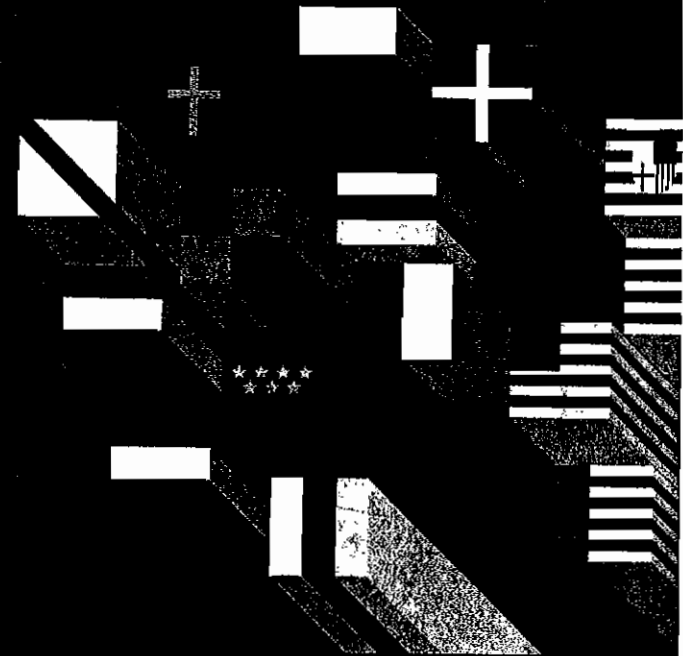


Arenilla, M. (1999): "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado" en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas., p. 89-125.

MAP

Ministerio
de
Administraciones
Públicas

Colección
Informes y
Documentos



Ministerio de Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública



P.V.P. 3.800 Ptas.
(IVA incluido)

MAP

Serie
Administraciones
Territoriales

LAS RELACIONES ENTRE PODER Y TERRITORIO EN LA VERTEBRACIÓN DEL ESTADO

Manuel Arenilla Sáez

Consejero de Desarrollo Autonómico,
Administraciones Públicas y Medio Ambiente
del Gobierno de La Rioja, Profesor Titular de
Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Granada

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA TEORÍA DEL PODER Y LA ADMINISTRACIÓN EN LA FORMACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO ESPAÑOL: 1. Los valores culturales del territorio. 2. La división territorial. 3. La centralización. 4. La unidad de mando. 5. Administración local.—III. LA NECESIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN: 1. Descentralización, funciones y territorio. 2. La legitimidad de la descentralización y algunos de sus déficit. 3. Descentralización y redefinición del centro.—IV. PARTICIPACIÓN Y TERRITORIO: 1. El papel de los poderes territoriales en la inclusión en el interés general. 2. Diseño orgánico y participación.—V. LOS NUEVOS VALORES DE RELACIÓN ENTRE PODER Y TERRITORIO EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS: 1. Los valores-fuerza territoriales del nuevo Estado. 2. La nueva vertebración de la España de las Autonomías. 3. Algunas propuestas para profundizar en el modelo actual de vertebración.

I. INTRODUCCIÓN

La concreción de la vertebración del Estado se constata en cómo éste distribuye su poder en el territorio. La ordenación del poder en el territorio nos muestra el equilibrio logrado en un momento determinado entre las fuerzas políticas, sociales y económicas que conforman el poder. Dicha ordenación es dinámica, como lo es la misma estructuración del Estado y de la sociedad, por lo que la vertebración es en realidad el establecimiento de una serie de cauces de comunicación y de mecanismos para conducir y resolver los conflictos que surgen alrededor de la unidad del Estado y de la sociedad.

La vertebración estatal se produce en un contexto cultural determinado al que pertenecen una serie de valores. La singularidad de la cultura estriba en que evoluciona lenta y normalmente no al mismo ritmo que las innovaciones normativas. Esto es debido a los numerosos actores que intervienen en el cambio cultural y a que las leyes no siempre son el resultado del cambio social ni se ajustan, a veces, a las necesidades reales. Las resistencias al cambio provienen de los actores asentados que pueden obrar retrasando o impidiendo los cambios y de la propia inercia de las instituciones y de la sociedad. No hay que olvidar que el logro de un cierto asentamiento cultural y de valores supone muchos años y su cambio otros tantos.

Además, rara vez los cambios suponen la eliminación de lo antiguo, sino más bien su evolución mediante la reinterpretación de viejos valores o el añadido de otros nuevos, con lo que el resultado es el de una cultura por estratos. Por ello, para cambiar la vieja cultura hay que conocerla y no pensar que con el simple enunciado de valores nuevos se conjuran las viejas tendencias. En el caso español esto obliga a detenernos en los valores que conformaron nuestro Estado contemporáneo. Norma, realidad, tradición y cambio exigen conocimiento y una firme y continuada actitud de transformación de la cultura de la que se parte.

Con alguna frecuencia se puede observar que los cambios en la cultura pública, en especial en la administrativa, son tan lentos que llevan a algunos a decir que simplemente no se producen. En realidad, esto no es así: baste comparar los procesos administrativos de hoy con los de hace veinte años y los actores que en ellos intervienen, o el socorrido recurso a los cambios tecnológicos producidos en este tiempo. Lo que sucede es que las instituciones del Estado, y algunas de la sociedad, funcionan a manera de retardantes del cambio y exigen que éste sea real y, por tanto, que cuenten con un impulso permanente en el tiempo. Esa fuerza no sólo deriva de las normas, sino de los actores que han intervenido en ellas, de los que las tienen que cumplir y de la sociedad sobre la que se aplican. Se podría decir que se exige una prueba de validez permanente para producir cambios duraderos cuya responsabilidad última recae en los actores políticos que conforman el poder.

En España se han producido importantes transformaciones legislativas y de ordenación política del territorio en los últimos veinte años. Sin embargo, la evolución de la cultura preexistente, conceptualizada como centralista, pervive en muchas actitudes y en algunas instituciones. Esto muestra un cierto fracaso de los que han puesto el énfasis exclusivamente en los aspectos normativos, olvidándose de los valores culturales. Éstos se han ido construyendo desde principios del siglo XIX y snpusieron los elementos con los que se vertebró la unidad del Estado, que continuó muy fragmentado interiormente hasta mediados de ese siglo. No debe extrañar, por tanto, que lo que se ha entendido como progreso o como solución a los problemas de unidad durante tanto tiempo cneste cambiarlo en sólo dos décadas.

Los nuevos valores de la unión de España, resnmidos en la diversidad y en la participación, se garantizan en un Estado fuerte que sea capaz de vertebrar la pluralidad existente y que la reconduzca a la unidad, tanto en su manifestación interna, como en la externa; cada vez más importante, sobre todo, en la Unión Europea. Esa unión descansa en el valor de la participación y la cooperación de los poderes territoriales —que representan a sus sociedades y sus cambios— en la formación de la voluntad única de España. En esta línea se ha venido trabajando en los últimos años, aunque la preocupación era mayor del lado de la diversidad y de otorgar a ésta poder del Estado, que en configurar un poder central legítimo y válido que impulse y sea valedor de la unidad. Al encontramos en la fase final del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, después de las recientes reformas estatutarias, no hay ya excnsas para plantear el nnevo papel del Estado organización y para sentar definitivamente la vertebración de todo el Estado sobre los valores que nos dimos en 1978.

La distribución del poder en el territorio no siempre responde a un esqema previamente pensado. Autes bien, en mnchas ocasiones se produce como resultado de la negociación, mny fragmentada, y de los intereses que concurren en todos los espacios políticos. El diseño orgánico territorial, por mostrar el reparto del poder, debe realizarse de una manera consciente, predeterminada, aunque debe evolucionar según las necesidades que vayan surgiendo. La descentralización funcional supone, en algunos casos, una mejora de eficacia, pero en la mayoría de las ocasiones es una huida del centro decisonal y de control correspondiente, lo que prodnce una mayor separación entre la voluntad expresada políticamente por los ciudadanos y la acción de los entes descentralizados. De ahí que contraponer eficacia y descentralización a transparencia en los procesos político-administrativos sea en realidad plantear la mayor legitimidad de la burocracia o de la tecnocracia sobre la política.

El nuevo modelo de vertebración del Estado requiere una redefinición del centro, no en el sentido de recuperar competencias, pero sí iniciativas y responsabilidades. El ciudadano exige el entendimiento entre los diversos poderes públicos que le sirven y no admite que éstos le trasladen los numerosos problemas derivados de sus relaciones. El mismo ciudadano gradúa las responsabilidades de los poderes, entendiendo que conforme se asciende en la escala existe menor responsabilidad de prestaciones pero mayor institucional y de garantía última del funcionamiento del sistema político, social y económico, además del administrativo. Esto no supone nuevas competencias para el Estado organización (BAENA, 1993:195), pero sí la necesidad de que ejerza las responsabilidades generales que sobre el funcionamiento del Estado sólo él posee. No se trata, en definitiva, más que de ejercer un liderazgo apoyado en las diversas facultades que le otorga tanto el texto constitucional, como el derivado de las relaciones y la gestión intergubernamental (RIG y GIG). Claro es que ello debe realizarse desde la consciencia que el Estado difícilmente podrá sacar adelante las políticas cohesionadoras sin contar activa y lealmente con las Comunidades Autónomas y los entes locales, quienes gozan de gran legitimidad en la actuación pública encaminada a prestar beneficios a los ciudadanos.

La nneva etapa de cohesión del Estado pasa también por otorgar el protagonismo en el territorio a las Comunidades Autónomas, algo sobre lo que se ha avanzado mucho en los últimos tres años. El concepto de Administración Única resume esa idea y deriva, por basarse en la subsidiariedad, en que los poderes regionales deban prodncir el traspaso de competencias a los entes locales a través del Pacto Local. De esta forma se completará el reparto del poder en el territorio contenido en la Constitución de 1978. La necesidad del Pacto Local se deriva esencialmente de la conveniencia de reequilibrar el poder de las Comunidades Autónomas y ajustarlo a la percepción que del territorio tienen los ciudadanos. Dicha percepción incluye al Estado, a cada Comunidad Autónoma, pero también a los entes locales, que son unidades importantes de comprensión de la complejidad política y administrativa del Estado.

II. LA TEORÍA DEL PODER Y LA ADMINISTRACIÓN EN LA FORMACIÓN DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO ESPAÑOL

1. Los valores culturales del territorio

La ordenación política territorial de un Estado es el resultado de una serie de principios que se han ido asentando en forma de capas a lo largo de la historia. En el modelo de vertebración actual se pueden observar principios distintos, a veces opuestos, que no son sino indicios de las diversas opciones ideológicas que sobre la vertebración territorial del Estado se han ido produciendo en el tiempo. Centralización, descentralización, delegación, uniformismo, diversidad, autonomía, etc., se dan simultáneamente en cada momento histórico, aunque en proporción variable dependiendo del modelo ideológico dominante y de la configuración del poder existente. A este modelo puede habetse llegado por consenso o por imposición. En el primer caso, nos encontraremos con soluciones más duraderas en el tiempo. En el segundo caso, lo más probable es que el triunfo de la facción opuesta acarree un nuevo modelo territorial. Sin embargo, incluso en este caso, resulta difícil erradicar los principios del contrario, lo que nos lleva a la afirmación inicial de que una ordenación política territorial es resultado de diversas opciones políticas e ideológicas que mantiene rasgos de todas ellas; claro es, si tuvieron tiempo suficiente para imprimir sus valores territoriales.

Por ordenación política del territorio hay que entender el diseño orgánico del espacio ideado desde el poder del Estado con el fin de lograr la integración territorial y social de dicho Estado, y que conlleva la ordenación administrativa de los diversos poderes territoriales. En la definición hay que destacar que no sólo se trata de dividir administrativamente el espacio del Estado con fines de eficacia, por ejemplo, sino que existe una voluntad expresa de ocupar todo el territorio, bien por medios propios o de forma indirecta a través de otras organizaciones territoriales. Esa voluntad conlleva simultáneamente la ordenación de la sociedad en ese espacio conforme al patrón ideológico que sirva de soporte al modelo general de ordenación del poder. De esta manera, el fin último de la ordenación política del territorio es vertebrar la sociedad de una manera determinada dentro del modelo de Estado establecido, acción que se realiza a través de las Administraciones públicas.

La concepción territorial se vincula al modelo ideológico de relación entre el poder y la sociedad y al papel que debe jugar la Administración en esa interacción. En puridad, habría que hablar de Administraciones, puesto que cada una de ellas tiene papeles diferentes. A la Administración General del Estado, Administración Federal o Administración Central, según los casos, corresponde impulsar y garantizar la vertebración del Estado y la integración social. Esto lo pueden realizar mediante una administración propia, por ejemplo la periférica, o por medio de otras Adminis-

traciones territoriales (PETERS, 1989: 125). La solución responde al modelo ideológico de articulación del territorio y los efectos en el orden político, social, administrativo, cultural y económico no son iguales según sea la solución que se adopte. Así, un modelo centralista puro hará circular las elites políticas hacia el centro, último destino de la carrera política, mientras que esto no es necesariamente así en un modelo de descentralización política o federal; la ordenación funcional se basará en un sistema de circulación por el territorio, algo muy difícil en los otros modelos; la cultura centralista valorará aspectos como la uniformidad y la igualdad, pero en los descentralizados serán la diversidad, el agravio y la pluralidad; los grupos sociales se ordenarán de acuerdo con la distribución de la Administración central, sin embargo, en los otros casos deberán, además, adaptarse a la ordenación de los poderes territoriales; las decisiones económicas son reconducibles a un centro, lo que resulta más difícil en los otros casos, porque el factor territorial o local pesa mucho más; la garantía de la unidad del Estado se realiza en la opción centralista mediante la ocupación total del territorio por un aparato propio o mediante la calificación como de órganos del Estado a las autoridades locales, mientras que en los otros modelos el logro de la unidad del Estado es compartida con los otros poderes territoriales, lo que tiene efectos bien distintos.

Aunque los contrastes anteriores pueden ser estereotipos, por basarse las opciones en modelos puros, se han enunciado para mostrar cómo un modelo ideológico de ordenación política del territorio trasciende a los hechos administrativos y afecta a todas las posiciones de poder de un Estado (BAENA, 1992). Es evidente, a la vista de lo expuesto, que en un Estado políticamente descentralizado resulta más compleja la vertebración y la integración, lo que puede manifestarse en la sensación de disgregación, especialmente cuando se viene de modelos fuertemente centralizados. No obstante, hay que señalar que cualquier solución vertebradora es buena atendiendo al momento social, histórico y político determinado de un Estado concreto, no existiendo por ello soluciones extrapolables ni sincrónica ni diacrónicamente.

La ordenación política del territorio requiere una formalización superior, por lo que suele establecerse en la Constitución. Con ello se manifiesta la gran relevancia política que tiene dicha ordenación. Sin embargo, no todos los principios de articulación del territorio se encuentran en dicha norma o en las que forman parte de su bloque, sino que importantes conexiones se regulan por la interpretación que el Tribunal competente haga en cada momento de la misma, por leyes, por disposiciones del ejecutivo o por los criterios que en la aplicación haga la Administración.

Los entes subnacionales dotados de autonomía se integran en el bloque constitucional y requieren sistemas complejos para crearlos, modificarlos y otorgarles funciones. El número de demarcaciones locales corresponde al legislativo, a veces precisando de una mayoría reforzada para su alteración. Las competencias locales son reguladas por el legislativo en cuanto a sus grandes principios, pero su concreción corresponde a los ejecutivos. Es a éstos a los que incumbe establecer el mapa de redes de oficinas y delegaciones en el territorio con las que prestar los servicios a los ciudadanos. También a ellos corresponde el dotar de contenido real la autonomía de los entes regionales y locales. De esta manera, se establece una cadena formal en la que las grandes declaraciones de principios corresponden a la Constitución, pero su concreción al ejecutivo y, de manera ordinaria, a la Administración.

