Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 203
AÑO LXVI
ENERO - JUNIO 1998
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986

BIBLIOTE

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN EL ESTADO COMPUESTO, SEGUN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

(Prontuario de problemas en curso de tratamiento, al hilo de una experiencia de redistribución del poder)

JUAN FERNANDO LOPEZ AGUILAR
Profesor ULPGC

1. *INTRODUCCION: EL ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA REALIDAD ADMINISTRATIVA*

Las administraciones públicas de un modo u otro retratadas en la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) han sido objeto, a estas alturas, de tantos y tan exhaustivos esfuerzos de comprensión, análisis y explicación, que resultaría –empezamos por reconocerlo abiertamente– más que osadía, vanidad pretender no ya pontificar sino pronunciar sobre ellas palabras mínimamente novedosas. A la vista, además del rico elenco de especialistas más cualificados que yo –sea desde la regla de la jerarquía, sea desde la de competencia, principios éstos tan caros a los administrativistas– que se han dado por convocados a este empeño colectivo y han hecho honor a su objetivo, doblemente imperdonable sería intentar sintetizar en una sucinta reflexión las enseñanzas desprendidas de todo ese impresionante trabajo de campo previo.

Permítaseme, por lo tanto, que reduzca los confines de una breve incursión en lo que denominaría, para entendernos, el *cuadro de situación*. Me valdré para ello de un modesto ejercicio de prospección analítica y crítica sobre la adecuación de la actualidad jurídico-positiva e institucional de la Administración pública en España –o mejor, como enseguida veremos, de las Administraciones Públicas (en adelante, AA.PP.) en nuestro Estado compuesto– a los fines que, no se pierda de vista, justifican su existencia en el Estado constitucional (art. 106.1 CE). Que no es otro que un Estado mandatado a ser *Estado social, al tiempo que democrático*. Y a serlo, por encima de todo, desde, a través de, y

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

vinculado por el Derecho (art. 1.1. CE).

Utilizaré para ello un itinerario basado en la formulación de preguntas... y en el tanteo de respuestas. Más próximo a la literatura científico-social anglosajona que a la mayéutica, este método pretende apoyarse en la referencia de la CE... y poco más que la CE.

En cuanto a las preguntas, muchos son, naturalmente, los frentes sobre los que cabría empeñar una revisión de cierto alcance. A los efectos sintéticos aquí perseguidos, sin embargo, puede que lo más aconsejable no sea sino circunscribirse a unas pocas interrogaciones propedéuticas: *qué, cuántas, cuál, por qué, para qué, quiénes, para quiénes, dónde y hacia dónde las AA.PP.* y desde la CE. O, en otras palabras, *cuál es*, en breve, *la idea que de la Administración entraña la CE, a la luz de la idea-fuerza -ideación normativa, no se pierda de vista- que la misma Constitución postula del propio Estado.*

Renunciaremos, por tanto, a la tentación de esbozar y/o amagar un *tractatus*, para ir, directamente, a la raíz elemental de los problemas a que apuntan las preguntas formuladas.

2. QUE ADMINISTRACION. Y, SOBRE TODO, CUANTAS ADMINISTRACIONES

La primera pregunta a la que procede prestar atención no es otra que la que concierne a *qué es de lo que estamos hablando cuando hablamos de la Administración o las administraciones públicas*. Y la primera respuesta es que nos encontramos hablando de varias, múltiples administraciones públicas, bien que interrelacionadas entre sí por la *unidad última y esencial del ordenamiento jurídico* de las que todas traen causa.

Que la Constitución tiene una idea, una preconcepción si se quiere, de lo que sea la Administración y de la Administración querida por el constituyente es verdad, a estas alturas, sencillamente indiscutible. Un título crucial de la CE (el IV) lleva por título, de modo revelador, "del Gobierno y de la Administración" (arts. 97 a 107). Varios de sus artículos (arts. 103 a 106 CE) se ciernen exclusivamente sobre la realidad administrativa, cercando jurídicamente los contornos de su actuación y para su configuración por el legislador.

Era igualmente cierto, sin embargo, que no resultaba fácil pronosticar el perfil que adquiriría esa respuesta legislativa a los emplazamientos que la Constitución efectúa en lo que podemos llamar 'materia administrativa'. Y ello por múltiples razones. Entre ellas, por la indefinición y la relativa apertura con que la Constitución abría cauce a lo que bien puede ser llamado *"plurificación" eventual o, si se quiere, futurible de las administraciones públicas, unidas por la placenta común de la Ley Fundamental.*

Efectivamente, no resultaba fácil prever con exactitud el factor matemático por el que se multiplicarían las administraciones (o sus concretos escalones) que ya preexistían en el momento de la entrada en vigor de la Constitución. Ni siquiera era posible alcanzar algún grado de ciencia cierta a propósito de cuáles de esos niveles o escalones preexistentes tenderían, llegado el caso, a su extinción por consunción. Fue preciso materializar varias de entre las potencialida-

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

des del Título VIII CE –activando, con todas sus dificultades, los dispositivos allí contenidos– para poder aproximarnos a ese cuadro de situación *sobrevenida* armados con los instrumentos de análisis adecuados a ese esfuerzo.

Sí cabe decir, con todo, que si alguna dificultad existía en la aprehensión general del proceso aquí aludido, especialmente resistente habría de ser esa dificultad en el particular caso de aquellas administraciones condenadas a acomodarse en los entresuelos de varios de los *escalones administrativos supérstites*. Sean porque éstos preexistían, sea porque *sobrevinieron y decidieron "quedarse"*.

