

LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA: PROBLEMÁTICA DE UNA OBVIEDAD

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Fernando GARRIDO FALLA*

1. Si por Administración única entendemos el principio de que para cada función no debe existir más que un órgano al que está atribuida la competencia para realizarla, habremos enunciado un axioma de pacífica aceptación. Uno de los temas básicos de la teoría de la organización es el relativo a la supresión de órganos innecesarios por inútiles o por realizar funciones repetitivas, ya atribuidas a otros organismos; fenómeno teóricamente insólito, pero frecuente en la práctica, habida cuenta de la natural tendencia de la burocracia a autorreproducirse, según nos explicó en clave de humor la Ley de Parkinson. Hace años, en su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, nos recordaba el Profesor Jordana de Pozas los resultados del Informe de la Comisión Hoover encargada del estudio de la racionalización de la Administración Federal Norteamericana. Entre sus sorprendentes hallazgos había uno de antología: la existencia de un determinado Organismo encargado de fomentar la exportación de determinados productos de la Costa Este a la Costa Oeste de los Estados Unidos, que coexistía con otro Organismo cuya misión principal consistía en enviar esos mismos productos de la Costa Oeste a la Costa Este.

He aquí, pues, un tema en el que todos vamos a estar de acuerdo.

2. Pero el problema aquí se complica cuando se trata de elegir cuál es el Organismo que debe ser suprimido. Complicación que aumenta en función de los intereses (económicos, políticos...) que pueda haber implicados en la existencia de cada organismo. Lo que se plantea como un puro problema de racionalización organizativa adquiere, pues, nuevas dimensiones. Pues si ahora se aplica al tema que

* Sesión del día 9 de febrero de 1993.

nos ocupa —la Administración única en el Estado de las Autonomías— hay una reflexión difícil de evitar: ¿acaso el Estado preconstitucional no se caracterizaba precisamente por una Administración *única* centralizada?

Establezcamos, pues, una primera conclusión: el problema de la llamada «Administración única», desde que fuese planteado con esta denominación por el Presidente Fraga en el Parlamento Gallego el 10 de marzo de 1992, en su discurso sobre el estado de la Autonomía, es un problema político que, 1) no afecta tanto (aunque circunstancialmente pueda afectar) al hecho de que en relación con una determinada materia haya duplicación de funciones atribuidas a Órganos periféricos del Estado y a Órganos de la Comunidad Autónoma; 2) cuanto al deseo político de que «la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas del Artículo 143... debe ser continuada en un inmediato futuro por la consideración de Administraciones únicas en el territorio de la Comunidades del Artículo 151, salvo aquellas materias que constituyen el núcleo de la solidaridad y la definición del marco propio del Gobierno Central concretadas a nivel periférico» —por decirlo con las mismas palabras del propio Fraga.

De lo que se trata, pues, en definitiva, es de «corregir» (y si el vocablo resulta fuerte, digamos «de hacer una nueva lectura») la doble lista de competencias estatales y de la Comunidades Autónomas que se contienen en los artículos 148 y 149 de la Constitución. A resultados de un análisis más profundo, quedarían para el Estado, en la propuesta que se examina, las siguientes competencias «a nivel periférico»: a) la recaudación de los grandes impuestos y de las cotizaciones de la Seguridad Social; b) el sistema básico de las prestaciones de la Seguridad Social (en especial, desempleo y pensiones); c) la Administración de Justicia, y d) la seguridad general. (Observemos que entre éstos están los funcionarios que «malgré lui», pueden convertirse en los más odiosos para la población: recaudadores y policías.)

La idea se completa —si no la he entendido mal— desde esta perspectiva: con excepción de las cuatro enumeradas, el Estado sería privado de todas sus competencias de ejecución en los territorios de las Comunidades Autónomas, que serían transferidas a Órganos y funcionarios de tales Comunidades Autónomas, aun en el supuesto, quede dicho, de que la competencia para la regulación de tales materias corresponda al Poder Central (Cortes Generales o potestad reglamentaria del Gobierno).