La cadena genera pérdidas en la prelación de principios y éstos aparecen mezclados, cuando no confundidos, al encargarse su aplicación a numerosas autoridades. Éstas pueden entender que un principio como la autonomía puede ir en contra de sus intereses organizativos o corporativos, por lo que pueden retrasar su realización o, al menos, matizar su significado sustancialmente. Esto es algo que ha sucedido especialmente al comienzo del período autonómico en

España y actualmente ocurre todavía en las relaciones entre las Administraciones autonómicas y locales. Por eso se puede concluir que existen principios territoriales escritos y otros muchos que no lo están y que se producen en la gestión intergubernamental (AGRANOFF, 1997:145).

Enlazando con la idea inicial, costó mucho arraigar los viejos principios en las organizaciones administrativas y políticas, pero ésas una vez que los asumieron y los rutinizaron son fuertemente reacias a alerarlos. Por ello, se precisa un continuo ejercicio de liderazgo político desde las autoridades responsables, desde el comienzo de la cadena hasta el final de la misma. Todo el proceso requiere largo tiempo y entender el hecho de que nada se construye de nuevo sino sobre las capas anteriores, que son precisamente las que ayudan a cimentar las nuevas.

A la vez, cada principio es polisémico en función de quien lo aplique y del momento, lo que implica su constante reescritura, formal o informal. La manifestación de su multivocidad se concreta en el concepto de un Estado en permanente evolución, en permanente escritura, lo que lejos de ser un signo de debilidad del mismo es un síntoma de su fortaleza al permitir cauces de reacomodo de las diversas necesidades en el tiempo. Las interpretaciones que se hagan de principios como autonomía, unidad, soberanía y otros tienen transcendencia distinta según los realicen los actores que se encuentran al comienzo de la cadena señalada o al final de la misma. A los primeros está encomendada la articulación y vertebración del Estado y, por tanto, su reacomodo e interpretación de los principios; a los segundos, su aplicación. Entre los actores que se encuentran al principio de la cadena hay que incluir no sólo a los ubicados en el centro, sino a aquellos de la periferia que colaboran a conformar con su participación la vertebración del Estado.

El modelo actual de vertebración territorial no hay que huscarlo, por tanto, sólo en la Constitución de 1978 y en sus interpretaciones, sino también en los valores culturales anteriores a ella. Y no sólo porque algunos de ellos se encuentren vigentes en el texto constitucional, sino porque principios como autonomía, descentralización o soberanía están condicionados por los modelos anteriores y por sus principios centrales. Por eso, a continuación se van a exponer los principales valores territoriales del Estado contemporáneo en los autores españoles de comienzos del siglo XIX. Ellos mismos son herederos del modelo de ordenación política del territorio del Antiguo Régimen.

2. La división territorial

Para Javier DE BURGOS la división territorial es la primera tarea reformadora del Estado. Su definición y contenido lo aportará años más tarde Manuel COLMEIRO: «la distribución de la acción administrativa en cierto número de esferas particulares que juntas se muevan en armonía y en virtud de un solo impulso» (COLMEIRO, 1995:48). Su primer objeto, siguiendo a BURGOS, es facilitar al que manda el conocimiento de las necesidades y de los recursos de un país; y este conocimiento, que es una necesidad para el Gobierno y una garantía para los súbditos, se adquiere tanto más fácilmente cuanto mayor sea la intermediación o el contacto del administrador con el administrado» (MISCELÁNEA, 54). Aquí se observa una primera finalidad de la ordenación política del territorio como es la unidad de acción del poder, que en este caso es central, así como la relacionada con la eficacia en la prestación de servicios, lo que es acorde con el modelo de Estado que se quería implantar.

La división territorial uniforme, natural y completa ocupa el primer lugar de las urgencias del Estado, a la que siguen: un sistema de hacienda no improvisado; una colección de códigos civil, criminal, administrativo y mercantil; la organización entera de la Administración, desde el Ministerio de la Gobernación hasta el último agente; y la creación de un ejército y una marina.

BURGOS considera especialmente a la división territorial como el fundamento para desarrollar las bases de una Hacienda moderna. Por eso, la primera base de la Hacienda es: «Hacer una división territorial arreglada y uniforme, que permita extender al rincón más oscuro de cada distrito la acción benéfica de la administración» (MISCELÁNEA, 266). Uniformidad que ya era reclamada desde León DE ARROYAL en 1789 con el fin de lograr «el cimiento de la buena administración económica, civil y militar» (ARROYAL, 1968:198).

El modelo de división territorial lo estructura BURGOS en provincias, distritos o partidos y comunas o pueblos. Para que la división territorial sea eficaz y cumpla los fines que tiene encomendados hay que encargar «el gobierno civil de las provincias a un administrador superior, revestido de atribuciones análogas ó afines, y dotado de luces y actividad conocida; el de los partidos a subdelegados puramente administrativos, sujetos a las mismas obligaciones, y adornados de iguales circunstancias; el de los pueblos a ayuntamientos bien compuestos; y asociadas en fin a esas diferentes autoridades administrativas» (MISCELÁNEA, 55). De esa manera, se estructura el territorio sobre una red de autoridades propias, unas políticas y otras administrativas, sometidas al principio de jerarquía. Esta idea la concretará en su *Ideas de Administración*: «En la enumeración y deslinde de las facultades de unos y otros funcionarios debe no obstante tenerse presente «que el jefe superior de la provincia es el que *dirige*; el jefe del pueblo, el que *ejecuta*, y el jefe del distrito, un agente interpuesto *entre la acción y el impulso*, y que sólo le incumbe, por consiguiente, velar sobre que al impulso corresponda la acción, o, lo que es lo mismo, sobre que la ejecución de las leyes y los Reglamentos y la protección de los intereses generales sea rápida, segura y completa» (BURGOS, 1978:101). A esa red de autoridades Alejandro OLIVÁN la denominará cadena de poder, cuyos rasgos esenciales son su continuidad y la completa responsabilidad de cada uno de los agentes.

El modelo de integración territorial no conlleva el sometimiento de la sociedad a la Administración. En una idea precursora del principio de subsidiariedad, Alejandro OLIVÁN señalará que «traerá inconvenientes notables el que la Administración central o sus agencias ejerzan aquellos actos que los pueblos pueden razonablemente desempeñar por sí sin riesgo de ofender la armonía general» (OLIVÁN, 1954:50), lo que obliga a situar en un contexto social y político los principios de desconcentración y de jerarquía.

La división territorial tiene un efecto buscado en la Administración: que su acción «sea constante, eficaz, expedita e inevitable» (MISCELÁNEA, 54), por lo que para BURGOS la división territorial es imprescindible para formar una buena estadística, para organizar bien la Administración, para uniformar el servicio público y para extender su acción a todos los rincones del territorio.

En resumen, para los fundadores de la teoría de la Administración contemporánea la reflexión sobre la división territorial u ordenación política del Estado implica: que la acción del poder estatal sea uniforme, constante, expedita, inevitable y eficaz, sin que esta desconcentración someta a la sociedad de un modo absoluto; y que debe contar con una cadena de poder de autoridades políticas y administrativas que cubran todo el territorio. Así sientan los principios de unidad, desconcentración y jerarquía.

3. La centralización

COLMEIRO dará la siguiente definición de centralizar: «es someter todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas ajenas a la cualidad de ciudadano. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden im-

miendo a las fuerzas sociales una dirección única, y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional» (COLMEIRO, 1995:18). La centralización aparece como alternativa a los privilegios que fragmentaban el Estado e impedían su acción uniforme. En la definición se liga la acción pública con la ordenación social que se quiere igual territorialmente. Es precisamente la igualdad el fundamento de la centralización y nota esencial del incipiente Estado de Derecho que está naciendo; a la vez se entiende como medio para repartir los beneficios del Estado de una manera equitativa.

La centralización es vista por COLMEIRO como «reacción contra el sistema de incoherencia antiguo», es a la vez medio «de resistencia a los enemigos interiores y exteriores del reposo público», incluso bien entendida «respetar y proteger aquellos afectos o intereses locales que pueden coexistir con el bien público, los ordena y combina señalando su esfera legal». Obsérvese que estos valores se siguen teniendo en cuenta en el momento de diseñar las organizaciones, y sobre todo, cuando se establece su ordenación territorial, al subyacer en ellos el principio de eficacia; a la vez que implica racionalidad frente al desorden de la diversidad.

OLIVÁN profundiza en la centralización al establecer los siguientes principios o reglas absolutas:

«1.º, que la Administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del Gobierno, transmiriéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares;

2.º, que es viciosa la centralización excesiva [...]

3.º, que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos, y su falta lo es de las federaciones republicanas [...] y

4.º, que por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la Administración» (OLIVÁN, 1954: 59-60).

La primera regla ya la hemos tratado en el apartado anterior y en ella hay que destacar el respeto a la esfera particular. Las otras dos tratan sobre los excesos de la centralización y de su opuesta, el federalismo, opción que nuestros autores no contemplan salvo en este contexto en sus escritos. La última regla tiene un significado especial para la teoría de la Administración, al vincularla al ejercicio del poder tanto central como periférico. Se precisa del aparato administrativo para ejercer el poder en el territorio y su ordenación política conlleva el correspondiente diseño orgánico administrativo territorial. También implica que la ocupación del territorio por el poder necesita un aparato que cumpla la función primigenia de ocupar el territorio, independientemente de que se le puedan asignar funciones prestacionales. Esta regla explica la Administración periférica española y las resistencias que hay para lograr una Administración Única en el Estado de las Autonomías, ya que el poder central moderno ha requerido una presencia propia y generalizada en nuestro país, especialmente en los últimos ciento cincuenta años.

La centralización administrativa y su implantación territorial se atribuye por nuestros autores a la libertad de acción del ejecutivo y se encuentra equilibrada con la responsabilidad de los ministros, aunque BURGOS en sus escritos finales —como luego se verá— se separará de esa posición. Esto significa que el diseño orgánico territorial en nuestro país ha correspondido desde su teorización al ejecutivo, como reserva propia frente a los otros poderes del Estado.

En resumen, el origen del principio de centralización se vincula al de igualdad, al de racionalidad, al de legalidad, al de solidaridad, al de unidad del poder y de su acción y a la orde-

nación social uniforme. Su correcta aplicación se entiende favorable a los intereses locales y es opuesta al absolutismo. Por último, su implantación requiere de la extensión del aparato administrativo hasta ocupar todo el territorio del Estado. No es de extrañar que la centralización goce todavía de gran predicamento debido a su origen contrapuesto al desorden y el particularismo.

4. La unidad de mando

La división territorial requiere de una cadena de poder desde el centro hasta el último rincón, lo que supone la desconcentración del poder central en todo el territorio con el fin de someterlo a sus directrices. El fin de esa cadena es también acercar la Administración y sus beneficios a los ciudadanos. Ambos fines, el del estricto ejercicio del poder y el de sus formas, están por encima de los costes para su implantación. Tal y como decía BURGOS: «Nosotros respondemos que serían subsanados con larguísima creces, pues la proximidad de los administrados al centro de la acción de la autoridad protectora, es un beneficio que nunca se paga exorbitantemente por caro que se compre» (*El Imparcial*, 37). Esta justificación axiomática suele conducir, hoy en día también, a no estudiar el coste de implantación de los servicios en el territorio, dados los beneficios, siempre pretendidamente evidentes, que se esperan conseguir, siendo el primero y más obvio la ocupación misma del territorio con delegaciones —realmente desconcentraciones— propias.

Lo que sucede es que la generalización de esa tendencia, esto es, que cada centro administrativo posea una red territorial, conduce a lo contrario que se buscaba o, mejor, a un resultado opuesto a la justificación que se esgrime para crear esas redes, que no era otra que la eficacia de la acción del poder central en todo el territorio. Lo anterior desemboca en la cuestión de la unidad de mando en el territorio como reflejo de lo que sucede en el centro donde el Presidente del Gobierno es la expresión de dicha unidad.

Javier de BURGOS creía que la Administración no podría dispensar beneficio alguno «mientras no se dé unidad a sus movimientos y convergencia a su impulso, y esta unidad, esta convergencia no existirá sino cuando sus agentes superiores sean declarados y reconocidos, sin ninguna restricción ni reserva, jefes de todas las dependencias administrativas de sus provincias, de todos los individuos o cuerpos que las dirijan o manejen, y de la milicia ciudadana, en cuyas habituales y unánimes simpatías estriba, más que en el uso posible de sus armas, la fuerza de la Administración» (BURGOS, 1978: 82-83). Esta unidad de mando en cada provincia en manos, primero —y de nuevo ahora— del subdelegado, y, después, en el jefe político y en el gobernador se concreta en las siguientes tareas esenciales:

- 1.ª Transmitir o comunicar a sus subordinados las leyes y las disposiciones del Gobierno.
- 2.ª Señalar a éste las medidas propias para asegurar la protección de los intereses descuidados y completar la de los favorecidos.
- 3.ª Ejecutar por sí estas y aquellas disposiciones, en la parte sujeta a su acción inmediata.
- 4.ª Velar sobre su ejecución cuando ésta corresponda a otros individuos o cuerpos» (BURGOS, 1978: 82-83).

La unidad de mando requiere que todas las funciones administrativas estén ordenadas en el territorio en demarcaciones homogéneas; que en cada una de ellas existan todas las funciones y que todas ellas estén sometidas a un solo jefe. Esto, que parece obvio y esencial a la centralización, no ha sucedido en todas las materias, llegando la cuestión hasta bien entrado el

Estado de las Autonomías. BURGOS expresa el problema de una manera muy gráfica: «¿Cómo por otra parte se entenderían las diputaciones provinciales con un intendente que residiese en otra provincia, y con quien no pudiesen allanarse las diferencias que sobreviniesen por medio de explicaciones verbales, y de las relaciones que el carácter de vice-presidentes de las diputaciones a los intendentes confiere la Constitución, debe necesariamente establecer entre ellos» (*El Imparcial*, 27).

En este párrafo se expresan los efectos de que una autoridad desde una sede central tenga jurisdicción sobre diversas demarcaciones administrativas y los problemas, hoy diríamos, intergubernamentales y políticos que pueden derivarse de dicha situación. Además, se introduce la existencia de diversas autoridades en el territorio, algunas de gran peso, como es el caso de los intendentes.

BURGOS era consciente de que la subsistencia de los intendentes o delegados de Hacienda debilitaría a la figura emergente de los subdelegados e impediría una verdadera coordinación de la Administración General del Estado en el territorio español, como así ha venido sucediendo. En *Ideas de Administración* insiste en la idea de un mando único en la periferia: «En tesis general, o en principios absolutos de Administración, así debe ser, y así importaría, en efecto, que fuese entre nosotros. Pero para que esto pueda verificarse sin perjudicar al interés público se necesitan elementos que no existen hoy en nuestro país, y cuya falta debe aplazar indefinidamente la plantificación de aquella mejora. [...] Cuando entre nosotros se organicen de un modo análogo [al francés] las dependencias de la Hacienda podrá encomendarse la vigilancia sobre ellas a los jefes de la Administración. De confiársela sin hacer aquel arreglo preliminar, resultaría una acumulación de facultades incompatibles, que complicaría en vez de simplificar» (BURGOS, 1978: 86-88). Por un lado, predica la necesidad del mando único y, por otro, considera que hasta que las dependencias de Hacienda no estén sometidas a la jefatura del subdelegado no existirá tal unidad. A la vez entiende que la convivencia de ambas autoridades en el mismo territorio complicaría la acción del Gobierno.

