

# LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE UNIDAD Y AUTONOMIA Y EL PROBLEMA DE LA NUEVA PLANTA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS \*

POR

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. LAS PROYECCIONES ORGANIZATIVAS DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMÍA Y LA CUESTIÓN DEL «MODELO DE ADMINISTRACIÓN».—II. EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—III. UNA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA EN CADA DEMARCACIÓN TERRITORIAL: SOBRE LA FORMULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGLA DE SUS EXCEPCIONES: 1. *Los sistemas administrativos federales y regionales: variantes.* 2. *Reflexión adicional sobre los modelos alemán y austriaco.*—IV. LOS PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS DEL ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN: 1. *La aceptación básica de la regla de situar una Administración autónoma en cada demarcación.* 2. *Una última comprobación de las similitudes entre nuestro sistema y los de Alemania y Austria.* 3. *Las diferencias con las opciones preconstitucionales.* 4. *Dos observaciones finales.*—V. LAS CONTRAPARTIDAS DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES: LA RECONDUCCIÓN A LA UNIDAD DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO: 1. *Las alternativas básicas para asegurar la continuidad del aparato administrativo.* 2. *Democracia en la ley-democracia en la Administración.* 3. *Algunas precisiones complementarias sobre la relación Estado-Comunidades Autónomas.*—VI. REFERENCIA SUMARIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—VII. FINAL.

## 1. LAS PROYECCIONES ORGANIZATIVAS DE LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMÍA Y LA CUESTIÓN DEL «MODELO DE ADMINISTRACIÓN»

La Constitución española ha incluido en su título VIII una regulación que revoluciona la organización territorial del Estado precedente, y ha consagrado en su título preliminar el pórtico donde se esculpen las declaraciones más trascendentes (1), dos principios sobre los que pivota todo el orden nuevo.

\* Este estudio es el texto de la conferencia que pronuncié el 16 de mayo de 1983, en el salón de actos del Banco de España, en el marco de las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Me he limitado a suprimir del texto las saluciones propias del caso y añadirle notas con menciones bibliográficas y explicativas. Mantengo, también, vivo el agradecimiento a la Dirección General de lo Contencioso y, en particular, a su titular José Luis GÓMEZ-DÉGANO, por su invitación para participar en las mencionadas Jornadas y, ahora, además, por su autorización para publicar el texto.

(1) En relación con esta afirmación podrán encontrarse observaciones agudas en el trabajo de S. BASILE: «Los "valores superiores", los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por los profesores A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1981.

«La Constitución se fundamenta —dice el artículo 2.º— en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

Unidad, autonomía y solidaridad no son, claro está, apelaciones hueras a un orden abstracto de valores, apenas aprehensibles, sino reglas básicas de ordenación de un sistema nuevo, de cuya consagración extrae luego la Constitución traducciones específicas, soluciones más concretas y operativas. Por recordar tan sólo algunas de las más significativas en relación con los dos principios unidad y autonomía, a que debo atender a mi exposición, diré lo siguiente (2). El principio de unidad proyecta consecuencias constitucionales cuanto menos en los siguientes órdenes:

— La unidad no es sólo un contrapunto, sino un punto de partida necesario para la existencia de la autonomía. Un ordenamiento formado en ejercicio de la facultad de disposición sobre sí mismo de una Comunidad organizada, sin que exista ningún punto de referencia superior que, con mayor o menor alcance, limite dichas facultades dispositivas no es un ordenamiento autónomo, sino —como notó, sobre todos, S. ROMANO (3)— un ordenamiento soberano. Sólo puede hablarse de autonomía en el marco de un ordenamiento más general, que comprende al propio ente autónomo. Nuestro Tribunal Constitucional se preocupó de expresar esta idea en términos prácticamente idénticos la primera ocasión que tuvo oportunidad de hacerlo (Sentencia de 2 de febrero de 1981) (4).

(2) Para un desarrollo más pormenorizado del significado constitucional de los principios de unidad, autonomía y solidaridad, me remito a lo expuesto en mi libro *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pp. 167 y siguientes.

(3) La tesis de ROMANO en la voz *Autonomía* de sus *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Milano, 1947 y trad. esp., Buenos Aires, 1964. El propio S. ROMANO declara su deuda en este punto con la obra de AHRENS (*Recht und Rechts-wissenschaft in Allgemeinen*, en «Holtzendorff's Encyclopädic», System Theil, 2.ª ed., Leipzig, 1873) y BRUNNER (*Autonomie*, ibid, 146 y ss.).

(4) La idea la he repetido luego en cuantas ocasiones he tenido oportunidad. Cfr., por ejemplo, las *Sentencias de 14 y 28 de julio de 1981*. La última publicada con la misma doctrina cuando escribo esta nota es la de *28 de abril de 1983*; sentencia, por cierto, muy destacada no tanto por la importancia del caso que resuelve, sino porque el Tribunal ha producido con ella una nueva «apertura» de su competencia al pronunciarse en un conflicto de competencias no sólo sobre la titularidad de la competencia controvertida, sino también sobre la legalidad de la norma supuestamente incurso en incompetencia. De manera que, finalmente, no anula dicha norma por incompetencia, sino por contradecir una reserva

— El principio de unidad, en segundo lugar, es la justificación última de algunos límites más específicos y concretos de los que se sirve la propia Constitución para ordenar el funcionamiento del sistema de autonomías territoriales. Puede afirmarse, por ello, que el principio de unidad está concretizado o despiezado por la Constitución en un haz de principios más específicos que incorporan reglas básicas de ordenación: la igualdad, la libre circulación o la solidaridad misma (arts. 138 y 139), se explican en cuanto operan para preservar el contexto unitario en el que actúan los poderes públicos.

— El principio de unidad, en fin, es la fundamentación última de algunos poderes concretos que la Constitución reserva al Estado. Al ordenar un reparto de atribuciones entre el Estado y los territorios autónomos, la Constitución reserva al Estado mismo todos aquellos que son precisos para que el sistema político pueda funcionar en clave de unidad, para que la comunidad política no se fragmente, para que el propio Estado, en fin, pueda ser reconocido externamente como un verdadero Estado, dotado de los atributos esenciales.

No son menos ricas las consecuencias de la consagración constitucional del principio de autonomía:

— Al incorporar el principio de autonomía como regla básica de la ordenación territorial del Estado, la Constitución está permitiendo no sólo que las Comunidades infraestatales generen sus propios ordenamientos —que es hasta donde llega la tesis de ROMANO (5) sobre el concepto de autonomía—, sino que reconoce también a los entes autónomos capacidad para dirigir y orientar política y administrativamente su propia comunidad, de elegir opciones y seguir directrices propias que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales y aun divergentes.

---

de ley (insuficiencia de rango de la norma impugnada para producir válidamente la regulación que contenía), lo cual es una declaración que no está expresamente prevista en la LOTC para las resoluciones de conflictos de competencias.

(5) Cfr. el estudio citado de ROMANO y la crítica a las limitaciones que resultan de su doctrina en M. S. GIANNINI, *Autonomia*, «RTDP», 1951, pp. 851 y ss., y *Autonomia, teoria generale e diritto pubblico*, en «Enc. del Diritto», IV, Milán, 1959; también CRISAFULLI, *Lezioni de diritto costituzionale*, I, Padua, 1970 y, en general, toda la moderna doctrina italiana que ha subrayado la necesidad de incluir en la noción de autonomía la capacidad de dirección política. En la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, la primera alusión a la facultad autonómica de dirección política, aunque referida a la necesidad de que las leyes básicas dejen al legislador regional la posibilidad de seguir «opciones diversas», en la Sentencia de 28 de julio de 1981.

— En segundo lugar, la Constitución fija el marco en el que debe ejercerse esa libertad de orientación y dirección políticas. Es decir, que no remite a precisiones ulteriores, más o menos coyunturales, más o menos arbitrarias, la concreción de los contenidos posibles de la actuación autónoma, sino que constitucionaliza, regula directamente los módulos de la autonomía y las garantías relativas al ejercicio de los poderes correspondientes (6).

— En último término, también del principio de autonomía, como antes hemos dicho, del principio de unidad, se vale la Constitución para fijar principios más específicos que coadyuvan a preservar el funcionamiento de las instituciones y a articular las diferentes piezas del sistema; así reglas como las del interés o el territorio (art. 137) que son una base estructural indispensable.

No voy a desarrollar más en esta exposición las cuestiones relativas a la significación general de los principios de unidad y autonomía. Ya la he dejado hecha en letra impresa no hace mucho, y aunque esta circunstancia no me excuse, mi propósito es atenerme a continuación al análisis de algunas proyecciones más específicas de los principios de unidad y autonomía en el campo de lo organizativo.

Este es un plano de análisis al que se ha dedicado menos atención hasta ahora entre nosotros. Preocupados como hemos estado por las grandes cuestiones que suscita lo que se ha dado en llamar el «modelo de Estado», no menudean tanto los escritos doctrinales, las reflexiones, sobre lo que podría denominarse el «modelo de Administración» que resulta de la nueva ordenación territorial regulada en la Constitución (7). Y es el caso, bien notorio por demás, que las consecuencias

(6) Hay remisiones, no obstante, de la Constitución a una ulterior operación delimitadora de las competencias concluida mediante leyes estatales; no, sin embargo, respecto de otros principios básicos del sistema autonómico. Cfr. sobre todo ello, mi *Derecho Público*, cit., p. 347.

(7) Son más frecuentes las referencias a la reforma de la Administración periférica del Estado, pero no al replanteamiento de la organización administrativa entera. Del primer tema me ocupé en mi trabajo «Administración periférica: observaciones sobre su reforma», publicado en el libro conmemorativo del CXXV aniversario de *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, Madrid, 1978; también J. SALAS: *Hacia una reestructuración de la Administración Periférica del Estado*, «DA», núm. 182; M. BASSOLS: *Las relaciones de la Administración Periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución*, núm. 89 de esta REVISTA; otras referencias sobre instituciones más concretas en trabajos de LINDE o BOCANEGRA, por ejemplo, pueden consultarse en el núm. 182 de «DA». Me refiero también en otras notas a la bibliografía sobre la reforma de la Administración local. Con planteamientos más generales sobre la nueva posición de las Administraciones públicas, el trabajo de T. R. FERNÁNDEZ, incluido en las *Lecturas sobre la Constitución española*, por él dirigidas, I, Madrid, 1978; el libro de GA-

que proyectan los principios constitucionales de unidad y autonomía sobre la organización de las Administraciones públicas no van a la zaga en importancia a la reordenación general del poder que la Constitución propone. Las Administraciones públicas son la parte más próxima y visible para el ciudadano del aparato público, y es claro que en acertar en su correcta articulación se juega el sistema de autonomías su propio prestigio.