3. No sé si —como se ha dicho— la propuesta de Administración única constituye una «refundación del Estado» que diseñó la Constitución en 1978; lo que sí es cierto es que invita a muy serias reflexiones.

¿UN ESTADO SIN ADMINISTRACIÓN?

1. Que la Administración está en la génesis misma del Estado moderno es una indiscutible opinión común entre los administrativistas.

La centralización del Ejército, de la Hacienda Pública y el nacimiento de una

burocracia profesional constituyen los pivotes sobre los que se monta el Estado moderno. El proceso ha sido descrito de formas distintas, pero coincidentes: la transformación del *dilettante* en el funcionario profesional (H. Heller), con el consiguiente nacimiento de la burocracia se corresponde —como explicó Max Weber— con el tipo más puro de legitimación del poder: la dominación legal. Los principios en que se basa esta burocracia son en el ya clásico «modelo weberiano»: 1) la atribución de competencias a los funcionarios públicos se realiza por Ley; 2) estructura jerárquica de la función pública, que permite en todo caso la apelación a un superior; 3) principio de *escrituriedad* de los expedientes administrativos, y 4) existencia de una carrera administrativa en la que la progresión en la jerarquía va ligada al aprendizaje profesional.

El apartamiento de este modelo, especialmente por el obsesivo empeño de laboralizar la función pública (hasta el extremo que se manifiesta en la pintoresca Ley 30/1984, anulada en este punto por nuestro Tribunal Constitucional), no enerva, por supuesto, lo que la burocracia sigue representando como manifestación externa del Estado. No es con los legisladores, ni siquiera con los Jueces, con quienes diariamente el ciudadano *se enfrenta* para realizar sus actividades industriales, comerciales o profesionales (desde la autorización para instalar una industria, hasta el permiso para conducir), sino con los funcionarios: éstos representan a la Administración y la Administración es la encarnación del Poder.

2. Si planteamos el tema desde el punto de vista histórico, hay una obvia observación: el proceso de formación del Estado es un proceso «centralizador» y burocrático; afirmación que vale tanto para los Estados centralizados como para los federales.

a) En relación con los primeros, bastaría el ejemplo de Francia, donde el proceso centralizador es obra de la Monarquía absoluta, que recibe y completa la Revolución. Por contraste con las ideas de nuestro tiempo, democracia y centralización forman parte de la misma filosofía en el siglo XIX. «Es la centralización la que ha llenado a Francia de escuelas y caminos», decía Cormenin. Y un Ministro francés, según nos cuenta Odilon-Barrot, afirmaba con orgullo: «En este momento y a esta hora se hace en todas las escuelas de Francia el mismo ejercicio de gramática».

Por supuesto, estas son las ideas que defiende en la España decimonónica el pensamiento progresista y liberal. Lo cual constituye un curioso ejemplo de la relatividad de las ideologías: lo que hoy es «progreso», mañana puede ser «reacción» (y viceversa, claro).

b) Pero me interesa más aludir al ejemplo de los países no centralistas. Dentro del complejo problema constitucional que constituye el Reino Unido —en el que, unidos por la Corona, conviven Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte— me voy a limitar al caso concreto de Inglaterra.

Como tengo escrito en mi *Tratado de Derecho Administrativo* (volumen I) durante la primera mitad del siglo XIX (precisamente mientras en Francia se perfecciona el régimen administrativo) en Inglaterra se vive de la ideología de dos grandes

pensadores individualistas: Bentham, en el campo del Derecho, y Adam Smith, en el de la economía. Por lo demás, la situación fáctica se caracteriza por una serie de notas, entre las que, como más peculiares, hay que consignar las siguientes:

