo ello es fácil comprender que la organización decimonónica de los Estados centralistas era cada vez menos congruente con las necesidades de intervención y de participación del sector público en el quehacer cotidiano de las sociedades y que era menester diseñar nuevos sistemas políticos que permitiesen superar tal incongruencia.

Por otra parte, los efectos de la creciente intervención del Estado no se reducían, en los esquemas centralistas, a una urdimbre de trabas al dinamismo de la sociedad. La absorción de facultades decisorias venía acompañada de su inserción en los órganos centrales, lo cual hubo de provocar un creciente desequilibrio de poderes en contra de las corporaciones locales. Estas, prácticamente desmanteladas como palestra política, quedarían casi reducidas a meros órganos administrativos. Tal vacío supuso cortar drásticamente las posibilidades de participación inmediata del pueblo en las actividades

políticas y, como pudo verse más tarde, trajo consigo grandes peligros para la vitalidad de las instituciones de las democracias representativas.

La persistencia de las premisas del liberalismo impidió columbrar las necesidades de cambio que se acaban de señalar y la historia política del primer tercio de nuestro siglo ofrece el espectáculo de la creciente inoperancia de muchos de los Estados democrático-liberales. Esta fue lamentablemente utilizada por los partidarios del totalitarismo para denigrar a aquellos jefes políticos, en ocasiones muy honestos y muy capaces, que hubieron de debatirse con la ya práctica imposibilidad de hacer funcionar los sistemas entonces vigentes.

El totalitarismo pudo ofrecer la imagen tentadora de soluciones inmediatas para agilizar el funcionamiento de los Estados centralistas, pero tales soluciones supusieron casi siempre el equivalente de hacer desaparecer el dolor sin curar la enfermedad. Los efectos pudieron aparecer como un juego brillante y fueron largamente explotados por la propaganda de los correspondientes evocadores de la imagen. Pero demasiadas veces suscitaron problemas aún más hondos, que habrían de incidir en el bienestar común y en una mayor negación de las libertades; pues tales soluciones simplistas y alejadas de la realidad de las causas, conllevaban la negación de la soberanía de pueblo y de la libre participación del mismo en la conquista de su futuro.

El totalitarismo vino a perfilarse, por tanto, como una fracasada tentativa de resolver, a costa de la negación de las libertades fundamentales, la incongruencia entre los esquemas centralistas y las necesidades de participación del Estado en el quehacer cotidiano de las sociedades industriales avanzadas. Su planteamiento hubo de traducirse en una espiral de creciente intervencionismo, de creciente tiranía y de creciente inercia, cuya vorágine ha de acarrear en último extremo el colapso del entero cuerpo social.

El análisis preliminar que acaba de presentarse permite intuir que la superación de los problemas del Estado centralista liberal no debe ser abordada por la negación de su componente liberal, sino por la de su componente centralista y por la de aquellas premisas de economía política del liberalismo primigenio que, siendo aceptables en el ámbito en que fueron formuladas (el de las sociedades de tecnología prenewtoniana), han llegado a ser incompatibles con el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos de los países tecnológicamente avanzados.

En España, el Estado de las Autonomías aparece, pues, como un intento de hacer compatibles la complejidad de la participación del poder público en las sociedades modernas y la necesidad de que éstas puedan liberarse del sinnúmero de rémoras inherentes a la lejanía de los centros de decisión. En su planteamiento han jugado, asimismo, factores históricos, sociológicos y

económicos que determinan sustanciales diversidades subyacentes a la esencial unidad de la nación. El reconocimiento de dichas diversidades y de dicha unidad condujo a soluciones que, asegurando el mantenimiento de esta última, permitan la flexibilidad requerida para que el ejercicio de los poderes públicos no entre en conflicto ni con aquéllas ni con la dinámica del sistema socioeconómico.

Por otra parte, el Estado de las Autonomías surge tras un largo período de dictadura, en el curso del cual parece haberse consolidado la evolución de la sociedad española hacia las estructuras y los modos de producción de las sociedades industriales avanzadas. La dinámica de esta evolución, como se ha comentado en líneas anteriores, entraña una creciente contradicción entre las necesidades de intervención del Estado en el funcionamiento del sistema socioeconómico y la imposibilidad de satisfacerlas eficazmente respetando las premisas del centralismo. La dictadura fue extremadamente centralista y su último período hubo de provocar, por tanto, considerables tensiones que, soterradas por su presencia, se liberaron al desaparecer ésta. No debe extrañar a nadie, pues, que el actual período de transición haya coincidido con los extremismos que todos hemos podido contemplar, cuya indudable peligrosidad solamente puede ser conjurada a través de una profunda comprensión de sus primeras causas.

La Constitución de 1978 ha establecido a la vez la base jurídica para organizar el Estado de las Autonomías y la todavía más importante para que España se configure políticamente como un Estado de Derecho social y democrático, que propugna, como supremos valores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, así como el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que dimanen los poderes del Estado. El tema de este trabajo es el estudio de este estupendo doble salto: desde la Dictadura centralista hasta el Estado Democrático de las Autonomías. Su propósito, el de contribuir al mejor conocimiento de la transición, con sus premisas y con sus problemas, pues ello será siempre un factor positivo para llevarla a buen fin.

## 2. EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

La solución del Estado de las Autonomías tiene los rasgos fundamentales siguientes:

I. Su carácter de Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

II. La afirmación de los siguientes principios:

- La soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado.
- La indisoluble unidad de la nación.
- El derecho a la autonomía de las regiones.
- El deber de la solidaridad entre todas las regiones.

III. La organización territorial del Estado según Comunidades Autónomas (que corresponden a las regiones autónomas); que han de hacerse cargo del ejercicio de considerables parcelas del poder público a través de los correspondientes Gobiernos Autónomos y Administraciones Autónomas, los cuales están dotados de amplias facultades decisorias y de fuentes tributarias propias.

IV. Un riguroso deslinde de competencias entre el poder ejecutivo nacional y los de las Comunidades Autónomas, planteado con arreglo a los criterios siguientes:

- Responsabilizar al poder ejecutivo nacional de las funciones encaminadas a la defensa del territorio nacional frente al exterior, a la de la solidaridad nacional y a la de la unidad de mercado.
- Procurar la economía en el coste de los servicios públicos y la adecuada descentralización de aquellas funciones que no afecten a ninguno de los propósitos esenciales enunciados en el párrafo precedente.

V. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, directrices y bases fijadas por una ley estatal.

VI. Las competencias residuales corresponden al poder ejecutivo nacional.

VII. Las normas del ejecutivo nacional prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la competencia exclusiva de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades.

El contenido de los epígrafes I y II de esta relación de rasgos fundamentales reproduce, casi textualmente, el de los dos primeros capítulos de la Constitución española de 1978; el de los restantes epígrafes dimana fundamentalmente de los artículos 138, 139, 148, 149 y 150 de la misma. Cabe comentar, finalmente, que al presentarse aquí el Estado de las Autonomías

como una solución abstracta, no se han incluido en el mismo aquellos aspectos que corresponden a su aplicación concreta a España.

### 3. ALGUNOS CONCEPTOS ESENCIALES EN LA TEORIA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

#### 3.1. *La concepción democrática del Estado de Derecho*

La concepción democrática arranca de la premisa de negar toda sublimación del Estado. Con arreglo a ella, la propia existencia del mismo se deriva de la libre voluntad del pueblo, que decide fundarlo con el propósito de procurar conjuntamente condiciones que permitan convivir en la mejor armonía posible, asegurar la defensa colectiva y favorecer la prosperidad colectiva. Ello determina el imperativo de establecer en primer término un marco legal que defina con claridad tanto los restantes propósitos generales que se persiguen al fundar el Estado como los principios esenciales que habrán de modular tanto las relaciones de los ciudadanos con el Estado (obligaciones y derechos de carácter político) y como las relaciones de los ciudadanos entre sí. Tal marco legal es la Constitución, cuyos términos deben ser sometidos a la aceptación del pueblo, único protagonista legal de la fundación del Estado. La promulgación de la misma, marca el nacimiento del correspondiente Estado democrático y confiere *status* de ciudadano a quienes forman parte del referido pueblo.

Con arreglo a las concepciones democráticas, las Administraciones Públicas tienen carácter de administración de los bienes comunes y de los intereses comunes de los ciudadanos (y no de los bienes e intereses de ningún mítico Estado de carácter trascendente).

De aquí que la organización de las Administraciones Públicas haya de ser planteada atendiendo primordialmente a los intereses de los ciudadanos, y deba configurarse incluyendo todos aquellos componentes que sean necesarios para mejor servir a los referidos intereses. De aquí, también, que los ciudadanos tengan derecho de exigir cuentas de la gestión realizada por las referidas Administraciones y éstas tengan obligación de rendírselas, pues en un Estado democrático la Administración pertenece colectivamente a los ciudadanos.