Un ejemplo concreto puede ayudarnos a entender la cuestión aquí aludida: así, es más que probable que los Cabildos Insulares canarios (–"órganos de gobierno y administración" de la persona jurídica Isla, instituidos *sub specie iuris* al menos desde 1912, pero "reconcebidos" a partir de los arts. 140.4 CE, 7 EA Can, 206 LOREG y 40 LBRL–), con su peripecia descrita en los sucesivos textos estatutarios (LL.OO 10/82 y 4/96) y en su normación de desarrollo (Leyes autonómicas canarias 8/86 y 14/90), puedan proporcionarnos una muestra insuperable de la progresiva reacomodación y, al mismo tiempo, complicación de la naturaleza y proyección funcional de determinados niveles de la Administración en nuestro Estado compuesto. Modelo éste, ciertamente, cada vez más abocado a la singularidad también en su complejidad. Pero el problema, desde luego, no afecta sólo a los Cabildos, afecta a todas aquellas instituciones de un modo u otro aherrojadas en su *naturaleza híbrida (Consells, Territorios Históricos, Consejos intermunicipales navarros...)*, toda vez que se sitúan, desde el punto de vista de su configuración normativa, no solamente a merced de la competencia del Estado (ex art. 149.1.18) para establecer las bases de todas las administraciones públicas, así como a la competencia de las CC.AA. para incidir, vía "desarrollo" de esas bases (art. 149.1.18 CE) y/o vía potestad "autoorganizatoria" (art. 148.1.1 CE), sino también bajo el influjo de su propia e innegable preexistencia respecto a la Constitución, lo que las coloca a tiro de importantes inercias y otras dificultades de índole "estructural".

Con ser importante este aspecto, no agota, ni mucho menos, la visión de la cuestión. A la postre, las ramificaciones por las que puede discurrir una reflexión que pretenda responder a la pregunta "cuánta administración" debe ser encajada en el desarrollo íntimo del dispositivo autonómico. En efecto, la maximización del principio dispositivo y de la "potestad autoorganizatoria" de las CC.AA. (art. 148.1.1 CE) –junto con las ya mentadas presencia de un mimetismo tendencial e imitativo entre CC.AA. y entre éstas y el Estado– ha obrado en modo que, primero en las instituidas al amparo del llamado "primer grado" o "primera velocidad", y luego en la generalidad, hayan florecido en el paisaje institucional autonómico las más epifenoménicas manifestaciones (Institutos de la Juventud, Mujer, entidades regionales en el exterior, etc...) de esa conciencia cívica que la ciencia política denomina, con acierto, "cultura social-estatista". Ello nos habla, entre otras cosas, de una difusa percepción del protagonismo "natural" (esto es, no sometido a disputa) del Estado en la resolución de los asuntos colectivos. Pero también de *su peso* en la definición misma de las cosas públicas,

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

esencialmente dominada por la confianza en el valor de las administraciones como agentes del Estado social. En especial manera, del carácter vehicular de las administraciones respecto a la dimensión prestacional de ese Estado, así como de la búsqueda de la publicación e institucionalización de todas las formas relevantes de organización social y de acción con incidencia en la esfera colectiva. Las CC.AA. se han constituido, así, como genuinos "subsistemas" jurídico-públicos, tendencialmente completos. Caracterizados, pues, por una fuerte presencia de los vectores prestacional, subvencional e inversor, en los que, junto a las instituciones político-administrativas de base territorial, *coexisten administraciones de base institucional (organismos públicos) y/o corporativa (colegios, cámaras, universidades)*, al tiempo que se multiplican los órganos auxiliares, consultivos o de control externo (Defensores del Pueblo, Consejos Consultivos, Cámaras o Audiencias de Cuentas, Consejos Económico-Sociales, Consejos de Relaciones Laborales, etc...). Sea con base directamente estatutaria, sea con base en la ley autonómica; sea, sucesivamente, por medio de una y otra bases.

Dicho con otras palabras: una cosa es la Administración *querida* por la Constitución –la de los principios enfáticos (arts. 9.3 y 103 CE)– y otra la Administración inducida por la inercia de los procesos puestos en marcha a partir de lo "constituido"... y hasta de lo "preconstituido" como precondición –como reedición, si se quiere– de la teorizada "fuerza normativa de lo fáctico". En otras palabras, esa "otra" Administración nos habla lo que hubo y había. Y de lo que previsiblemente haría todo lo posible por sobrevivir y hasta por multiplicarse: en cierta medida, de una Administración emblemáticamente burocrática y "esclerotizada". Acaso de esos caracteres –intensamente marcados por el reglamentismo, el corporativismo, el prebendalismo y hasta el clientelismo–, difícilmente podían emerger, como de la nada, neonatas administraciones dominadas por la búsqueda de la racionalidad (eficiencia), el ahorro (economía) y, dentro de la ley, la eficacia (arts. 31.2 y 103.1 CE).

Por contra, la génesis y conformación de las AA.PP. autonómicas han venido, en rigor, acompasadas por una *incontenida pulsión por el mimetismo y la desconfianza*. Tendencias éstas aparentemente encontradas, en realidad constituyen haz y envés de una misma actitud psicosocial basal: de hecho, imitación y recelo se proyectan, con simultaneidad, *en vertical* (hacia el Estado) y *en horizontal* (entre las distintas CC.AA.).

En efecto, *la construcción del Estado de las Autonomías ha venido acompañada de una virtual espiral de agravios comparativos, en lo político, primero, y luego en lo administrativo: es lo que se ha dado en llamar "dinámicas de liebre y tortuga", base de nuestro peculiar "autonomismo competitivo", expresión ésta, a su vez, de nuestra apuesta por un Estado compuesto de carácter "asimétrico" y por la maximización de una lógica de "devolución por contagio" a las CC.AA.*

Y en manera paradójica, la única estrategia fiable para mantener esta lógica de "contagio" e "imitación" en un marco paramétrico mínimamente manejable estribaría, de alguna forma, en una teorización consensuada, racionalizada y políticamente asumible acerca de lo que sean esos "hechos diferenciales"

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que –carentes, en puridad, de asiento constitucional preciso e indiscutible– podrían, sin contradecir (sino al contrario, perfeccionar) el espíritu del pacto constituyente, delincar la hoy por hoy difusa frontera entre aquello que debe ser incorporado por todas las CC.AA. y aquello que, por su "naturaleza" o su "presupuesto fáctico", debe distinguir sólo a alguna(s) de esas CC.AA., atendiendo en cada caso al plano específico en que el "hecho diferencial" se proyecta, frente a todas las demás.