1.^a Falta casi absoluta de una burocracia.—Cuando los tratadistas clásicos del Derecho constitucional inglés estudiaban las magistraturas y cargos públicos del reino, solían dividirlos, como decía Blackstone, en supremas (entre las que se incluían, por ejemplo, el Parlamento y el Rey) y subordinadas (entre las que estaban los vigilantes de caminos, los sheriffs, intendentes de la Ley de pobres, etc). En ninguno de ambos miembros de la clasificación tenían cabida, sin embargo, los más importantes cargos del Estado, como eran el Lord de la Tesorería, el Lord Chambelán o los Secretarios de Estado, que, insólitamente, no tenían existencia propia en el sistema legal inglés. Refiriéndose a ellas, decía Maitland: «Eran muy importantes personas, tal vez las más importantes, pero eran desconocidas por la Ley, que, en último término, las consideraba Consejeros del Rey, en uso de su prerrogativa».

2.^a Falta de una centralización administrativa.—Durante varios siglos la regla característica del régimen inglés es que todas o casi todas las funciones típicas del gobierno interior (mantenimiento del orden público, protección de los ciudadanos, protección de los intereses comunes...) constituían el contenido del *local government*, que pudo ser definido por Redlich como «el cumplimiento por los habitantes de las localidades, o por sus representantes elegidos, de las funciones y poderes de que ellos han sido investidos por el legislador o les pertenece según el Common Law».

Las especiales competencias de dicho gobierno local y la autonomía en la forma de ejercerla dio lugar a la configuración del *selfgovernment* como nota característica del sistema inglés. Supone que la vinculación entre las corporaciones locales y el Gobierno central no es de tipo jerárquico (como en el Continente europeo), sino a través del Parlamento. Redlich advirtió cómo tal vinculación se constituye por la doble corriente existente entre lo local y el centro: de una parte, es el Parlamento el que dicta las normas que obligan a todas las corporaciones locales (pues el *selfgovernment* supone siempre el imperio de la ley), pero, por otra, el Parlamento está constituido cabalmente por las representaciones locales.

De esta forma, no debe extrañar que en determinadas épocas la centralización fuese considerada por los ingleses como un concepto contrario a los hábitos y costumbres del país.

3.^a La Administración se realizaba por los Jueces y por el Parlamento.—Antes, e incluso después, de la *Municipal Reform Act de 1836*, la Administración de los condados estuvo en manos de los Jueces de Paz, controlados por los Tribunales ordinarios, y que cumplían sus deberes administrativos con forma y espíritu judiciales.

Con las puntualizaciones que el cambio histórico exige, creo que este *local government* inglés es un buen ejemplo de *Administración única* (quizá mejor de «no Administración», pero en cualquier caso de ausencia en las Comunidades Locales de Administración del Estado).

c) En América, la Constitución de los Estados Unidos diseña un sistema federal en el que los poderes residuales pertenecen a los Estados, no a la Federación. Ahora bien, desde el último tercio del siglo XIX —y, más concretamente, desde la creación de la *Interstate Commerce Commission*, en 1887— surge una Administración federal (en manos de *Comisiones independientes*, no centralizadas bajo el control del Presidente) cuyo tamaño, competencias y recursos constituyen el centro del debate que hoy separa los programas de gobierno de republicanos y demócratas; para los primeros se impone la vuelta a los orígenes; hay que achicar el Gobierno Federal y devolver poderes a los Estados, siguiendo el deseo de los Padres Fundadores de la Constitución (Reagan); es inconcebible un Gobierno Federal que gasta la cuarta parte del producto nacional bruto (Bush).

Para los demócratas, la social-democracia que propugnan no puede renunciar —aunque esto implique aumento de impuestos para el contribuyente— a los servicios sociales que caracterizan el Estado de bienestar (*Welfarestate*). Y esto obviamente significa presencia administrativa de la Federación a lo largo y a lo ancho de la Unión. En qué medida sea esta la política de Clinton es algo que aún está por ver.

