

LA ADMINISTRACIÓN ARAGONESA COMO ADMINISTRACIÓN ORDINARIA

Alberto GIL COSTA

SUMARIO: I. LA ADMINISTRACIÓN ORDINARIA EN LOS ESTATUTOS.– II. PROCESO DE APROBACIÓN DEL TEXTO ACTUAL.– III. ESPAÑA: ¿UN ESTADO SIMÉTRICO O ASIMÉTRICO? 1. La administración única u ordinaria. 2. Dos visiones del mismo concepto.– IV. BUROCRACIA, MANAGEMENT O RED: ¿CON QUÉ NOS QUEDAMOS?.– V. A MODO DE CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA ADMINISTRACIÓN ORDINARIA EN LOS ESTATUTOS

En el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua se recogen 12 acepciones de la palabra *ordinario* incluyendo, entre otras, *Común*, *regular* y *que sucede habitualmente*; *Plebeyo*; *Hombre que desempeña comisiones viajando en ferrocarril*; o, *Se dice del despacho corriente con providencias de tramitación en los negocios*. La utilización de ese vocablo unido al de Administración parece sugerir que la acepción más acorde o buscada, aunque se profundizará en las siguientes líneas, es la relativa a *común*, *regular*.

Esta nota inicial fuera de contexto viene a colación de lo que se establece en el Artículo 61 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que, en su apartado 2, recoge que la Administración aragonesa ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, el artículo 62 establece los siguientes principios clásicos de organización y funcionamiento:

- 1. La Administración de la Comunidad Autónoma sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.*
- 2. En su actuación, respetará los principios de buena fe y de confianza legítima, y se relacionará con el resto de Administraciones Públicas españolas con arreglo al principio de lealtad institucional.*
- 3. La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos.*

4. *Sus órganos e instituciones podrán establecerse en diversas localidades de Aragón.*
5. *La Administración de la Comunidad Autónoma gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado.*

Esta redacción introduce un cambio sustancial con respecto a la recogida en la derogada Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. En este sentido, el artículo 43 de la citada Ley establecía que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública, con arreglo a los principios generales contenidos en el Estatuto y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

Si se analiza la presencia del concepto “*administración ordinaria*” en otros estatutos vigentes, puede observarse que tiene como antecedente temporal el Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) que, en su artículo 71, establece que la Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat, y que tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local.

Otras referencias se recogen, por ejemplo, en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía donde se establece, en el apartado 2 del artículo 133, que la Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos. Por otro lado, la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears establece, en el apartado 2 del artículo 80 relativo a la ejecución de las funciones administrativas, que el Gobierno de las Illes Balears podrá ejercer la gestión ordinaria de sus competencias a través de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos.

Retomando el caso aragonés, el Decreto legislativo 2/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no menciona ni desarrolla el concepto de “*Administración ordinaria*” y basa su texto en lo establecido en el anterior Estatuto y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No obstante, recoge entre sus principios de funcionamiento los siguientes:

1. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales.
2. Eficiencia en la asignación y en la utilización de los recursos públicos.
3. Planificación, gestión por objetivos y control de los resultados.
4. Responsabilidad por la gestión pública.

5. Racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
6. Servicio efectivo y acercamiento de la Administración a los ciudadanos.
7. Transparencia y publicidad de la actuación administrativa, que garanticen la efectividad de los derechos que el ordenamiento jurídico atribuya a los ciudadanos, con las excepciones que la ley establezca.
8. Coordinación entre sus distintos órganos y organismos públicos y con las otras Administraciones Públicas.
9. Colaboración mutua y lealtad institucional respecto al resto de los Poderes y de las Administraciones Públicas.

Es decir, nada que ayude a vislumbrar, de forma anticipada, lo que se ha pretendido con la inclusión del concepto “Administración ordinaria” ¿más allá del principio de subsidiaridad?¹ en el nuevo Estatuto de Autonomía.

Es quizás oportuno avanzar la hipótesis de que el concepto que introducen los estatutos catalán (con más rotundidad) y aragonés es reflejo de una voluntad política de profundización en el autogobierno más que de una concepción técnica de definición de las funciones y fines de la Administración de la Comunidad Autónoma. Que duda cabe que lo primero está estrechamente relacionado con lo segundo pero, a la hora de elaborar el presente análisis, se considera más apropiado contextualizar el hecho desde la óptica de la ciencia política, más que desde la óptica del derecho.

El concepto de administración ordinaria trae a colación rápidamente el concepto de jurisdicción ordinaria de la administración de justicia como aquella que procede del fuero común, distinta a la privilegiada o específica (militar, eclesiástica, etc.) dando a entender una especie de prelación a la hora del desarrollo de competencias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, más allá de la distribución de éstas. En el caso del Estatuto de Cataluña, esto se hace más patente cuando se afirma que *“la Generalitat tiene la condición de Administración ordinaria (...), sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local”*. Es obvio que en ambos

1. El principio de subsidiaridad se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local.

Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad, en virtud de los cuales la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

Los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad juegan el papel de regulador de competencias para garantizar el cumplimiento del citado reparto de competencias.

casos (Cataluña y Aragón), todo ello deberá estar (y está) supeditado a lo que establezcan los propios estatutos, las leyes y, en su caso, los criterios que establezca el Tribunal Constitucional.