En fin, sería miope no advertir la relación entre esta secuencia y el déficit de credibilidad –de "legitimación funcional", si se prefiere– de la experiencia autonómica como una experiencia de multiplicación de instancias públicas de decisión e influencia, de burocracias y cargas, de sujeciones procedimentales y cauces institucionales. Una multiplicación, por su parte, que sólo discutiblemente ha logrado traducirse en la percepción de mejoras en la resolución de las demandas elementales que sobre el circuito político y administrativo plantean los ciudadanos.

3. *CUAL ADMINISTRACION*

La segunda gran cuestión concierne tanto al *modelo* como a los *condicionantes* constitucionales para encauzar la actuación de las distintas Administraciones públicas. La Constitución, en efecto, no es *neutra* en sus referimientos a la(s) Administración(es). Por el contrario, incluso en su apuesta por un modelo *neutral*, políticamente neutral, de Administración al servicio de los intereses generales, la Constitución es al mismo tiempo un marco relativamente abierto y relativamente constrictivo para la configuración de una estructura orgánico-administrativa por el legislador democrático. Mejor aún, por el conjunto de los legisladores por los que se expresa el poder legislativo en materia sometida, como otras, a una profunda reestructuración (arts. 103, 106 y 149.1.18 CE).

Doblemente impactante resulta, en este contexto, la siguiente constatación: la innegable complejidad y diversidad caracterizante del cuadro total de las AA.PP. operativas en suelo español obedece mucho más a las inercias de una *historia previa* a la Constitución que a una *apuesta política* postconstitucional eventualmente adoptada por los poderes autonómicos emergidos a partir de la actuación de las nuevas garantías constitucionales (autonomía política para definir un propio "modelo autoorganizatorio", en el caso de las CC.AA.; o para maximizar su autonomía local, en el caso de las instituciones cubiertas por los arts. 140 y 141 CE).

Procede reflexionar acerca de cuánto de este fenómeno puede ser explicado en función de la evolución de la jurisprudencia constitucional a propósito de la interrelación "bases"/"desarrollo" (partiendo de la constatación de un *antes* y un *después* de la STC 69/88). Para empezar, es ya un lugar común subrayar el protagonismo, por muchos conceptos anómalo, asumido por el TC en la construcción del Estado territorialmente compuesto –en el que coexisten, por tanto, diversos niveles administrativos– del que los españoles nos hemos dotado a partir de la Constitución de 1978. Así ha podido hablarse, a justo título, de un

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

genuino "Estado jurisdiccional autonómico" (M. Aragón) para expresar el relieve que, en términos muy superiores a los experimentados en otros Estados compuestos (así, EE.UU., Alemania o Bélgica), ha podido predicarse del papel desempeñado en nuestra experiencia por la jurisprudencia del Tribunal que, en nuestro sistema, ha incorporado el monopolio "concentrado" de la función de impartir justicia constitucional (*Staatsgerichtbarkeit*) en los conflictos interterritoriales revestidos de este carácter.

Siendo algunas las ventajas, también son notables los inconvenientes de esta secuencia (L. López Guerra). Con todo, importa aquí notar cómo, guste o no guste, la primera explicación a este estado de cosas debe ser rastreada en los mismísimos supuestos de la Constitución. En el propio orden lógico de prioridades con que el constituyente, primero, y los poderes constituidos, después, acometieron la labor de diseñar y ejecutar un nuevo alzado político y administrativo en lo territorial, en modo que el tan renombrado *principio dispositivo* iba a adquirir entre nosotros una virtualidad *materialmente constituyente* (P. Cruz). De ahí, entre otras consecuencias, la inevitabilidad de la acuñación teórica y jurisprudencial del instrumento hermenéutico que hemos dado en llamar, con locución equívoca por sus resonancias francesas, "bloque constitucional" o "de la constitucionalidad" (conceptos éstos distinguibles, de acuerdo con M. Aragón). Y, lo que es más importante, de la inevitabilidad de la *geometría variable* de este bloque paramétrico en función de la materia constitucional concernida.

En rigor, debe subrayarse que este carácter decisivo de la participación del TC en la construcción del Estado de las Autonomías tiene mucho que ver con el hecho de que ni la Constitución, primero, ni, correlativamente, el bloque de la constitucionalidad, previeron una adecuada recepción de las técnicas de auxilio, colaboración y cooperación deseables a partir de la coexistencia de diferentes escalones político-administrativos. Antes al contrario, son el conflicto y sus técnicas –los diferentes procesos por los que la conflictualidad interterritorial puede manifestarse (recurso y cuestión de constitucionalidad, conflictos positivos y negativos de competencia, impugnaciones del Título V de la LOTC)– los cauces claramente primados por la normatividad constitucional.

Pues bien, uno de los planos en que con mayor claridad queda expuesta la problemática aquí tan sólo apuntada es el que se refiere al juego "bases"/"desarrollo" en la distribución competencial en la construcción del régimen jurídico-institucional de las AA.PP. Como es sabido, a partir de la dicción de determinados preceptos constitucionales (en especial, la referencia a las "bases" y/o la "legislación básica" sobre ciertas materias comprendidas en el elenco de competencias exclusivas reservadas al Estado en algunos de los 32 puntos de que se compone el art. 149.1. CE: en nuestro caso, el 18) el TC ha construido una línea interpretativa en la que, tras una primera apuesta por una "noción material" de lo que fueren las bases, se procedía a afirmar (con inflexión en la citada STC 69/88) una noción crecientemente "formal" desde la que resulta potenciada la responsabilidad del legislador de cara a su delineación y tratamiento normativo. Tres son las versiones posibles de este *carácter básico* de la normación estatal (J. Tornos): su caracterización como "legislación de principios" o "marco

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de criterios básicos" (STC 1/82); legislación establecedora de "mínimos uniformes" o "denominador común" en la normación de un ámbito competencial compartido, en aras de su imprescindibilidad para asegurar el disfrute igualitario y homogéneo de un régimen jurídico básico (SSTC 147/91 y 48 y 49/88); y "legislación comprensiva de sectores de actividad o intervención administrativa", con vistas a su proyección sobre un *mínimum* constitucional *funcional*, sin el cual la voluntad constitucional de ofrecer compartimentación perdería totalmente su último sentido y función (STC 179/85).