LA INSTRUMENTACIÓN JURÍDICA DE LA PROPUESTA: SU CONSTITUCIONALIDAD

1. La Constitución no ha diseñado en España un Estado federal y buena prueba de ello son las propuestas que de vez en cuando se formulan precisamente para conseguirlo a través de una reforma constitucional. La comparación con otros Estados federales no es demasiado afortunada si lo que se pretende es convencer a los recalcitrantes..., entre los cuales me encuentro. En efecto, tanto los *Länder* alemanes como los propios Estados de la Federación americana son, para alemanes y americanos, «puros conceptos administrativos» frente al vínculo nacional que ideal y sentimentalmente les une por encima de tales divisiones administrativas. No he conocido a ningún tejano (por citar personas orgullosas de su tierra) que no se sienta americano (aunque la verdad es que he conocido a muy pocos tejanos). En cuanto a los alemanes, resulta ocioso subrayar la realidad y la fuerza del sentimiento que ha impulsado la unidad de lo que, hasta hace poco, han sido dos Estados independientes.

En resumen: mientras que en los ejemplos citados el federalismo es una fórmula unificadora, en el caso español creo que facilitaría la disgregación. Pero, en fin, como aquí no se está discutiendo el modelo federal, dejemos de lado el razonamiento.

2. En cambio —y seguramente para justificar la existencia de una organización política sin Órganos administrativos de ejecución— se contiene en la propuesta una referencia a la CE: las decisiones que se toman en Bruselas se ejecutan en España por las autoridades españolas. Más aún: el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 28 de mayo de 1992 (relativa a la distribución de las ayudas procedentes de fondos

comunitarios) ha resuelto a favor de la competencia de la Comunidades Autónomas para realizar esta tarea.

Pero traer a colación el ejemplo europeo es introducir nuevas dudas en quien ya las tuviese. Desde el punto de vista de la Comunidad Europea, porque, a mi juicio, será el tamaño de la Administración y de la burocracia europea lo que nos dará en el futuro la pauta para medir hasta qué punto se ha creado una organización política supranacional europea; desde el punto de vista de los Estados Miembros, porque es cabalmente el recelo frente a la surgiente *eurocracia*, esa «burocracia apátrida no sometida a ningún auténtico control democrático», lo que dividió a los daneses (con el triunfo del *no*), y después a los franceses, al ser consultados en referéndum sobre el Tratado de Maastrich. Sólo, por lo visto, los «tradicionalmente liberales españoles» somos unánimes al admitir que nuestros Alcaldes en Galicia, Cataluña o cualquier otra CA puedan ser ingleses o alemanes... (¡siempre que no sean de Madrid!). En fin —y retomando la seriedad que el tema exige—, aunque la «Europa de la Regiones» pueda jugar un importante papel para dar salida a la tensión de la peculiaridades intranacionales (recordemos que en la cumbre de Maastricht se ha constituido un Comité de las Regiones, compuesto por 189 miembros, de los que 21 pertenecen a España), una cosa veo segura: la Comunidad Europea será rigida por aquellos Estados-Miembros que sumen a su potencia económica una mayor cohesión nacional. En resumen: así como sin burocracia periférica nunca habrá «Estados Unidos de Europa», con burocracia autonómica única las Comunidades Autónomas, cada vez más, se acercarán a lo que hoy se conoce con el nombre de «Estado». Sobre todo si este Estado cede a la CE materias tan vinculadas a la soberanía como la defensa, los asuntos exteriores y la política monetaria.

Obsérvese que entre los factores positivos que, a mi juicio, más han influido históricamente para «hacer España» —aparte las empresas exteriores, como la colonización de América (en cuyos países se llama «gallego» a todo español que por allí reside)— están las migraciones interiores por cambio de destino burocrático, *docente* o, muy especialmente, de servicio militar. Y en este sentido se manifiesta la política de la CE propugnando el intercambio de «trabajadores jóvenes» dentro de programas comunes (art. 50 del Tratado), o la movilidad de estudiantes y profesores (art. 126) de lo que es buen ejemplo el «Programa Erasmus».