Pedro SÁINZ DE ANDINO planteará lo mismo: «De desear es que algunos ramos especiales que todavía se hallan confiados a diferentes autoridades, vayan incorporándose a los jefes de provincia por el gran principio de que si es admisible la división [...] no puede menos de estar centralizada y uniformada en las grandes demarcaciones territoriales...» (SÁINZ DE ANDINO, 1982: 550-551). Idéntica posición manifiesta José de POSADA HERRERA: «En primer lugar, creo que según los principios de buena administración y de buen gobierno, no debe haber en las provincias mas que un jefe único encargado de toda la administración» (POSADA HERRERA, 1988: 171). Sin embargo, la antigüedad de la planta de Hacienda y la no profesionalización de los jefes políticos, así como los vaivenes de esta figura durante el siglo XIX, han justificado históricamente la dualidad de representación del Gobierno en la provincia. Cuando la dualidad se rompió formalmente por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, que suprimía los cargos de jefe político y de intendente en cada provincia y los sustituía por el de gobernador, en cumplimiento de la Ley de 2 de abril de 1845 que creaba una autoridad superior en cada provincia, lo cierto es que tal previsión duró poco y es dudoso que llegara a hacerse efectiva (COS-GAYÓN y CÁNOVAS DEL CASTILLO, 1860: 621-623).

Por último, BURGOS añade una reflexión al hilo de la defensa de su modelo que introduce una cuestión de gran trascendencia en la Ciencia de la Administración, puesto que inicia la cuestión de las relaciones intergubernamentales. Respondiendo a una crítica acerca de sus subdelegaciones apunta: «Quédanos que añadir una sola observación relativa a los jefes políticos subalternos, cuya creación empiezan ya algunos a mirar con miedo, suponiendo que ella faci-

tará al poder ejecutivo medios de extender su preponderancia, por faltarle el contrapeso de las diputaciones provinciales. Este temor [...] no podemos menos de detenernos un momento á desvanecerlo. En primer lugar no es en las provincias ni por medio de la autotidad de los jefes políticos por donde aspiraría a ensanchar la esfera de sus atribuciones el poder ejecutivo [...] El día en que el gobierno quisiese extender sus atribuciones sería menester que empezase empleando sus recursos cerca de los individuos del Congreso, y tratando de formarse en él un partido que apoyase sus tentativas, todo otro medio sería inútil y funesto sin duda para sus autores. En segundo lugar, las diputaciones provinciales pueden poner muy cortas barreras al agente superior del gobierno, que tiene a su disposición condecoraciones, empleos y otros mil medios de seducción de que ellas carecen. Las diputaciones por otra parte tienen una duración muy corta, y los depositarios del poder, que deben considerarse como permanentes, pueden hacer mucho bien ó mucho mal a sus individuos, según como se conduzcan con respecto a ellos. En tercer lugar, si el influjo de las diputaciones provinciales puede equilibrar el de los jefes políticos superiores, con igual o mayor razón podrá equilibrar el de los subalternos, cuya conducta será tanto más escrupulosamente observada, cuanto menor sea el teatro de sus operaciones, siendo cierto que un pueblo de seis u ocho mil almas sabe lo que todos hacen, y aun piensan, cosa que no sucede en las capitales populosas» (*El Imparcial*, 28). BURGOS es consciente del poder que el ejecutivo adquiere con el diseño de la división territorial y comprende los celos de las Diputaciones de ver mermado su poder frente a los jefes políticos y los subdelegados. Por eso, entiende que es el legislativo el que tiene que decidir y controlar la extensión del ejecutivo en el territorio. Distingue entre el mayor poder de las instituciones del ejecutivo, que basa en su permanencia, frente a las diputaciones, debido a lo efímero de su composición, a la vez que reconoce el mayor poder del jefe político sobre las diputaciones al carecer éstas de medios para oponerse al mismo.

En esas observaciones BURGOS adelanta las relaciones de sometimiento del poder local al periférico del Estado, que él deriva de la poca profesionalización existente en los ayuntamientos y diputaciones. A la vez nos muestra que la aparición de un nuevo poder en el territorio lo es a costa de los existentes, en este caso la débil Administración local.

Respecto a quiénes deben ocupar esos puestos, BURGOS optará enfáticamente por la meritocracia civil, rechazando otras opciones, como la militar, ya que no suelen «saber una palabra del gobierno de los pueblos, ni tener conocimiento alguno de los que son indispensables para hacer su ventura». La consecuencia de no respetarlo es el retroceso del «espíritu público, porque (repitámoslo por la milésima vez) éste no se fija sino por medio de beneficios, y éstos no los dispensan sino los que tienen los conocimientos necesarios, como para ponerlos en ejecución». En esto, como en tantas cosas, no fue siempre seguido.

En resumen, la unidad de mando es una consecuencia de la cadena de poder en el territorio y su implantación excede a los costes para llevarla a cabo. Dicha implantación corresponde al poder ejecutivo, aunque se es consciente de los celos y consecuencias que esto produce en los otros poderes territoriales, por lo que algún autor predica el control del legislativo del diseño territorial. La generalización del principio de ocupación del territorio para cada función conduce al quebranto de la unidad de mando. La existencia en el territorio de diversas jefaturas administrativas impide o menoscaba la consecución de dicha unidad. Lo que es especialmente cierto en el caso de los jefes de las dependencias de Hacienda hasta nuestros días. La aparición de un nuevo poder en el territorio lo es a costa de otros existentes, lo que en el caso de la Administración local ha sido muy perjudicial en nuestra historia. Por último, los titulares de esa unidad de mando deben poseer conocimientos específicos, lo que implica una reivindicación de la profesionalización de los jefes periféricos de la Administración.

5. Administración local

En el modelo de Administración liberal doctrinaria el poder se sitúa en el centro con una red de delegados que cubren todo el territorio. En este diseño la Administración local sólo posee un papel subordinado a la estatal. Precisamente el que exista una llamada Administración periférica impide el desarrollo de la local, que siempre tendrá carácter vicario, al menos de hecho, hasta 1978-1985.

Javier de BURGOS, en el apartado 25 de su conocida *Instrucción para Gobierno de los Subdelegados de Fomento*, dictada en 1833, señala que los jefes inmediatos de los alcaldes son los subdelegados, siendo los ayuntamientos sus cooperadores natos (1833). Más adelante, en sus *Ideas de Administración* no deja lugar a dudas cuando se refiere a los principios por los que deben regirse las Diputaciones: «1. El carácter de las Diputaciones Provinciales, instituidas sólo para promover la prosperidad material, es exclusivamente económico y administrativo. Por consiguiente, la ley no debe conferirles atribuciones que puedan convertirlas en instrumentos de pasiones políticas. [...] 16. La garantía sería, sin embargo, ilusoria si el poder supremo no tuviese medios de obligar a las Diputaciones a no traspasar el límite previamente fijado a su acción. El Gobierno debe, por consiguiente, poseerlos» (BURGOS, 1978: 163-165).

La Administración local es para los liberales españoles doctrinarios un apoyo para el gobierno político de las provincias. Así encontramos en la voz «ayuntamiento» de la *Enciclopedia española de derecho y administración... Tomo V*, 1852, pp. 191 —que puede ser atribuido con toda probabilidad a SÁINZ DE ANDINO— la siguiente definición: «El gobierno, por consiguiente, de la municipalidad confiado a los ayuntamientos bajo una u otra combinación, es el complemento del sistema general de la administración del Estado [...] En nuestra opinión, la que sostiene la existencia de este poder municipal separado del poder único que en el Estado reconocemos, es insostenible en la esfera de los principios de la ciencia del gobierno».

COLMEIRO insiste en 1850: «Los Ayuntamientos no tienen, no deben tener una acción tan independiente, sino subordinada unas veces a la autoridad y otras á la vigilancia de la administración superior» (COLMEIRO, 1995: 242-243). Este mismo autor plantea una posición más elaborada en la misma línea unos años más tarde: «Los intereses provinciales y los municipales son distintos, y distintas deben ser las autoridades que los promueven y ordenan, cada una dentro de los límites de su propia competencia. La Ley los determina, dando a la provincia y al municipio aquello que según la naturaleza de una y otra comunidad les pertenece, y el Gobierno, en quien reside el poder ejecutivo, vigila y modera la acción de estas corporaciones populares con igual derecho» (COLMEIRO, 1870: 128).

OLIVÁN resumirá la posición sobre la provincia al afirmar que «la ejecución debe estar siempre a cargo de la Administración activa, o sea del gobernador responsable, pues que las corporaciones no son propias para operaciones activas» (OLIVÁN, 1954: 149). Esto conduce a la dependencia del gobernador y a la inexistencia de una Administración provincial propiamente dicha al realizar sus funciones la delegación o delegaciones de la Administración central en la provincia.

El propio OLIVÁN dictará los siguientes principios jurídico-organizativos sobre la Administración local que son la síntesis del ideario doctrinario:

1. A la Administración local «nunca conviene atribuirle funciones de ejecución».
2. La corporación administrativa provincial «no debe ejercer autoridad sobre las corporaciones locales», ya que esto es propio de la Administración general, «la influencia y

censura que competen, tanto a la Diputación como al Ayuntamiento, son precisamente respecto del gobernador de la provincia a la primera y respecto al alcalde al segundo».

- «Y el tercer principio consistirá en que, aun cuando convenga dar latitud y fuerza a las disposiciones propias de los cuerpos populados administrativos, es necesaria en ciertas ocasiones la autorización de la Administración superior para imprimirles el carácter ejecutivo» (OLIVÁN, 1954: 261-262).

En los principios anteriores se regulan no sólo las relaciones jurídicas entre la Administración local y la central o general —nótese ya su denominación y contraposición a la otra—, sino también las intergubernamentales: las funciones de ejecución, frente a las puramente administrativas o menores, corresponden a la general; la relación entre la Administración provincial y la municipal descansa en la figura del gobernador; y determinadas actuaciones administrativas están sujetas a la autoridad de la Administración superior, que no es otra que la general, bien directamente o a través de sus delegados en el territorio.

Queda la cuestión de la conexión entre la Administración general y la municipal, una vez que la provincial se encuentra claramente subordinada al gobernador. El mismo OLIVÁN plantea el problema: «La Administración general necesita en cada población un agente responsable, y como tal nombrado por ella. La Administración local necesita también un encargado de su dirección y manejo, elegido por el vecindario interesado» (OLIVÁN, 1954: 152-153). La forma de compatibilizar estas dos necesidades será mediante la designación del alcalde por la Administración general de entre los concejales elegidos. Esto no significará dependencia total en el quehacer de los alcaldes respecto del gobernador, sino que, en la concepción de BURGOS, serán «absolutamente independientes del jefe político, del cual no dependen sino en lo que tiene relación con sus funciones administrativas». BURGOS complera esta dependencia en *Ideas de Administración*: «El Alcalde, en su calidad de agente de la Administración Local, ejerce en su común todas las funciones de la autoridad administrativa, bajo la dependencia inmediata del jefe de la Administración provincial, mientras no se establezcan jefes de distrito» (BURGOS, 1978, 112).

La figura del alcalde tiene una riqueza de matices superior a la que pudiera parecer a primera vista. No es simplemente una figura subordinada al gobernador, sino que posee un ámbito representativo del municipio. El engarce de esta doble naturaleza —agente del poder del Estado y representante máximo del municipio— será la cuestión central de la autonomía local durante más de siglo y medio en nuestro país y el eje de agrios, incluso violentos, enfrentamientos entre los defensores de la libertad municipal y los precursores de un orden central e igualitario en todo el territorio. La solución que da el liberalismo doctrinario es mantener que el alcalde tiene su propio ámbito de actuación aunque sus funciones administrativas se encuentran sometidas a la autoridad de su superior el gobernador.

El difícil límite entre la unidad de acción y la representación municipal encuentra una de sus soluciones durante el ministerio de Burgos, mediante la Real Orden de 12 de febrero de 1834, por la que se determina que los subdelegados no presidan las corporaciones locales. Por Real Orden de 24 de marzo de 1834 (GM de 29) se delimitan las competencias entre el Cortegidot de Madrid y el Subdelegado de la misma plaza, limitando la autoridad del primero «al ejercicio de las atribuciones puramente municipales y administrativas de la capital y su radio, cometiéndose todas las demás de otra naturaleza que hasta el día le hayan estado anejas, a las autoridades o corporaciones directivas, provinciales y judiciales, á quienes deba corresponder su desempeño».

La separación formal entre ambas autoridades no soluciona completamente el sistema de relación, lo que supone para OLIVÁN que «habrá la Administración central de estar revestida de las necesarias facultades para obligar, lo mismo a los alcaldes que a los Ayuntamientos, a encajarse en el círculo de sus respectivas funciones y a llenarlas según las leyes, suspendiendo, en caso necesario, a unos y otros: el rey podrá deponer a los alcaldes y a sus tenientes, y disolver los Ayuntamientos, sin perjuicio de la acción de los Tribunales, cuando a ello hubiere lugar» (OLIVÁN, 1954: 157). Por lo que la solución formal de la separación va acompañada de un fuerte sometimiento tutelar en el que domina el interés general interpretado por la Administración central o general sobre el local. De ahí que el alcalde sea principalmente apoyo para el gobierno político de las provincias, como se encargará SÁINZ DE ANDINO de resumir en el contenido de la voz «ayuntamiento» referida anteriormente: «El gobierno, por consiguiente, de la municipalidad confiado a los ayuntamientos bajo una u otra combinación, es el complemento del sistema general de la administración del Estado», y que en su opinión mantener que el poder municipal debe estar separado del Estado «es insostenible en la esfera de los principios de la ciencia del gobierno».

En fin, COLMEIRO concluirá: «El carácter, pues, de los Ayuntamientos en nuestros días, es esencialmente administrativo: sus facultades políticas espiraron desde que han cesado de combatir con la turbulenta nobleza ó el despotismo teal [...] Empeñarse en defender la necesidad o la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal, sería un delirio tan grande, como sostener que entre las instituciones políticas y administrativas no debe haber consonancia, o negar que el tiempo ha corrido y que la sociedad ha cambiado» (COLMEIRO, 1995: 242). De esta manera liga el sometimiento de lo municipal y de su representación a la idea de modernidad que representa el centralismo, al contraponerlo al Antiguo Régimen y a sus privilegios. Esta antítesis está presente en las percepciones actuales de los ciudadanos al relacionarse con la Administración, aunque es evidente que en los últimos años se ha visto acompañada de las percepciones de libertad y autonomía. Sin embargo, el peso de los valores de la centralización vinculada al progreso y a la igualdad pesa mucho, quizá más.

Si la esfera municipal se encuentra subordinada, cuando no incluida en la esfera central, apenas existe espacio, y para algunos autores justificación, para el espacio provincial. Éste presenta perfiles borrosos con la demarcación ordinaria que usa la Administración general para ocupar el territorio, para situar en él a su delegado político y para prestar directamente servicios a través de los otros delegados ministeriales. Los primeros autores entienden prontamente la innecesidad de la institución provincial al optar claramente por la prestación directa de la Administración general del Estado. BURGOS cuestiona la importancia del papel de las Diputaciones aunque no se atreve a rechazar su existencia, debido a su constitucionalización en 1812 y por tanto en el trienio liberal, que es donde establece los fundamentos de su teoría administrativa. De la misma opinión será años más tarde SÁINZ DE ANDINO: «Pero en rigor y tales como estas corporaciones se hallan establecidas en la actualidad no debemos empeñarnos demasiado en la cuestión, pues en efecto, han perdido gran parte de su importancia y no pueden ofrecer grandes obstáculos á la administración activa, ni estorbar su marcha libre, uniforme y desembarazada» (SÁINZ DE ANDINO, 1852, 552). Han pasado cuarenta años desde la promulgación de la Constitución de Cádiz, más de treinta desde su restablecimiento y demasiados hechos en el mundo político y administrativo de la época para que las Diputaciones hayan podido institucionalizarse, de ahí que la afirmación de SÁINZ DE ANDINO sea una consecuencia —querida por los doctrinarios— que lastimará definitivamente esta institución. En el comentario del autor se observa la contraposición entre la uniformidad de la «administración activa» o prestadora de bienes y servicios frente a la fragmentación derivada de numerosas Diputaciones, algo inadmisibles para el modelo de Estado que quieren los doctrinarios.