Es fácilmente constatable, sin embargo, que imponiendo el nuevo orden constitucional un replanteamiento integral de la posición, estructura y articulación del aparato administrativo, son estas cuestiones que han sido dejadas sistemáticamente en un segundo plano. Bien 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. Son vanos los intentos de ocultar el cadáver, aludiendo a la perpetuidad de las instituciones. La nuestra de hoy es una ocasión histórica que requiere planteamientos firmes. La Constitución nos ha puesto ante ese momento en que, como dijo ORTEGA para una situación similar, un pueblo ha llegado «a un recodo de su historia y, *velis nolis*, tiene que resolverse a seguir una nueva ruta, a mudarse de arriba abajo, dislocando su viejo cuerpo para articularlo según otra arquitectura» (8).

## II. EL PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Voy a intentar exponer, con la sumariedad que la ocasión exige, las características de las piezas de la nueva arquitectura administrativa y la forma en que se soportan unas sobre otras hasta formar un aparato unitario.

Puedo dejar establecida una reflexión esencial como punto de partida:

---

RRIDO, BAENA Y ENTRENA: *La Administración en la Constitución*, Madrid, 1980, en especial, por lo que concierne a lo que estudiamos, el trabajo de BAENA, pp. 70 y ss.; y mi trabajo titulado: «Constitución, Estado de las autonomías y reforma de las Administraciones públicas», en el libro colectivo *Estado y sector público en España*, Madrid, 1981.

(8) Cfr. *La redención de las provincias*, cito por la edición de la «Revista de Occidente», col. El arquero, Madrid, 1973, p. 184. Esa misma idea que se recoge en el texto es bien querida de ORTEGA y se repite en otros muchos textos suyos.

El reparto de atribuciones entre varias Administraciones autónomas puede concluirse, al menos idealmente, de manera que lleve consigo una división estricta de espacios administrativos. Cada uno de ellos serviría de territorio de asentamiento para Administraciones públicas distintas y separadas, y sería a la vez un territorio exento o excluido para cualquier expansión de los órganos dependientes de una Administración superior. *En cada demarcación territorial una Administración pública y sólo una;* así podría quedar formulado el principio. Esta Administración, dueña absoluta de su demarcación, cumpliría las funciones encomendadas *como propias y ejecutaria los encargos* que le formulara cualquier otra Administración que tuviera responsabilidades que cumplimentar necesariamente en territorio ajeno.

Semejante idea organizativa no se ha llevado nunca a la práctica, como es obvio, en términos estrictos, pero sí puede afirmarse de la misma que señala una línea de tendencia o una característica estructural que, sin perjuicio de excepcionarse en los contados casos que luego diré, rige en algunos Estados compuestos, de rasgos similares al nuestro, y parece ser también la opción organizativa acogida en nuestra propia Constitución.

Antes de desarrollar este punto, diré para complementar la idea que la separación pura de Administraciones públicas no equivale nunca ni se ha aplicado en parte alguna, suponiendo una ruptura de la continuidad del aparato administrativo. Es decir, que no excusa la articulación de las diferentes piezas para que formen juntas un verdadero sistema. La descentralización, sea política o simplemente administrativa, no es separación en el plano político ni en el administrativo. Observando este problema, EISENMANN (9) dejó dicho que no hay ninguna organización descentralizada que pueda subsistir sin un mínimo de centralización. *Separación y continuidad son, pues, dos valores básicos, dos traducciones concretas de los principios de autonomía y unidad en el plano organizativo.*

Examinó ahora sus consecuencias.

---

(9) Esta cita, en particular, la tomo de S. REGOURD: *L'acte de tutelle en droit administratif français*, LGDJ, París, 1982, pp. 496. El trabajo clásico de EISENMANN es, como se sabe, *Centralisation et decentralisation*, LGDJ, París, 1948. El tema es querido para EISENMANN que vuelve sobre él en muchas ocasiones; sus últimas reelaboraciones están recogidas ahora en *Cours de Droit Administratif*, I, LGDJ, París, 1982, pp. 189 y ss.

### III. UNA ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA EN CADA DEMARCACIÓN TERRITORIAL: SOBRE LA FORMULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGLA Y SUS EXCEPCIONES

#### 1. *Los sistemas administrativos federales y regionales: variantes*

Es importante partir de considerar, a los efectos que me interesan, cuáles son las fórmulas habituales de reparto de las competencias ejecutivas o administrativas entre las instancias centrales y autónomas en los sistemas federales, porque de aquí derivan consecuencias organizativas de primer orden.

Hay dos sistemas principales de reparto de las tareas de ejecución en los federalismos y regionalismos comparados, sistemas que, como hemos de ver, no siempre aparecen plasmados en la práctica en sus formulaciones más puras, sino que es frecuente su utilización de manera combinada.

El primero de ellos se apoya en la regla de distribución de competencias siguiente: las competencias de ejecución pertenecen a la misma instancia —central o autónoma—, autora de la norma que se trata de ejecutar, es decir, que el criterio básico para el reparto de las competencias legislativas es el mismo que se aplica a las competencias de ejecución. Esta regla es la general en el federalismo estadounidense y la seguida, sobre la base del mismo modelo, en los federalismos implantados en algunas de las antiguas colonias británicas. Es la fórmula australiana o canadiense, por ejemplo. Normalmente este principio ni siquiera está establecido en las Constituciones de manera expresa, sino que se deduce de su sistema. En el federalismo suizo que, con las matizaciones que en seguida diré (porque en la práctica funciona de acuerdo con el segundo modelo que luego se va a exponer), responde a la misma idea, la doctrina ante la falta de un precepto constitucional que vincule expresamente las tareas legislativas y ejecutivas, utiliza el siguiente criterio interpretativo para llegar a la conclusión referida: se parte de la distinción entre la que denominan Administración «libre» y la que no lo es. Administración «libre» es la que no tiene por objeto la ejecución directa de las leyes. Este tipo de tareas, en uso de la cláusula residual de competencias que, como se sabe, favorece a los cantones, pertenecen a los cantones siempre que no hayan sido atribuidas expresamente a la federación. En los demás casos, lo normal es que la Constitución limite sus referencias al reparto de competencias legislativas, supuesto en el que

se interpreta que la Federación tiene competencias administrativas también. Ello, como dice AUBERT (10), en base al simple argumento de considerar que quien tiene competencias para hacer leyes tiene también la competencia para dictar actos administrativos. En otras Constituciones, en fin, como es el caso de la italiana, la vinculación de las competencias legislativas y las de ejecución es mucho más explícita: en el artículo 117 se atribuyen a las regiones competencias legislativas sobre una específica relación de materias, y en el artículo 118 se indica que «corresponderán a las regiones las funciones administrativas relacionadas con las materias enumeradas en el artículo anterior», con la salvedad de las competencias que puedan pertenecer a las Administraciones locales (11).

Este criterio de reparto de las competencias ejecutivas tiene unas consecuencias organizativas importantes: es necesario que los poderes centrales, autores de las leyes, tengan dispuesta una infraestructura burocrática suficientemente desarrollada para cumplimentar su ejecución. *Es preciso, pues, que existan órganos administrativos dependientes del poder central, desplazados y asentados en el territorio de los Estados miembros o de las regiones.* Con ello se consigue una separación muy neta de responsabilidades; las atribuciones de cada instancia alcanzan desde la legislación a la ejecución, con lo cual se consigue, desde luego, que las políticas respectivas de cada instancia de poder se lleven a la práctica sin interferencias posibles. *Las regiones no participan en las tareas de ejecución de la legislación estatal.* Lo cual, en fin, tiene un efecto positivo, que es el aseguramiento riguroso de que no habrá desviación alguna en el acatamiento de las directrices federales, puesto que se cumplimentarán por órganos propios, sometidos a una dependencia jerárquica estricta; y, cuanto

(10) *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, I, Neuchâtel, 1967, pp. 277 y ss.

(11) Para el análisis de esta forma de reparto de competencias y los problemas que ha suscitado su aplicación puede consultarse cualquiera de los manuales generales sobre Derecho regional existentes; por ejemplo, GIZZI: *Manuale di Diritto regionale*, 3.<sup>a</sup> ed., Milán, 1976, o PALADÍN: *Diritto regionales*, 3.<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 1979. Para un análisis de los problemas organizativos particulares de cada una de las regiones que resulta del esquema competencial aludido, puede consultarse con provecho el libro coordinado por F. SIDOTTI: *L'organizzazione e il personale delle regioni*, Milán, 1979; en el informe GIANNINI, titulado *Il Complemento dell'ordinamento regionale*, Il Mulino, Bolonia, 1976, pueden encontrarse en varios lugares referencias al esquema. Resulta también de interés la mayor parte de los trabajos incluidos en el volumen segundo del libro *Aspetti e tendenze del Diritto Costituzionale, Scritti in Onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milán, 1977.



menos, *tres importantes efectos negativos*: primero, la necesidad de montar un aparato organizativo propio, lo que supone reduplicar los niveles de administración, densificar las instancias burocráticas, renunciando al empleo de la organización administrativa propia de las autonomías, que, desde luego, pudiera utilizarse alternativamente para el desarrollo de las tareas de ejecución, aunque se refieran a la aplicación de las leyes federales; segundo, *el efecto centralizador* que resulta del manejo de la referida opción organizativa, sobre todo si se considera el crecimiento continuo de los poderes legislativos de las federaciones modernas, con el crecimiento paralelo de sus propios servicios administrativos, lo cual concluye en una reducción efectiva de responsabilidades atribuidas en los Estados miembros (12); y en tercer lugar, *los costos de esta operación*: evidentemente, la reduplicación de instancias administrativas y el crecimiento continuo de los servicios federales es una solución más cara que la de emplear a las instancias regionales y locales para que desarrollen las tareas de ejecución, por cuenta, en su caso, del poder central.