3. Pero el tema jurídico central de nuestra discusión es éste: si el objetivo de la Administración única se puede alcanzar utilizando los propios mecanismos constitucionales (es decir, sin vulnerar la Constitución ni reformar su delicado Título VIII). Es cierto que, aun rechazando la tesis de la «desconstitucionalización de la estructura del Estado», una reforma de ésta —por ejemplo, para alcanzar la meta de la Administración única— podría conseguirse con un reforma de los diversos Estatutos de Autonomía; pero la protección constitucional de la rigidez de éstos (arts. 152.2 y 147.3 de la Constitución) la convierte en difícilmente practicable (sobre todo si se quiere lograr para todas las Comunidades Autónomas). Sin embargo, como la doctrina ha observado, hay una vía de concreción del contenido de las Autonomías que ha

quedado indefinidamente abierta: la que contempla el artículo 150.2 de la Constitución que es cabalmente la que se ofrece en la propuesta de Administración única.

Empecemos, pues, por recordar el tenor literal del precepto:

«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sea susceptible de transferencia o delegación».

La problemática que plantea el precepto ha sido ciertamente examinada por la doctrina. En efecto:

a) ¿Existe una distinta intensidad en la transmisión de poderes que se refleja en el uso de los conceptos «transferencia» y «delegación»? Ciertamente que, desde el punto de vista técnico jurídico, se trata de figuras jurídicas o fórmulas diferentes. Mientras que la transferencia transmite la titularidad y el ejercicio de las competencias en cuestión, la delegación sólo transmite el ejercicio; la titularidad queda en manos del delegante. Siendo esto así, cabe pensar que los constituyentes quisieron ofrecer dos fórmulas distintas, con distintos niveles de intensidad del proceso autonómico.

Sin embargo, ni se debe suponer la exquisita formación jurídica de los legisladores (constituyentes o no), ni el lenguaje de los políticos coincide siempre con el de los juristas. Hay por eso un cierto consenso en entender que el empleo de ambos términos no se ha hecho, por tanto, para ofrecer matices cuanto para establecer una fórmula omnicomprendiva que resulta de la yuxtaposición de ambos términos.

b) Dicho esto, pierde importancia discutir si la transmisión es o no revocable (la delegación lo es, por definición; la transferencia supone atribución permanente). Cualquiera que sea el término que se emplee, aquí estamos ante una Ley Orgánica que, como toda Ley, es derogable o modificable por otra posterior (que obviamente en nuestro caso tendría que ser otra Ley Orgánica tramitada y aprobada con los requisitos del artículo 81.2 de la Constitución).

c) En realidad, pues, el único tema importante que el artículo 150.2 plantea es el relativo a si cualquiera de las competencias que el artículo 149 atribuye al Estado es transferible a las Comunidades Autónomas. También aquí cabe una gradación de respuestas de más a menos restrictivas. Así:

a') Están en primer lugar las competencias que pudiendo haber sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, no lo fueron, por lo que quedaron atribuidas al Estado en virtud de la cláusula residual que se contiene en el artículo 149.3. Por supuesto, estas materias son transferibles, pero ciertamente no pueden ser las únicas, como se desprende de la conexión sistemática entre el citado precepto y el 150.2, que en tal caso hubiese aparecido en el Texto Constitucional como un simple párrafo a continuación del 149.3.