Otra forma de ver lo anterior es entender que el modelo de ocupación activa del territorio por los delegados del poder central niega suficientes medios a las Diputaciones. Esta idea se puede detectar en el COLMEIRO de 1870: «Los intereses provinciales y los municipales son distintos, y distintas deben ser las autoridades que los promueven y ordenan, cada una dentro de los límites de su propia competencia. La Ley los determina, dando a la provincia y al municipio aquello que según la naturaleza de una y otra comunidad les pertenece, y el Gobierno, en quien reside el poder ejecutivo, vigila y modera la acción de estas corporaciones populares con igual derecho» (COLMEIRO, 1870: 128).

Se cierra, de esta manera, el pensamiento liberal doctrinario sobre la distribución del poder que comenzó con BURGOS en el trienio liberal y que conduce a un modelo de organización territorial basado en el principio-valor de centralización. Su pieza clave es el delegado gubernativo en el territorio, que es apoyado en sus funciones por la Administración local, que, a su vez, se encuentra sometida a él. El modelo liberal doctrinario será el dominante hasta nuestros días. Los breves períodos en los que triunfa la postura defensora de mayor autonomía local serán breves e insuficientes para que arraiguen los principios contrarios. Por ello se puede afirmar que nuestra cultura administrativa territorial se fundamenta en buena parte en los principios hasta aquí expuestos y que su confrontación con sus contrapuestos la reforzó, siendo la opción triunfante hasta nuestra vigente Constitución. De esta manera, el estudio de la teoría del poder y del territorio en los pensadores que formaron la Administración y buena parte de las instituciones del Estado contemporáneo aporta el sustrato imprescindible para entender nuestra realidad y las claves para su necesaria transformación.

III. LA NECESIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Descentralización, funciones y territorio

La extensión de los fines de la Administración y su fragmentación en aparatos especializados ha conducido a una singular concepción del poder en el espacio. La unidad de acción se ve alterada con la aparición de la universalidad de fines —conceptualmente desarrollada en el último pensamiento ilustrado— y la consiguiente especialización funcional. Aparecen los organismos autónomos de la Administración General del Estado relacionados con ella por el vínculo de la tutela. Éste no hace si no encubrir, por un lado, una verdadera autonomía alcanzada por diversas razones, y, por otro, la necesaria integración formal en la estructura política y de fines de la Administración General del Estado para no vulnerar el principio clave de vertebración de éste. El Estado Social o de Bienestar posibilita la generalización de los entes descentralizados y rompe la distinción real entre Administración territorial y funcional, ya que ésta pasa a ocupar profusamente el territorio con delegaciones análogas a las de las organizaciones centrales de los ministerios. Además, esta solución se generaliza en las Administraciones territoriales de suficiente volumen orgánico. Así, el Estado de Bienestar se llena con la llamada Administración insitucional e incluso con delegaciones de sociedades públicas (ARENILLA, 1991: 131 y ss.). La ocupación del territorio por los organismos autónomos y otros entes no es sino el desarrollo del modelo de Administración del XIX. Éste se fundamentaba en hacer llegar la acción del poder central a todo el territorio.

Una conclusión que cabe extraer de la evolución de los sistemas centralistas tradicionales es que las organizaciones de base territorial cuando incrementan su volumen o funciones, y tienen un grado suficiente de madurez, crean organizaciones específicas o descentralizadas. La descentralización puede responder a razones de elusión de controles, especialmente de carácter

financiero y de personal. Esta razón suele ir acompañada de una no habitualmente demostrada: la mayor eficacia en la gestión. Al parecer, el cambio de denominación de las organizaciones surte efectos inmediatos en la eficacia y en la agilidad administrativa.

Otra razón de la creación de entes descentralizados suele ser la de que un determinado colectivo con poder en el Estado y el aparato administrativo hayan logrado su institucionalización mediante el otorgamiento de un ámbito de poder específico, sustrayéndose a los procedimientos generales. Este fenómeno, que hasta hace poco era exclusivo del Estado, comienza a derectarse en España en las Administraciones autonómicas y locales (ARENILLA, 1994a). Además, la forma en la que esto se produce suele ser muy variada, llegándose a producir un diseño orgánico, funcional y procedimental específico para cada caso, lo cual es perfectamente coherente con la singularidad que se reclamaba frente a la organización común.

Otra conclusión que cabe extraer de lo anterior es que la necesidad de ocupar el territorio afecta tanto a los entes de base territorial como a los funcionales. Por eso se puede afirmar que todo organismo público prestador de servicios al ciudadano necesita normalmente implantarse de una manera completa en su ámbito territorial de dominio. O, al menos, así sucede en nuestro país. Sin embargo, esto no es una necesidad, ya que se puede utilizar el aparato de otras organizaciones para que presten los fines propios. Éste sería el caso de la Comisión Europea, que tiene limitada su expansión administrativa fuera de los órganos centrales y que a través del ejercicio del principio de subsidiariedad utiliza una gran variedad de organismos, no todos estrictamente públicos, para cumplir sus fines en los países de la Unión. No obstante, como se verá, en los últimos años han proliferado sus organismos específicos con sede cada uno de ellos en un país de la Unión, aunque éstos no han creado, de momento, sedes propias en los otros países.

2. La legitimidad de la descentralización y algunos de sus déficit

El principal problema de la descentralización funcional es la pérdida de transparencia, lo que lleva a la dificultad de seguir el vínculo de legitimidad que une al ciudadano con la prestación del servicio. Esta dificultad se agrava con el hecho de que en los entes descentralizados suelen establecerse órganos de participación de corte neocorporativo que priman unos intereses específicos —los institucionalizados por el ente— frente al interés general. Ésta suele ser otra razón en la creación de los organismos específicos: la presión de determinados grupos de interés por conseguir un interlocutor propio con el que sobrerrepresentar su interés particular, separándose de los procedimientos de participación o negociación generales (ARENILLA, 1994b:380). El resultado puede ser la desvinculación del ciudadano de determinadas políticas públicas.

Se puede afirmar que la capacidad de presión de un interés grupal sobre un poder territorial es directamente proporcional a la distancia del centro de toma de decisiones que afectan a dicho interés. La consecuencia es la heterogeneidad de fines y una alianza simbiótica entre burócratas y dirigentes de los grupos de interés que concluye en la exigencia de autoconservación, o el mantenimiento del poder, relegando el servicio al interés general. La paradoja es que este resultado conculca una de las razones que justifica crear entes descentralizados: la eficacia. En fin, se puede concluir que la tensión entre eficacia y legitimidad es un dilema falso, ya que ésta es la que justifica la actuación del poder público y es la que hace posible que los ciudadanos renegun una participación y un control directo sobre la actividad administrativa, sobre la participación de los intereses organizados (D'AMICO, 1992: 285). El dilema es realmente inexistente puesto que la acción pública precisa de legitimidad institucional y es la que otorga sus rendimientos (BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 60 y ss.).

En otras ocasiones la creación de un organismo descentralizado puede obedecer a razones de relevancia política. La importancia social o política concedida a una materia puede llevar a su elevación de rango administrativo-político o incluso a su segregación de la Administración indiferenciada. En la decisión pueden pesar argumentos de tipo mimético o de moda, es decir, de seguimiento de lo que han hecho otros poderes. Las razones de relevancia política suelen acompañar a las otras causas señaladas.

Si los entes llamados territoriales colisionan en el espacio al competir todos ellos por su ocupación, lo mismo sucede con los funcionales. En algunas materias de nuevo desarrollo como las culturales, medioambientales, urbanísticas, de vivienda o de promoción del desarrollo económico no es extraño observar, no ya la habitual coincidencia de materias y de tareas entre Administraciones, sino la concurrencia de organismos de similar naturaleza que prestan esas tareas. La justificación de eficacia en cada Administración deviene en ineficacia en relación con los otros poderes que concurren en el territorio. Esto sucede cuando lo que realmente se está primando es la ocupación del territorio y no la prestación eficiente de servicios al ciudadano, que de esta manera se siente reiteradamente el objeto de deseo de numerosos organismos para presarle los mismos beneficios o similares.

La carencia de un aparato territorial genera un dilema entre el déficit democrático y el de ejecución. El poder político ha sentido la necesidad de hacerse presente en todo el territorio con un doble fin: vertebrar el territorio y la sociedad y prestar servicios a los ciudadanos. Ambos fines son en realidad dos aspectos de la legitimación del poder frente a los ciudadanos. Prestando servicios y garantizando la seguridad interior se logra la integración del Estado. La solución encontrada por los modelos centralistas es realizar ambas funciones a través de un aparato propio. Sin embargo, no todos los Estados precisan de una ocupación del territorio para producir servicios, al poderse realizar normalmente a través de entes interpuestos de carácter territorial. Éste es el caso comentado de la Comisión Europea, pero también lo encontramos en sistemas federales o complejos avanzados. La legitimidad del Estado —o de una institución— no descansa en estos casos en la prestación directa, sino en el logro de la vertebración a través de sistemas más complejos basados en la lealtad institucional y en las facultades otorgadas al centro para lograr la cohesión estatal, apoyándose para ello en la participación en la formación de la voluntad del Estado.

La utilización de aparatos propios en el territorio para prestar servicios significa una administrativización de los mismos en el sentido que se pasa a explicar. La creación de largas cadenas territoriales de carácter jerárquico de prestación de servicios dificulta la transparencia del proceso prestacional y deja las decisiones de ejecución en el ámbito administrativo, a veces de jefes de escaso rango. Este hecho se agrava cuando la prestación de servicios se encomienda a organizaciones autónomas pero con presencia generalizada en el territorio. Esto puede suponer el alejamiento entre las necesidades sociales y ciudadanas y el proceso decisonal, generando un déficit democrático, que se produce por la separación extrema entre el ciudadano y la acción de sus representantes políticos directos. Se ocasiona, así, una delegación de poder político en los funcionarios más allá de lo previsto en el diseño de relaciones entre política y Administración. Este fenómeno es claramente percibido por los grupos de interés que presionan para institucionalizar su interés llegando a relaciones clientelares con los burócratas. El proceso descrito genera, por otra parte, el efecto de adecuar la acción pública a las necesidades de los ciudadanos organizados, a la vez que hace descender el nivel de decisión. Todo ello es perfectamente aceptable si lo que se pretende es la descentralización de la decisión y la incorporación a ella de determinados grupos, aunque este efecto no suele ser el buscado inicialmente, y sí otros englobados en el genérico de la eficacia.

En la otra cara de la moneda encontramos que la superación de este déficit democrático, mediante la utilización, para la realización de los fines de un ente, de los aparatos de otros entes territoriales, puede producir un déficit de ejecución. Esta solución exige establecer un mínimo común denominador de actuación para los entes territoriales colaboradores. Ganar en cercanía entre la implementación —puesto que la decisión se la reserva el centro correspondiente— y la prestación puede producir disparidad de ejecuciones y, en ocasiones, desviación de los fines señalados. Es evidente que este riesgo existe junto con una posible falta de agilidad, pero también se produce un claro ahorro de medios.

La opción entre el déficit democrático y el de eficacia oculta el conflicto entre los valores centralistas y los de autonomía o de subsidiariedad. En muchas ocasiones, debido a la tradición cultural política y administrativa, buscamos soluciones a necesidades nuevas con instrumentos viejos, como los organismos especializados. Y los problemas no se refieren a la prestación de servicios, sino a su legitimidad, y ésta se cimienta hoy en día en la transparencia y en la eficacia como dos principios indisolubles y no alternativos (BAÑÓN y CARRILLO, 1997: 74). Por eso los esfuerzos deben ir encaminados a hacerlos compatibles, no para lograr la coherencia metodológica, sino para lograr satisfacer las necesidades reales del ciudadano.

El Parlamento Europeo (PE) a través de las Resoluciones A3-0416/92 y A3-0414/92 (DOCE de 15.2.93) se ha pronunciado sobre los aspectos financieros de la proliferación de organismos específicos, sobre la creación y funcionamiento de agencias y organismos especializados. El PE duda de la oportunidad de que la Comisión afronte las nuevas situaciones mediante este tipo de entes autónomos. Entiende que los objetivos de los órganos descentralizados son muy importantes, pero que esto no justifica que se realice a través de agencias específicas o autónomas. En cualquier caso, cree necesario que la Comisión cree normas y criterios generales que sirvan de orientación también para su evaluación. El PE considera que la delegación de tareas específicas no implica una transferencia de responsabilidades a los organismos y agencias, por lo que sólo debe afectar a ciertos ámbitos específicos claramente delimitados en los que la descentralización de poderes se imponga por razones de flexibilidad y de eficacia, sin olvidar que la institución ejecutiva debe mantener la plena responsabilidad política. Esto lleva al PE a solicitar participar en la decisión de la delegación de tareas del Consejo. Por lo que respecta a los presupuestos, constata que la Comisión no ha realizado una evaluación de las consecuencias financieras de la creación y funcionamiento de las agencias y organismos afines. Por todo ello pide que los ingresos y gastos de los organismos específicos deben figurar en el proyecto de presupuestos de las Comunidades, como forma de control político primario sobre la voluntad de la Comisión o el Consejo.

El PE plantea una posible duplicación a escala europea y estatal de los organismos específicos existentes, por lo que su creación debe subordinarse al criterio de subsidiariedad en su sentido amplio y a la constatación de su necesidad de acuerdo con criterios verificables. Por eso, no basta invocar la necesidad, sino que ésta ha de justificarse, especialmente desde el prisma de la subsidiariedad; de otro modo la eficacia que se predica en la necesidad de creación de un organismo queda claramente anulada. Esto es más cierto, si cabe, al constatar que no se examina la cuestión de la eficacia respecto de los costes en la creación de los entes ni en su planificación a largo y medio plazo.

El caso español, diferenciado notablemente de los sistemas federales por su cultura y tradición, precisa de un replanteamiento de la prestación de los servicios en el territorio. A esto responden los principios inspiradores de la Administración Única y del Pacto Local, fuertemente asentados en el de subsidiariedad.

Parece lógico que se tema por la vertebración del Estado cuando se proviene de una cultura largamente centralista que basa la unidad territorial en la existencia de una fuerte Administración periférica. El reparto de las fases de las políticas públicas entre los diversos poderes territoriales, el establecimiento de mecanismos eficaces de participación en la formación de la voluntad del Estado, como las Conferencias sectoriales, la conversión del Senado en auténtica Cámara territorial y el fortalecimiento de las organizaciones sociales deberían bastar para que esa vertebración se lograra. Aunque nuestra cultura nos señala claramente la necesidad de ocupar directamente el territorio, el Estado de las Autonomías está mucho más próximo a la idea de subsidiariedad y de lealtad institucional que de planteamientos neocentralistas como los que a veces se pueden justificar en la situación actual.