La segunda opción organizativa parte de establecer un diferente régimen de reparto para las competencias legislativas y las competencias de ejecución. La distribución de competencias legislativas se hace según el sistema de lista, repartiendo materias entre las diferentes instancias de poder en régimen de exclusividad o de concurrencia. La distribución de competencias ejecutivas se apoya, en cambio, en una cláusula general que hace beneficiarios a los Estados miembros de la Federación de todas las competencias de aquella naturaleza. La formulación más pura de este sistema está, entre las Constituciones vigentes, en el artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn, que expresa: «Los Estados ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente ley fundamental no determine o admita otra cosa.» En el artículo 102.1 de la Constitución austríaca aparece recogida la misma idea: «En el ámbito territorial de los Estados ejercerán la función ejecutiva de la federación, en la medida en que no existan autoridades federales específicas (administración federal directa), el gobernador del Estado y las autoridades regionales subordinadas a éste (administrador federal indirecta).» En Suiza, como hemos dicho antes, aunque no existe en la Constitución una cláusula de este tipo y la técnica general de reparto es que el autor de la ley tiene

(12) Para un desarrollo de esta afirmación, *vid. mi Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 209 y ss.

también competencia para ejecutarla, es, sin embargo, normal que las leyes federales encomienden a los cantones las tareas de ejecución, de manera que, en la práctica, es al modelo germánico y no al anglosajón al que se asemeja el caso suizo. Por supuesto, no se ofrecería una imagen entera de la opción que comentamos si no se dejara establecido *que en parte alguna se aplica en su versión más pura*, es decir, configurado un monopolio cerrado y absoluto en favor de los territorios autónomos para que se responsabilicen en exclusiva de todos los poderes de ejecución; por el contrario, las cláusulas generales de competencia no impiden, primero, que la Federación disponga de un aparato administrativo centralizado y concentrado de apoyo a las tareas gubernamentales que, a veces, puede ser muy extenso (13); y, en segundo lugar, también se compatibilizan con reservas puntuales y específicas de competencias de ejecución que la Federación puede desarrollar a través de órganos propios, incluso desplazados y asentados en los territorios autónomos.

Más adelante podremos hacer alguna referencia a estas últimas salvedades y a su fundamento. Hay que dejar dicho desde ahora respecto de ellas que tampoco suponen para la Federación la necesidad de desempeñar tales tareas de ejecución por sí misma; por el contrario, reserva no es igual a indisponibilidad de la competencia: la Federación puede disponer su traslación a los Estados miembros usando de técnicas delegativas que en el caso concreto de la Ley Fundamental de Bonn están reguladas en el artículo 85.

La función administrativa en bloque, con singulares excepciones, aparece así trasladada en estos sistemas a la sede autonómica, para que sean las Administraciones autónomas las que se encarguen en su territorio de la función de ejecutar tanto las leyes que colaboran sus propios Parlamentos como las dictadas por el Parlamento federal. Lo cual, desde luego, produce la muy notable consecuencia de aliviar el aparato burocrático, puesto que la Federación queda dispensada de la carga de montar sus propios servicios en territorio regional. Las líneas básicas que se manejan en la República Federal Alemana para diseñar el conjunto del aparato administrativo existente en la totali-

---

(13) Para un desarrollo de estas afirmaciones puede verse E. FORSTHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp. de la 5.ª ed. alemana, Madrid, 1958, páginas 585 y ss.

dad de la Federación son, en resumen, siguiendo a K. STERN (14), las siguientes: 1.º La Federación puede tener, obviamente, su propio aparato administrativo para el desarrollo de tareas propias. Se distingue a estos efectos entre el aparato burocrático obligatorio, que debe existir en aquellos casos en que viene impuesto directamente por la Constitución (*Obligatorisch durch das Grundgesetz*), y facultativo, cuando su existencia depende de lo que determine una concreta ley a la que la Ley Fundamental se remite (*Facultativ durch Bundesgesetz*). 2.º En los casos en que estos servicios federales deben o pueden existir, pueden estar organizados en régimen de Administración directa (*unmittelbare Bundesverwaltung*) o indirecta (*Mittelbare Bundesverwaltung*), utilizando, en este último caso, corporaciones e instituciones de derecho público, según autorizan diversos preceptos de la Ley Fundamental. 3.º En estos supuestos en los que debe existir una Administración federal propia se hace la distinción, que impone directamente la GG, entre servicios que deben prestarse con una infraestructura administrativa propia (*Bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau*), lo que supone la posibilidad de montar servicios desconcentrados, desplazados territorialmente, que se haga cargo de las competencias de ejecución, lo cual sólo es posible, según hemos dicho, como excepción y en los contadísimos casos que autoriza, sobre todo el artículo 87 de la Ley Fundamental; o sin infraestructura administrativa (*ohne eigene Verwaltungsunterbau*). 4.º Lo normal, sin embargo, es que la parte más importante de los servicios administrativos, y de la burocracia por tanto, dependan de los *Länder*, puesto que son los titulares de las competencias ordinarias de ejecución de las leyes federales, pues esta tarea también incumbe a los *Länder* como asunto propio (*Landeseigene Verwaltung der Bundesgesetze*) en virtud de lo dispuesto en el ya citado artículo 83. Y 5.º Aun en los casos en que las competencias ejecutivas pueden retenerse por la Federación, puede producirse una traslación de estas responsabilidades hacia los *Länder* para que asuman la ejecución por delegación de estos asuntos federales encomendados (*Bundesauftragverwaltung*).

(14) K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, Munich, 1980, p. 818; autor que, por otra parte, se limita a sistematizar aquí opiniones que están muy extendidas en la doctrina; Cfr., por ejemplo, WOLFF-BACHOF: *Verwaltungsrecht*, III, 1978, ap. 71 y ss.; la doctrina desarrolla en este punto conceptos que son palmarios en el texto de la Ley fundamental de Bonn que presenta una envidiable claridad en este punto.

## 2. Reflexión adicional sobre los modelos alemán y austriaco

Merece la pena insistir sobre los últimos rasgos enumerados para completar el análisis de las consecuencias organizativas del reparto de competencias ejecutivas a que me estoy refiriendo.

Las Constituciones que atribuyen en bloque las competencias ejecutivas a los Estados miembros de la Federación (Austria y Alemania son los ejemplos típicos), extraen consecuencias inmediatas de esta decisión respecto de la organización de la Administración central. Hemos dicho más atrás que la doctrina alemana, en virtud de las previsiones de la propia Ley Fundamental, distingue entre una Administración federal propia obligatoria o facultativa, según que venga impuesta la existencia de órganos federales de gestión por la propia GG (lo que ocurre, por ejemplo, en los artículos 87.1 inciso 2, 87 a), 87 b) 1, 88, 89.2 inciso 1, 108.11, 114.2) o que la Ley Fundamental se limite a autorizar su existencia si una ley federal así lo establece (lo que ocurre en el artículo 87.1 inciso 2, 87.3 —en este caso con el carácter de *generalklausel*—, 87 b) 2, 89.2 inciso 2, 120 a). Esta es ya una declaración importante, obviamente, en cuanto limitativa de una expansión incondicionada o inmoderada de la Administración Federal. Pero son más importantes aún las precisiones que contiene la Ley Fundamental de Bonn para limitar la expansión territorial de los servicios, a cuyo efecto indica cuáles son los que podrán organizarse con infraestructura administrativa propia (*Bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau*), lo que supone una estructura posible, compuesta de órganos desconcentrados, con servicios ubicados en el territorio de los *Länder*. El artículo 87 refiere una serie de supuestos en que cabe dicha alternativa: «mediante Administración federal propia con sus propias infraestructuras administrativas se gestiona el servicio exterior, la Administración financiera federal, los ferrocarriles federales, correos federales y, según el artículo 89, la administración de las vías navegables federales y la navegación». El artículo 87 b) añade a esa lista la administración federal militar, y el 87 a) la administración de la navegación aérea. El mismo artículo 87 prevé en su párrafo 3 la utilización de procedimientos de Administración indirecta (*mittelbare Bundesverwaltung*) para que determinados servicios —en concreto, «las instituciones de seguridad social cuya competencia se extienda más allá de los límites de un Estado. De

esta manera, la GG, congruente con el principio de desplazamiento de los servicios administrativos para que queden situados bajo la dependencia de los *Länder*, embrida el crecimiento del aparato periférico federal para hacer la organización administrativa más transparente y menos costosa, además de llevar a sus últimas consecuencias la autonomía administrativa de los *Länder*, los principios del federalismo administrativo o de gestión (*Verwaltungsföderalismus*, *Volzugsföderalismus*). El sistema no es, sin embargo, tan rígido como para no permitir, caso de que sea preciso, un crecimiento de los servicios estatales periféricos, pero ésta es una decisión importante, que no se deja al albur de decisiones gubernamentales más o menos coyunturales, sino que precisa la aprobación del Consejo federal y del Parlamento federal (artículo 87.3). Queda, pues, abierta, con la garantía de la reserva de ley, la espita del posible crecimiento de la Administración periférica facultativa, si bien reconducida esa posibilidad a casos de probada necesidad.

La Constitución austríaca responde a los mismos principios, aunque utilizados en este caso de forma mucho más amplia y generosa en favor del mantenimiento de estructuras federales propias y organizadas con desconcentración territorial. El artículo 102.2 enumera una larga serie (que fue reducida, sin embargo, en la reforma de 1974) de tareas que «podrán ser ejercidas directamente por las autoridades federales» (además de las que figuran también en la Ley Fundamental de Bonn, por ejemplo, las siguientes: patentes, modelos y marcas, protección de monumentos, política demográfica, régimen de escolaridad y educación, derecho laboral, organización y dirección de la policía y de la gendarmería federales, etc.). Pero según acaba de decirse, la filosofía del sistema es la misma que incorporaría luego la ya comentada Ley Fundamental de Bonn. La regla general es la atribución de las competencias de ejecución de las leyes federales a los *Länder*; esta regla se excepciona en los casos que dice expresamente la Constitución; y, en fin, para evitar el crecimiento de la Administración federal directa se exige la regulación por ley de nuevos supuestos y, además, se requiere la conformidad de los Estados en concretas circunstancias (párrafos 1, *in fine*, y 4 del artículo 102) (15).