### 3.2. *Funciones de la Administración Nacional y del Gobierno en los esquemas del Estado democrático de Derecho*

Los principios generales que se acaban de comentar determinan que, a la hora de plantearse cualquier reorganización de las estructuras de la Administración Nacional, deba tenerse presente que:

- El nacimiento de un Estado democrático de Derecho se deriva de la libre voluntad del pueblo y se produce con la promulgación de una Constitución aceptada por el mismo.
- En un Estado democrático de Derecho los bienes públicos tienen carácter de bienes comunes de los ciudadanos, quienes tienen el derecho de exigir que su Administración sea planteada atendiendo primordialmente a sus intereses comunes.

Teniendo presentes estas premisas básicas, conviene pasar al análisis del tema de las diferencias entre las funciones de los Gobiernos y de las funciones de las Administraciones Públicas.

En el seno de un universo rigurosamente estático, cuyas condiciones implicasen el bienestar social y económico de todas las personas, sería posible formular una Constitución que se limitase al propósito de convivir en la mejor armonía posible. En este caso, las funciones del Estado podrían reducirse prácticamente a la administración de los bienes comunes y de los servicios comunes, con arreglo a esquemas invariables, diseñados para adaptarse con la mayor perfección posible a las referidas condiciones. Pues en un universo estático cualquier organización dotada de una estructura perfectamente adaptada al medio no está sujeta a ninguna necesidad de cambiar, ya que todas las relaciones posibles (internas o externas) se podrían desarrollar de acuerdo con un plan invariable, integrado en dicha estructura y plasmado en el conjunto de leyes que la vitalizan.

La realidad no se acomoda al esquema ideal descrito en las líneas anteriores, pues estamos inmersos en un universo esencialmente variable, cuyas condiciones están muy lejos de ofrecer ningún paraíso sociológico. Por esto, las Constituciones han de incluir siempre propósitos de mejorarlas sustancialmente y considerar la necesidad de un órgano consagrado a hacer efectivos dichos propósitos y a responder con eficacia a las variaciones que se puedan presentar. Tal órgano es el Gobierno.

Schäffle ha definido las funciones políticas como «actuaciones del Estado no basadas en una ley o en un precedente». Tal definición, impecablemente

formal, permite operar una separación nitida entre la esfera de la actuación del Gobierno y la esfera de actuación de la Administración. A la primera pertenecen las funciones políticas, que incluyen tanto la formulación de proyectos de futuro que impliquen mejores condiciones sociales y económicas, como el diseño de las líneas de acción requeridas para alcanzarlos y como las medidas a tomar para hacer frente a las variaciones procedentes del universo exterior. Ahora bien, los esquemas democráticos imponen el precepto de que tanto los proyectos de futuro que puedan ser formulados como las líneas de acción que puedan trazarse y como las medidas a tomar en cualquier contingencia, no entren en conflicto con la Constitución, pues ésta ha de ser siempre respetada y cualquier formulación, cualquier propósito o cualquier medida de carácter político que no cumpla tal requisito será ilegal. De aquí que aquel Gobierno que pretendiese forzar iniciativas anticonstitucionales perdería, en razón de ello, su legitimidad.

Es frecuente que el desarrollo de las políticas formuladas por los Gobiernos exija promulgar nuevas leyes. En los esquemas democráticos éstas han de ser sometidas a la aprobación de las Cámaras legislativas, integradas por representantes libremente elegidos por los ciudadanos. La existencia de Cámaras legislativas, independientes de la jurisdicción del Gobierno, constituye una de las premisas indispensables para garantizar la pervivencia de los esquemas democráticos.

Las Administraciones Públicas constituyen la tercera de las piezas fundamentales que componen el Estado. Sus funciones se caracterizan por el hecho de tener que estar basadas en una ley o en un precedente incuestionable, lo cual excluye toda posibilidad de introducir componentes de carácter político en el desarrollo de las mismas. Incluso las tareas de analizar y estudiar con detalle los proyectos de futuro y las líneas de acción trazadas por el Gobierno y de preparar la ejecución de las mismas, tienen en el ámbito de las Administraciones carácter de funciones apolíticas, reguladas por las leyes que han determinado la creación de los órganos técnicos necesarios para llevarlas a efecto.

El funcionamiento de las Administraciones Públicas implica la utilización de fondos públicos, procedentes del patrimonio público, aportado por la comunidad de los ciudadanos en concepto de impuestos. La previsión de los fondos a utilizar en cada ejercicio y la de la aplicación de los mismos tienen carácter de funciones políticas, pues no hay posibilidad de establecer leyes que permitan concretar la cuantía y la distribución de los mismos con independencia del juego de los propósitos del Gobierno y de las contingencias coyunturales. De aquí que el establecimiento de ambas previsiones haya de ser realizado por el Gobierno, que tiene obligación de formularlas estable-



ciendo los correspondientes presupuestos. Pero éstos han de ser sometidos a la aprobación de los representantes de los ciudadanos, ya que los fondos públicos pertenecen legalmente a la comunidad de éstos y no pueden ser manejados sin su consentimiento. Una vez aprobados, mediante ley, los referidos presupuestos, su manejo ha de ser operado por la Administración, que será responsable ante los ciudadanos de la honrada y eficaz gestión de los mismos.

Como es bien sabido, dentro de los esquemas democráticos los ciudadanos eligen libremente el Gobierno, encomendándolo (bien sea directamente, bien a través de sus representantes) al partido político que haya presentado el programa más atractivo para la mayoría. Evidentemente, aceptar dicha encomienda implica contraer el compromiso de hacer realidad el referido programa. Como contrapartida, los ciudadanos, al encomendar la gestión de gobierno a un determinado partido político, están obligados a poner a disposición del mismo los medios requeridos para que éste pueda llevar a término su programa.

Ello implica poner la Administración Pública bajo la dirección de quienes han contraído el referido compromiso.

Poner la Administración Pública a las órdenes del Gobierno no equivale, en un Estado democrático de Derecho, a poner a la Administración Pública en manos del Gobierno. Esta diferencia constituye uno de los puntos más difíciles de comprender para quienes no están imbuidos del espíritu de los principios democráticos, pues al tener las Administraciones Públicas carácter de organizaciones permanentes, constituidas por voluntad de los ciudadanos para llevar a efecto las gestiones de sus bienes comunes y de sus intereses comunes, y pertenecer de hecho y de derecho a los mismos, no pueden ser manejadas a capricho por los Gobiernos, ya que ello constituiría una usurpación intolerable.

En razón de los principios expresados en las líneas precedentes es fácil comprender que el engarce entre el Gobierno y Administración debe quedar claramente definido mediante la institución de un conjunto de puestos políticos que han de constituir el nexo entre ambas entidades y han de permitir que el Gobierno pueda dirigir legalmente la gestión de la Administración en todos aquellos aspectos necesarios para realizar su programa político, expresión de los deseos de la mayoría de los ciudadanos.

Evidentemente, el hecho de poner la Administración Pública a disposición del Gobierno supone confiarle un instrumento cuya identidad y cuyas características intrínsecas no pueden resultar afectadas por iniciativas unilaterales de quienes van a utilizarlo. De aquí que, aunque el Gobierno pueda sugerir aquellos cambios que considere necesarios para facilitar la ejecución

de su programa, éstos no puedan ser llevados a cabo sin la autorización de los ciudadanos (o de sus representantes) y que, en todo caso, la identidad operativa de las unidades orgánicas que componen la Administración no pueda ser alterada por decisiones unilaterales del Gobierno. Este no debe tener, en ningún caso, potestad para efectuar designaciones en los puestos propios de la Administración, ni mucho menos para alterar ninguno de los principios fundamentales que han presidido la organización de la misma.

### 3.3. *Planteamiento de la Administración Nacional de acuerdo con las premisas del Estado democrático de Derecho*

Después de contemplar el panorama de los principios generales que presiden la organización de los Estados democráticos de Derecho, es fácil darse cuenta de que, en el ámbito de los mismos, la organización de las Administraciones Públicas ha de ser planteada considerando antes que nada la naturaleza de las funciones que éstas han de desarrollar en servicio a la totalidad de los ciudadanos. Dicho planteamiento debe dimanar del propósito de procurar la eficacia y la honradez de la gestión, ya que habiendo sido instituidas por los ciudadanos para servir a sus intereses, las Administraciones Públicas deben configurarse en respuesta a los mismos, teniéndose presente el principio esencial de que pertenecen a los ciudadanos y son responsables ante ellos, por la honradez y la eficacia en el servicio.

En los Estados modernos las Administraciones Públicas constituyen organizaciones extremadamente complejas, que inciden en múltiples aspectos de la actividad del país. Los Presupuestos Generales del Estado suponen un considerable porcentaje de la renta nacional (frecuentemente más del 30 por 100) y la gestión de los servicios públicos exige emplear considerable número de personas, con una amplia gama de perfiles de formación especializada. Por otra parte, los efectos de la eficacia o la ineficacia y de la honradez o corrupción de las Administraciones Públicas tienen una contundente repercusión en el bienestar general, pues trascienden ampliamente los límites marcados por la importancia de los Presupuestos Generales del Estado.