Lo anterior se puede resumir en lo siguiente: los fenómenos de la extensión y de la fragmentación administrativa hacen que la unidad de acción del Estado se fraccione, incluso en sistemas centralistas o unitarios. La aparición de aparatos especializados del centro hace que éstos salven su autonomía real bajo el artificio de la tutela, aunque no logra evitar en la mayor parte de los casos la posesión de fines propios. Estos entes, normalmente prestacionales, ocupan todo el territorio asignado, no distinguiéndose de los llamados entes territoriales. Además, las autoridades delegadas generales en el territorio —directores provinciales de la AGE o equivalentes de las Comunidades Autónomas— no ejercen una jerarquía efectiva sobre los delegados de los entes existentes en su ámbito. El efecto de todo lo anterior es la falta de transparencia, que puede definirse como la posibilidad que tiene un ciudadano de reconstruir el camino de responsabilidad política entre él y sus representantes políticos; esta situación se agrava por el hecho de que ese tipo de entes van acompañados de fenómenos clientelares o neocorporativos, que a veces son la causa de su aparición. Esta falta de transparencia genera una delegación de poder político en los funcionarios de intensidad superior a lo previsto con carácter general. La otra cara de la falta de transparencia es el déficit de ejecución que lleva a los poderes territoriales a crear una red de delegaciones propia y a no prestar sus servicios a través de otros entes territoriales de ámbito menor. Sin embargo, ese dilema entre transparencia y eficacia es falso, ya que ambos son necesarios para legitimar la acción del poder público ante los ciudadanos.

3. Descentralización y redefinición del centro

La fragmentación territorial del poder produce una competición por lograr la influencia en el centro decisonal. Las estrategias pueden ser de dos tipos, bien políticas o bien administrativas, aunque éstas lo son por el procedimiento y el ámbito y no por sus consecuencias, que son claramente políticas. Comenzando por las últimas y tomando como ejemplo de nuevo la Unión Europea, la comitología ha supuesto la delegación de potestades políticas formalmente predecisionales al mundo de los burócratas y de los grupos europeos de interés, lo que ha hecho que sean los comités el objetivo de los numerosos intereses regulados por la Comisión y el Consejo y, por tanto, el campo de batalla por la influencia en el proceso decisonal europeo. Entre los burócratas hay que destacar a los expertos de los Estados miembros, enviados por sus respectivos países a la Comisión y con estatuto similar al de los eurócratas —en especial, su independencia de cualquier país.

La realidad actual muestra que la presencia de expertos en la Comisión y en los grupos de trabajo mantiene una alta dependencia de sus gobiernos de origen. Esta situación beneficia especialmente a Alemania y Francia, origen de una buena parte de esos expertos, al no respetarse el criterio del equilibrio geográfico. Se prima, de esta manera, al poder ejecutivo, y a determinados territorios en particular, sobre el representativo, lo que genera y ayuda a explicar la desconfianza

sobre la legitimidad de las decisiones europeas. Se puede decir que los Estados en la Unión Europea (UE) han encontrado una fórmula de adaptación a la necesidad de dotar de un marco formalmente legítimo a lo que es cada vez más evidente, es decir, que una gran parte de las decisiones que afectan a sus políticas y a sus ciudadanos se adoptan fuera de sus fronteras. De la realidad mostrada cabe concluir en la existencia de competencia entre los diversos territorios que conforman una institución —Estado o supraestatal— por ocupar exclusiva o mayoritariamente el centro decisonal.

En un sentido inverso al descrito, y siguiendo en el ámbito de la UE, la Comisión despliega una serie de estrategias tendentes a la relación directa con los grupos de interés y con las entidades subnacionales. Se produce una tensión entre éstas que quieren establecer canales formales e informales de comunicación y los Gobiernos nacionales que intentan mantener su posición de canceleros ante la UE (CASSESE, CANANEIA, 1991: 77). La Comisión trata de resolver su déficit de ejecución incurriendo en el «olvido» de que los procesos en la UE se legitiman en los Estados, y más concretamente en sus Gobiernos. Pero es evidente que, además, la Comisión necesita aliados para ejecutar sus políticas y para avanzar en la construcción de los valores y principios europeos, tan limitados en su desarrollo, por la regla de la unanimidad entre los Estados miembros. La contraprestación que obtienen los entes subnacionales es influencia en el centro decisonal sin tener que pasar obligatoriamente por el Estado, aunque la formalización posterior requiera en la mayor parte de los casos ese trámite.

Un instrumento fundamental de relación entre entes que tienen a otro interpuestos —regiones y Comisión Europea, municipios y Administración General del Estado (AGE)— es el presupuesto al que hay que añadir las relaciones fiscales (AGRANOFF, 1997: 132 y ss.). Bajo la cooperación por conseguir mutuamente sus fines se establecen relaciones impropias pero formalizadas en los convenios o convocatorias de subvención correspondiente. El efecto es el de evitar a la autoridad coordinadora o responsable territorialmente, además de lograr una presencia propia del ente mayor en el territorio; presencia que en algunos casos no le correspondería por la vía del juego de competencias.

Las estrategias políticas descansan esencialmente en el juego de los partidos políticos, aunque no sólo en ellos. La existencia de un partido de ámbito subestatal puede propiciar la alianza con una formación política estatal, de tal forma que ésta no se presente con sus siglas en el ámbito territorial del partido subestatal dejando a éste la representación de aquél en el territorio, tras los oportunos acuerdos sobre los comités ejecutivos y las listas electorales. El partido subestatal consigue poder decisonal en el centro y el estatal consigue un posible mayor número de representantes en el Parlamento estatal en defecto de otras formaciones con las que concurrían en el ámbito objeto de acuerdo. De los acuerdos se pueden deducir en algunos casos la presencia, llegado el caso, en el Gobierno.

Otra posibilidad es que un partido subestatal tenga la representación necesaria en el Parlamento estatal para hacer posible la gobernabilidad, lo que puede realizarse mediante apoyo parlamentario exclusivamente o pasando también a formar parte del Gobierno. En ambos casos la influencia conseguida en el centro suele ser muy importante y conlleva la inclusión privilegiada en las decisiones sobre la vertebración territorial del Estado. Cuando lo anterior se produce los efectos son contradictorios: por un lado, se puede percibir un exceso de influencia de un determinado territorio, o varios, en defecto del resto o de algunos; por otro, se logra una mayor integración del territorio en el Estado. No hay que olvidar que la existencia en un territorio de un partido subestatal, normalmente de contenido nacionalista, obedece normalmente a una elevada institucionalización singular de dicho ámbito, lo que es más cierto cuando dicho partido gobierna en ese territorio.

La descentralización política y los fenómenos descritos no presentan una contradicción, sino que son facetas simultáneas de la vertebración del Estado desde una perspectiva no centralista y sí participativa. Si en esta cultura la uniformidad, la jerarquía y el monocentrismo decisional son sus fundamentos vertebradores, en los modelos de descentralización política la cultura descansa sobre la diversidad, la autonomía, la participación y el pluricentrismo decisional. Ninguno de los dos modelos es mejor que el otro, sino que simplemente sirven para el mismo fin desde realidades y principios distintos. Ahora bien, la mezcla de principios de ambos modelos debe producirse en una etapa de transición, pero no parece lógico que puedan convivir durante mucho tiempo, so pena de perder lo que se trata de lograr con el cambio de modelo de vertebración del Estado y la sociedad: la integración y unidad política y social.

En definitiva, la fragmentación del poder en el territorio requiere de nuevas estrategias de redefinición del centro, no en el sentido de devolver a éste sus antiguos poderes, sino de componer de nuevo la vertebración estatal y la cohesión social. En esta línea aparecen estrategias del centro en el sentido de lograr alianzas informales con la periferia para ganar influencia o para asegurar la homogeneidad de resultados en todo el territorio, con lo que cuenta para ello con el instrumento presupuestario, lo que no siempre está justificado. Puede suceder que la presencia necesaria de los poderes territoriales en el centro esté desequilibrada entre ellos, produciéndose el fenómeno del agravio, lo que manifiesta las tensiones en el logro del equilibrio y la integración de todo Estado plural territorialmente.

IV. PARTICIPACIÓN Y TERRITORIO

1. El papel de los poderes territoriales en la inclusión en el interés general

La participación en el centro decisional es la meta de toda institución territorial, grupo político o social, además de los burocráticos. La UE, a través del CES, constata que las autoridades locales o regionales, así como las asociaciones sociales o económicas, tienen una influencia mínima en las orientaciones de la política europea y aun en la definición de los programas de desarrollo regional (CES, 1994, 2). Pero, claro es, si esto se puede proclamar de forma general no lo es respecto a una serie de grupos concretos o de instituciones políticas.

La participación en el poder público lo es normalmente en el seno de la Administración, por lo que se puede decir que aquella tiene sentido si se establece en ésta. La explicación no proviene de que la Administración sea superior a las otras instituciones del Estado, sino que a ella cumple el fin de lograr de manera efectiva su vertebración y la estructuración de la sociedad. Por eso se puede afirmar que el interés se afirma frente a la Administración; que dicho interés pretende satisfacerse en ella, aunque no necesariamente de una manera completa; que la Administración puede codeterminar la existencia de los propios grupos a través de su institucionalización o no y de su mantenimiento económico, con lo que ello supone de legitimidad social y política; y que la participación se realiza en diversas Administraciones, lo que implica una territorialización de los intereses y su adecuación al modelo político de reparto territorial del poder, a la vez supone que una clasificación de los grupos atendiendo a la ordenación política territorial lograda, sea ésta estatal, regional o local. De lo anterior se concluye que sólo determinados intereses y determinados grupos logran su institucionalización y que ésta es de diverso grado dependiendo del ámbito territorial que implique.

La institucionalización corre pareja con la inclusión. La participación tiene como objeto la inclusión del interés privado que un grupo o grupos representan, dentro del interés general. Corresponde a los integrantes del poder decidir sobre cada inclusión y las consecuentes exclu-

siones. La transcendencia de la inclusión desde el punto de vista territorial está relacionada con el ámbito espacial de cada poder, correspondiendo al centro la inclusión de intereses conformadores del interés general estatal, a la vez que la inclusión de los grupos que lo representan para todo el ámbito estatal. Cada poder territorial subestatal puede tener autonomía para decidir sobre intereses propios; pero la participación y la inclusión de los intereses y grupos de ámbito subestatal con transcendencia estatal es decidido en el centro y formalizado por él legalmente.

La inclusión de un interés privado en el interés general pasa porque aquél cumpla con la función de vertebrar el Estado y lograr la cohesión social, lo que se manifiesta en logro de la reducción del conflicto. En un momento dado las posiciones que integran el poder pueden resultar insuficientes para garantizar por sí mismas la consecución de esos objetivos básicos. Esto plantea la necesidad de incluir a otros intereses y posiciones que ayuden a garantizarlos y a elegir de entre sus representantes a los más adecuados.

Los requisitos básicos de la inclusión de los grupos setfan los siguientes: aceptación de los valores básicos del sistema político; una estructuración burocrática y territorial semejante, lo que implica una organización de los grupos de acuerdo con la organización espacial administrativa; y que el grupo sea capaz de cumplir lo acordado en todos los niveles internos y territoriales. La contraprestación para los grupos es la ocupación de forma preferente o exclusiva del territorio asignado. En algunos casos —el interés sindical, por ejemplo— la inclusión abarca a otros intereses diferentes del propio, bien porque otros no estén estructurados, bien porque su institucionalización conlleve una sobrerrepresentación de intereses y colectivos; éste sería el caso de la equiparación entre los intereses de los trabajadores y los de los ciudadanos.

La composición del poder, en resumen, debe garantizar la viabilidad de la acción política en sus fines conformadores. En el aspecto territorial debe asegurar la representación de los que sean capaces de transmitir y lograr la legitimidad de las decisiones tomadas en el centro. Además, implica que todos los territorios y sus grupos hegemónicos en ellos, si los hay, deben tener garantizada su presencia en el centro decisional con el fin de legitimar las políticas que para todo el territorio se adopten en él.

El efecto de la inclusión en el territorio está directamente relacionado con la estructuración del poder en el Estado y con la organización interna y territorial de los intereses. Así, si las instancias sectoriales de los grupos de interés se encuentran relegadas respecto de las confederales se producirá una mayor atención a los problemas de carácter general y territorial, pero si es al contrario se dará lugar a políticas contractuales (CES, 1994: 12). La configuración estructural de los poderes, su carácter federativo o no y su implantación inciden directamente en las políticas del centro: a más fragmentación predominan los intereses sectoriales sobre los pretendidamente generales.

A la vista de las consideraciones anteriores, el interés general parece una suma de fragmentos de intereses institucionalizados por los diversos poderes, lo que casa mal con la idea de unidad del Estado y de la estructuración de la sociedad. En efecto, la alianza entre intereses y poderes produce un variado y cambiante mosaico de situaciones y una inextricable red de relaciones y de intereses. Ésta es una realidad fácilmente constatable, pero también la es que no todas esas relaciones y redes tienen el mismo valor en la vertebración del Estado y en la estructuración social, no sólo por lo ya señalado del rango de esas relaciones, sino porque el interés general o estatal es superior a la suma de los diversos intereses publicados por los poderes territoriales (SCHMITTER, 1985: 51 y ss.) al no satisfacer éstos todas las necesidades de integración y de estructuración de la sociedad. Igualmente, existe un interés «estatal» distinto al del Gobierno, al de los poderes territoriales, al de los funcionarios y a los actores implicados en la conformación del interés general y en su concreción a través de las políticas públicas.

Es al Estado organización al que corresponde velar y articular la vertebración del Estado comunidad (BAENA, 1993: 195), la cohesión social y el cumplimiento del interés estatal o propiamente general. Debido a esto, posee poderes exclusivos y básicos en los sistemas complejos como el español. Su función no es la de un mero coordinador sino la de ser responsable de los fines del Estado, bien se realicen éstos por medios propios o a través de poderes territoriales o sociales. Por eso, el Estado debe poseer los instrumentos necesarios que garanticen la unidad y la reconducción de la diversidad de intereses a un interés estatal o general. Enfocar la cuestión de las relaciones intergubernamentales desde la perspectiva del reparto competencial entre los poderes territoriales impide atender al objeto esencial del Estado y convierte al Estado organización en un poder territorial más, lo que obviamente no es su esencia, o no debe serla. De ahí que haya que distinguir las reivindicaciones de mayor autonomía o competencias de las de que impliquen en su desarrollo final la vertebración de un territorio y la cohesión de su sociedad al margen del interés general. De otra manera, por la interpretación de los límites competenciales —realmente límites entre poderes— puede llegarse a romper la unidad del Estado y de la sociedad. La cuestión de la vertebración debe plantearse en términos de si la conformación del poder en el Estado resulta insuficiente para lograr dicha unidad y cuáles son las alternativas.

Verrebrar el Estado es compartir su poder. Para ello hay que establecer los mecanismos de participación y de circulación de información entre el centro y los entes territoriales, a la vez que hay que constituir los foros formales en los que se estará presente, cada ente según su relevancia constitucional. La vertebración resulta dinámica por la necesidad de adaptarse a los cambios que generan los actores territoriales en sus relaciones intergubernamentales en contextos normalmente muy cambiantes. Esto no debe llevar a la conclusión de que la vertebración hay que regularla con normas que produzcan inmutabilidad o un horizonte cierto de cambios. Antes bien, la pervivencia de la vertebración y su fundamento se encuentran en la constante adaptación de los actores a los fenómenos cambiantes. La vertebración del Estado debe producir cauces de entendimiento y de diálogo que reconduzcan las necesarias discrepancias y tensiones a relaciones y foros predefinidos. Lo contrario sería tanto como tratar de controlar y predeterminar el entorno en el que actúan las organizaciones territoriales.