(15) La imagen de la planta de las Administraciones públicas en estos sistemas comparados —esquemática en la exposición que se hace en el texto— no queda completa si no se consideran también las dos siguientes cuestiones: primera, es normal que para asegurar el cumplimiento por parte de los *Länder* de la legislación federal, el Gobierno federal pueda, como dice, por ejemplo, el

Para que un sistema administrativo ideado según se acaba de exponer mantenga su equilibrio es también necesario que los servicios administrativos federales, aun cuando sea posible establecerlos por ley, no crezcan innecesariamente, y que en la medida de lo posible se utilicen las estructuras administrativas estatales y locales. En Alemania depende de ellas más del ochenta por ciento de la burocracia para las tareas de gestión. De aquí que sea posible el uso normal de la técnica de delegar el ejercicio de competencias ejecutivas y también para que no se rompan las necesidades de unidad y uniformidad que justificaron que esas competencias que se delegan se asignaran a la Federación, que se atribuyan a ésta mayores poderes para vigilar y controlar el uso de esas competencias y someter su gestión a directivas federales (artículo 102.1 de la Constitución austriaca; artículo 85 de la Ley Fundamental de Bonn). En Suiza, según hemos dicho ya, es este medio de las delegaciones efectuadas en cada caso por las leyes federales en favor de los cantones el que se ha usado para configurar un sistema similar al alemán descrito, a pesar de que no existe en la Constitución una cláusula que reconozca competencias ejecutivas generales a los cantones en relación con la legislación federal. Las prevenciones de alguna doctrina al empleo de las delegaciones en la esfera legislativa no suelen reaparecer cuando se trata de competencias ejecutivas. Con excepciones, naturalmente: GIACOMETTI, entre la

---

artículo 84.3 de la Ley fundamental de Bonn, «enviar *comisionados* ante las autoridades supremas de los Estados», mecanismo que sirve para lograr también una conexión orgánica en los asuntos que la requieren con particular intensidad (entre nosotros se ha hecho una importación peculiar de esa misma técnica de la designación de comisionados en el Real Decreto de 4 de mayo de 1983 sobre reorganización de la Administración periférica; el Real Decreto de 6 de marzo de 1981 sobre alta inspección en materia de educación también emplea la técnica de los comisionados). En segundo lugar, la separación entre Administraciones públicas no sólo no es obstáculo, sino que postula una intensificación de las fórmulas cooperativas o de colaboración. La apelación a la colaboración bien institucionalizada —las *Gemeinschaftsausgaben* de los artículos 91 a y 91 b de la Ley fundamental de Bonn—, bien espontánea, tiende a generar una capa nueva de organismos, muy característica de los sistemas que referimos. No hace mucho que el *Rapporto 1982 sullo Stato delle autonomie* (Roma, 1982), presentado por el ministro A. ANIASI, se aludía a la necesidad de rebajar el número de organismos mixtos —99 ya en Italia— que se habían creado para hacer frente a las exigencias cooperativas. Todas estas circunstancias revelan que la fórmula organizativa que describo en el texto tiene articulaciones complementarias que deben tenerse bien presentes. También que la aplicación rigurosa del principio de no desplazamiento de órganos es imprescindible para no producir un entramado organizativo caótico, como lo sería, por ejemplo, si el aparato periférico existente hoy en España se mantuviera tal y como nos lo ha legado la centralización y, además, se sumaran a él todas las nuevas piezas descritas propias de los sistemas a los que ahora nos aproximamos.

doctrina suiza, ha defendido que cuando la Constitución atribuye a la Federación la competencia legislativa exclusiva, también le impone que ejerza las competencias administrativas correspondientes que, por tanto, no podría delegar. Sin embargo, al margen de estas doctrinas más escrupulosas, lo cierto es que el empleo de las delegaciones es un resorte de equilibrio de estos sistemas federales, coadyuva a preservar la concentración de las competencias de gestión en las instancias estatales y locales (16).

#### IV. LOS PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS DEL ARTÍCULO 149.1 DE LA CONSTITUCIÓN

##### 1. *La aceptación básica de la regla de situar una Administración autónoma en cada demarcación*

Es momento de proceder al análisis de nuestro propio sistema.

Que nuestra Constitución no sea tan explícita como otras comparadas en cuanto al diseño de las estructuras administrativas no quiere decir que no pueda deducirse de sus previsiones un sistema o modelo administrativo coherente.

Si se procede a un análisis de sus determinaciones podrá llegarse de modo inmediato a una conclusión excluyente: desde luego no ha optado por implantar la regla, vigente en algunos sistemas que ya hemos estudiado, de que la instancia que hace la ley es también la competente para ejecutarla. Por el contrario, lo normal en el sistema de reparto de competencias de nuestra Constitución es que cuando se reserva al Estado la competencia legislativa se permite al tiempo que las Comunidades autónomas asuman las competencias de ejecución

---

(16) Para la exposición de los sistemas comparados concluida en el texto se han seguido, además de las obras citadas en la nota anterior, las explicaciones de S. BROSS, en las pp. 316 y ss. del *Grundgesetz-Kommentar*, dirigido por I. VON MÜNCH, III, Munich, 1978. Las observaciones de P. PETTA sobre la reforma de la Constitución austriaca en 1974, en su libro *Il Sistema Federale Austriaco*, Giuffrè, Milán, 1980, en especial, p. 284; resume aquí por cierto, PETTA, en parte, las opiniones de un trabajo monográfico de NOVAK (*Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 und Verwaltungsorganisation*) que no he podido manejar. Las referencias a Suiza están tomadas de AUBERT: *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, I, cit. páginas 277 y ss.; también sobre los particulares aspectos que se estudian en este trabajo, DESCOTERD: *La structure de l'Administration fédérale. Essai d'application de la science administrative a l'Administration Publique*, Berna, 1959, y *Reforme de l'Administrative Fédéral et le renforcement du fédéralisme*, La Suisse, 1965; las opiniones de GIACOMETTI que se mencionan en el texto en su *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Zurich, 1941 (reimpresión de 1979), en especial pp. 152 y siguientes.

sobre la misma materia. Esta es la técnica más generalmente utilizada en el artículo 149.1 (por ejemplo, párrafos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 25, 27, 30). La reiteración en el uso de la misma técnica de separación de las potestades legislativas y de ejecución equivale, en cuanto a sus efectos, al empleo de una cláusula general que hemos visto reflejada en las Constituciones alemana y austríaca a las que, por tanto, se asemeja la nuestra en cuanto al régimen efectivo o real de competencias de ejecución. Para confirmar este aserto que tiene, como veremos, consecuencias cruciales, basta, a mi juicio, con considerar lo siguiente: el sistema alemán y austríaco de reparto de competencias ejecutivas pivotan sobre dos elementos básicos; a saber: primero, la referida cláusula general que traslada a los poderes autónomos todas las competencias de ejecución; y segundo, la fijación en la propia Constitución de excepciones analíticas o puntuales a esa regla para reservar al Estado concretas competencias ejecutivas en relación con singulares materias (reserva fundada, por lo común, en exigencias de la soberanía, de la unidad política de la nación, en la extensión o incidencia suprarregional de los servicios).

Pues bien, estos mismos principios pueden descubrirse con facilidad en la lista del artículo 149.1, si bien, como es característico de dicho precepto, de manera concretada, sin la mayor explicitación y separación de conceptos que puede descubrirse en aquellas otras Constituciones europeas. En efecto, en primer lugar, según acabamos de decir, el artículo 149.1 usa con reiteración la técnica consistente en permitir que las Comunidades autónomas sean las competentes para ejecutar la legislación estatal. Esa reiteración produce el mismo efecto que la cláusula general de competencias ejecutivas existente en los sistemas referidos. En segundo lugar, también contiene el propio artículo 149.1 excepciones a esa regla general. Las más visibles son aquellas que resultan de la reserva al Estado, en determinados párrafos de dicho precepto, de materias enteras, atribuyéndole competencia plena, comprensiva de la función legislativa y la ejecutiva (por ejemplo, párrafos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22, etc.). En otros supuestos, sin que medie la reserva plena referida, se retienen para el Estado competencias de ejecución que la Constitución justifica apelando al carácter suprarregional de la obra o servicio o su trascendencia para el interés general (en concreto, párrafos 20, 21, 22 y 23). La relación de competencias ejecutivas que retiene el Estado no se agota en los dos supuestos ante-



riores. En verdad, son tan frecuentes las conexiones e interferencias de unas materias a otras, que es prácticamente imposible delimitarlas siempre con exactitud y, por tanto, es también difícil que las competencias de ejecución sobre las mismas se ostenten de manera verdaderamente monopolística. Pero éste, sin embargo, es un fenómeno general y bien conocido en derecho comparado que se manifiesta siempre que se emplea la técnica del reparto de competencias por listas de materias.

Nada de ello empece, pues, a que podamos sentar que el régimen de reparto de las competencias ejecutivas se apoya entre nosotros, como en los sistemas alemán y austríaco, en dos ideas básicas: 1.º Una cláusula general que beneficia a las Comunidades autónomas. 2.º Reservas puntuales de competencias de ejecución en favor del Estado en los concretos casos en que la Constitución establece.