4. POR QUE LAS ADMINISTRACIONES

Procede atender asimismo la cuestión de la legitimidad de una operación descrita como de "profunda reestructuración" en la configuración del conglomerado orgánico-administrativo *sirviente a los intereses públicos* (arts. 103 y 106 CE). La optimización (no ya la mejora) del *servicio a los intereses generales* debería constituir aquí el norte de la reflexión.

Es en este contexto que procede encuadrar, por ejemplificar, tanto la no siempre pacíficamente asimilable emergencia de los nuevos escenarios de autonomía constitucionalmente garantizada (ej.: Universidades, ex art. 27.10 CE) cuanto la de los exponentes de la tradicional administración corporativa a la luz de la Constitución (Colegios Profesionales y Cámaras de Comercio, de la Propiedad Urbana, Cámaras Agrarias y Cofradías de Pescadores, ex art. 36 y 52 CE).

5. PARA QUE LA ADMINISTRACION

Ahora, bajo ningún concepto puede perderse de vista con *a qué fines* sirve la Administración y qué es lo que, en definitiva, justifica la existencia de este aparato sostenido, en su concreta y actual –no desde luego en las múltiples potenciales concreciones que admiten los comentados presupuestos constitucionales– configuración normativa. De acuerdo, naturalmente, con las leyes de organización, funcionamiento y procedimiento que en cada nivel político resulten de aplicación. El valor clave —recibido en el expreso designio constitucional— es aquí el de la *eficacia* (art. 103.1 CE). Eficacia y servicio público son, inequívocamente, los dos términos de un binomio imprescindible para la reestructuración, a través de lo que podríamos conceptuar como una "revolución incruenta", de las AA.PP. en el Estado social y democrático de Derecho y, correlativamente, de su percepción social (L. Parejo).

Es aquí donde corresponde plantearse tan delicados problemas como los que conciernen a la línea fronteriza que ha de separar, en el marco del Título IV CE, la actividad que podemos estimar como estricta y propiamente "administrativa" respecto de la actividad que bien cabe encuadrar en un concepto constitucionalmente legítimo de "acción gubernamental", respondente al ámbito material de realización de lo que en tiempo reciente ha venido en denominarse "Gobierno en acción" (J. García Fernández). A este reto se enfrenta la muy tardía iniciativa legislativa adoptada con el fin de dar desarrollo postconstitucional a las más significativas novedades constitucionales en la materia, partiendo del men-

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cionado Título IV CE (arts. 97 a 107 CE): primero, la aún reciente *Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJ-PAC, Ley 30/92, de 26 de noviembre); con posterioridad, la *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, LOFAGE, aprobada, en votación definitiva del Congreso, en los primeros días de marzo de 1997; luego, la *Ley del Gobierno*, aún en tramitación, y la apenas desempolvada iniciativa de completar el régimen jurídico de la Función Pública, a través de un *Estatuto de la Función Pública* sobre el que apenas muy recientemente ha comenzado a discutirse.

6. *QUIENES EN LA ADMINISTRACION*

La cuestión aquí no sería otra que la de explorar la respuesta que la Constitución ofrece a las cuestiones vinculadas con el régimen de reclutamiento del personal al servicio de las AA.PP. en sus distintos niveles. A su vez, esta respuesta contempla una bifurcación, según estemos hablando del personal permanente y profesionalizado que presta sus servicios en las AA.PP. al margen de los avatares políticamente obedientes a las variaciones de dirección consecuentes con las eventualidades de la expresión del sufragio universal y periódico (arts. 23.1 en relación con 97, 140, 141, 143 y 151 CE), o estemos hablando del régimen básico y complementario de ordenación del estatuto de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE, y normaciones estatales, autonómicas y locales de desarrollo).

Tanto, de un lado, la LOFAGE (recientemente aprobada) como, de otro, la iniciativa tendente a regular estos últimos aspectos estatutarios básicos de la función pública (actualmente normada por el Decreto de 7 de febrero de 1964 y la incompleta Ley 30/84, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública) concurren a un esfuerzo común: el de sentar las bases para la distinción entre la función profesional, incluso en sus niveles directivos (mediante lo que se ha llamado "estatuto del directivo público" profesionalizado) y la función de dirección política ajena a la deducción de responsabilidades (de acuerdo con la crítica política y la eventual remoción o separación del cargo conforme a valoraciones de acierto u oportunidad) de esa misma naturaleza.

7. *QUIEN CONTROLA A LA ADMINISTRACION*

La Constitución es cuidadosa (como no podía ser de otra manera dada su vocación intensamente garantista, a la hora de afirmar la sujeción del poder, cualesquiera que sean los niveles o los ámbitos territoriales en los que éste exprese, a la ley y al Derecho y, consiguientemente, a una (indeterminada) responsabilidad por ello (arts. 9.3 y 103 CE). En particular, los diferenciables principios de juridicidad (art. 103 CE) y de legalidad (art. 25 CE) actúan con fuerza en este terreno: atiéndase para comprobarlo, al tenor de los arts. 9.1, 53.1 y 161 CE, así como a los arts. 5 a 9 LOPJ.