Por tanto, las estrategias de los grupos de interés y de los poderes territoriales subestatales se dirigen a ganar influencia mediante la participación en el centro decisonal. Por lo que respecta a los grupos, esto se produce a través de la inclusión que actúa a manera de filtro de intereses y de grupos que los representan. Su relación con el reparto territorial hace que aparezca una cadena jerárquica desde el centro hasta los entes de ámbito menor, de tal forma que los grupos que consigan la inclusión en el centro tienen garantizada normalmente su institucionalización en ámbitos menores. En cualquier caso, la inclusión de los intereses y grupos está condicionada por que los mismos logren la vertebración territorial y la cohesión social. No se debe deducir de lo anterior que la división política del poder suponga la fragmentación del Estado, aunque pueda parecerlo desde una óptica tradicional o centralista. La nueva vertebración descansa en un Estado organización fuerte, responsable último de dicha vertebración, poseedor de una serie de instrumentos cohesionadores en los que participen los poderes territoriales. En esto estriba la esencia última de su legitimidad, y no en el reparto competencial.

2. Diseño orgánico y participación

La relación entre el reparto de poder y la participación tiene consecuencias distintas según se trate en el interior de la Administración o en las relaciones intergubernamentales. Antes se ha tratado la relación existente entre la creación de entes descentralizados y los grupos de interés.

Esa misma relación se establece también en la creación de órganos indiferenciados, e incluso en la propia creación de entes territoriales.

Cada grupo trata de tener interlocutores en la Administración del máximo rango posible, ya que esto implica la relevancia política del interés concreto. De la misma manera, la relevancia de un interés —realmente de los grupos que lo representan— puede medirse por el interlocutor político-administrativo máximo que tenga. De ahí que exista una presión constante en la organización para elevar el rango de determinados órganos, produciéndose así una clara alianza entre los intereses grupales y los burocráticos.

En el aspecto territorial, los grupos exigirán un interlocutor suficiente con el que llegar a acuerdos y esto supone que dicho interlocutor debe tener poder suficiente para cerrar compromisos. Ésta es una de las razones que explican la presencia del poder en el territorio, además de que los ciudadanos perciban directamente a la institución prestadora de los servicios. De esta manera, la eficacia de la inclusión de un interés particular está ligada a cómo se organiza un interés administrativamente.

Una norma con rango de ley puede publicar un interés privado, creando un órgano de participación o incluso de negociación en el que estén representantes político-administrativos y del interés regulado. La ley puede establecer el rango del que preside el órgano de participación o negociación de un interés general, por ejemplo, Director General, aunque éste puede tener responsabilidad sobre diversos intereses; esto acarreará muy probablemente que los representantes del interés publicado exijan una Dirección General específica para su materia, lo que implica una lucha por un interlocutor en exclusiva. Encontramos ejemplos en los últimos años en materias como el consumo, el medio ambiente, los servicios sociales, etc. La ley ha otorgado relevancia a un interés, pero su delimitación efectiva corresponde al binomio Gobierno-Administración. Es claro que hay más intereses que órganos superiores en la Administración, pero también que el factor dimensión de una organización limita el nivel orgánico-político de los interlocutores.

Otro factor de distorsión entre la inclusión de un interés y la Administración es el hecho frecuente de que el rango de un interlocutor en una Administración puede ser distinto al de otra, y lo que en una de ellas puede estar incluido en una estructura orgánica y funcional determinada, en otra pueda presentar una estructura bien distinta. Lo cual no tendría mayor importancia si no fuera por lo ya comentado de que los grupos de interés se organizan en unas redes territoriales ajustándose al reparto espacial del poder. Se producen, así, asimetrías que conducen a la presión sobre los poderes correspondientes para evitar los agravios intergrupales e intergubernamentales, lo que constituye, a su vez, un factor expansivo organizativo. Otro efecto de esta situación se produce en los órganos de cooperación intergubernamental, donde se puede percibir de forma evidente lo expuesto, a través de la disparidad de denominaciones de los representantes de cada poder territorial en los mismos. Por ejemplo, en una conferencia sectorial de turismo, el responsable lo puede ser sólo de esta materia o acumular esta responsabilidad a otras como comercio, industria, cultura, etc. En algunos casos, y quizás a la larga en todos, puede acabar un interés homogeneizando su representación institucional una vez que dicho interés se haya consolidado, normalmente a partir del poder central.

Las tendencias anteriores nos llevan de nuevo a la cuestión ya planteada de la legitimidad de los grupos de interés. Por eso puede caber preguntarse si la acción de los grupos de presión no fomenta el reforzamiento de un poder tecnocrático, en lugar de un verdadero proceso democrático de integración política (CLAISSE, 1991: 96).

Desde una perspectiva intergubernamental, al centro corresponde el diseño del modelo de participación institucional: institucionaliza los intereses y los grupos con cobertura estatal, con lo que extiende el modelo a otros ámbitos, lo que sucede aun no teniendo competencias exclusivas o básicas, al actuar el efecto mimético —copiar lo que hacen otras organizaciones semejantes o mayores—, además del supletorio —no ejercer completamente el poder de diseño orgánico y funcional propios, sino dejar que se aplique el de las organizaciones mayores—, por renuncia. Con ambos efectos lo que se pretende es minimizar el coste político de la innovación, ya que ésta es cara en términos políticos, organizativos y, normalmente, económicos.

La participación de un interés no tiene el mismo efecto en un ámbito superior que en los inferiores. Se puede hablar de la existencia de una jerarquía comperencial de participación en un interés estatal que va desde el centro a la periferia, tanto en Administraciones como en grupos. Se produce una cadena de participación o negociación que permite que las cuestiones globales puedan irradiar del centro a toda la periferia, tanto por el efecto de los poderes exclusivos o básicos del poder central, como por el diseño de la inclusión de los grupos. Este efecto está ligado estrechamente con el reparto de las fases de las políticas públicas entre los poderes territoriales, correspondiendo al centro la decisión y a los entes de ámbito territorial menor la ejecución.

El efecto del reparto de las fases de las políticas públicas es distinto, no obstante, en los grupos o en las Administraciones. En los primeros se trata de un reparto más o menos jerárquico en el seno de una misma organización estructurada territorialmente. En el caso de las Administraciones públicas, se trata de organizaciones diferentes e independientes. Esta asimetría puede dificultar la traslación de las decisiones del centro a la periferia. La única solución es reforzar la capacidad de participación de ésta en el centro. La organización territorial de los grupos y su autonomía también puede implicar problemas en la irradiación, pero este fenómeno tiene que ver con la estructuración del poder interno de la organización. En algunos casos se puede ver acompañado de la distinta red de relaciones de un grupo en un territorio determinado, tanto con la Administración como con otros grupos.

De esta manera, cada grupo trata de conseguir la máxima interlocución institucional para su interés, lo que es un factor de expansión orgánica. Aunque la ley establezca la publicación de un interés, la inclusión concreta del mismo en la institución correspondiente es una decisión político-administrativa que tiene soluciones diferentes en cada caso. Esto produce una asimetría de la representación de un mismo interés en diversas Administraciones, tanto por el rango del interlocutor como por compartir o no el mismo con otros intereses. Uno de los efectos de todo ello es el refuerzo del poder tecnocrático. El efecto mimético y el supletorio acaban homogeneizando el diseño de los intereses en las Administraciones, en especial de los intereses consolidados en el centro. Por último, se puede hablar de la existencia de una jerarquía de negociación asimétrica entre grupos y Administraciones, que puede equilibrarse reforzando la participación de los poderes territoriales públicos en el centro negociador.

V. LOS NUEVOS VALORES DE RELACIÓN ENTRE PODER Y TERRITORIO EN LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

1. Los valores-fuerza territoriales del nuevo Estado

El Estado de las Autonomías representa el modelo político que nos dimos los españoles en 1978 para resolver los conflictos históricos y sociales de integración de España. Dicho modelo se encuentra en la actualidad vigente y en permanente evolución. Se fundamenta en una serie de

valores-fuerza nuevos y otros evolucionados o provenientes de los modelos anteriores de integración. Los nuevos valores hay que entenderlos enmarcados en nuestra evolución histórica, tal y como se exponía al principio de este capítulo.

a) Autonomía

La autonomía debe comprender el tener capacidad de gestión y la posibilidad de definir estrategias, objetivos y políticas. El primer aspecto no es tanto un elemento necesariamente dependiente del propio ente como de los entes mayores. Así, en el caso de la autonomía local, la carencia de capacidad de gestión, frecuentemente esgrimida por Comunidades Autónomas y la AGE para evitar trasposos competenciales, es en realidad una consecuencia de falta de medios económicos, personales y organizativos otorgados o propiciados por los poderes territoriales mayores.

La garantía de la autonomía no se encuentra en la ley, sino en los acuerdos políticos, ya que sobre el principio de autonomía se pretende articular política y socialmente el Estado. El principio se fundamenta en los valores de libertad, participación y eficiencia (ALBA, 1997: 18). Libertad para, incluso, equivocarse; participación en todas las decisiones que afecten a un ente; y eficiencia en la gestión de medios y en la articulación del Estado, lo que implica que una función la debe ejercer el ente más capacitado, con la reflexión hecha en el párrafo anterior a este respecto.

En un sentido más profundo, autonomía significa capacidad creativa, lo que implica poder elegir entre alternativas según opciones propias. También supone capacidad para la gestión de sus respectivos intereses. Este significado es de carácter expansivo y trasciende al propio ente para dinamizar a los otros poderes que inciden en el ámbito de intereses.

El aspecto de la financiación es uno de los esenciales de la autonomía, ya que los entes mayores deben garantizar la suficiencia financiera de los menores cuando aquéllos establecen actividades reguladoras (AGRANOFF, 1997: 135). Además de esta afirmación, hay que añadir que el establecimiento de obligaciones desde el centro hacia los otros entes debe tener en cuenta los efectos administrativos y financieros. Es decir, deben evaluarse las repercusiones antes de crear cargas a los niveles regionales y locales.

b) Diversidad territorial

La diversidad territorial es uno de los principales valores actuales. Se ocultó, e incluso se manipuló durante la dictadura franquista bajo la consigna de la uniformidad (ARENILLA, 1991: 98). Es el equivalente político, territorial y administrativo de la libertad y de la pluralidad social, ejes fundamentales del nuevo Estado. Se ha concretado en el logro de la autonomía regional para diecisiete territorios, además de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y la existencia de más de ocho mil entidades locales dotadas de autonomía.

La diversidad no se presenta en su estado puro y debe competir con la tradición uniformista de reconducción al centro, que está alimentada por el principio de solidaridad y de igualdad. El resultado es un mapa territorial poco diverso, análogo por escalones territoriales en sus instituciones políticas y administrativas, lo que arrojó un resultado de poca originalidad. No se trata de innovar por innovar, pero tampoco de aplicar sin más soluciones pensadas para realidades distintas. Ese alto grado de uniformidad no se deduce directamente de la Constitución, pero

ha sido el resultado de acuerdos políticos —en 1981 y en 1992 y el no escrito de 1996-1998— y criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. De esta manera, nos encontramos en una realidad reconocible a la luz de nuestra tradición, aunque resulta fuente de agravios para las fuerzas nacionalistas que constatan un grado elevado de homogeneidad política y competencial en el Estado. La propia cohesión social, política y territorial de España depende de que la tensión implícita en este tipo de agravios no derive a situaciones de ruptura. De ahí que los esfuerzos por integrar a esas fuerzas en la gobernabilidad del Estado sean imprescindibles.

La diversidad, al igual que la autonomía, tiene que luchar con su contrario, en especial la uniformidad. Ésta siempre es conveniente para el poder central, que trata de obligar a los entes relacionados a un mínimo común denominador y, así, eliminar factores diferenciales. El efecto es la dependencia y la pérdida de protagonismo de los entes subestatales. El fundamento de la diversidad debe basarse en que la igualdad no es uniformidad; en defender la percepción que tienen los ciudadanos de su territorio; y en la flexibilidad normativa, como plasmación formal de esta diversidad social, institucional y política.

Por último, la diversidad territorial ha propiciado la creación de unas clases políticas regionales y locales que contribuyen, entre otras razones, a la integración del Estado a través de la transmisión de las directrices centrales de las ejecutivas de los partidos. De nuevo escapan de este modelo los partidos nacionalistas, que deben ser reconducidos al modelo a través de la participación en la gobernabilidad.

c) Subsidiariedad

Este principio-valor es utilizado de forma polisémica y confusa en numerosas ocasiones, llegando incluso a definirse de forma opuesta. En su sentido filosófico significa que la acción pública no tiene sentido a menos que trate de satisfacer las necesidades de la gente. Su contenido se puede concretar en las siguientes notas (ARENILLA, 1998a: 14):

- La autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate.
- Debe garantizarse que las decisiones se adopten en el nivel más cercano posible al ciudadano, asegurando la eficacia y la transparencia de los poderes públicos.
- El Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir la acción de los ciudadanos y de los cuerpos intermedios.
- La autoridad superior debe demostrar que su acción es más eficaz que la del inferior.

El significado completo de subsidiariedad abarca no sólo, ni de forma más importante, contenidos de reparto competencial, sino, esencialmente, supone una filosofía sobre el ejercicio del poder en el ámbito público y en el privado. Sus principios son la transparencia, la eficacia y el respeto al ámbito de cada uno (LOUGHLIN, 1994: 42). Este significado lleva a considerar a la subsidiariedad como un principio de vertebración social y político, desde el individuo hasta el nivel político-territorial más amplio. Obliga a los entes mayores a demostrar su competencia sobre una materia sobre la que haya duda sobre su asignación institucional, a la vez que les ordena otorgar capacidad de gestión a los menores.

La subsidiariedad llevada al campo de la descentralización o delegación de funciones significa que las autoridades regionales y locales deberán tener potestad para adaptar el ejercicio de las competencias encomendadas a las condiciones regionales y locales. Esto conlleva que el

Gobierno central —el que sea— tiene que abstenerse de regular en detalle estas áreas políticas que ha delegado política y administrativamente (CDR, 1996).

d) Eficacia

La eficacia es otro de los valores del Estado, tanto en su vertiente jurídica como en la consecución de los fines de las políticas públicas. A veces puede ir acompañada de la eficiencia, por lo que representa de preocupación generalizada por los aspectos de ahorro presupuestario en una crisis permanente de los recursos públicos.

Los Acuerdos Autonómicos de 1981 propugnaban la reducción al máximo de la presencia de las Administraciones autonómicas en su territorio, ya que la Constitución mantenía la provincia y la dotaba de autonomía para la gestión de sus intereses a través de la Diputación. Ésta debía ser la prestadora ordinaria de las funciones administrativas de las nacientes Comunidades Autónomas. Así figura en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aunque no ha impedido que se incumpliera totalmente desde el principio, debido a que la Comunidad Autónoma nunca ha renunciado a ocupar con su organización propia todo el territorio de su competencia. Ese deseo tiene que ver con causas profundamente políticas, más que de gestión, con independencia de la homogeneidad partidista entre Administraciones, en la línea argumentada en otro apartado. A la vez el fracaso de esta plasmación de eficacia intergubernamental se basa en la desconfianza de las Diputaciones de las Comunidades Autónomas, ya que pueden recelar legítimamente de las intenciones de una organización ajena que puede sobrepasar las tareas de pura ejecución de las decisiones de los órganos centrales.

Por otra parte, el desarrollo de las Administraciones y su capacidad de llevar a cabo políticas es cada vez más dependiente de la interrelación con otras Administraciones y organizaciones públicas. Las relaciones intergubernamentales pueden verse en muchas ocasiones como un juego suma o producto cero (ARENILLA, 1992: 146), donde la inacción, o la oposición, de uno de los participantes puede conducir a un resultado menor o cero de la política de que se trate. Este planteamiento no sólo afecta a las políticas tradicionales, sino también a las encaminadas a producir procesos de innovación, reforma o cambio en las Administraciones públicas.