El planteamiento de la organización de las Administraciones Públicas no constituye, por tanto, ningún tema de carácter trivial que quepa despachar con esquemas superficiales. Pues a la importancia formal de respetar las premisas que presiden su encaje en los Estados democráticos de Derecho se añade la importancia derivada de las tremendas repercusiones de su funcionamiento en el bienestar general. Por esto, las Administraciones Públicas han de configurarse de tal forma que dicho funcionamiento quede asegurado

en términos satisfactorios de honradez y de eficacia, y que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente sus prerrogativas sobre las mismas. Estas suponen, en primer término, el control de sus relaciones de propiedad, que implica la sistemática defensa contra toda usurpación por parte de los estamentos políticos, y, en segundo término, el control de la gestión de las referidas administraciones, tanto en honradez como en eficacia. Las premisas básicas requeridas para alcanzar los objetivos que se acaban de describir deben poseer, por tanto, carácter de principios fundamentales que han de modular el planteamiento y el desarrollo de la organización de las Administraciones Públicas.

Es bien sabido que la existencia de Administraciones Públicas honradas y eficientes depende, en primer término, de la existencia de funcionarios imbuidos del espíritu de la lealtad al servicio y poseedores de la formación requerida para desempeñar eficazmente sus respectivas tareas. De aquí que el primero entre los principios fundamentales que han de presidir la organización de toda Administración Pública (cuando se tiene el propósito de organizarla en respuesta a los intereses de los ciudadanos) consista en el imperativo de constituirla como un ámbito esencialmente propicio al desarrollo de la lealtad al servicio.

El segundo principio fundamental dimana del propósito de que la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas hayan de orientarse al bienestar del pueblo. Este propósito determina que dicha organización y dicho funcionamiento hayan de ser diseñados en respuesta a las necesidades inherentes a la naturaleza de los servicios prestados, incluyendo todos aquellos componentes requeridos para cubrir con eficacia dichas necesidades.

La complejidad de las Administraciones Públicas, y en especial la de la Administración Nacional, hace tremendamente difícil que ningún ciudadano aislado pueda ejercer un control eficaz de la honradez ni de la eficacia en el desempeño de las funciones encomendadas a la misma. De aquí un tercer principio fundamental que puede formularse postulando que la Administración Nacional ha de estar sometida a la inspección permanente de un órgano exterior a la misma, constituido específicamente para velar por la honradez y la eficacia del servicio en defensa de los intereses de los ciudadanos y para oponerse sistemáticamente a toda usurpación de las relaciones de propiedad que vinculan a la Administración Nacional con la comunidad de los mismos. Evidentemente, tal órgano deberá estar vinculado a las Cámaras de Representantes.

#### 4. ORGANIZACION DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

##### 4.1. *Instituciones fundamentales y relaciones entre las mismas*

Habiéndose expuesto ya los principios que presiden la organización del Estado de las Autonomías, resulta posible comprender la lógica interna de los trazos generales de la misma. Es decir, la del panorama constituido por los órganos constitucionales del poder soberano de la nación y por las relaciones que existen entre los mismos, pues éstas, que confieren la necesaria cohesión al Estado, dimanan de los referidos principios. Dicho panorama, que se ha esquematizado en el gráfico núm. 1, comprende las siguientes instituciones:

- \* La Corona.
- \* Las Cortes Nacionales.
- \* El Gobierno Nacional.
- \* La Administración Nacional.
- \* El Poder Judicial.
- \* El Tribunal Constitucional.
- \* El Defensor del Pueblo.
- \* El Tribunal de Cuentas.
- \* Las Comunidades Autónomas (con sus instituciones).

Todas estas instituciones fundamentales están vinculadas, en primer término, por relaciones de subordinación legislativa que dimanan de la Constitución. Esta, en efecto, obliga a todos y a cada uno de los españoles, y la Corona, cabeza visible del Estado, asume la responsabilidad primordial de defenderla. También obliga a las restantes instituciones en las formas que a continuación se describen:

- A la Corona, que ha de ejercer sus funciones y potestades con arreglo a lo que dice la Constitución.
- A las Cortes Generales, que no pueden promulgar leyes contrarias a la Constitución, a la cual han de obedecer en el ejercicio de sus funciones y potestades.
- Al Gobierno Nacional, que no puede plantear políticas ni tomar iniciativas que entrañen algún conflicto con la Constitución.
- A la Administración Nacional, que no puede establecer disposiciones normativas ni tomar resoluciones que no sean conformes a la Constitución.

- Al Poder Judicial, que ha de administrar justicia en conformidad con la Constitución.
- A las instituciones propias de las Comunidades Autónomas, en forma análoga a lo ya dicho para las Cortes Nacionales, para el Gobierno Nacional y para la Administración Nacional.
- Al propio Tribunal Constitucional, que ha de ceñirse en sus actuaciones a lo que dice el título IX de la Constitución española.

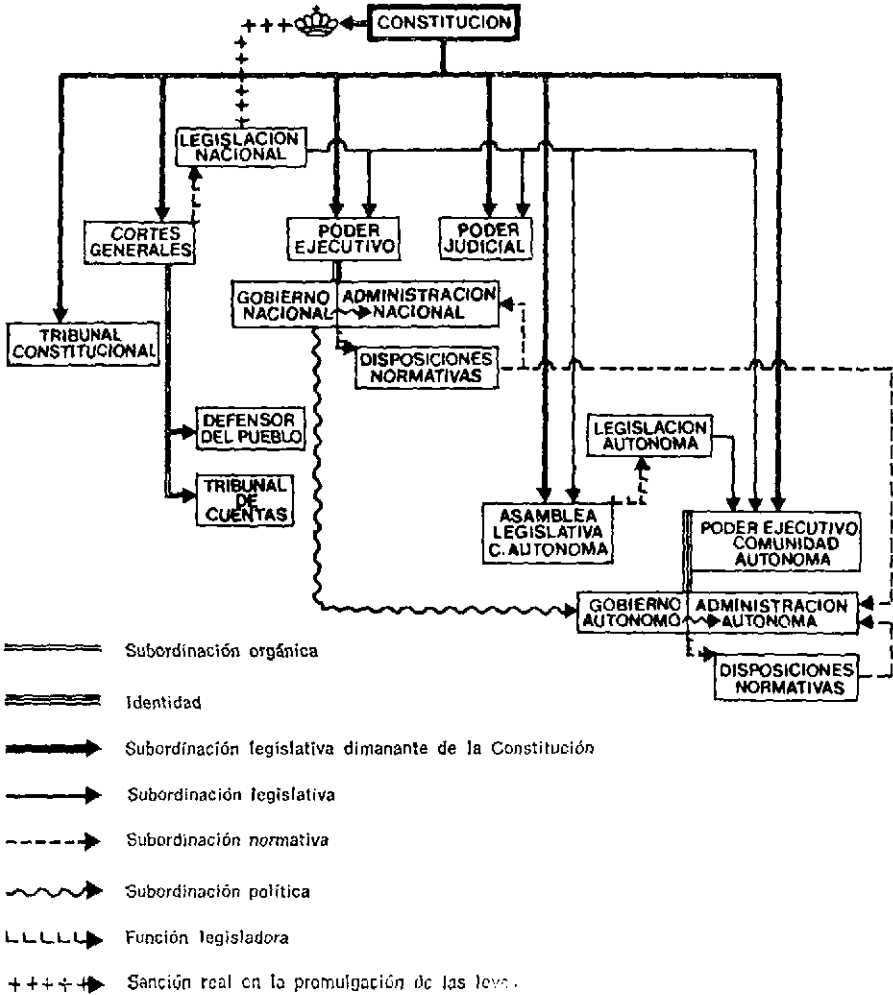
El principio de la independencia de los tres poderes, que constituye una de las premisas esenciales del Estado de Derecho, trae consigo el que no puedan existir relaciones de subordinación entre los mismos. De aquí que su cohesión interna haya de derivarse de la subordinación de dichos tres poderes a las leyes, a través de sistemas que, confiriéndola, no atenten al principio de la independencia de los mismos. Así, en los Estados democráticos de Derecho, la cohesión interna se deriva, ante todo, de la propia Constitución, a través de las relaciones de subordinación legislativa que se acaban de describir. En segundo término, de las leyes elaboradas por las Cortes Nacionales. Estas, dentro de la jerarquía legislativa, están subordinadas a la Constitución y no pueden alterar la ordenación básica, definida en la misma, de las instituciones fundamentales a través de las cuales se despliegan los referidos tres poderes.