Si se conviene en lo anterior, que es, en mi criterio, poco discutible, pueden derivarse también con facilidad de dicho esquema algunas consecuencias organizativas. En concreto, las excepciones establecidas a la regla general de la ejecución autonómica de la legislación estatal, tienen, como en los sistemas comparados citados, la siguiente significación: *tales reservas no contienen sólo reglas de reparto de competencias, sino también principios organizativos. En concreto: los supuestos en que es posible una desconcentración y expansión territorial de los servicios dependientes del Estado; es decir, aquellos en que se pueden constituir ramas periféricas de la Administración estatal, son precisamente aquellos en que tales servicios se ocupan de materias cuya competencia ejecutiva aparece directamente reservada al Estado por el artículo 149.1.* Empleando una terminología alemana que ya nos es conocida, sólo en aquellas materias directamente designadas por la Constitución como de competencia ejecutiva del Estado es posible el establecimiento de una Administración estatal directa con infraestructura propia; una Administración periférica, en fin, usando nuestra terminología tradicional.

Insisto en afirmar que aunque un análisis sistemático del artículo 149.1 permita concluir que las competencias estatales de ejecución son de mayor amplitud, la organización periférica al servicio de las mismas sólo está prevista directamente por la Constitución en los casos en que de manera expresa, con referencia a la materia en particular, así se indica en el artículo 149.1 por la vía indirecta de reser-

var al Estado una concreta competencia de ejecución rompiendo la regla general de que todas las competencias de esta naturaleza pertenecen a las Comunidades autónomas.

## 2. *Una última comprobación de las similitudes entre nuestro sistema y los de Alemania y Austria*

Puede profundizarse un punto más en el paralelismo entre nuestro sistema y otros europeos que estamos estableciendo. Si se confrontan los casos, antes referidos, en que la Constitución reserva al Estado directamente competencias de ejecución, que pueden permitir el desarrollo de estructuras administrativas periféricas, con las reservas del mismo tipo que contienen los artículos 102 y 87 de las Constituciones austríaca y alemana, respectivamente, podrá comprobarse que hay entre una y otras un paralelismo casi exacto. Las materias enunciadas son, en efecto, nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho al asilo; relaciones internacionales; defensa y Fuerzas Armadas; Administración de Justicia; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad; hacienda general y deuda del Estado; Sanidad exterior, pesca marítima, marina mercante y abanderamiento de buques; ferrocarriles y transportes suprarregionales, etc. Usando, pues, rúbricas más o menos comprensivas, que permiten resumir más o menos la exposición, hay también en este punto una nueva coincidencia que prueba cómo los sistemas coinciden. La filosofía que subyace a las reservas es también la misma: es la idea de soberanía, la pervivencia del Estado como estructura unitaria frente a las peculiaridades suprarregionales o la proyección general de los servicios, lo que justifica que permanezcan en mano estatal y que, sin límites de ningún tipo, se organicen territorialmente como mejor convenga a la naturaleza del servicio, aunque ello quiebre la regla de la interdicción del desplazamiento territorial de servicios dependientes del poder central.

## 3. *Las diferencias con las opciones preconstitucionales*

El aparato periférico que la Constitución autoriza directamente que el Estado establezca dista mucho, como se observará fácilmente, en volumen y extensión, con la Administración periférica propia del sistema centralista preconstitucional. Bastará con hacer notar a este respecto que en este último sistema todos los Ministerios contaban con

delegaciones provinciales y/o regionales que desarrollaban en su nivel territorial las mismas competencias generales que estaban encomendadas al Ministerio. La Constitución no sigue, sin embargo, esa regla. Los servicios periféricos que autoriza directamente no desarrollarán funciones generales ni coincidentes en su extensión con las de ningún Departamento, sino mucho más reducidas. La Sanidad exterior, por ejemplo, es una parte mínima de las responsabilidades del Ministerio de Sanidad y, por tanto, también de las responsabilidades que desarrollaban sus servicios periféricos; lo mismo puede decirse de las obras públicas suprarregionales en relación con las competencias del MOPU, etcétera. Son, pues, servicios específicos lo que puede establecerse, y no órganos con competencias generales sobre un sector. Esto es lo más normal. La regla tiene, sin embargo, excepciones por arriba y por abajo; es posible que haya algunos servicios periféricos que coincidan con las competencias generales de un Departamento (Economía y Hacienda), y también que haya Departamentos que no tengan ninguna dependencia periférica, no ya general, sino ni siquiera en relación con algún específico asunto o servicio.

#### 4. *Dos observaciones finales*

Establecido lo cual, restan por formular dos precisiones para concluir con el diseño de las grandes líneas de nuestro modelo administrativo en la parte del mismo que ahora estamos considerando: la primera es que la reducción constitucional de los servicios estatales periféricos no debe interpretarse en el sentido de que exista una interdicción constitucional al establecimiento de otros distintos. Significa, por el contrario, que fuera de aquellos supuestos no caben servicios generales en ningún caso, y que los especiales que se puedan establecer deben corresponderse con competencias de ejecución reservadas al Estado y autorizarse mediante ley. En los otros sistemas similares al nuestro esta conclusión está expresamente establecida en la Constitución, que admite, en efecto, que mediante ley, en supuestos excepcionales —en Austria se exige la audiencia previa a los *Länder*— se puedan establecer nuevos servicios periféricos. La nuestra es, de nuevo, menos explícita; pero del reconocimiento general del principio de autonomía de los entes territoriales (art. 137; más adelante examinaremos las consecuencias de este principio para la ordenación

del sistema administrativo), de la consagración del principio de descentralización (art. 103.1), de la apelación constitucional continua a la participación ciudadana y, en fin, de la pretensión constitucional de centralizar —salvo las excepciones directamente establecidas en el artículo 149.1, ya mencionadas—, la organización periférica en torno al delegado de Gobierno (art. 154) (17), no parece que pueda concluirse que la solución constitucional al problema que nos ocupa puede ser distinta.

La segunda precisión puede ser muy breve, porque es una apelación a una cuestión que ya ha sido expuesta: en las materias en que el artículo 149.1 hace una retención de competencias de ejecución en favor del Estado, se autoriza a éste, como venimos diciendo, para que disponga de un aparato administrativo «con infraestructura», desplazado territorialmente como convenga a la correcta prestación del servicio. Mas, sin embargo, esta habilitación directa no es un mandato, ya que la propia Constitución autoriza al Estado a transferir o delegar competencias —art. 150.2— y le permite emplear fórmulas cooperativas de gestión (cfr. Sentencias TC de 4 de mayo y 4 de noviembre de 1982). Cuando se haga uso efectivo de unas u otras técnicas, dentro de los límites que la Constitución establece, se producirán lógicas repercusiones sobre la implantación territorial de los servicios periféricos centrales.

---

(17) Aprovecho la mención que se hace en el texto al Delegado del Gobierno para decir incidentalmente que la previsión constitucional de tan singular figura (traída a nuestro ordenamiento, sin ninguna duda, del artículo 124 de la Constitución italiana; un sistema en el que el «Comisario del Gobierno» —que tal es el nombre original— puede tener cometidos claros porque está ideado para un esquema de relaciones Estado-regiones bien distinto del que se consagren nuestra Constitución) no es un obstáculo para la tesis que sostengo en este estudio. Es cierto que el delegado del Gobierno es un «delegado general» y que esta técnica del desplazamiento de agentes generales es inusual en los sistemas alemán y austriaco a los que vengo afirmando que nuestra Constitución se parece. Sin embargo, las funciones básicas del delegado no son de gestión de sectores materiales concreto, sino de dirección y coordinación. «Dirigirá» y «coordinará» la Administración periférica del Estado, dice el artículo 154 de la Constitución. Pero el precepto nada anticipa acerca del volumen o extensión de esa Administración periférica para lo que habrá que estar a otros principios organizativos; en particular, a los que resultan del artículo 149.1, ya referidos. En definitiva, la modulación de los sistemas alemán y austriaco operada por nuestra Constitución han consistido en establecer una nueva pieza periférica fija que será el delegado del Gobierno. Entiendo, por otra parte, que son funciones de supervisión las que ejercerá normalmente el delegado y este tipo de tareas sí son características de los agentes federales desplazados en los sistemas alemán y austriaco.

V. LAS CONTRAPARTIDAS DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES: LA RECONDUCCIÓN A LA UNIDAD DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

1. *Las alternativas básicas para asegurar la continuidad del aparato administrativo*

Según resulta de lo expuesto, puede tenerse por cierto que nuestra Constitución, siguiendo el modelo de otras comparadas, ha seguido la opción de organizar el sistema administrativo situando en cada demarcación territorial una Administración pública y sólo una, que sería la responsable absoluta de todos los negocios públicos que deben gestionarse en su espacio territorial. Con las excepciones, más o menos importantes, que hemos examinado, aquélla es, desde luego, la regla general.

Cuando se opta, como en nuestro caso, por dicha alternativa de organización, el problema que queda al descubierto es el de asegurar que la tarea aplicativa de las leyes, aún desarrollada con los márgenes de libertad que la autonomía exige, se va a cumplimentar efectivamente sin que la voluntad expresada en la ley quede alterada o tergiversada en el proceso ejecutivo. Asimismo que va a haber un mínimo de uniformidad en los criterios de ejecución manejados por la Administración autónoma, de manera que el contenido y la eficacia práctica de la ley que se ejecuta no sea distinta en cada territorio, y, en fin, que los ciudadanos van a ser afectados de forma igual por las leyes en todas las partes del Estado. Lo que late en el fondo de estas exigencias, visto el problema desde la óptica del funcionamiento de las Administraciones públicas, es que tiene que existir una relación de continuidad entre las diferentes instancias; el aparato administrativo no puede quedar cuarteado y funcionando en régimen de separación. La función de *legis executio* requiere un proceso aplicativo de línea continua desde la instancia suprema que produce la ley hasta el último reducto administrativo local.

La obtención de estos resultados necesarios está en íntima relación con la configuración que se dé a las Corporaciones autónomas que se ocupan de las tareas ejecutivas o, si se quiere, del modo en que se articulen las relaciones entre esas instancias autónomas y los poderes centrales.