De la eficacia de los procesos modernizadores depende una parte de la transformación de la sociedad, ya que atacar los procesos administrativos y sus factores tiene como fin reestructurar la sociedad. Además, la modernización de la Administración no cabe entenderla exclusivamente incluida en la llamada potestad de autoorganización, sino cada vez más en el aspecto relacional con otras organizaciones públicas y privadas. La adaptación a las nuevas tecnologías, la ventanilla única, la creación de oficinas virtuales, etc., afecta no sólo a la Administración que plantea esos cambios. Difícilmente podrá llevar a cabo algunos de esos proyectos sin el apoyo de otras organizaciones. En cualquier caso, los procesos modernizadores en la Administración suelen responder a políticas globales de un Estado, y aunque el impulso provenga del centro, éste difícilmente puede imponer o determinar políticas modernizadoras en los diversos niveles territoriales, salvo por la vía de la normativa de carácter básico u obligatorio, de escasa incidencia en estos aspectos, por vía presupuestaria —inexistente normalmente— o por la vía del ejemplo y de la colaboración. Será precisamente el efecto mimético el sistema de irradiación de políticas modernizadoras, con el fin de reducir los costes de todo tipo y el tiempo de implantación.

e) La cooperación

La cooperación es una consecuencia de la diversidad territorial basada en el principio de autonomía y de la unidad del Estado, fortalecida por la solidaridad y la igualdad. Es un princi-

pio propio, por tanto, de los sistemas políticos complejos que se concreta en una serie de instrumentos que tienen como fin formar la voluntad del Estado interna y externamente.

El primer instrumento es la conferencia sectorial, que tiene distintos niveles, desde el formado por ministros y consejeros de Comunidades Autónomas, hasta las conferencias sectoriales compuestas exclusivamente por funcionarios. En la actualidad son muy numerosas y su justificación se encuentra en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas necesitan de ese ámbito para legitimar sus decisiones y políticas. El Estado precisa de los entes regionales para la implementación o ejecución de muchas de sus políticas —y de las comunitarias—, lo que no puede producirse de una forma correcta sin que participen en la decisión las Comunidades Autónomas. Por su parte, éstas ganan influencia sobre las decisiones que se adoptan en el ámbito central y que afectan a sus intereses. Se trata de conseguir unidad en la decisión y variedad en la ejecución.

Los participantes en las conferencias sectoriales pierden autonomía al participar en ellas y ganan capacidad de decisión sobre competencias no propias. La Administración General del Estado (AGE) a través de las conferencias sectoriales consigue cumplir su función de garante de la unidad del Estado con la participación autonómica, logrando legitimación en sus decisiones hacia el interior o hacia el exterior del Estado.

Un efecto de las conferencias sectoriales es la desparlamentarización (MONTERO, 1990: 65). Se produce por el hecho de que la formalización última de la cooperación en España se encuentra en el nivel político-administrativo y no en el nivel político-representativo de una Cámara territorial como es el Senado. Por eso urge su reforma, ya que en democracia la formalización de la vertebración es tan importante como su contenido.

Por último, las conferencias sectoriales pueden verse acompañadas del establecimiento de foros formales bilaterales entre la AGE y una Comunidad Autónoma, con lo que se proyecta de forma evidente la asimetría de sentimientos y de percepciones en la integración del Estado.

Otro instrumento propio de las relaciones intergubernamentales y la cooperación es el convenio, cuyo objeto suele ser formalizar las líneas de subvención abiertas por los entes superiores. Esta figura es una de las más abundantemente utilizadas entre Administraciones, independientemente de que los convenios versen sobre contenidos sobre los que una de las partes tenga títulos competenciales suficientes. Permite a la AGE una especie de salvoconducto de acceso al resto de las instancias territoriales movido por el motor presupuestario, ante el que no se suelen esgrimir argumentos de competencia. El Estado gana influencia política, administrativa y territorial, además de permitirle seguir manteniendo estructuras administrativas territoriales, normalmente reconvertidas de funciones anteriores más amplias.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, su interés por convenir proviene de tratar de resolver problemas sociales o políticos concretos y de obtener recursos adicionales al sistema de financiación ordinario. No obstante, la prolongación de un convenio en el tiempo constata la necesidad de que la materia objeto de subvención, en muchos casos, deba ser delegada o transferida a la Comunidad Autónoma, con sus fondos correspondientes. Este mismo planteamiento cabe hacerse en la relación entre ésta y los entes locales establecidos en su demarcación.

La formación de la voluntad estatal tiene su más amplio significado exterior en las instituciones de la Unión Europea. La integración europea ha producido el efecto de devolución indirecta de competencias de las Comunidades Autónomas al Estado organización, al ser éste el único repre-

sentante ante aquellas instituciones y al decidir éstas sobre muchas competencias que inicialmente eran autonómicas. La solución a la frustración de las Comunidades Autónomas sólo cabe producirse a través de la participación, aunque las conferencias sectoriales resultan insuficientes.

El modelo de toma de decisiones europeo se basa en la legitimación y responsabilidad de los Estados. Sin embargo, en el caso español es a la instancia regional a la que corresponde en gran medida dotar de contenido la idea de Europa a través de la implementación y ejecución de buena parte de las decisiones tomadas por el Consejo o por la Comisión. Además, sólo el Reino de España es el que responde —y es sancionado, en su caso— ante Bruselas del incumplimiento de las normas europeas, lo que es otro motivo importante para promover la participación activa de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad española ante los órganos comunitarios.

Las Comunidades Autónomas desean tener capacidad de influir directamente o de conocer de primera mano los asuntos que pueden ser de su interés exclusivo o de sólo unas pocas Comunidades Autónomas. Tras la etapa de consolidación institucional y especialmente administrativa, desean protagonizar un papel activo en la construcción de Europa y acceder directamente a los centros decisionales, lo que se está realizando en varias fases. En la primera las Comunidades Autónomas establecieron oficinas administrativas permanentes en Bruselas. Su fin es la obtención de información directa sobre las decisiones y trámites que afectan a sus intereses y relacionarse sin intermediarios con las instituciones y actores europeos. En una segunda fase, en 1997 se elevó de rango la Conferencia de Asuntos Europeos mediante ley para convertirla en coordinadora de las conferencias sectoriales en materias europeas. En tercer lugar, se nombró un Consejero exclusivo para las Comunidades Autónomas en la Representación Permanente ante las instituciones de la Unión Europea. En la cuarta fase, las Comunidades Autónomas acordaron nombrar representantes en cincuenta comités, estando presentes todas ellas como titulares o suplentes en varias de ellas. Esto supuso un signo de la evolución del Estado autonómico al implicar además que cada Comunidad Autónoma se compromete a informar a las demás de los contenidos y deliberaciones de los comités de los que formen parte, lo que permite ganar influencia en la AGE en el área respectiva. El quinto paso se está dando en estos momentos al discutirse en la Conferencia de Asuntos Europeos la participación de las Comunidades Autónomas en la delegación española en los Consejos de Ministros de la Unión Europea.

Lo anterior muestra la progresiva madurez de la España de las Autonomías y la necesidad que tienen éstas de participar en todas las decisiones que se produzcan en el centro, esté situado en Madrid o en Bruselas; a la vez señala la necesidad que el centro tiene de implicar a quienes van a implementar o ejecutar sus políticas.

f) El desarrollo integrado del territorio

La acción diversa en el territorio puede producir distorsiones, aunque éste es el precio de la autonomía; por eso, desde algunas instancias, como la Comisión Europea, se aboga de una manera firme por el concepto de desarrollo integrado que trata de aunar los esfuerzos de los poderes territoriales en las políticas que inciden en el territorio (PEOT, 1997).

Implica una concepción integral e integrada tanto de las políticas y acciones como de los enfoques que tienen al territorio como su objeto de interés, siendo su objetivo reforzar la cohesión económica y social. A este principio hay que añadir el desarrollo sostenible y la competitividad equilibrada del territorio.

Por último, el desarrollo integrado debe producirse respetando las instituciones existentes e implica una mayor sensibilidad hacia las necesidades específicas y las características propias de los diferentes territorios, lo que es una derivación del principio de subsidiariedad. Debe realizarse mediante mecanismos de cooperación y de coordinación de las políticas y acciones, que requieren tanto de una coordinación *vertical* de las políticas entre los diferentes niveles administrativos como de una coordinación *horizontal* entre las políticas espaciales y las sectoriales (ARENILLA, 1998a: 27).

2. La nueva vertebración de la España de las Autonomías

La aplicación de los nuevos valores sobre la cultura dominante en España durante siglos no permite unos resultados inmediatos de cambio. Por eso se puede afirmar que no existe correspondencia entre la estructura del Estado y la cultura política, lo que es especialmente cierto en el escalón local (PAREJO, 1997: 353), a pesar de su radical transformación constitucional y legal. De ahí se puede recordar la conclusión de que no se cambia la sociedad, ni su cultura, por la fuerza de las normas. Con ello no hay que obtener una consecuencia pesimista o resignada de lo anterior. Simplemente hay que constatar que los cambios culturales son lentos y requieren de un continuado e intenso impulso político en la misma dirección.

La nueva vertebración debe basarse en la integración en el centro decisional de las nuevas posiciones de poder, entre ellas y de forma importante, las territoriales; además en las políticas públicas, decisiones que conforman la sociedad de una manera predeterminada. En la actualidad la descentralización política del Estado conlleva el reparto de funciones entre los diversos niveles territoriales, lo que suele significar la asignación de las fases de una misma política pública a diversas Administraciones. Esto puede dar una apariencia de descoordinación y desmembramiento del Estado desde la lógica centralista. Sin embargo, el análisis de las políticas públicas españolas muestra que la adopción de decisiones sigue permaneciendo en el centro, aunque, claro es, con una participación variable de los poderes territoriales pero mucho más amplia que en el Estado centralista. El modelo se completa con la existencia de un margen de adaptación de lo decidido a las peculiaridades de cada territorio.

Queda un reducto ejecutivo en el Estado organización que es de carácter coactivo y se corresponde con el núcleo permanente de dicho Estado. El Estado se ha quedado con el núcleo duro: defensa, justicia, orden público e imposición fiscal. Este panorama ha llevado a un sector de la doctrina a rebelarse contra las técnicas del federalismo de ejecución que impliquen una presencia del Estado en el territorio exclusivamente represiva (ORTEGA, 1987: 79). Sin embargo, esas objeciones pueden ser salvadas desde los principios de cooperación y de participación que deben permitir una integración leal de todos los poderes territoriales en un Estado cohesionado, no desde la presencia directa del Estado organización en el territorio, sino desde la lealtad recíproca de pertenencia a una misma unidad.

El modelo no se ha desarrollado lo suficiente como para que las regiones intervengan en la fase decisional de todas las políticas, ya que en muchos casos no están establecidos los mecanismos de participación o éstos resultan insuficientes. Pero una política adoptada en el centro que no cuente con la participación efectiva de las organizaciones territoriales que deben llevarla a cabo parte con dificultades para tener éxito, ya que quien no participa en la decisión no puede ser llamado a responsabilizarse de su ejecución. Según lo manifestado al hilo del desarrollo del principio de la subsidiariedad, el coste de la incorporación de los entes menores, los que más dificultades presentan, al proceso decisional corresponde a los entes mayores.

Es la fuerza expansiva de la autonomía la que lleva a la Administración Única o común, que no significa sino completar lo que se inició en 1978: que las Comunidades Autónomas sean también plenamente Estado en su territorio (RODRÍGUEZ-ARANA, 1993: 145). Aunque difícilmente se podía cumplir con una Administración periférica del Estado que históricamente ha venido cumpliendo la función de velar por la competencia-territorio estatal, por la exclusividad de su poder en el territorio, y no por la prestación de servicios (ARENILLA, 1991: 162). De otra manera la existencia de una periferia fuerte de la AGE hubiese manifestado la desconfianza y la resistencia a desarrollar un Estado realmente organizado en diversos centros de poder autónomos.

El nuevo modelo de vertebración del Estado se consigue también por los siguientes medios (ARENILLA, 1996:462 y ss.):

- la reconducción del sistema de partidos al centro estatal;
- la mayor capacidad técnico-decisional de la AGE;
- el sistema de financiación ordinaria y a través de los presupuestos del Estado mediante subvenciones finalistas o no, normalmente formalizados en convenios;
- el comentado efecto mimético, que hace que la institucionalización autonómica en la mayor parte de los casos se ralentice o se paralice mediante la aplicación de las pautas de actuación y de decisión política del centro;
- los aspectos jurídicos —normativa básica y exclusiva— y la jurisprudencia constitucional;
- la cláusula de la supletoriedad de la normativa estatal —fuertemente cuestionada por una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional— que incrementa el efecto mimético;
- los comentados sistemas de participación y cooperación en la formación de la voluntad estatal.

Se establece, así, un complejo sistema de vertebración en el que encontramos elementos nuevos junto a antiguos, algunos de carácter jurídico, y otros muchos que no lo son. Las RIG y la GIG ofrecen elementos cohesionadores y de relación, muchos de ellos al margen de la política, y hacen que las consideraciones putamente administrativas y burocráticas tengan un importante peso en la prestación de servicios. Se puede decir que hay una vuelta a la caja negra al centrarse la legitimidad del sistema estatal cada vez más en la eficacia, por pasar a un segundo plano las consideraciones político-reivindicativas.

Por otra parte, el Estado organización debe llegar a ser el centro referencial del sistema de vertebración, posición que había quedado muy debilitada por el proceso de transferencias. Su papel no es el de referente administrativo, entre otras cosas porque los problemas de esta índole que se presentan en las Administraciones local o autonómica poco tienen que ver con los problemas administrativos de la AGE. Su papel referencial es eminentemente político, impulsor de la vertebración y de la unidad de España. De ahí que deba asumir un papel más activo en llenar los vacíos que se han producido en el proceso transferencial y que se deben llenar con algo más que con la coordinación, principio de dudosa aplicación cuando nos referimos a funciones o competencias exclusivas traspasadas.

El nuevo papel del Estado pasa necesariamente por integrar en su centro decisional a los poderes territoriales y por obtener la legitimidad frente a éstos con la cohesión del Estado y la resolución de problemas, que sólo el centro puede impulsar o liderar. El ejemplo de la UE es claro al respecto. La creciente participación de las Comunidades Autónomas en el proceso deci-

sional europeo no implica una pérdida de poder del Estado, sino la legitimidad negociadora de éste en las instituciones de la UE. También supone lograr la eficacia en el proceso de negociación y de su ulterior implementación y ejecución de lo acordado. Las sanciones al Reino de España por incumplimiento de la normativa comunitaria ponen de manifiesto en casi todos los casos problemas de la formación de la voluntad española y de participación en las decisiones, a la vez que muestran importantes descoordinaciones en el interior del Gobierno de la Nación y en los ejecutivos regionales.

Hay que profundizar en los sistemas de coordinación interna de Comunidades Autónomas y de la AGE y en reforzar la consecución de acuerdos en el seno de las Conferencias Sectoriales. Éstas no pueden ser puntos de encuentro esporádicos con órdenes del día que responden a necesidades externas, normalmente europeas, sino foros permanentes de trabajo —jerarquizados por materias desde el nivel estrictamente político al funcional— que tengan como fin crear un bloque de decisión español y garanticen la ejecución en términos homogéneos de lo acordado.

Lo anterior obliga a que la AGE asuma un papel más arriesgado en las Conferencias Sectoriales, para pasar de intentar «sacar adelante» el orden del día, a liderar de forma eficaz la formación conjunta de las decisiones y la supervisión de su ejecución. Otra cosa no esperan los ciudadanos de sus representantes ante la fragmentación, para ellos inabarcable, de las Administraciones y poderes públicos. Precisamente, los ciudadanos sí son conscientes de la distinta naturaleza y posición de responsabilidad que tiene cada poder público en el Estado.