Las leyes nacionales, una vez promulgadas, pueden obligar a las propias instituciones fundamentales, tanto al referirse al desarrollo detallado de su organización y de su funcionamiento como al regular las relaciones entre los ciudadanos y los poderes públicos. Todo ello da lugar a un cuerpo de relaciones de subordinación legislativa que, como se acaba de comentar, constituye la segunda de las componentes estructurales, cuya articulación permite instituir el potencialmente muy resistente sistema de cohesión interna que juega el papel de espinazo de los Estados democráticos de Derecho. En el gráfico núm. 1 se puede contemplar el despliegue de estas relaciones, que se han representado mediante el símbolo  $\longrightarrow$  y que afectan esencialmente:

- \* Al poder ejecutivo (nacional), por las que se promulguen para regular el funcionamiento del Gobierno y de la Administración (nacionales) o para regular aspectos de la realidad socioeconómica, en lo que afecten a la participación del Estado en la misma y a la intervención del Estado en la misma.
- \* Al poder judicial, por las que se promulguen para regular su funcionamiento y por el imperativo de dictar, en cada caso, sus sentencias en conformidad con las leyes vigentes.

GRAFICO 1

DIAGRAMA DE LAS RELACIONES DE SUBORDINACION ENTRE LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS



\* A las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas por aquellas que posean carácter de marco en el que ha de encuadrarse la actividad legislativa de las mismas.

\* A los poderes ejecutivos (autónomos), de la misma forma y manera que al poder ejecutivo nacional.

La promulgación de las leyes nacionales exige el requisito de su sanción por parte del Rey. Esta relación se ha representado en el organigrama número 1 mediante el símbolo  $++\rightarrow$ , partiendo de la Corona y abocando en la legislación nacional.

Las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas que no exigen la promulgación de las leyes orgánicas. En el organigrama núm. 1 se han representado estas normas (disposiciones normativas) que pueden tener ámbito nacional, y obligar en razón de ello, tanto a la Administración Nacional como a las Administraciones Autónomas. De tal obligación se derivan relaciones de subordinación normativa que se han representado mediante el símbolo  $---\rightarrow$ .

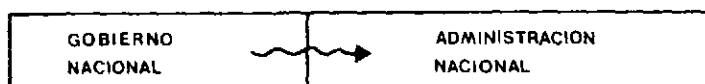
Dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas, las Asambleas Legislativas de las mismas poseen la facultad de dictar normas legislativas en el marco de los principios bases y directrices fijados por una ley estatal. Tales normas legislativas darán lugar, en cada una de dichas Comunidades, a la formación de una legislación autónoma que obliga a las instituciones de la misma. A su vez, los Gobiernos Autónomos pueden dictar disposiciones normativas que obliguen a las correspondientes Administraciones. Estas relaciones se han representado mediante los mismos símbolos que las análogas que efluyen de la legislación nacional y de las disposiciones normativas dictadas por el Gobierno Nacional.

Las relaciones descritas hasta aquí se derivan de las leyes y de las disposiciones normativas con rango de ley y determinan la cohesión fundamental del Estado. Su despliegue permite que dicha cohesión se materialice de tal modo que las instituciones fundamentales podrían funcionar con absoluta independencia entre sí. En líneas anteriores se ha comentado que, en el seno de un universo estático, el Estado podría funcionar sin otra cosa, pero que en el terreno esencialmente inestable de la realidad no puede suceder así. De aquí la necesidad de recurrir al dinamismo de la dirección política. En virtud de la presencia de ésta surgen las relaciones que en el gráfico núm. 1 se han representado mediante el símbolo  $\sim\sim\rightarrow$

Entre las relaciones de subordinación política cabe diferenciar:

- Las que existen entre el Gobierno Nacional y la Administración Nacional.
- Las que existen entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos.
- Las que existen entre los Gobiernos Autónomos y las respectivas Administraciones Autónomas.

Las relaciones entre el Gobierno Nacional y la Administración Nacional dimanán de la propia soberanía del pueblo. Esta se expresó en las elecciones por las que ha accedido al poder el grupo político que ejerce el Gobierno. Ahora bien, ello supone que el programa político que ofreció dicho grupo es el que ha sido preferido por la mayoría de los españoles. En virtud de dicha elección y de dicha preferencia, la Administración Nacional, poseída colectivamente por los españoles, es puesta por ellos al servicio del Gobierno para que éste, dirigiéndola, pueda desarrollar el referido programa político y asumir la defensa del Estado. De aquí la relación de subordinación política, que en el gráfico núm. 1 se ha representado mediante el símbolo



Las relaciones de subordinación política entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos provienen de las siguientes premisas constitucionales:

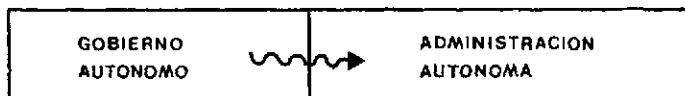
- \* Que, en virtud de los Estatutos de Autonomía, parte de la política interior contenida en el programa del Gobierno ha de ser ejecutada a través de instituciones de las Comunidades Autónomas.
- \* Que, en virtud de lo que dice el parágrafo 2.º del artículo 150, parte de las competencias correspondientes a materias de titularidad estatal puede ser transferida o delegada en las Comunidades Autónomas mediante ley orgánica que prevea en cada caso las formas de control que se reserve el Estado.
- \* Que, en virtud del artículo 149 el Estado tiene competencia exclusiva en la ordenación básica y en la coordinación de determinadas materias, cuyo desarrollo puede corresponder a las Comunidades Autónomas.

Las relaciones de subordinación política entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos afectan, por tanto, a los temas y aspectos que se acaban de enunciar y se han representado en el gráfico núm. 1 mediante el símbolo ~~~→.

Por lo que se refiere a las relaciones de subordinación política entre los gobiernos de las Comunidades Autónomas y sus respectivas Administraciones, éstas responden a esquemas y premisas análogos a los que se han



descrito al tratar el tema de las que existen entre el Gobierno y la Administración Nacional y se han representado mediante el símbolo



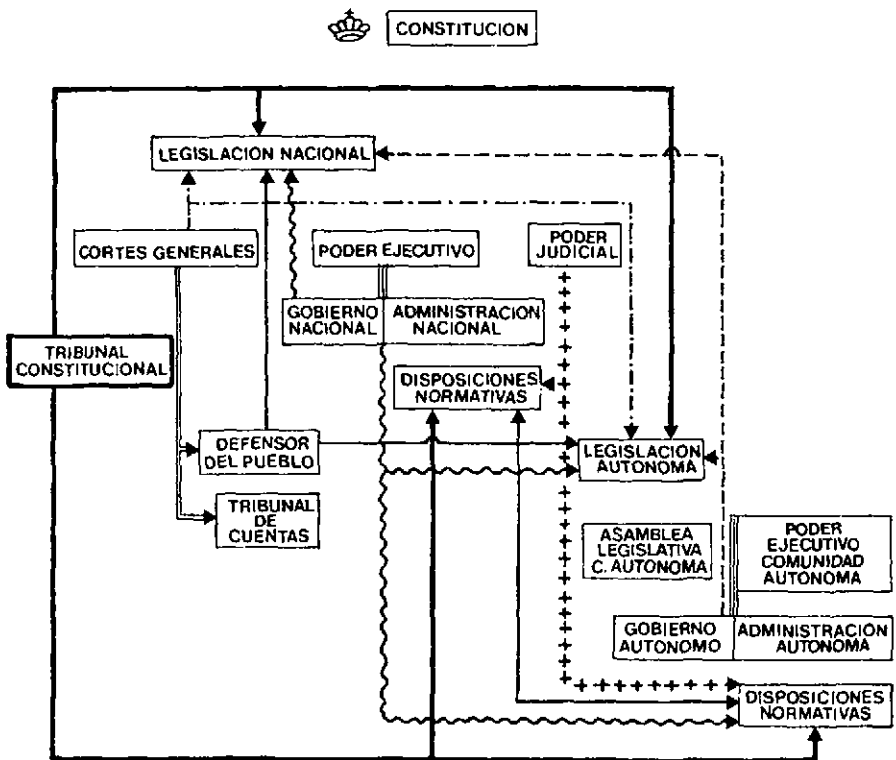
Las relaciones de identidad, que aparecen en el gráfico núm. 1 y en los siguientes, expresan que el Poder Ejecutivo está integrado por el Gobierno y la Administración. A su vez, las relaciones de subordinación orgánica, en virtud de las cuales el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas dependen de las Cortes Generales, vienen determinadas por la Constitución, y se han representado mediante el símbolo  $\Rightarrow$

#### 4.2. *Sistemas de control del funcionamiento de las relaciones entre las instituciones fundamentales del Estado de las Autonomías*

Al contemplar el gráfico núm. 1 es fácil percibir que la cohesión del Estado depende de las relaciones de subordinación que permiten que ninguno de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) dependa de ninguno de los otros, pues la vinculación entre ellos se produce a través de la obediencia a las leyes escritas, y que las Comunidades Autónomas puedan funcionar como tales, pues la vinculación entre sus instituciones y las nacionales se produce, ante todo, a través de la obediencia a leyes y a normas escritas, y aunque aquí entren también en juego relaciones de subordinación política, éstas entrañan compromisos de ejercicio de competencias, de respeto a determinados planteamientos básicos y de cumplimiento de programas, pero nunca obediencia a órdenes de personas. Ahora bien, para que todas estas relaciones de subordinación puedan tener operatividad real, es necesario constituir eficaces sistemas de control. Con arreglo a la Constitución española, éstos son:

- \* El sistema de control de la constitucionalidad de la legislación, que se ha representado en el gráfico núm. 2.
- \* El sistema de control de la legalidad de las actuaciones de los poderes públicos, que se ha representado en el gráfico núm. 3.
- \* El sistema de control de la gestión del poder ejecutivo, que se ha representado en el gráfico núm. 4.