Una de las soluciones posibles a este dilema fue la que aportó la reforma napoleónica. La técnica empleada entonces fue tan simple como eficaz: los alcaldes tendrían la doble condición de autoridades municipales y de agentes de la Administración del Estado. En razón a su posicionamiento en relación de inmediata dependencia con las autoridades centrales, quedaban también sometidos a su inspección y control, era factible la revisión de sus decisiones, y, sobre todo, actuaban de acuerdo con instrucciones jerárquicas (18). Sin embargo, semejante sistema sacrifica la autonomía a la correcta articulación de las piezas administrativas. La jerarquización estricta que impone hace que las tareas ejecutivas no puedan desarrollarse de forma verdaderamente autónoma, sino en relación de dependencia; la Administración local se convierte en una parte de la Administración estatal a la que aparece sometida al menos cuando ejerce determinadas competencias en las que se ponen en juego intereses superiores a los propios de la comunidad local. Veremos, más adelante, cómo las mencionadas técnicas de desdoblamiento funcional y de las relaciones jerárquicas se utilizan, aun en los sistemas federales, en relación con los entes públicos territoriales dotados de una simple autonomía administrativa.

Semejante sistema no es, sin embargo, trasladable para ser usado en relación con territorios dotados de una auténtica autonomía política. En estos casos, la encomienda de competencias de ejecución no puede suponer la transformación de los órganos autónomos en piezas del poder central. Por el contrario, es ineludible, si no se quiere desvirtuar el sistema, que las tareas ejecutivas se cumplan de forma verdaderamente autónoma, lo que, como ya hemos dicho, supone la libertad de decisión y no sometimiento estricto a una dirección centralizada. Sin embargo, esta forma de articular los poderes públicos —no vinculados, sino por el exclusivo lazo de referirse las tareas ejecutivas de unos a las leyes que hace el otro— deja abierto el riesgo de que la formación democrática de los órganos regionales y locales,

---

(18) El origen y evolución de esas técnicas están bien estudiados en Francia; valga una referencia a la bibliografía más reciente entre la que puede destacarse G. DAWSON: *L'évolution des structures de l'Administration local décentralisée en France*, París, 1969, S. REGOURD: *L'acte de tutelle en Droit Administratif Français*, París, 1982; y G. MELLERAY: *La tutelle de l'Etat sur les communes*, París, 1981. Entre nosotros, son clásicos los estudios de E. GARCÍA DE ENTERRÍA incluidos en sus libros: *La Administración Española*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1964, y *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 2.<sup>a</sup> ed., Taurus, 1981. Cfr. cuanto digo en el capítulo primero de mi libro *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, cit.

sobre todo si están dominados por mayorías distintas de las que ocupan la organización estatal, les conduzca a interponer o a superponer su propia voluntad a la voluntad expresada por el conjunto de la nación a través de sus representantes en el Estado e instrumentada a través de la ley. El problema es entonces que la ejecución autonómica de las normas estatales puede establecer un corte en la requerida continuidad de las instancias administrativas y posibilitar una separación de las inferiores de los criterios manejados por el autor de la ley. Hasta aquí una tensión clara entre la aplicación de la ley y la articulación del principio democrático conforme al cual se constituyen los órganos autónomos. Ninguna de las dos exigencias debe primar sobre la otra de tal manera que una de ellas quede sacrificada.

Puesto que la jerarquización de las instancias locales en relación con las estatales, con el sometimiento consiguiente a los poderes de dirección de éstas, no es una fórmula que pueda valer en un sistema de autonomías, las constituciones federales, antes referidas, que utilizan la fórmula de confiar a los Estados miembros las competencias ejecutivas relativas a la aplicación en sus territorios de las leyes federales, han seguido la opción de mantener la plena autonomía ejecutiva de aquéllos, pero sometiéndolos en estos casos a los poderes federales de vigilancia (*Bundesaufsicht*), que incluyen facultades de reglamentación, de inspección e incluso de instrucción en favor de la Federación. Facultades que, en todo caso, como notó TRIEPEL (19), son algo *distinto de la dirección burocrática*, que se da cuando existe una subordinación jerárquica.

La justificación teórica de estos poderes de vigilancia se ha concluido bastante rápidamente en los federalismos alemán y austriaco. En Alemania, la Constitución bismarkiana había utilizado ya el procedimiento, que hemos visto que subsiste en la actual Ley Fundamental, de atribuir en bloque las funciones de ejecución a los *Länder*. Sin embargo, las funciones de vigilancia que se reservan a la Federación sólo eran utilizables en una serie limitada de supuestos que enumeraba el artículo 4.º. El seguro influjo de la obra de TRIEPEL (20), en la que se justificaba una generalización de la *Reichsaufsicht*, permitió, sin embargo, la expansión práctica de las mismas a todos los supuestos en que estaba en juego la aplicación de la legislación fede-

(19) El trabajo clásico de TRIEPEL: *Die Reichsaufsicht Untersuchung zum Staatsrecht des deutschen Reiches*, 1917.

(20) Citada en la nota anterior.

ral. Más tarde, la Constitución de Weimar insistió (art. 14) en la misma idea organizativa de la ejecución regional de la legislación federal, recogiendo también en los términos más amplios las atribuciones de vigilancia que restaban a la Federación (artículo 15: «el Gobierno del *Reich* ejerce la supervisión de los asuntos en los que corresponde al *Reich* la facultad de legislación»). La vigilancia como función federal queda configurada, en todo caso, como algo distinto de la dirección burocrática de los órganos federales sobre los estatales. El uso de aquellos poderes no puede concluir en una jerarquización efectiva de una instancia a la otra.

No voy a formular en esta exposición, por obvias razones de tiempo, una exposición pormenorizada del contenido de los poderes de vigilancia. Tal vez sirva para excusarme una vez más el haberlo hecho recientemente por escrito. A ello me remito y también a la reciente obra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA sobre este problema (21). Es claro que estos poderes tienen justificación constitucional sobrada entre nosotros. Pero es notorio que es aprehensible en determinados ambientes políticos y doctrinales una cierta resistencia a entenderlo así, por considerar, sobre todo, que estas formas de articulación de Administraciones públicas son radicalmente extrañas a los sistemas basados en autonomías políticas profundas.

Puesto que esta objeción se refiere a los fundamentos mismos del sistema, creo más conveniente, en lugar de detenerme en otras exposiciones, prestarle atención para rebatirla.

## 2. *Democracia en la ley; democracia en la Administración*

Tal vez la mejor forma de hacerlo es acudir a la experiencia austriaca sobre este asunto. Apelo a ella porque se trata de un país federal y porque, no obstante serlo, los poderes de vigilancia tienen en él una enorme amplitud, son más intensos que en Alemania y, desde luego, que entre nosotros. Pero el ejemplo puede ser definitivo para romper con la idea de que la existencia de dichos poderes es ajena al sistema federal.

El problema de la justificación y los límites de la relación *Bund-Länder* cuando éstos ejercen tareas de ejecución de la legislación

---

(21) Mi estudio sobre la significación de las técnicas de la vigilancia y la coacción federal y su aplicación en nuestro sistema están en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, pp. 450 y ss. La obra del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA dedicada monográficamente al mismo tema es *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983.



federal, se puso de manifiesto de manera muy expresiva en los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la Constitución. En ésta se establecería que la ejecución de las leyes federales pertenece a los *Länder* en su territorio salvo disposición expresa en contrario, según hemos dicho ya. Sin embargo, el artículo 103 y otros de la Constitución atribuían a la Federación unos poderes de vigilancia mucho más efectivos y vigorosos, de manera que actuaran sometidos a poderes ordinarios de directiva e instrucción e incluso a la revocación directa de las decisiones estatales por las autoridades federales. Esta solución se adoptó al término de un debate parlamentario muy vivo en el que se pusieron en juego las exigencias de «democracia en la Administración», por un lado, y de «democracia en la legislación», por otro. El dilema es similar al que, antes y después de aquel período constituyente, se había suscitado en Alemania en relación con la posición de las Administraciones locales (22). Según estas doctrinas, mientras los regímenes políticos son autocráticos, la democracia local es un alivio de libertad a los rigores de estos siste-

---

(22) La profundización en la *Selbsverwaltung* municipal en un país, como Alemania, en el que la participación del pueblo en las tareas del Gobierno fue una conquista tardía, se plantea en el siglo pasado como un correctivo clave de las formas autocráticas de ejercer el poder, como una forma o medio de organizar la sociedad en el Estado. En este marco se insertan las construcciones capitales de VON STEIN (*Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1869; *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich*, 1850), tendentes a diseñar un círculo de libertad para los poderes locales, y de GNEIST (*Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung*, Berlín, 1860; *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgesichte in Deutschland*, 2.<sup>a</sup> ed., Berlín, 1879), pretendiendo articular una colaboración desinteresada de las élites y de integrar la Administración local en la estructura de las organizaciones estatales. De la teoría corporativa de GIERKE (*Das deutsche Genossenschaftsrecht; Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlín, 1868) resulta también una defensa de los círculos exentos de competencias de los municipios y la protección de su autogestión o autoadministración, sin perjuicio de la conservación de la unidad del Estado que, no obstante, debe admitir una amplia descentralización. En esta línea está también la obra de PREUS (*Staatliches Amtsrecht*, 1902). A primeros de nuestro siglo la literatura científica empieza a alterar los planteamientos tradicionales para subrayar la crisis de la autonomía municipal (A. KÖRRTGEN: *Die Krise der kommunalen Selbsverwaltung*, Tübingen, 1931; E. FORSTHOFF, *Die Krise der Gemeindeverwaltung in heutigen Staat*, Berlín, 1932); doctrinas que conducen, finalmente, a un replanteamiento de la posición de los municipios en el panorama de las Administraciones públicas. En este punto es capital la aportación de FORSTHOFF sobre los municipios como organizaciones de Administración indirecta del Estado (en su *Tratado de Derecho administrativo*, trad. esp., Madrid, 1958, puede verse la exposición de la mencionada tesis en las páginas 599 y ss. También, entre nosotros, la exposición sobre la evolución de la doctrina municipalista que hizo R. MARRÍN MATEO, en su libro *El municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Madrid, 1965). La recuperación de las posiciones tradicionales en las tesis más generalizadas en la doctrina es, sin embargo, en la actualidad muy clara. *Vid.*, por todos, lo que expone GÖNNENWEIN, en su *Derecho municipal alemán*, Madrid, 1967, pp. 89 y ss.

mas que debe alimentarse. Cuando, por el contrario, se implanta un régimen democrático, la auténtica voluntad popular se expresa en los órganos representativos centrales; los órganos locales —también representativos— quedan entonces como piezas operativas de la cadena de Administraciones públicas que ejecutan la decisión soberana contenida en la ley, sin que su carácter democrático autorice una sola desviación de aquellas directrices legales. La ley, en cuanto expresión de la voluntad popular, es también la manifestación más viva de la democracia; más respetable, por tanto, que la voluntad igualmente democrática de los órganos autónomos. Una tensión similar —salvadas las distancias y descargadas las exageraciones que, sin duda, conlleva— es la que se manifiesta también en el período constituyente austriaco y las diversas opciones se ponen en juego para determinar el grado y la medida en que los poderes autónomos aparecen subordinados a los poderes centrales cuando cumplen funciones ejecutivas.