Hasta tal punto esto es así que la Constitución vino a renovar los términos de una discusión clásica en una *tradición iuspublicista* que, a la vista de

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

la *miseria constitucional* de la que precisamente procedía cronológicamente el esfuerzo constituyente, no podía ser otra cosa que *una tradición jurídica eminentemente administrativista*: la distinción entre discrecionalidad y arbitrariedad, en asociación con el problema del control constitucional de la desviación de poder y de la sujeción de la actuación de las AA.PP. a los fines que la justifican (art. 106 CE).

La ley constriñe, por tanto, a todos los poderes públicos (y a sus administraciones), en la generalidad de sus actuaciones, al servicio de unos fines constitucional y legalmente predeterminados. Particular importancia revisten, en este ámbito, las leyes reguladoras del régimen de ejercicio de los derechos y libertades, así como de sus garantías jurisdiccionales ante la Justicia Ordinaria y la Constitucional (Ley 62/78 y LO 2/79, del TC, de 3 de octubre). Y en modo especial, dentro de aquéllas, las que protegen instrumentalmente otros derechos a través de un mecanismo de protección horizontal, como es el caso de la LO 5/92, de 26 de octubre, LORTAD.

Son múltiples los terrenos en los que esta discusión sobre los contornos legal y constitucional de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos viene desenvolviéndose y traduciéndose en la práctica. Inabarcable es, por ende, la literatura al respecto: baste señalar aquí la polémica que enfrenta a E. García de Enterría y T.R. Fernández, de un lado, con sus antiguos discípulos L. Parejo, L. Ortega, M. Sánchez Morón y, con mayores matices, J. Leguina, por otro. Es ésta una controversia que, por su envergadura y por lo que a ella subyace, resulta de por sí suficientemente expresiva. Estamos hablando, en efecto, de tópicos imperecederos del Derecho público europeo continental: en ellos se dan la mano las antecedencias más remotas en la configuración del control contencioso de la actuación de la Administración (el Consejo de Estado de cuño napoleónico y su exportación por Europa) y la recepción del control de constitucionalidad de la actuación de los poderes públicos, por la vía de la Justicia constitucional concentrada.

Pero lo cierto es que los actuales términos de la discusión contemplan registros mucho más variados. Baste, para comprobarlo, pensar en aquellos a los que cabe aludir bajo la sola mención de la "Guerra de las Cortes" que en Francia e Italia enfrentó a las Cortes Constitucionales con sus respectivos Consejos de Estado como máximos órganos de jurisdicción administrativa y en España (subrogado el Consejo de filiación francesa por nuestras Salas de lo Contencioso-Administrativo, hoy III, del TS) ha enfrentado al TS (así como, ocasionalmente, al especializado Tribunal del Conflicto de Jurisdicción contemplado en la LOPJ) con el TC en su función de "intérprete supremo de la Constitución" (art. 1.1 LOTC) y máxima instancia garancial de la correcta observancia de nuestra Ley Fundamental.

Pero también, cómo no, en los nuevos términos bajo los que cabe enfocar la inveterada discusión acerca de los llamados "reglamentos independientes" (derivación del alcance, positivo y negativo, de la vinculación al principio de legalidad desde la Constitución) a la luz de la dicción del art. 97 CE, confiriendo al Gobierno un espacio legítimo, propio y distintivo, para la realización

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de la función de gobernar y proveer la dirección política del Estado y su defensa, interior y exterior, a través de la actuación de orientación e impulso de la Administración civil y militar del Estado. Difícilmente superable, en términos de importancia y actualidad, en suma, repárese en la proyección de la idea clásica del 'acto político' en régimen constitucional (ex art. 97 CE y 2 LJCA, Ley de 26 de diciembre de 1956, actualmente pendiente de trabajos prelegislativos tendentes a su sustitución por otra normativa global postconstitucional).

En síntesis apretada, si pueden caber pocas dudas acerca de la pervivencia de esta categoría inescindiblemente asociada a la continuidad de la *política* misma (en cuanto actividad, materialmente entendida) en régimen constitucional, mucho más problemático resulta pacificar sus perfiles y alcance a la luz de la *vis expansiva* del control jurisdiccional de la actuación de los poderes públicos (arts. 9.1, 117.1 CE) y, muy relevantemente, los derechos consagrados en el art. 24 CE, elevando al rango de *fundamentalidad* el de acceso a la protección judicial de todos los demás derechos). Si existe, junto a la función constitucional distintiva de las administraciones, una *función constitucional de gobierno* como *acción de dirigir e impulsar políticamente al Estado*, deviene una cuestión actual de nuestro Derecho público el discernimiento positivo de lo que de *político* hay, y qué de *administrativo*, en la actuación material del(os) poder(es) público(s).

Y si ello trasciende con mucho el alcance y posibilidades de esta aproximación a la posición de las AA.PP. en nuestro orden constitucional, no está de más señalar aquí que la *naturaleza política* –y, por ende, insusceptible, en correcta intelección del orden constitucional– de determinadas actuaciones de los poderes públicos no afecta tan solamente al ámbito territorial atinente al Gobierno de la Nación y a la AGE. Tampoco es cierto, por su lado, que ésta se restrinja tan sólo a las sensibles materias "clasificadas" o los modernos *arcana*, esto es, los secretos de Estado: los actos denominados "de planificación", los negociales, los técnicos y los de dirección o de relación entre órganos constitucionales del Estado pueden igualmente dar cuenta –aun sin agotarlo– de su más amplio abanico de manifestaciones.

Pero no sólo, insistimos, en este ámbito extenso del Gobierno y de la AGE: *también, por la consagración y garantía de un propio ámbito distintivo de competencias, las AA.PP. autonómicas y hasta, en algunos casos, locales pueden disponer, en efecto, actuaciones que por su naturaleza esencialmente políticas*, han de entenderse ajenas –salvo lo que concierne, naturalmente, a sus elementos reglados– a toda posibilidad de revisión en sede jurisdiccional.