GRAFICO 2  
 DIAGRAMA DEL SISTEMA DE CONTROL  
 DE LA LEGALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA LEGISLACION



- ||| Identidad
- || Subordinación orgánica
- ↓ Relaciones que dimanen de la jurisdicción del Tribunal Constitucional
- ↓ Relaciones de detección y recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo
- ⋯↓ Relaciones de detección y recurso de inconstitucionalidad por parte de una minoría significativa en las Cortes Generales
- ⋯↓ Relaciones de detección y recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno nacional
- ⋯↓ Relaciones de detección y recurso de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial
- ⋯↓ Relaciones de detección y recurso de inconstitucionalidad por parte de las instituciones de las Comunidades Autónomas

Por otra parte, la propia estructura del Estado de las Autonomías trae consigo la posibilidad de que se susciten cuestiones de competencias entre las instituciones nacionales y las de las Comunidades Autónomas y exige la existencia de un sistema diseñado específicamente para resolverlas. Dicho sistema, que ha sido también considerado por la Constitución española, se representa en el gráfico núm. 5.

\* \* \*

El sistema de control de la constitucionalidad de la legislación está integrado por:

- El Tribunal Constitucional.
- El Defensor del Pueblo.
- Las Cortes Generales.
- Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- El Gobierno.
- Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.
- El Poder Judicial.

El sistema se compone de un órgano resolutorio (el Tribunal Constitucional) y de una red de detección múltiple, en la que cabe distinguir una institución específica de vigilancia de la legalidad constitucional (el Defensor del Pueblo) y las que se han relacionado a continuación de ésta, a las cuales la Constitución ha conferido facultades de interposición del recurso de inconstitucionalidad, reguladas de la siguiente manera:

a) En el ámbito de las Cortes Generales, una minoría significativa constituida por, al menos, 50 senadores o 50 diputados, puede interponer recurso de inconstitucionalidad frente a una ley aprobada por la mayoría.

b) En el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, éstas como un todo (es decir, por acuerdo de su mayoría).

c) En el ámbito del Gobierno, el presidente del Gobierno.

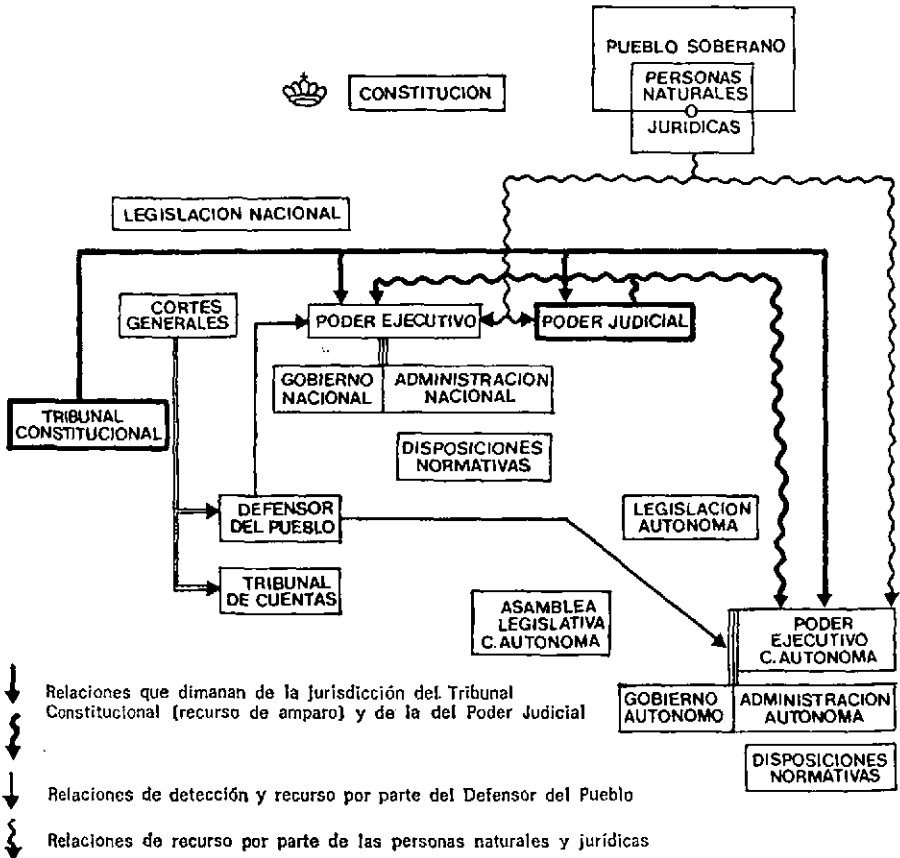
d) En el ámbito de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, éstos como un todo (es decir, por acuerdo de los mismos).

e) Finalmente, los órganos del Poder Judicial, que en el curso de algún proceso y ante una norma con rango de ley, de cuya validez dependa el fallo, pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional.

\* \* \*

El sistema de control de la legalidad de las actuaciones de los poderes públicos se compone de dos órganos resolutorios, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional; de un sistema de vigilancia de las actuaciones que puedan afectar a los derechos y/o a las libertades fundamentales y de las facultades de interposición de recursos conferidas a toda persona natural o

GRAFICO 3  
 DIAGRAMA DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA LEGALIDAD  
 DE LAS ACTUACIONES DEL PODER EJECUTIVO



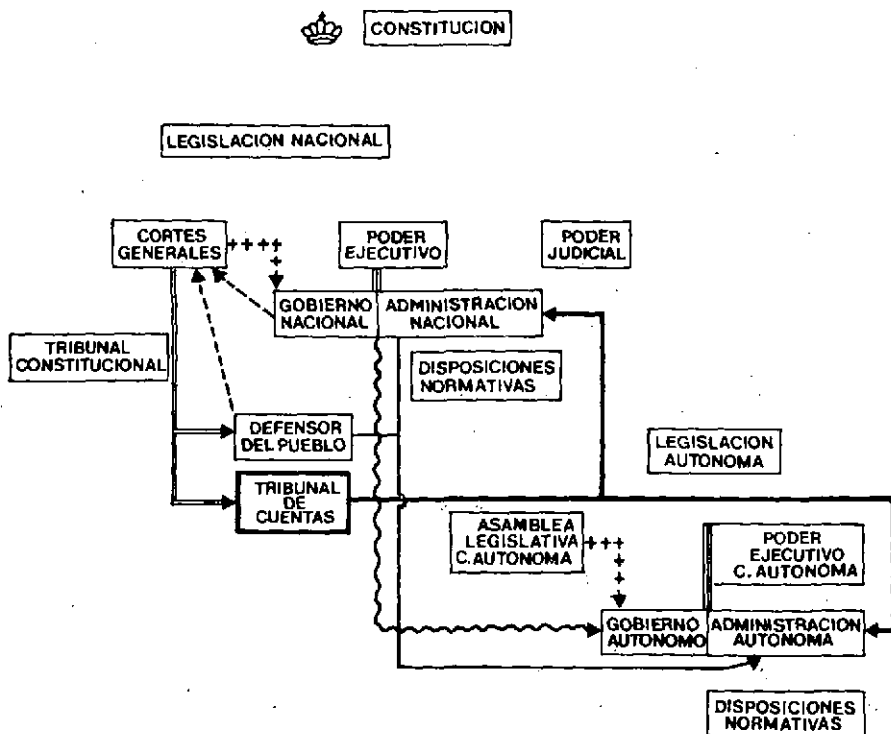
jurídica que pueda sentirse afectada por alguna actuación ilegal de los poderes públicos.

En el gráfico núm. 3 puede contemplarse el despliegue de este sistema, en el que se diferencian:

- \* Las relaciones que dimanarían de la jurisdicción del Tribunal Constitucional, que se limitan al recurso de amparo, pero que se extienden al entero territorio nacional.
- \* Las relaciones de vigilancia de los derechos y libertades fundamentales por parte del Defensor del Pueblo.
- \* Las relaciones derivadas del derecho de interposición de recurso de amparo o de recurso contencioso-administrativo que poseen las personas naturales y jurídicas, frente a posibles actuaciones ilegales de los poderes públicos.