KELSEN y MERKL (23) han dejado perfectamente expuestos los términos de esta disyuntiva e ilustrado de las razones finales del régimen de las relaciones entre los poderes centrales y autónomos que quedó establecido en la Constitución austriaca. La salvaguarda de la democracia en la Administración no puede perjudicar la democracia en la legislación, o, dicho de otro modo, la observancia rigurosa del principio de legalidad. Esta es la tesis que KELSEN expone en los siguientes términos:

«La incompatibilidad del principio de legalidad con el de la democracia se agrava en la misma medida en que la organización de una gran colectividad se manifiesta la precisión ineludible, desde el punto de vista técnico-social, de una descentralización, es decir, de una desmembración territorial del cuerpo social. También en este aspecto resalta la diversidad funcional de los dos estadios en que se desarrolla el proceso de la volición

(23) Cfr. las referencias que hace PETTA: *Il sistema federale austriaco*, cit., páginas 136 y ss. Allí cita un libro de MERKL: *Demokratie und Verwaltung*, 1923 donde se recogieron inicialmente las ideas que luego expongo en el texto que, por mi parte, tomo siempre de su *Teoría General del Derecho Administrativo*, reed., de la Ed. Nacional de México, 1980; el trabajo de KELSEN, básico a este respecto, en *Demokratisierung der Verwaltung*, 1921; pero sus tesis pueden verse recogidas en su *Teoría General del Estado*, trad. esp. reed., México, 1979, pp. 237 y ss. Los fragmentos que se recogen enseguida en el texto están, sin embargo, tomados siempre de su opúsculo: *Esencia y valor de la democracia*, ed. de la Ed. Nacional de México, 1980.

estatal. La génesis de los actos individuales del Estado pertenece a la esfera de la llamada función ejecutiva, admite y requiere la descentralización en medida mucho mayor que el acto de la formación de la voluntad general, o sea la llamada legislación. Y una democratización radical de los organismos medios e inferiores creados por la descentralización significa el peligro inminente de un aniquilamiento de la democracia en la legislación. Si el territorio del Estado se divide en grandes demarcaciones administrativas o regiones y éstas en distritos, confiando su administración con arreglo a la idea democrática a Colegios elegidos por los habitantes de estas circunscripciones, de tal modo que se halla la representación de las regiones a las órdenes inmediatas del Gobierno, y la de dos distritos a las órdenes de aquéllas, es más que probable que estos organismos de administración autónoma —especialmente cuando su composición política y sus mayorías y minorías sean distintas que en la Cámara legislativa central— no consideren como su principal norma la legalidad de sus actos, sino que se dejen llevar fácilmente a una consciente contraposición respecto del Parlamento central. Así se ve la voluntad colectiva, tal como la expresa la Cámara legislativa central en peligro de quedar frustrada por la voluntad de las partes autónomas. La idea de la libertad en la desnaturalización a que la lleva su aplicación a las autonomías conserva su tendencia originalmente anárquica, disgregadora del todo social en sus átomos individuales» (24).

Pero estas reflexiones no le conducen, sin embargo, a postular ni la reserva a órganos centralizados de las tareas de ejecución ni a la eliminación de la autonomía de los órganos responsables de las tareas ejecutivas, sino el sometimiento de las mismas a un severo control: «Una vez conocido que la idea de legalidad, no obstante conducir a restricciones de la democracia, debe ser mantenida para la realización de ésta, se hace necesario instar para ella todas las

(24) *Esencia y valor de la democracia*, pp. 102 y 103.

instituciones de control que puedan asegurar la legalidad de la función ejecutiva y que sólo pueden ser consideradas como incompatibles con la democracia por una demagogia miope» (25). Y en otro lugar añade:

«Atribuyendo la vigilancia sobre la legalidad de las funciones consentidas por la ley a los órganos regionales y municipales a otros órganos autocráticos nombrados por las jerarquías superiores o al menos responsables ante ellos e inamovibles, se acepta para la organización administrativa provincial y municipal un sistema mixto de elementos democráticos y autocráticos» (26).

MERKL no es menos explícito en la exposición del problema: «La cualidad más paradójica de la Administración democrática es que, llevada a sus extremos, puede poner en peligro la misma democracia, mientras que a la Administración autocrática le pasaría lo contrario. Ideológicamente, la Administración democrática ofrece garantía mayor de que la voluntad popular del distrito se manifestará en la Administración. El órgano administrativo no es, sociológicamente considerado, más que un exponente, la mano misma de la población que le ha confiado la gestión administrativa. ¿Pero es ésta una finalidad deseable siempre, aun desde el punto de vista de la democracia? Hay que recordar que el sentido inmanente de la Administración es el de ejecutar, y, en la democracia, ejecutar la voluntad popular formulada por la ley.

Si la democracia quiere ser efectivamente lo que su nombre indica, esto es, la soberanía del pueblo, la organización del Estado tendrá que cuidarse para que la voluntad popular pueda manifestarse de manera no sólo ficticia, sino real, en la medida posible, en el actuar de cada uno de los órganos, aun en los más ínfimos. En otras palabras, se trata de que los que delegan todas las competencias en el Estado democrático, el cuerpo de ciudadanos, o, mejor, la mayoría puedan ejercer su acción para que la competencia delegada se ejercite en el sentido de esa mayoría. Un medio para esto es la subordi-

(25) KELSEN, *op. cit.*, p. 106.

(26) KELSEN, *op. cit.*, p. 105.

nación rigurosa de todos los órganos delegados, enlazados entre sí por un proceso sucesivo de delegación, bajo el órgano que delega, en último término, el pueblo. Democracia no significa falta de autoridad, sino una autoridad que se caracteriza porque, aunque procede en cuanto a la forma de determinados órganos delegados, corresponde, por su contenido, a la voluntad de la mayoría parlamentaria. Las instituciones jurídicas que expresan esta subordinación sucesiva son la vinculación del órgano administrativo a la ley (como expresión de la voluntad del Parlamento, o sea del órgano representativo más inmediato al pueblo representado) y como consecuencia, la vinculación a todos los demás actos estatales, concretadores de la ley de los otros órganos representativos, que, en la jerarquía de los órganos estatales, ocupen un puesto intermedio entre el Parlamento y el órgano ejecutivo de que se trate...» (27).

Ninguno de los dos autores citados pretende, sin embargo, la transformación de los órganos autónomos en órganos del poder central, según la solución napoleónica estricta, pero sí la atribución a aquél de poderes suficientes como para lograr un sometimiento efectivo, de manera que ejecuten las tareas correspondientes con fidelidad exacta a la ley. Esta idea está expresada por MERKL de forma que no ofrece dudas: «Un órgano que, por su constitución, representa la voluntad popular local, puede, por su función, representar la voluntad estatal central, y esto no sólo merced a la atribución jurídica de sus manifestaciones de voluntad jurídica a la autoridad central, sino merced, especialmente, a las garantías jurídicas que aseguran que, mediante el órgano local, se hace efectiva la voluntad de la autoridad central» (28).

Es precisamente en esas garantías jurídicas en lo que había profundizado la Constitución austriaca de 1920 en relación con sus predecesoras alemanas. En sustancia, tal como aparecen en el texto vigente (al que después de la reforma de 1974 se han rebajado algunos de sus rigores), pueden sintetizarse como sigue las referidas garantías que dan la imagen completa de la situación de las relaciones entre los poderes centrales y autónomos cuando éstos ejecuten leyes federales:

(27) MERKL: *Teoría General*, cit., pp. 430 y ss.

(28) MERKL, *op. cit.*, p. 445.

— En las materias en que, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución, los *Länder* tienen competencias de ejecución de la legislación federal, el gobernador del *Land* está sometido a instrucciones del Gobierno Federal.

— Si el responsable directo de la tarea ejecutiva es un ministro o autoridad distinta del gobernador del *Land* (*Landesregierung*), éste queda obligado «a transmitir por escrito, bajo su responsabilidad y sin demora» esas instrucciones y a supervisar el cumplimiento de las mismas.

— Los incumplimientos de las directivas dan lugar a responsabilidad constitucional que se exige a instancias del Gobierno Federal ante el Tribunal Constitucional en los términos previstos en el artículo 142.2 d) y 142.3 de la Constitución.

— Respecto de algunas decisiones, la vía administrativa (*der administrative Instanzegung*) culmina en el ministro federal competente, ante el que pueden llevarse las decisiones del gobernador del *Land*.

— En fin, la Oficina del Gobierno regional, que es un órgano que está bajo la inmediata dependencia del gobernador y que se ocupa de auxiliarle en las tareas de administración federal indirecta, está regido por un funcionario que actúa como director de la oficina (*Landesamtdirektor*), que se ha venido designando previo acuerdo con el Gobierno Federal.