b') Hay que partir, por consiguiente, de la lista del artículo 149.1 de la Constitución y aplicarle el «concepto jurídico indeterminado» que incluye (como límite o como habilitación, según se mire, a la Ley de transferencia) el 150.2: materias que «*por su propia naturaleza* sean susceptibles de transferencia o delegación». Aplicación que da lugar

a la clasificación, aceptada por la doctrina, entre competencias exclusivas *absolutas* (aquellas que afecten a la soberanía y al propio mantenimiento del Estado en su unidad) y competencias exclusivas *relativas*. Pero, ¿cómo trazar la línea divisoria entre unas y otras? Aparte de que estamos ante un tema en cuya solución prima el voluntarismo político (¿acaso será la misma la lista que nos ofrezca un centralista, un autonomista y, no digamos, un separatista?), aun intentando una postura de asepsia técnica y distanciamiento jurídico, será difícil la coincidencia de posturas (como ejemplo, me remito a la que ofrecen Bassols y Serrano Alberca en el n.º 97 de la «RAP»).

c') En fin, basar la distinción entre competencias exclusivas absolutas y relativas en su directa conexión con la soberanía y el mantenimiento de la unidad política del Estado, no deja de ser una peculiar interpretación de una clasificación que —no olvidemos esto— ya nos viene dada en los artículos 148 y 149 de la Constitución y que fundamentalmente se basa en la existencia de unos intereses específicos de cada Comunidad Autónoma junto a otros que, interesando también a éstas, sólo pueden armonizarse desde la perspectiva global del Estado. Recordar el tópico ejemplo de la construcción de una red nacional de carreteras me parece tan necesario como elemental. (Por cierto, uno de los más apreciados éxitos de la brillante carrera política del Presidente de la Xunta fue la construcción de la Red Nacional de Paradores de Turismo; un buen ejemplo de que la Administración única centralizada también puede dar buenos frutos.)

Quede claro, sin embargo, que la referencia al listado del artículo 149.1 no constituye un obstáculo a la aplicación del artículo 150.2 que, por supuesto, sigue siendo el instrumento constitucionalmente más idóneo para lo que se ha denominado la «ampliación extra-estatutaria» de las «competencias» o «facultades» autonómicas.

Ahora bien, ¿qué es lo que permite el artículo 150.2?

a') En primer lugar, queda claro —y así se desprende de su texto— que lo que se transfieren son *facultades*, no *materias*; lo cual evita una supuesta contradicción entre las atribuciones *exclusivas* del 149.1 y el 150.2.

b') En segundo lugar, el precepto es innecesario en relación con aquellas facultades (o competencias funcionales) que ya han sido asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía.

c') Añadamos que las facultades de que habla el 150.2 no son ni pueden ser legislativas; pues esta hipótesis está expresamente contemplada en el párrafo anterior (art. 150.1): «Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas *normas legislativas* en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal». Así pues, descartadas las legislativas, el precepto ha de referirse necesariamente a facultades de ejecución o gestión. De no ser así, carecería de sentido lo que se dice en el artículo 153 de la propia Constitución:

«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: ...

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150».

Por consiguiente, y esto es importante: 1) la utilización del artículo 150.2 para transferir competencias se limita a competencias de gestión y ejecución; 2) se produce una «transferencia *bajo control del Gobierno*»; es decir, que pone en manos del Gobierno unas facultades que, por supuesto, no tiene en relación con el resto de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, están atribuidas a las Comunidades Autónomas; 3) no parece que la Ley Orgánica pueda renunciar a este control, tratándose de competencia atribuida por la Constitución. A mi juicio, sin embargo, la cuestión es tan grave que suele ser olvidado por el legislador (recuérdese el ejemplo de las leyes de transferencia a Canarias —LOTRACA, 11/1982— y a la Comunidad Valenciana —LOTRAVA, 12/1982) e incluso por la doctrina, aunque pudiera parecer sorprendente. El precepto, empero, está ahí.

UNA RESPUESTA OFICIAL

Hace unos meses, la prensa nacional divulgaba el contenido de un nuevo borrador de anteproyecto de Ley sobre «Organización y funcionamiento de la Administración del Estado». Desconozco si se trata de una sustitución, una ampliación o un desarrollo del anteproyecto de Ley que, con carácter restrictivo, difundió el Ministerio para las Administraciones Públicas a fines de abril de 1992.