GRAFICO 4

DIAGRAMA DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTION DEL PODER EJECUTIVO



- ↓ Relaciones que dimanarían de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas
- +++ Relaciones de control de la gestión política del Gobierno por parte de las Cortes (interpelaciones y mociones de censura) y análogas en el ámbito de las Comunidades Autónomas
- ↓ Relaciones de supervisión de la actividad de la Administración inherentes a las funciones del Defensor del Pueblo
- ↓ Información a las Cortes Generales.

interpretados. De aquí que algunos hayan podido confundirse, contemplando el Estado de las Autonomías como idéntico a un Estado Federal. Para evitar este error conviene recordar la génesis de ambos modelos y los propósitos fundacionales de los mismos.

El Estado de las Autonomías, como ya se ha comentado, tiene carácter de nuevo modelo político. Surgido con el propósito de eludir la incompatibilidad entre las premisas del centralismo y la creciente participación del sector público en las actividades socioeconómicas, se diferencia profundamente de los Estados Federales constituidos por aglutinación de unidades políticas preexistentes, que renunciaron a su plena independencia con los propósitos de favorecer su defensa común frente al exterior; de integrarse en un mercado único, cuya dimensión permitiese el mejor funcionamiento de los respectivos sistemas socioeconómicos y de disminuir los costes de determinadas funciones públicas.

Es evidente que tanto los propósitos fundacionales del Estado de las Autonomías como los de los Estados Federales implican unos límites que no pueden ser rebasados. En efecto, por lo que se refiere a estos últimos, una vez conseguidas la fortaleza frente al exterior inherente a la unión; la unidad de mercado y la economía en los referidos servicios públicos, cualquier cesión ulterior de competencias deberá ser claramente justificada frente a dichos propósitos, ya que de no hacerlo así podría «dispararse» un proceso que conduciría a la pérdida de la identidad de las unidades políticas fedradas y del propio carácter de Estado Federal. Por lo que se refiere al Estado de las Autonomías, una vez conseguida la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, que hayan asumido con eficacia las competencias correspondientes a aquellas materias en que se proyecta una considerable participación del sector público en el quehacer socioeconómico cotidiano y que pueden ser transferidas sin quiebra de la cohesión del Estado ni costes sociales inaceptables, toda ulterior transferencia de competencias deberá ser claramente justificada, ya que, de no hacerlo así, se correría aquí el peligro de abrir paso a un proceso incontrolable de desintegración.

La existencia de los límites que se acaban de señalar debe ser, por tanto, reconocida por todos, y si en el ámbito de los Estados Federales las instituciones nacionales no deben olvidar que sus competencias les han sido cedidas por las unidades federales, tampoco las instituciones de las Comunidades Autónomas deberán olvidar que las suyas les han sido cedidas por la nación, en el ámbito del Estado de las Autonomías.

Siguiendo con la comparación entre la génesis del Estado de las Autonomías y la de los Estados Federales, hay que tener presente que, en el caso de estos últimos, las unidades políticas preexistentes que acordaron consti-

tuirlos poseían sus Administraciones propias, con sus funcionarios propios. El proceso de federación trae consigo la doble problemática de constituir la Administración Federal y de armonizar el funcionamiento de las Administraciones federadas. El interés general exigía que la primera fuese eficazmente resuelta con el mínimo coste y que la segunda se produjese de tal manera que, permitiendo en un plazo razonable la vigencia real del mercado único, lesionase lo menos posible los intereses particulares. La actual problemática del Mercado Común Europeo permite conocer muy bien la naturaleza de las que se acaban de enunciar, cuya superación, por lo que nos dice la reciente historia de dicha organización supranacional, parece ser prácticamente imposible en ausencia de una bien organizada estructura de relaciones de subordinación y de un Poder Ejecutivo Central.

En el caso del Estado de las Autonomías se ha partido de una estructura política organizada con arreglo a las premisas del centralismo, que presuponen un poder ejecutivo único cuyo despliegue espacial implica unidades periféricas que dependen jerárquicamente de los órganos centrales, únicos que poseen facultades decisorias. El proceso de transformación trae consigo aquí la problemática de organizar las instituciones de las Comunidades Autónomas asegurando tanto la independencia y la eficacia de su funcionamiento como la cohesión del Estado y el mantenimiento de la unidad del mercado. El interés general exige ahora que dicho proceso sea resuelto con los mínimos costes sociales y que las nuevas estructuras funcionen lo antes posible con la eficacia necesaria para lograr las ventajas que se han perseguido. Es decir, de tal manera que el sistema socioeconómico pueda desplegar más libremente sus pretendidas potencialidades como consecuencia de haberse eliminado las trabas inherentes a la extremada centralización de las facultades decisorias.

En el caso del proceso que estamos viviendo en España, la problemática del proceso de transformación hacia el Estado de las Autonomías ha venido agravada por el hecho de tener lugar en el seno de un nuevo Estado democrático, constituido tras cuarenta años de vacío político. En efecto, la historia nos muestra que la ruptura de situaciones semejantes suele traer consigo irrupción de pléyades de oportunistas que, carentes de auténtica vocación política, acuden a la palestra contemplando las Administraciones Públicas como un auténtico botín electoral. Tal irrupción, proyectándose en el curso del referido proceso, puede dar al traste con la tarea de los verdaderos políticos que, contemplando un futuro mejor para todos, lo han planteado. En efecto, éste persigue, entre otras cosas, la mayor eficacia de la función pública, despejando los obstáculos generados por el centralismo a ultranza. Pero si la eliminación de dichos obstáculos viene acompañada de la caída

de las Administraciones Públicas en manos de los referidos oportunistas, el deterioro de éstas pesará más que las ventajas inherentes a la transformación, y el pueblo perderá toda fe en las mismas.

### 5.2. *El problema de la transformación de las Administraciones Públicas*

Lo que se acaba de exponer conduce a que quienes desean de veras el buen desarrollo del proceso de transformación hacia el Estado de las Autonomías hayan de exigir que éste coincida con una profunda transformación de las Administraciones Públicas; que han de reorganizarse con arreglo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, que prescribe la Constitución en su artículo 103.

Los principios de eficacia, jerarquía y sometimiento pleno a la Ley y el Derecho solamente pueden ser conjuntamente conseguidos en el ámbito de Administraciones efectivamente pertenecientes al pueblo soberano y colocadas constitucionalmente por éste al servicio del Gobierno, que, dirigiéndolas, desarrollará la política interior y la exterior y se hará cargo de la defensa del Estado. De aquí el imperativo de trazar una nítida frontera entre ambas instituciones y de constituir un sistema claro y eficaz que, sin vulnerarla, permita que el Gobierno pueda dirigir la Administración. También exige que la Administración esté servida por cuerpos de funcionarios conscientes de que su patrono es el pueblo e imbuidos de un auténtico espíritu de lealtad al servicio y no a ninguna persona concreta. Solamente a través de tal espíritu puede asegurarse el pleno sometimiento a la Ley y el Derecho exigidos por el referido artículo 103.

Cabe recordar aquí algunas de las condiciones enunciadas por Max Weber en su estudio sobre sociología de la dominación (1).

Estas suponen la exigencia de que, en los Estados democráticos de Derecho, las Administraciones Públicas han de ser servidas por funcionarios cuya condición de tales se derive de la superación de requisitos objetivos, accesibles a todos los ciudadanos y exigidos de tal manera que el acceso de un funcionario sólo se pueda derivar de sus méritos intrínsecos (no puede «deber» a nadie su ingreso en la función pública). También las de que su carrera se derive de una valoración objetiva de sus historiales y de servicios (no puede «deber» a nadie su situación administrativa).

El tema de organizar las instituciones de las Comunidades Autónomas

---

(1) *Economía y sociedad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1944, págs. 716 a 752, 1071 a 1076 y 1099 a 1103.



asegurando la independencia y eficacia de su funcionamiento, manteniendo la unidad del mercado y sin mermar la cohesión del Estado debe ser resuelto, como ya se ha dicho, con los mínimos costes sociales y procurando que las nuevas estructuras funcionen lo antes posible con la eficacia necesaria para lograr las ventajas que se han perseguido al instaurar el Estado de las Autonomías. En líneas anteriores se ha comentado que el proceso de federalización trae consigo la doble problemática de constituir la Administración Federal y de armonizar el funcionamiento de las Administraciones federadas. Esta última es, con mucho, la más difícil de las dos, como puede verse sin más que contemplar la reciente historia del Mercado Común Europeo.