3. Algunas propuestas para profundizar en el modelo actual de vertebración

La lógica de la Constitución conduce a que las Comunidades Autónomas sean los poderes «estrella» en el territorio. Esto no quiere decir que deba limitarse la autonomía local, antes bien al contrario, pero sí que la AGE debe actuar en el territorio —cuando lo tenga que hacer— a través de las Comunidades Autónomas. Lo que se plantea es la redefinición del modelo de relación entre los tres niveles territoriales. La percepción de su territorio por los ciudadanos, el desarrollo integrado y la ordenación territorial son responsabilidades primarias y fundamentales de la Comunidad Autónoma, que debe a la vez integrar su actuación en las políticas del Estado y facultar a los entes locales para que tengan suficiente capacidad de gestión. Por eso debe eliminarse, en lo posible, la relación directa entre la AGE y la Administración local con el fin de no producir distorsiones ni injerencias en el modelo territorial planificado por cada Comunidad Autónoma.

Desde el punto de vista presupuestario, implica que la financiación no sometida a la participación en los ingresos estatales debe limitarse al máximo e integrarse en ésta. De ahí que los convenios periódicos deban dejar de ser tales, ya que encubren modelos de dependencia. Es cierto que resultan un buen instrumento de penetración del centro en las políticas territoriales, pero también que pueden producir distorsiones en las políticas autonómicas y locales y que su reiterada tramitación genera costes administrativos a veces importantes.

Es en el mundo local donde más queda por hacer y la mayor responsabilidad la tienen las Comunidades Autónomas, aunque el impulso y la responsabilidad última del nuevo reparto del poder en el territorio corresponde al Estado organización y a su AGE. Debe dotarse al Gobierno local de libertad para atender las demandas de los ciudadanos, así como de capacidad gestora por parte de las Comunidades Autónomas para que puedan desarrollar las nuevas funciones y com-

petencias. Éstas deben estar debidamente financiadas. Todo ello conduce a la necesidad de establecer un Pacto Local que contendría las siguientes notas (ARENILLA, 1998 b):

- Su objetivo es mejorar la calidad de servicios —de vida— a los ciudadanos.
- Debe implicar a partidos políticos, federaciones de entes locales, la AGE, las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales, Municipios, islas, todos, en definitiva.
- Debe realizarse en dos fases: la primera, estatal, que debe marcar el impulso al proceso y que tiene que ser constante; y la segunda en cada Comunidad Autónoma.
- El Pacto Local debe fundamentarse sobre los mecanismos de articulación y el reparto de poder en el territorio, por lo que es una acción política de conformación del Estado.
- Debe seguir propiciando un alto grado de cooperación entre Comunidades Autónomas y entes locales en la prestación de servicios.
- Las Comunidades Autónomas deben procurar la capacidad de gestión a los entes locales.
- Implica la necesidad de adaptarse las Comunidades Autónomas al territorio bajo presupuestos nuevos.
- Supone la búsqueda del «óptimo territorial» en cada Comunidad Autónoma (ALBA, 1997: 29), lo que supone un pacto «a la carta».
- Tiene que evitar, como fórmula general, la creación de nuevos niveles territoriales.

El Pacto Local, de esta manera, supone culminar el modelo de distribución del poder en el territorio y, por tanto, de vertebración del Estado. A diferencia de lo que ha sucedido con los diferentes Acuerdos Autonómicos que concretaban la marcha del proceso competencial, el Pacto Local se plantea sobre la voluntad de las partes para ceder competencias a los entes locales. Los citados Acuerdos eran consecuencia del principio dispositivo de la Constitución, es decir, concretan la cesión de funciones y competencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Su fuerza deriva de la propia Constitución al configurar ésta un nuevo modelo de reparto de poder en el territorio, por medio de las Comunidades Autónomas. Cuando éstas nacen de forma generalizada se precisa ordenar en el tiempo el traspaso de poderes. Pero no sucede lo mismo en el caso del Pacto Local.

No existe obligación constitucional de traspasar competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas a los entes locales. El Pacto, por tanto, tiene un origen estrictamente político y no deriva de ningún mandato jurídico, ni es fácil justificarlo en el modelo de vertebración del Estado reflejado en la Constitución. Todo lo anterior no significa que el Pacto Local no sea necesario, y aun imprescindible, al fundamentarse en dotar de contenido político real a unas instituciones dotadas de autonomía, pero que cuentan con una importante escasez de posibilidades de actuación comparada con la legitimidad que gozan ante los ciudadanos.

La plasación del Pacto presenta distinto alcance según se trate del Estado organización o de las Comunidades Autónomas. Al primero corresponde su formulación, en la línea mantenida anteriormente, de liderar los procesos vertebradores del Estado. Su aportación competencial al Pacto es escasa aunque de gran importancia, al redefinir el marco básico de actuación de las corporaciones locales en una serie de aspectos de gran trascendencia para la vida política y administrativa (MAP, 1997). Es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde llenar de contenido material el Pacto Local mediante la cesión de parte de su poder a los entes locales. Además, deben propiciar el incremento de la capacidad gerencial de los mismos, bien de forma individual, bien de forma agrupada.

El Pacto Local como proceso global que es debe presentar rasgos homogéneos en todo el Estado, aunque debe adaptarse a la gran diversidad de situaciones existentes. Por eso hay que hablar de un Pacto Local estatal y de Pactos Locales autonómicos. La responsabilidad de la AGE no acaba al regular el nuevo marco básico local, sino que, de manera muy especial, debe continuar en el impulso y seguimiento de los Pactos Locales autonómicos. Para esto se precisan acuerdos y el establecimiento de los instrumentos necesarios de cooperación e información para lograr tal empeño.

Otra diferencia con los Acuerdos Autonómicos estriba en los actores llamados a participar en el Pacto Local. La interlocución del Gobierno de la Nación con los partidos políticos garantiza el impulso inicial, pero no su continuidad, ya que no se trata de concretar posteriormente, como en los Acuerdos, un proceso uniforme en el que los grupos políticos en los diferentes Parlamentos tienen el protagonismo casi exclusivo. El Pacto Local es profundamente diverso y afecta en su contenido material casi en su totalidad a las Comunidades Autónomas. Por eso es preciso que desde el primer momento se cuente con éstas para marcar las líneas estatales generales y políticas de los ulteriores Pactos Locales de carácter autonómico. De otra manera, es muy probable que se produzca un distanciamiento del proceso por parte de las Comunidades Autónomas. Esto es debido a que en la nueva cultura del Estado la participación intergubernamental —y de otros tipos— se constituye como un valor difícilmente marginable. Por tanto, mediante el Pacto Local se consigue y se garantiza la participación efectiva de los poderes locales y de su gobierno en la verificación del Estado. A la vez supone un importante cambio cultural que consolidaría definitivamente los nuevos valores que nos quisimos dar en 1978.

REFERENCIAS

- AGRANOFF, Robert (1997): «Las relaciones y la gestión intergubernamentales», en Rafael BAÑÓN y Ernesto CARRILLO (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos.
- ALBA TERCEDOR, Carlos (1997): «Gobierno local y Ciencia política: una aproximación», en Carlos R. ALBA y Francisco J. VANACLOCHA, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE.
- ARENILLA, M (1998a): «Las políticas locales europeas o el desarrollo integrado como método», *Revista CUNAL* número Extraordinario, julio 1998.
- (1998b): «El Pacto Local: la necesaria reordenación territorial del poder», en *6 Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Santiago de Compostela, Consellería de Economía e Hacienda, Xunta de Galicia.
- (1997): *La teoría de la Administración en Javier de Burgos desde sus escritos periodísticos*. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- (1996): «Integración y evolución del Estado autonómico», en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (1995): «Los grupos de interés comunitarios y la adopción de decisiones comunitarias», en VARIOS *El proceso decisorio comunitario*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá.
- (1994a): «Políticas públicas y sector público de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, n. 1 38, enero-abril 1994.
- (1994b): «Creación y desarrollo del sector público de Andalucía», *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 1 20, octubre-noviembre-diciembre 1994.
- (1991): *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, MAP.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1988): «Principios de descentralización y desconcentración», *Documentación Administrativa*, n. 1 214, abril-junio 1988.

- ARROYAL, León de (1968): *Cartas político-económicas al Conde de Lerena*, estudio preliminar de Antonio ELORZA, Madrid, Editorial Ciencia Nueva.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1997): «Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles», en Carlos R. ALBA y Francisco J. VANACLOCHA, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III-BOE.
- (1993): *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*, Madrid, Tecnos, 30 edición.
- (1992): *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons.
- (1992): *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen II. Cúpula organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*, mimeografiado.
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.) (1997): *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.
- (1997) «La legitimidad de la administración pública» en *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.
- BAÑÓN, R., RAMOS, J. A., TAMAYO, M. (1997): «Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías», en Carlos R. ALBA y Francisco J. VANACLOCHA, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE.
- BURGOS, Francisco Javier de: *Miscelánea de comercio, artes y literatura* [luego *Miscelánea de comercio, política y literatura*], 22 de septiembre de 1819 a 24 de septiembre de 1821.
- *El Imparcial*, 10 de septiembre de 1821 a 30 de junio de 1822.
- (1978): *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, estudio preliminar de Eduardo ROCA ROCA, Madrid, Alcalá de Henares.
- *Gaceta de Madrid*: Real Decreto, de 30 de noviembre de 1833, de Instrucción para Gobierno de los Subdelegados de Fomento (GM de 5, 7, 10 y 12).
- CANALES ALIENDE, José Manuel (1997): «Una aproximación a la filosofía del Pacto Local», *Actualidad Administrativa*, n. 1 25/16-22 de junio 1997.
- (1996): «Gobierno local y democracia» *REALA*, n. 270, abril-junio 1996.
- CASSESE, Sabino y Della CANANEA, Giacinto (1991): «Procedimientos de decisión: elaboración y aplicación de medidas de integración. Aspecto relativo a los Estados miembros», en *Las implicaciones administrativas de la Integración Económica Regional: El ejemplo de la Comunidad Europea. Enfoque comparado. Conferencia Internacional IICCAA, Madrid, noviembre 1990*, Madrid, Secretaría General Técnica del MAP.
- CDR (1996): Proyecto de introducción al informe del Comité de las Regiones sobre «Gobierno regional y local en la Unión Europea», Bruselas, 14 de agosto de 1996, CDR 47/96 rev.
- CES (1994): Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas. Dictamen de Iniciativa sobre la participación de los interlocutores sociales, CES 104/94, Bruselas, 27 de enero de 1994.
- CLAISSE, Alain (1991): «Los actores del proceso de integración en la CEE. Aspecto relativo a los Estados miembros», en *Las implicaciones administrativas de la Integración Económica Regional: El ejemplo de la Comunidad Europea. Enfoque comparado. Conferencia Internacional IICCAA, Madrid, noviembre 1990*, Madrid, Secretaría General Técnica del MAP.
- COLMEIRO, Manuel (1995): *Derecho Administrativo español (1850)*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.
- (1855): *De la Constitución y del Gobierno de los reinos de León y Castilla*, Madrid.
- (1870): *Elementos de Derecho Político y Administrativo de España*, Madrid, Imprenta de F. Martínez García, 30 ed.

- COS-GAYÓN y CÁNOVAS DEL CASTILLO (1860): *Diccionario manual de Derecho Administrativo español para uso de los funcionarios de los ministerios de Gobernación y Fomento y de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Madrid, Imprenta de los Herederos de Vallejo.
- D'AMICO, R. (dir.) (1992): *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.
- FEMP: «Bases para el Pacto Local», Comisión ejecutiva de la FEMP, 24 de septiembre de 1996 (mimeografiado).
- GARNETT, James L. (1997): «Barreras a la comunicación gubernamental efectiva: una visión nueva de un problema antiguo» en Rafael BAÑÓN y Ernesto CARRILLO (comps.), *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1993): «La Administración única: problemática de una obviedad», *Revista de Administración Pública*, n. 1 130.
- GONZÁLEZ ALÓNSO, Benjamín: «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en *De la Ilustración al liberalismo. Simposio en honor del profesor Paolo Grossi*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- LOUGHLIN, J. (1994): «Federalismo, regionalismo y Unión Europea», en ARENILLA, LOUGHLIN y TOONEN, *La Europa de las regiones*, Granada, Universidad de Granada.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1998): *La Administración Única en el Estado Autonomico*, Institut d'Estudis Autonomics-Marcial Pons.
- MAP (1997): Ministerio de Administraciones Públicas, «Propuesta del Gobierno para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local», 29 de julio de 1997 (mimeografiado).
- MONTERO, José Ramón (1990): «El debate sobre el federalismo en España: Notas marginales sobre algunas cuestiones implícitas» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* de Juan CANO BUESO (edición y coordinación), Madrid, Tecnos.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1982): *Derecho público de las Comunidades Autónomas I*, Madrid, Civitas.
— (1984): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Madrid, Civitas.
- NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative Government*, Chicago, Adline-Atherton.
- OLIVÁN, Alejandro (1954): *De la Administración Pública en relación a España*, prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, IEP.
- ORTEGA, Luis (1988) «Administración Pública y descentralización: la presencia territorial», *Documentación Administrativa*, n. 1 214.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1997): «El régimen jurídico de la Administración local, hoy», en Carlos R. ALBA y Francisco J. VANACLOCHA, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE.
- (PE) (1994): Parlamento Europeo: Documento A3-04196/93. Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales, sobre la función de los expertos nacionales y el derecho de iniciativa de la Comisión, 6 de diciembre de 1993, DOCE n. 1 20, 24.01.94.
- (PE): Resolución A3-0414/92 sobre la creación y funcionamiento de agencias y organismos especializados, DOCE de 15.2.93.
- (PE): Resolución A3-0416/92 sobre los aspectos financieros de la proliferación de organismos específicos, DOCE de 15.2.93.

- (PEOT): Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio. (Primer Borrador Oficial) (1997): Reunión de Ministros responsables de Ordenación del Territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, Noordwijk, 9 y 10 de junio de 1997.
- PETERS, B. G. (1989): *The politics of bureaucracy*, Nueva York, Longman, 30 edición.
- POSADA HERRERA, José de (1988): *Lecciones de Administración*, introducción de Eduardo ROCA ROCA, Madrid, INAP, 20 ed.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (1996): «Administración Única y Pacto Local», *REALA*, n. 271-272, julio-diciembre 1996.
— (1995): «Administración única: descentralización y eficacia». *Revista Aragonesa de Administración Pública* n. 1 6-7.
— (1995): *Autonomías y Administración Pública*, Madrid, Praxis.
— (1993): *La Administración única en el marco constitucional*, Santiago de Compostela, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios.
- SÁINZ DE ANDINO, Pedro: Diversas voces de la *Enciclopedia española de derecho y administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Madrid, 1848-1856.
— (1982): *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino. 1829-1848*. Madrid, INAP.
- SCHMITTER, P. C. (1985): «Reflexiones sobre adónde ha ido la teoría del neo-corporatismo y sobre adónde podrá ir la praxis del neo-corporatismo», *Papeles de Economía Española*, n. 1 22.
— (1985): «Neocorporatismo y Estado», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 1 31.
- STREECK y SCHMITTER (1985): «Community, market, state and associations?», en STREECK y SCHMITTER (eds.) *Private interest Government: beyond market and state*, Londres, Sage.
- SUBIRATS, Joan (1992): «Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa», en *El Govern Local*, PPU, Barcelona.
- WILDAVSKY, A. (1987): «Cultural theory of responsibility», en LANE (ed.), *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.