Este régimen (que resulta de los artículos 103, 105 y 106 de la Constitución principalmente) asegura, desde luego, como postulaban KELSEN y MERKL, que los órganos autonómicos hacen efectiva «la voluntad de la autoridad central». La Constitución atribuye al gobernador del Estado la representación del Gobierno Federal (art. 105) y apoya en su autoridad toda la «Administración indirecta» de la Federación. No hay declaraciones más explícitas que califiquen al gobernador como órgano de la Federación. Entre la Administración federal y la regional hay un corte evidente, al estar sometida esta última a la autoridad de un órgano político propio, como es el gobernador. Lo que ocurre es que las garantías establecidas para asegurar la plasmación final de la voluntad federal son tan rotundas que los efectos de la fórmula no son muy distintos del empleo de la solución francesa de la consideración de los alcaldes como órganos del Estado. C. S. DOUIN, exagerando esta nota, ha dicho que la posición del gober-

nador de *Land* «no es apenas diferente que la del alcalde francés» (29). Sin embargo, y pese a la estrecha vinculación existente entre las dos instancias, no es la misma, de manera que puede afirmarse que la Federación no ejecuta sus leyes mediante órganos propios, sino usando como «Administración indirecta» o «mediata» de la Administración de los *Länder*, que es una Administración distinta de la federal; es, además, autónoma (30). Uno de los más caracterizados autores austriacos de la actualidad, ERMACORA, ha afirmado, a la vista de la solución austriaca al problema de las relaciones entre las Administraciones federal y regional, que tal forma de utilizar a los órganos de los *Länder* es «típica de un Estado federal». Y lo es; porque no siendo aquéllos órganos de la Federación, siempre disponen de márgenes de libertad a utilizar en el ejercicio de las tareas aplicativas de la ley en cada territorio, rompiendo así la uniformidad que es propia del sistema centralista estricto.

Insisto en afirmar, como hice un momento antes, que la atribución a las instancias centrales de poderes semejantes a los que hemos descrito en el sistema austriaco es general en todos los Estados federales que utilizan la fórmula organizativa indicada. En estos sistemas es un postulado de la autonomía que las demarcaciones territoriales inferiores estén ocupadas casi exclusivamente por el aparato administrativo de los entes autónomos. Pero es una existencia del principio de unidad que esas organizaciones, aunque separadas, no están incomunicadas, que el conjunto administrativo sea un sistema que funcione en régimen de continuidad. Que el conjunto de Administraciones públicas formen una «síntesis institucional» en el sentido dado por A. KOTTGEN (31) a esta expresión. Los poderes de vigilancia podrán ser más o menos robustos. Como he dicho antes, en parte alguna lo son tanto entre los federalismos europeos occidentales como en Austria. Pero en todos existen.

### 3. *Algunas precisiones complementarias sobre la relación Estado-Comunidades autónomas*

No he pretendido con la exposición que antecede otra cosa, según vengo subrayando con insistencia, que mostrar que la técnica de con-

(29) C. S. DOUBIN: *Le Fédéralisme autrichien*, LGDJ, 1977, pp. 67 y 68.

(30) *Apud.*, DOUBIN, cit., p. 67.

(31) A. KÖTTGEN: *Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber (Schriftenreihe des Vereins zur Pflege kommunalwissenschaftliche studien, I)*, Stuttgart, 1957, página 15.

ferir a los entes territoriales autónomos la función de ejecución de la legislación estatal va inexcusablemente acompañada de otras medidas funcionales capaces de asegurar una relación de continuidad en el aparato administrativo estatal y el autónomo. Esto, insisto una vez más, es así en todos los sistemas y deberá serlo también en el nuestro, donde hay apoyos constitucionales suficientes para aplicar las mismas soluciones.

Establecido lo cual, me parece obligado formular ahora tres consideraciones sumarásimas:

1.<sup>a</sup> La construcción teórica de la doctrina austriaca sobre la «democracia en la ley» ha conducido a resultados bastante próximos a las soluciones francesas sobre la jerarquización de autoridades propias de los sistemas centralizados. Esta solución final debe evitarse entre nosotros porque, a mi juicio, es contraria a la idea de autonomía que la Constitución programa. Sin variar los fundamentos teóricos de la reserva necesaria al poder central de funciones de vigilancia sobre las tareas autonómicas de la ejecución de la legislación estatal, aquellas funciones pueden y deben articularse de manera que la autonomía quede protegida. Como he explicado en otro lugar, el sistema alemán ofrece alternativas válidas que pueden traerse a nuestro caso sin ninguna duda (32).

2.<sup>a</sup> Es absolutamente claro que las técnicas de relación a que he venido aludiendo deben ser usadas solamente cuando las tareas de ejecución se refieran a leyes estatales, no cuando lo que las Comunidades autónomas apliquen sean leyes propias. Observación evidente, creo, pero que interesa dejar subrayada. Lo cual tampoco significa, en fin, que cuando las Comunidades autónomas ejecutan legislación propia no pueden arbitrarse mecanismos de acuerdo y colaboración que, como el Tribunal Constitucional tiene dicho, son necesarios «para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutarias de las competencias respectivas» (Sentencia de 4 de noviembre de 1982; la Sentencia de 4 de mayo del mismo año aludía también a esa misma necesidad).

3.<sup>a</sup> Las funciones estatales de supervisión y vigilancia no tienen ordinariamente carácter coactivo —la coacción puede ser el resultado final de la desatención de las obligaciones que las autonomías

(32) Vid. mi *Derecho Público*, cit., pp. 450 y ss.



tienen contraídas— y tampoco exigen necesariamente instrumentarse a través de medidas unilaterales (aunque éstas sean las más comunes), sino que es perfectamente posible la apelación a fórmulas de cooperación que abran camino a la participación autonómica en la formación de los criterios generales que deberán manejarse para la aplicación de las normas.

## VI. REFERENCIA SUMARIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El tiempo de que dispongo para mi intervención no me permite hacer una indagación del tenor de la precedente sobre la posición de las Administraciones locales (33).

Me basta, sin embargo, con afirmar que las mismas reglas son aplicables al mundo de la organización local matizadas en lo necesario. Y añadir tan sólo, a este propósito, tres consideraciones:

1.º El derecho de autonomía y la garantía institucional que lo protege, consagrados en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, suponen desde el plano competencial que las Corporaciones locales asuman la responsabilidad de todos los asuntos que deben atenderse desde su propia demarcación territorial. Nuestra Constitución se abstiene de reconocer competencias materiales a los entes locales sobre sectores específicos. Agota el reparto entre el Estado y las Comunidades autónomas. Pero obliga a su vez, como consecuencia de la garantía institucional de la autonomía local, a que el Estado y las Comunidades autónomas, al disponer sobre las materias de su competencia, entreguen a las Corporaciones locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus demarcaciones.

2.º Desde el plano organizativo, la anterior regla proyecta dos consecuencias: primera, que es preciso reformar el régimen local para que puedan constituirse Administraciones locales eficientes y con suficiente perspectiva territorial. Como impulsados por un mismo resorte y persuadidos de esta necesidad, todos los Estatutos de autonomía aprobados invocan la comarcalización como opción más razonable. Segunda, que la autonomía local también está ideada entre nosotros de manera que se cumpla en este escalón inferior la regla

(33) Podrá encontrarse una excelente exposición en el reciente libro de L. PAREJO: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, pp. 150 y ss.

de que una sola Administración territorial debe cubrir cada espacio o demarcación administrativos. Regla que, como general, admite excepciones fundadas en similares causas que hemos reseñado para el caso de la Administración del Estado.

3.ª Esta idea de separación de espacios administrativos no es operativa si no se combina con la otra, ya analizada, de la continuidad de las Administraciones públicas. Esto no ha sido entendido así entre nosotros en los momentos posteriores a la aprobación de la Constitución. Ha habido una apreciable tendencia a afirmar que autonomía y control son términos incompatibles. No es así, desde luego. Es más, sin esa articulación necesaria puede asegurarse que el sistema no funciona. Me excuso por poder desarrollar ahora con mayor detenimiento esta afirmación. Baste con que apele a una realidad bien constatada: no hay sistema federal alguno en el mundo en el que las Administraciones locales, dotadas de autonomía perfecta, no estén sometidas a la supervisión de instancias administrativas superiores.

## VII. FINAL

Soy bien consciente de que el panorama administrativo descrito se parece muy poco, por no decir nada, a la realidad. Me parece, sin embargo, claro que el expuesto es el sistema querido por la Constitución, pero deberán cumplirse muchos esfuerzos hasta que el aparato heredado se acomode a las nuevas disciplinas.

Es muy visible la resistencia, expresa o larvada, a sustituir las estructuras recibidas. No son siempre, sin embargo, los intereses afectados, la falta de comprensión de las nuevas ideas o la pereza institucionalizada las causas últimas de esa resistencia. Hay siempre, además, un punto de incredulidad en su necesidad. El fenómeno suele repetirse en cuantas ocasiones históricas es preciso renovar el aparato público. SAINZ DE ANDINO recordaba por ello al Rey, en los orígenes de la Administración contemporánea, para convencerle de la necesidad de incorporar nuevos principios de administración, que «los cuerpos políticos están sometidos a la ley universal de la caducidad que obra sobre toda la naturaleza, así en el orden moral como en el físico» (34).

(34) La admonición que recojo es la que abre su *Exposición al Rey N. S. sobre la situación política del Reyno y los medios de su restauración*, hecha en 1829, cito por la reedición de 1982 del INAP, p. 55.

Citaba al principio de mi exposición a ORTEGA Y GASSET y, aprovechando también que celebramos en estos días el centenario de su nacimiento, apelo de nuevo a su autoridad para concluir. Lo que me he preocupado de describir en mi exposición son los presupuestos de una reforma de enorme profundidad. Ahora bien, como ORTEGA dejó dicho: «la cuestión está en que exista un número suficiente de españoles con la decidida voluntad de ejecutar la gran reforma. El que ha pensado poco sobre el asunto cree de buena fe que no es difícil encontrar ese montón de españoles. Mas la verdad es muy otra. Abundan, superabundan las gentes dispuestas a entender y aceptar las pequeñas reformas; pero ¿la grande? ... Y acaece que las pequeñas reformas en un pueblo que ha llegado a la situación del nuestro no sirven absolutamente para nada. Al contrario, son dañinas porque distraen de la otra, y porque, al resultar vanas, desacreditan la idea misma de reformar, propagan la impresión de que todo es inútil y que no hay manera de mejorar los destinos de una raza mediante la intervención del albedrío y la inteligencia» (35).

---

(35) *La redención de las provincias*, cit., p. 185.