En el caso del Estado de las Autonomías, el punto de partida implica la existencia de una Administración Nacional única, con sus correspondientes cuerpos de funcionarios, y ello permite soslayar el más difícil de los obstáculos que afectan a los procesos de federación. Este se deriva del hecho de que las unidades políticas federadas poseen, desde antes, sus propios cuerpos de funcionarios, lo que supone diferencias en la formación profesional y en la tradición de servicios de los unos y de los otros. Ello suscitará rivalidades y enfrentamientos a la hora de armonizar el funcionamiento de las Administraciones federadas. Tales rivalidades y enfrentamientos constituyen un problema más difícil que los que pueden derivarse de las diferencias en la regulación de las competencias no transferidas a la Administración Federal.

En líneas anteriores se ha llamado la atención sobre el hecho de que las situaciones subsiguientes a un largo vacío político son propicias al juego de quienes contemplan las Administraciones Públicas como mero botín electoral. La tentación de constituirse una clientela política mercenaria, aprovechando las posibilidades que ofrece dicho botín, dio lugar al pecado más grave de muchos de los líderes políticos de la España del siglo XIX, y hoy, el hecho de no haberse establecido aún las fronteras entre el Gobierno y la Administración mantiene viva dicha tentación y está constituyendo el más grave de los factores que cierran el paso a la profunda reforma que tanto necesitan nuestras Administraciones Públicas.

El problema que se acaba de señalar reviste especial importancia como consecuencia de incidir sobre el proceso de organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas y del retraso en incorporar al nuevo sistema político una de sus instituciones constitucionales, el Defensor del Pueblo, que, como se ha podido ver en el capítulo precedente, posee carácter de una pieza esencial en el sistema de control de la eficacia y de la legalidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

El no haberse eliminado la tentación de contemplar las Administraciones Públicas como botín electoral, ni haberse puesto en línea los sistemas de control que corresponden al Defensor del Pueblo, constituye un acicate para que rebrote la floración del caciquismo local, reconocida como una de las calamidades de nuestra historia política del siglo pasado. No es difícil percibir ya indicios de su presencia en el comportamiento de aquellos líderes regionales que pretenden montar las Administraciones de sus Comunidades Autónomas nutriéndolas con sus propios parciales políticos, en radical desprecio de los derechos de los respectivos ciudadanos, a quienes dichas Administraciones pertenecen y de cuyos bolsillos han de salir los fondos necesarios para pagarlas. Tal comportamiento favorece a quienes lo practican, pero su proliferación conducirá a aumentar el gasto público y a agravar los problemas de nuestras Administraciones Públicas, introduciendo en ellas grupos discordantes en su formación y animados por la lealtad a quienes los nombraron y no por la lealtad al servicio. En último extremo, dará lugar a que el Estado de las Autonomías se vea afectado por aquellos problemas inevitables en el curso de los procesos de federación, pero soslayables en el de las autonomías, que se han comentado en líneas anteriores.

Para evitar los graves peligros señalados en el párrafo precedente es necesario trazar, también nítidamente, las fronteras entre los Gobiernos Autónomos y las Administraciones Autónomas, utilizar al máximo las ventajas estratégicas inherentes al proceso de las autonomías y hacer frente con eficacia a las correspondientes desventajas. Entre estas últimas, la más importante radica en el hecho de ser dicho proceso centrífugo y de que el descontrol del mismo puede conducir a la destrucción del Estado, lo que constituye un acontecer definitivo y, por tanto, más trágico que el de la conversión del Estado Federal en un Estado Unitario, subyacente a la dinámica centrípeta de los procesos de federación.

La más importante de las ventajas estratégicas del proceso de las autonomías estriba, seguramente, en la existencia previa de cuerpos de funcionarios homogéneos en cuanto a su formación y en cuanto a sus tradiciones de servicio. Evidentemente estos últimos deben evolucionar con uniformidad, incorporando una clara conciencia de las responsabilidades inherentes a las Administraciones de un Estado democrático de Derecho, poseídas por el pueblo, que tiene derecho a exigir lealtad al servicio, eficacia, disciplina y economía en los costes. Tal evolución conlleva el imperativo de responder a estas exigencias y, tanto la segunda como la última de las mismas están en radical oposición con cualquier aumento sustancial de las plantillas, pues hay que reconocer que nuestras Administraciones Públicas pueden

y deben doblar sus rendimientos y prestaciones, ya que no es difícil demostrar que su actividad de referencia es, como promedio, inferior a 0,30.

### 5.3. *Estrategias para la transformación de las Administraciones Públicas*

Aprovechar las ventajas estratégicas de una situación y de un proceso y hacer frente a las correspondientes desventajas equivale a trazar una estrategia de actuación. Esta debe incluir acciones y decisiones a corto plazo que permitan responder a los problemas inmediatos, y planes a medio y/o a largo plazo que permitan alcanzar los últimos objetivos. En el caso concreto que aquí se nos presenta, están claros tanto dichos problemas como dichos objetivos. Los primeros dimanar de los defectos, ya comentados, que se han producido al abordar el proceso de transformación; los segundos son los que dicho proceso persigue.

Por lo que se refiere a las acciones y decisiones a corto plazo, el análisis anterior conduce a sugerir un reducido cuerpo de principios que permitirán asegurar tanto la coherencia interna del Estado como mejor desarrollo del proceso autonómico. Estos principios son:

1.º a) Para evitar la consolidación de situaciones dañosas para el servicio y lesivas para los funcionarios, se debe paralizar toda actuación encaminada a cubrir puestos de trabajo de las Administraciones Autónomas con personal no funcionario de carrera, evitando en lo sucesivo cualquier fórmula o decisión semejante a la contenida en el artículo 3.º de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1981.

b) Convendría revisar la legitimidad constitucional de las actuaciones contempladas en el apartado anterior que hayan sido llevadas a efecto hasta el presente.

c) En tanto no se promulgue la Ley de la Función Pública, las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas vendrán acompañadas por las provisionales de los funcionarios que las han venido desempeñando, quienes se pondrán a las órdenes del Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma.

d) Todo lo dicho en los anteriores párrafos quedará supeditado a lo que de manera más definitiva y general diga la Ley de la Función Pública, cuya urgente promulgación consideramos deseable.

2.º Al constituir las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 137 de la Constitución española, parte integrante del Estado, sus Administraciones han de constituir parte integrante de la Administración Civil del Estado. Ello no interfiere en absoluto con la realidad operativa de su autonomía, pues ésta viene asegurada por las facultades decisorias poseídas por

sus respectivos Gobiernos en virtud de lo que dicen la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía, así como por el deslinde de las fuentes tributarias entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas.

3.º Se debe mantener, en razón de lo anterior, el principio de los Cuerpos Nacionales de la Administración Civil del Estado. En virtud del mismo, todo funcionario de un cuerpo nacional debe poder ocupar, en situación de activo, cualquiera de los destinos que, respetando sus funciones, exista o pueda crearse en cualquiera de las Administraciones Públicas.

4.º La creación de cualquier puesto funcional, en cualquiera de las Administraciones Públicas, deberá venir acompañada de la justificación de su necesidad y de la descripción detallada de las funciones correspondientes. Si éstas pueden ser asumidas por los funcionarios de alguno o algunos de los cuerpos nacionales, deberá especificarse, asimismo, cuál y cuáles son. En caso contrario, deberán exponerse las razones que motiven que no sea así.

Las estrategias a medio plazo corresponden a los temas que deben quedar resueltos en uno o dos años e incluyen los temas de trazar las fronteras entre el Gobierno y la Administración Nacional y entre los Gobiernos Autónomos y las respectivas Administraciones Autónomas; de establecer las bases para la mejor utilización de los cuerpos de funcionarios dentro de las nuevas estructuras, así como para el mejor funcionamiento de las Administraciones Públicas y de sentar los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Por otra parte, también las acciones requeridas para organizar y poner en eficaz funcionamiento los sistemas de control previstos por la Constitución y esquematizados en los gráficos 2 a 5. Todo ello exige redactar adecuadamente y promulgar lo antes posible las siguientes leyes:

- \* Ley orgánica regulando la institución del Defensor del Pueblo (artículo 54 de la Constitución).
- \* Ley orgánica regulando el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y de capacidad (art. 103).
- \* Leyes regulando las peculiaridades del derecho a sindicarse de los funcionarios; el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones (artículo 103).
- \* Ley orgánica regulando la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136).

- \* Leyes que establezcan los principios generales para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas y el funcionamiento de sus respectivas Administraciones (art. 150).
- \* Ley regulando las sanciones por incumplimiento de comparecencia ante las Cámaras.
- \* Leyes regulando la participación de los ciudadanos según el artículo 105 de la Constitución.