Sobre algunas de las ideas que animan estos proyectos he tenido ocasión de pronunciarme en otras ocasiones. Así, por ejemplo, la afirmación de que el Gobierno y el Consejo de Ministros son órganos distintos me parece —aparte de una innecesaria originalidad— un inconstitucional enfrentamiento con el espíritu y la letra del artículo 98.1 de la Constitución. Y en cuanto a la distinción «cualitativa» de Gobierno y Administración me parece un intento de restablecimiento del «acto de gobierno» exento de sumisión, por tanto, a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativo; un intento, en fin, de establecer un «Gobierno *legibus solutus*».

Ideas que han venido a confirmar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que intentando justificar la sustitución de esas dos excelentes leyes —la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la de Procedimiento Administrativo de 1958, que en parte continúan en vigor, que paradójicamente significaron, en tiempos políticamente poco propicios, la construcción de lo que he llamado «el Estado administrativo de Derecho», cuando en su exposición de motivos se lee:

«La Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses —de los ciudadanos y la *responsabilidad política* (*¿jurídica no?*)— del Gobierno correspondiente, en cuanto que es responsable de dirigirla.»

Lo cual explica el cada vez más palpable y manifiesto desprecio por una función

pública profesional e independiente, dominada por el principio de la «eficacia indiferente».

Pero la contestación oficial «definitiva» —al menos por ahora— al proyecto de Administración única se contiene en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Digamos de entrada que ya en su título quedan excluidas las CC.AA. que, como Galicia (y, en su caso, Cataluña y el País Vasco), han planteado la solución de la Administración única; pues, como se dice en la Exposición de Motivos, «presentando los Estatutos de Autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias... de aprobarse en los estrictos términos estatutarios habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus Entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el conjunto del sistema».

Así pues, la finalidad principal de la Ley es «equiparar sustancialmente las competencias de las CC.AA. del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 de la Constitución». Claro es que se nos podrá decir que esto no solamente no es óbice para la aceptación de la propuesta de Administración única, sino que la facilita, pues coloca a todas las CC.AA. en condiciones de igualdad para que la propuesta sea aceptada sin discriminaciones más o menos odiosas.

Pero me temo que no sea este un razonamiento convincente. Por lo pronto, la nueva Ley Orgánica no resuelve desde el punto de vista jurídico-constitucional el problema que afronta. El sorprendido lector de la Exposición de Motivos se encontrará con este extraño párrafo (sin ulterior reflejo, por cierto, en el articulado por la Ley): «En coherencia con la finalidad de *incorporar el contenido de esta Ley en los respectivos Estatutos de Autonomía*, las modalidades de control que se recogen en el Título III, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 150.2, al señalar que la Ley preverá «las formas de control que se reserve el Estado», quedarán sin efecto al producirse la mencionada incorporación en los Estatutos». Es decir, estamos ante una «Ley-puente» cuyo destino final consiste en incorporar su contenido en los diferentes Estatutos. Pero, ¿cómo? Acaso se nos está anunciando una futura reforma de los Estatutos? Si esto es así, cae por su base la teoría de que utilizando el artículo 150.2 se puede alcanzar (sin reforma constitucional ni estatutaria) el objeto de la Administrativa única. El artículo 150.2 impone limitaciones a las transferencias —y así se recogen en la nueva Ley Orgánica— y muchas más impone el «innombrable» y molesto artículo 153.b), que ni siquiera es citado en la Ley.

El proceso de construcción del Estado de las autonomías no es ciertamente un tema cerrado, más bien se trata —como Bagehot lo dijo de la Construcción inglesa— de un «camino que anda»; y cuya andadura, en nuestro caso, debe perseguir que las distintas nacionalidades y regiones se encuentren a gusto en la casa común que es España.

En fin: hay que terminar de construir las Autonomías, pero también hay que reconstruir a España.