8. *CUANTA ADMINISTRACION*

Nada de lo hasta aquí dicho es razón para esquivar una reflexión prospectiva sobre el previsible –o, por qué no, el deseable– futuro de las plurales Administraciones públicas en España. El *status quaestionis* no parece, desde luego, el más satisfactorio de los imaginables. Múltiples indicadores avalan la discusión, permanentemente abierta, a propósito de las propuestas de reforma que,

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

en distintos planos de análisis y desde distintas metodologías (jurídico-constitucional, administrativa, gestora, financiera, procesal, politológica o económica), vienen alimentando la vasta literatura al respecto.

Particular interés reviste el debate en torno a la mal denominada "propuesta de Administración única". Se trata, como es conocido, de una acuñación doctrinal apadrinada por el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga, de la que lo primero que hay que afirmar es pura y sencillamente que, o no se adecua a la realidad de cuya normación se trata, o bien no se retrata su objeto en la locución escogida para efectuar una apuesta sobre cuya oportunidad deben caber pocas dudas, pero sobre la cual la expresión de "unicidad" no resulta en absoluto certera ni recomendable.

Efectivamente, tanto en su traslación más intensamente "constitucional" (la redefinición de las competencias del Estado) cuanto en su traslación más "administrativa" (la racionalización y evitación de duplicidades en las tareas ejecutivas y de prestación de servicios) resulta dudosa la misma legitimidad del discurso sobre la "unicidad" de la Administración en un ordenamiento como el nuestro.

Es desde luego aquí donde se encuadra la abultada documentación y literatura a lo que ha dado en llamarse "racionalización" de las AA.PP., entendiendo por ello todas las estrategias y esfuerzos normativos y organizativos tendentes a la simplificación ("adelgazamiento"), agilización, abaratamiento y modernización gestora de los servicios públicos (el célebre "observatorio"), dentro del complejo debate en torno a esa (mal llamada) "Administración única". Las razones por las cuales cabe entender que el manejo de esta terminología resulta desaconsejable son de fácil exposición. En primer término, porque si con ello se alude a la sustitución de nuestro actual modelo autonómico por otro más próximo al conocido como "federalismo dual" (en atención a la discernibilidad tendencialmente perfecta entre las distintas atribuciones encomendadas a cada uno de los niveles político-administrativos), la propuesta deviene francamente inviable, política y constitucionalmente. Ahora, en segundo lugar, si por ella entendemos la conveniencia de pautar la simplificación de las administraciones, tendiendo a residenciar en las CC.AA. todas las competencias normalmente ejecutivas que no quepa conectar con la "almendra" o núcleo duro de la soberanía estatal (aproximándonos así al "federalismo cooperativo" alemán, aun cuando ello, en muchos casos, requiera importantes modificaciones legislativas), entonces estaremos hablando de una operación mayúscula, que pasa por revisar fuertemente el listado de competencias exclusivas del Estado tal y como se contempla en los 32 puntos del art. 149.1 CE, a la luz, precisamente, de la maximización de las potencialidades de transferencia y/o delegación de competencias estatales en beneficio de los poderes autonómicos según el art. 150.2 CE.

Tanto la propuesta de Fraga cuanto su recepción en el Programa del PP pecan, sin embargo, de exceso al revestir de alcance cuasiconstitucional un elenco de competencias restrictivas insusceptibles de transferencia "por su propia naturaleza" (de acuerdo con el tenor literal del art. 150.2 CE, base de toda práctica constitucional de esta técnica de asignación competencial). Lo que, di-

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cho sea de paso, viene a reverdecer –en modo tan llamativo como seguramente inevitable– el recurso a alguna suerte de hermenéutica *iusnaturalista*, toda vez que con ello se está abriendo la puerta a una novedosa forma de reactualizada *nomocracia*, al menos en lo atinente a la interpretación del orden constitucional de competencias.

En efecto, son numerosas las competencias (piénsese, por ejemplo, en la definición del régimen económico de la Seguridad Social art. 149.1.17 CE), así como las técnicas de coordinación o de reconducción a una mínima homogeneidad técnica o niveladora de competencias autonómicas, que aconsejan, por las dificultades intrínsecas a la operación de su conceptualización y delimitación, acoger con enormes reservas todo exceso de confianza en el dato meramente normativo de cara al perfeccionamiento del régimen de coexistencia de varias AA.PP. sobre un mismo suelo o asiento territorial (M. Sánchez Morón).

En todo caso, aún es mucho lo que conviene continuar discutiendo esta materia. Tanto en la doctrina especializada cuanto en la diaria práctica de la actividad administrativa. Porque no puede olvidarse que es en la secuencia descrita –más precisamente al revés: primero práctica y luego teorización– donde se ha registrado el avance de las técnicas de auxilio, colaboración, encomienda de gestión, cooperación y coordinación que han hecho posible reducir la fuerte presencia del conflicto y las técnicas de conflictualidad en el Estado compuesto. Piénsese, para probarlo, en cómo la Ley 14/83, del Proceso Autonómico y, con notable posterioridad, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, LRJ-PAC (arts. 1 a 8) han venido a formalizar técnicas y cauces de colaboración e interrelación bilateral y multilateral que ninguna presencia tienen en la Constitución. O en cómo sólo a través de cauces empíricos y pragmáticos han conseguido abrirse paso hasta su institucionalización (A. Hernández), convenios de colaboración, encomiendas de gestión, acuerdos de cooperación adoptados en juntas bilaterales, consorcios, acuerdos de Conferencia Sectorial y Convenios de Conferencia Sectorial... han venido a completar las técnicas antepuestas por la LRBL en orden a dilucidar los cauces de colaboración y, eventualmente, conflicto entre las AA.PP. estatal y autonómicas con las AA. locales.