#### 5.4. *Problemas planteados por las relaciones entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Autónomos y las Administraciones Autónomas*

La existencia, razonada en líneas anteriores, del imperativo de conseguir con los mínimos costes sociales que las Administraciones Públicas puedan funcionar lo antes posible con la independencia, la coordinación y la eficacia requeridas para lograr las ventajas que se persiguieron al instaurar el Estado de las Autonomías y el de ponerlas al abrigo de quienes pudiesen contemplarlas como botín electoral, conducen al que dichas Administraciones hayan de ser servidas mediante cuerpos nacionales de funcionarios y al de que deban constituirse en tales todos aquellos que, sin limitaciones de destino dimanantes de la división territorial en provincias y municipios, hayan venido prestando sus servicios a las Administraciones Públicas hasta el presente. También al de que tan sólo puedan constituirse Cuerpos de Funcionarios privativos de alguna o algunas de las Comunidades Autónomas cuando éstas, en servicio de sus ciudadanos y dentro de las competencias que les han sido transferidas, decidan hacerse cargo de nuevas funciones que no correspondan a los ámbitos de profesionalidad de ninguno de los cuerpos nacionales existentes, ni deban ser razonablemente cubiertas por ellos.

El planteamiento de un Estado de las Autonomías cuyas Administraciones Públicas están servidas, salvo contadas excepciones, por cuerpos nacionales ofrece, además, la esencial ventaja de incorporar un factor de estabilidad de considerable importancia. En efecto, ya se ha resaltado que uno de los peligros que amenazan al Estado de las Autonomías radica en la dinámica centrífuga de su proceso de constitución y que éste es esencialmente más grave que los que puedan proceder de la dinámica centrípeta inherente a los procesos de federación. La presencia de cuerpos de funcionarios propios de las unidades federales ha constituido, en éstos, un factor de equilibrio frente a dicha dinámica. Los cuerpos nacionales constituyen la contraparte correspondiente frente a la de sentido contrario que anima el proceso autonómico.

Quienes se nieguen a reconocer las realidades expuestas en las líneas precedentes no tendrán más remedio que reconocer que la relación de compe-

tencias exclusivas del Estado que viene en el artículo 149 de la Constitución determina la necesidad de la existencia de cuerpos nacionales para desempeñarlas y que éstos deben, en el ámbito de las Administraciones Autónomas, cubrir los servicios correspondientes a aquellas materias en que el Estado posee competencias de ordenación básica y/o de coordinación. De otra manera resultaría muy difícil lograr la necesaria armonía en el desarrollo de las correspondientes funciones. Otro tanto sucede con relación a aquellas funciones de competencia compartida cuyo ejercicio haya de venir modulado por pautas técnicas esencialmente uniformes o por procedimientos administrativos esencialmente uniformes. Finalmente también existen ciertas funciones con relación a las cuales el Estado ha asumido, en virtud de convenios internacionales, el compromiso de que sean desempeñados por un cuerpo nacional. Pues bien, tras contemplar el panorama de los cuerpos de funcionarios de la actual Administración Nacional a la luz de estos criterios, son muy pocos los que escapan al carácter de cuerpo nacional y parece preferible remitirse al criterio más amplio y más simple que se propuso antes.

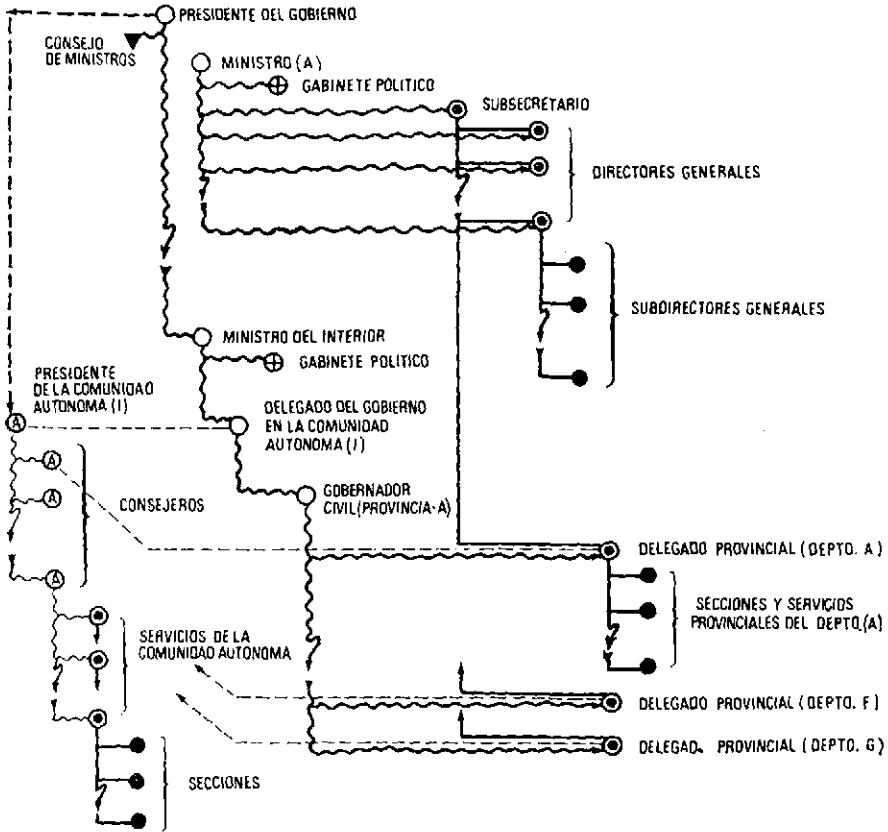
\* \* \*

En el gráfico número 6 se han representado las relaciones entre el Gobierno y la Administración Nacional, entre los Gobiernos Autónomos y sus respectivas Administraciones y entre el Gobierno y los Gobiernos Autónomos. Con arreglo al mismo, el Gobierno dirige la Administración a través de las Subsecretarías y de las Direcciones Generales, en el ámbito de los órganos centrales, y a través de los delegados provinciales en el ámbito de los órganos periféricos. A su vez, los Gobiernos Autónomos dirigen sus respectivas Administraciones a través de las Direcciones de Servicios de las mismas.

Las Subsecretarías son la cabeza de la jerarquía administrativa en los correspondientes Departamentos y han de responsabilizarse de la dirección de los servicios internos en el ámbito de los mismos (es decir, de los que corresponden a las actividades-medio). A su vez, las Direcciones Generales encabezan la dirección de los servicios y actuaciones con proyección exterior (es decir, los que corresponden a las actividades-fin, cuyo desempeño constituye la propia razón de ser del Departamento). Tanto las Subsecretarías como las Direcciones Generales están dotadas de facultades decisorias propias, lo que permite que, a través de las unas y de las otras, pueda producirse el engarce entre Gobierno y Administración, de tal forma que el primero puede dirigir eficazmente a la segunda. De aquí que en el gráfico número 6 se haya atribuido a las Subsecretarías y a las Direcciones Generales naturaleza de «puestos-bisagra»; que han de ser ocupados por funcionarios de los cuer-

GRAFICO 6

DIAGRAMA DE LAS RELACIONES DE SUBORDINACION Y DE COORDINACION EN EL AMBITO DEL PODER EJECUTIVO



- Puestos de línea (Gobierno)
- ⊕ Puestos de «staff» (Gobierno)
- ▼ Organos colegiados
- Ⓐ P. L. Gobiernos autónomos
- Puestos de carácter administrativo
- ⊙ Puestos de carácter político-administrativo
- ~~~~~ Relaciones de subordinación política (Gobierno)
- ~~~~~ Relaciones de subordinación política (Gobiernos autónomos)
- - - - Relaciones de subordinación política Gobierno → Gobiernos autónomos
- - - - Relaciones de coordinación política
- Relaciones de subordinación administrativa

pos pertinentes y de la máxima categoría dentro de sus respectivas carreras administrativas, pero cuyos titulares pueden ser elegidos libremente por el Gobierno dentro de los referidos colectivos.

En la propuesta que estaba siendo estudiada por la correspondiente Comisión de las Cortes Generales se habían considerado de libre elección las Direcciones Generales y con el referido carácter de «puesto-bisagra» las Subdirecciones Generales. Tal esquema conduce, en primer término, a una absurda dilatación de las fronteras entre el Gobierno y la Administración. Ya son tremendamente amplias situándolas en los niveles de la Subsecretaría y Direcciones Generales, para los órganos centrales (más de doscientos puestos), y en el de los delegados provinciales para los órganos periféricos (más de cuatrocientos puestos).

Por otra parte, las Subdirecciones Generales no están ni deben estar dotadas de facultades decisorias propias (las que puedan poseer lo son por delegación) y, por tanto, no están en condiciones de jugar ningún papel de dirección política. Solamente pueden ser contemplados como puestos con facetas políticas por quienes pretenden constituirse las ya comentadas «clientelas». Finalmente, contemplar como cabeza de la carrera administrativa las jefaturas de servicio equivale a reducirla a términos ridículos, incompatibles con la génesis de ningún incentivo.

El hecho de que en nuestros países vecinos, de larga tradición democrática, dicha carrera culmine en el nivel de director general debe ser razón suficiente para meditar en los posibles inconvenientes de trasladar a una Administración democrática los esquemas de dirección de la dictadura.