9. *HACIA DONDE LAS AA.PP.*

Reflexionemos, *last but not least*, acerca de los derroteros por los que cabe entrever que pueda discurrir el curso de las AA.PP. en el inmediato futuro. A la hora de encarar algún tipo de prospectiva, difícil es no convenir en la atención preferencial que debe prestarse a la ascendiente emergencia de la administración local, sin duda la gran relegada de la experiencia constitucional desde 1978. Si cabe decir que esto es así –y por muchos motivos, a la luz de la atendible prioridad que incorporaba la construcción del edificio de las Autonomías– no menos evidente resulta que nos hallamos ahora en una encrucijada clave para el perfeccionamiento de este instrumentario jurídico e institucional, muy especial atención merece, en este contexto, la discusión a propósito del que ha dado en llamarse "Pacto Local" en España.

Sobre éste procede, por tanto, apuntar una sucinta reflexión en las lí-

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

neas que concluyen este apretado repaso a las cuestiones implicadas en el *status quaestionis*. Porque, efectivamente, siendo múltiples los frentes y sentidos (institucionales, competenciales y financieros) de la estrategia compleja a la que se viene aludiendo bajo la locución "Pacto Local" (entendiendo por él mismo una suerte de "arreglo" o convención constitucional a asumir y promover por parte de las principales fuerzas políticas y actores constitucionales partícipes del sistema, tendente a incrementar las cuotas de protagonismo en éste de los poderes locales), es del todo manifiesto que nada en lo local podrá hacerse para simplificar, racionalizar, optimizar y potenciar el mejor rendimiento de las AA.PP. coexistentes en el Estado complejo de que nos hemos dotado, activando los dispositivos del Título VIII CE, sin la participación decisiva, activa y hasta protagónica de las CC.AA. y de sus poderes políticos dentro de sus sustantivos niveles de responsabilidad. Porque este desafío ya no es sólo competencia y responsabilidad del Estado y sus poderes políticos: a esta tarea están convocadas, por su insustituibilidad e imprescindibilidad, las CC.AA. Los problemas de diversa índole que integran el actual tablero del Pacto Local así lo ponen de relieve.

En efecto, en un primer lado, ni la estrategia política ni la traducción normativa del Pacto Local podrá acometerse seriamente si no se vincula a una ofensiva en el frente de lo que ha dado en llamarse "nuevo centralismo autonómico"; esto es, si no se involucra fuertemente en su prosecución a las CC.AA., cuya cuota de participación en el reparto constitucional de competencias sobre AA. locales resulta hoy de todo punto insoslayable. Así, la proliferación de nuevos niveles administrativos (como la comarcalización en Cataluña, o en Castilla León –el Bierzo–) no se ha visto acompañada del desapoderamiento de otros escalones locales protegidos, de acuerdo con la temprana jurisprudencia constitucional, por la técnica de la garantía institucional (arts. 140 y 141 CE, STC 32/81).

Ahora, en segundo lugar, parece llegada también la hora de diferenciar los regímenes jurídicos de los pequeños municipios respecto de las grandes conurbaciones. Ello es pertinente, desde luego, en lo competencial, pero también, en su caso, en lo institucional y hasta en los arreglos financieros. En tercer término, procede valorar críticamente la artificiosa proliferación de niveles administrativos que ha subseguido en España, a diferencia de otros modelos territorialmente compuestos, como consecuencia inducida por una cultura política de desconfianza, autoafirmación conflictual y desdén por la austeridad. Piénsese así en la secuencia descrita por la extinción *ope legis* (ley estatal o autonómica) de las áreas metropolitanas de Madrid, Barcelona y Bilbao, sin que la parca técnica de la mancomunidad intermunicipal de municipios limítrofes para la prestación de servicios comunes haya cubierto los vacíos perceptibles en este plano. Y para este objetivo es, cómo no, condición *sine qua non*, la consolidación –por vía de la maduración y cristalización cotidiana y ordinaria de su experiencia– de la interlocución y la cooperación multilateral institucionalizada en los foros progresivamente articulados para ello, entre el Estado y las CC.AA., así como, en su caso (como en materias de función pública o de seguridad, o a través de la CNAL), entre los citados niveles y la Administración local (LBRL y leyes sectoriales: materias de sanidad, educación, asistencia social –mujer, juventud, tercera edad–,

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

suelo, patrimonio histórico, medio ambiente, entre otras).

Esta aseveración resulta, en fin, aplicable (incluso preferentemente) en esos planos que hoy se estiman, por su complejidad y su delicadeza, como los más conflictivos del desafío aquí aludido: los arreglos financieros tendentes a asegurar, de un lado, la preceptiva suficiencia, ex art. 142 CE; y, de otro, su adecuación a los grandes objetivos de convergencia europea. Y, en conexión con ello, los arreglos dirigidos a canalizar la inserción de los diferentes niveles político-administrativos de ámbito subestatal (CC.AA. y entes locales) en el proceso en curso de construcción europea: la Comunidad Europea y, con mayor alcance, la Unión Europea *pre* y *post*-CIG (la *Conferencia Intergubernamental* que, durante 1996 y 1997, tiene lugar al objeto de revisar el TUE y apuntar los objetivos de la etapa sucesiva a la consecución de la Unión Económica y Monetaria diseñada desde Maastricht).

Todo ello merece no sólo seria reflexión e iluminación doctrinal (lo que, con toda certeza, se ha conseguido ya), sino también, lo que es más importante, un amplio debate social precedido, como es obligado, de una extensa información cívica y ciudadana sobre el diagnóstico de la cuestión, los problemas a tratar y las terapias barajables.

10. UNA REFLEXION FINAL: LAS CUENTAS PENDIENTES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS CON EL PRESENTE Y FUTURO DE LAS AA.PP.

Los incumplidos designios del constituyente español en cuanto al perfeccionamiento del régimen de prestación de extensos servicios públicos en el marco de un Estado social y democrático de Derecho que, en simultaneidad, acometía el trance de reconvertir un Estado marcadamente centralista en otro, compuesto (en la práctica, uno de los más descentralizados del mundo), estructurado por diversos poderes y administraciones, arrojan un balance repleto de intensos claroscuros: Piénsese, para probarlo, en las irresueltas problemáticas en torno al insuficiente alcance del ejercicio efectivo de la potestad autoorganizatoria de las CC.AA.; en el insuficiente cimiento estatutario autonómico de cara a la creación o ensayo de otros modelos organizativos o institucionales auténticamente novedosos; en la movediza e incierta dinámica *bases/desarrollo*; en la inconclusiva polémica sobre el Reglamento independiente; en el todavía incompleto estatuto de los funcionarios públicos y en la interposición sobrevenida –acaso inconstitucional y anticomunitaria– de novedosas "barreras no arancelarias" a la libre circulación de personas y trabajadores en el ámbito de las AA.PP. (arts. 149.1.1 y 1.18, 139 y 1.57 CE; art. 48 TCEE) y la movilidad interna de los funcionarios públicos entre AA.PP. del mismo nivel político y de distinto nivel...

En definitiva, pueden caber pocas dudas de que la cuenta de resultados presenta luces y sombras. Existe, para entendernos, una percepción difusamente negativa de los rendimientos obtenidos por la multiplicación de AA.PP., con la consiguiente proliferación aparejada de los niveles administrativos y colectivos funcionariales dependientes de éstos. En particular, los ciudadanos critican la ineficiencia, lentitud, elevado coste e ineficiencia de las nuevas AA.PP. To-

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

do ello se torna especialmente preocupante si sumamos, como es debido, la constatación de que ese exponencial crecimiento de todas las variables implicadas no se ha visto acompañado de una asunción de costes y de responsabilidades, convenientemente "localizadas" (esto es, territorializados), en correlato a todo ello.

Al contrario, todo esto (es decir, lo óptimo y sus desviaciones: véase la jurisprudencia del TC sobre las inconstitucionalidades en la construcción del régimen de la función pública, autonómica, STC 67/89, por ej.) ha tenido lugar al amparo de la irresponsabilidad financiera (y, como consecuencia, política) y del poco edificante fenómeno conocido como "ilusión fiscal".

Es por eso, seguramente, que la inteligencia constitucional e iuspublicística española se encuentra todavía convocada a un esfuerzo continuado. Un empeño en el que la renovación y la actualización de los necesarios marcos financieros y presupuestarios (–lo que, en la terminología acuñada por Delors, cabría denominar "los medios para nuestra ambición"–, en cuanto apuntalamiento inescindible de toda verdadera autonomía) ocuparán, con toda certeza, un lugar preeminente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Quedó afirmada desde el principio la imposibilidad –y, aún más importante que ésta, la inutilidad– de acompañar estas páginas de un elenco, por selectivo que quisiera ser el criterio para su confección, de referencias bibliográficas. Es, en efecto, inabarcable la literatura disponible sobre la realidad jurídica e institucional de las AA.PP. españolas a partir de la Constitución española de 1978, abstracción hecha de las referencias debidas a la ciencia política y de la Administración.

Sí debe, ello no obstante, constar cita de aquellas citas colacionadas en el texto. En concreto, en el texto principal se alude, entre paréntesis, a algunas aportaciones de significación en el tratamiento de los problemas sobre los que se ha reflexionado a lo largo de estas líneas. Así, E. García de Enterría & T.R. Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1984 (*3ª Ed*), 2 Vols.; L. López Guerra: "Funciones del Gobierno y dirección política", en *Documentación Administrativa* n.215 (1988); L. Parejo Alfonso: *Estado social y Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1983; M. Aragón Reyes: "¿Estado jurisprudencial autonómico?", *RVAP* n. esp., Oñate, 1987; I. de Otto: *Derecho Constitucional (Sistema de Fuentes)*, Ariel, Barcelona, 1988; R. García Macho: *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988.

En cuanto a los desarrollos más recientes en doctrina, cfr. P. Cruz Villalón: "La Constitución territorial del Estado", en *Autonomies* n. 13, 1992; J. García Fernández: *El Gobierno en acción*, CEC, Madrid, 1995; M. Sánchez Morón: "Racionalización administrativa y organización territorial", *REDC* n. 40, 1994, pp. 39 ss; J. Rodríguez Arana Muñoz: *La Administración única*, EGAP, Santiago, 1995; L. Parejo *et.al: El Gobierno*, BOE, Madrid, 1996; VV.AA.: Anuario de *Administración Local*, Fund. Pi-Sunyer, Barcelona, 1995; de la misma editorial, cfr. También VV. AA.: *La provincia en el Estado autonómico*, 1996.

Artículo: Las administraciones públicas en el Estado compuesto, según la Constitución española de 1978
Revista: Nº203, año LXVI (En-Jun, 1998)
Autor: Juan Fernando López Aguilar

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

En cuanto a la polémica, ya destinada a permanecer como un clásico del Derecho público español, entre T.R. Fernández (acompañado, con alguna intervención, por el maestro E. García de Enterría) y L. Parejo, M. Sánchez Morón, J. Leguina y L. Ortega (recientemente enriquecida con artículos publicados en la revista *Otrosí* del Colegio de Abogados de Madrid), permítaseme la remisión, por toda ilustración, a los trabajos de T.R. Fernández *Discrecionalidad y Arbitrariedad*, Civitas, Madrid, 1994; L. Parejo Alfonso: *Administrar y juzgar dos funciones constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1983; y M. Sánchez Morón: *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994. Sobre el acto político, baste con A. Porras Nadales: "El acto político", en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario* n.3, Murcia, 1992.

Varias de las referencias colacionadas en el texto se corresponden con las aportaciones efectuadas por sus autores en el volumen colectivo. *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996. En concreto, cfr. L. López Guerra: "Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional"; A. Hernández Lafuente: "Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de colaboración" (del mismo autor, ver también: "Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico"); A. Sáenz de Santamaría: "El derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias"; M. Sánchez Morón: "Las competencias de las AA. locales en su relación con las competencias de la Administración del Estado y de las CC.AA."; E. Martínez Robles: "El modelo de financiación autonómica". En el mismo volumen reviste especial interés la aportación de J. Tornos Mas: "La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución" (VV.AA.: *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996).