En las próximas páginas trataré de afianzar la opinión de que se trata de un *concepto* que obedece a una voluntad política de impulso y consolidación del modelo de Estado descentralizado que es España, y que podrá (o deberá) dar lugar a un próximo desarrollo legislativo que profundice en las posibilidades de colaboración interadministrativa, de gobernanza y gobernabilidad estatal en el marco de las tendencias de prestación de servicios y de los nuevos roles que se le demandan a la Administración.

II. PROCESO DE APROBACIÓN DEL TEXTO ACTUAL

El texto del Estatuto experimentó en el actual artículo 61 notables modificaciones en virtud de las enmiendas introducidas por los distintos grupos parlamentarios tanto en su trámite en las Cortes de Aragón como en el Congreso de los Diputados. Analizar los cambios producidos puede ayudar a comprender la voluntad del legislador a la hora de dar sentido al alcance que se le pretende dar a la Administración en el nuevo Estatuto.

Especialmente llamativo resulta el hecho de que el giro propuesto en los trámites parlamentarios ha llevado a equiparar conceptualmente el texto aragonés al catalán (“Administración ordinaria”), abriendo en ambos casos el potencial desarrollo de lo que se conoce como “administración única”, concepto que desarrollaré en el siguiente epígrafe.

Volviendo a la tramitación del texto, la redacción original propuesta por la ponencia especial para la elaboración de un texto de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre era la siguiente:

“Artículo 56. Disposiciones generales.

Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública, con arreglo a los principios generales contenidos en el presente Estatuto y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado”.

Como puede observarse, el texto se asemeja bastante al que existía en el Estatuto de 1982 tras la reforma efectuada mediante la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. No obstante, como ya se ha señalado, en la tramitación en las Cortes de Aragón, el Grupo Parlamentario del Partido Aragonés y el Grupo Parlamentario Socialista, al amparo de lo establecido en el artículo 151 del Reglamento de las Cortes de Aragón, formularon las siguientes enmiendas de modificación del artículo 56:

Grupo Parlamentario del Partido Aragonés
“Artículo 56. La Administración Pública de Aragón.

1. *La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su administración propia conforme a la Ley.*
2. *La Administración aragonesa, de acuerdo con el Estado, pasará a ser la Administración ordinaria de éste en Aragón en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que correspondan, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado mediante sus órganos territoriales en Aragón”.*

Grupo Parlamentario Socialista

“Artículo 56. La Administración Pública en Aragón.

1. *La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la Ley.*
2. *La Administración de la Comunidad Autónoma ostenta la condición de Administración estatal ordinaria en Aragón, de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las Leyes”.*

Finalmente, el texto aprobado por las Cortes de Aragón en la sesión plenaria celebrada el día 21 de junio de 2006 que permitió el inicio de la tramitación en el Congreso, recogía, ya como artículo 61, una redacción muy similar al propuesto en la enmienda de modificación del Grupo Parlamentario del Partido Aragonés, es decir:

“Artículo 61. Disposiciones generales.

1. *La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley.*
2. *La Administración aragonesa, de acuerdo con el Estado, ostentará la condición de Administración ordinaria de éste en Aragón en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que correspondan, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado mediante sus órganos territoriales en Aragón”.*

Como puede observarse, la intencionalidad del texto propuesto parece residir en una voluntad de colaboración interadministrativa entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma para profundizar en criterios de eficacia organizativa dentro del marco conceptual de lo que se conoce como Administración ordinaria.

Tal y como señalaba José Luis Meilán (1992), la justificación práctica que da lugar a esta reflexión organizativo-conceptual es el supuesto problema de adaptación de la estructura administrativa al “nuevo” orden competencial definido por el Título VIII de la Constitución. La propuesta constituye un serio debate político y científico en el desarrollo autonómico, y puede suponer una notable reestructuración de la Administración tal y como la conocemos hoy.

En realidad, la propuesta de Administración ordinaria, también denominada única, común, sincronizada o principal, constituye un paso más a la hora de interpretar y dar contenido práctico al Título VIII de la Constitución. En este sentido, una apuesta por la Administración ordinaria puede suponer la con-

solidación del protagonismo autonómico dentro del marco constitucional y la redimensión de la Administración General del Estado (periférica y central).

Es oportuno recordar que el artículo 103.1 de la Constitución también incluye a la Administración autonómica y, a su vez, que en nuestro tiempo la aplicación del principio de subsidiariedad es una necesidad que se ha impuesto irremediablemente. La Unión Europea y su creciente peso competencial ha puesto de manifiesto, de forma ejemplar, la necesidad de implantar el principio de subsidiariedad como garante de la eficacia en la prestación de servicios. En este sentido, el territorio, el interés regional, las propias peculiaridades o, incluso la especial manera de entender la convivencia, tienen mucho que ver con una Administración eficaz, sometida a la Ley y al Derecho, que sirve con objetividad, pero también cuanto más cerca mejor, a los ciudadanos. Numerosos autores defienden que las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos puedan ser mejor atendidas por una Administración única, preferente, ordinaria o común en el territorio. Ello no quiere decir que dejen de existir las otras Administraciones, sino que eliminaría determinadas duplicidades administrativas y permitirá una relación más eficaz entre Administración y administrados (RODRÍGUEZ ARANA, 1996).

Por otro lado, hay que reconocer abiertamente que la eficiencia y eficacia en materia de gasto público, y más en un momento de crisis como el actual, es una exigencia socialmente relevante, y debe ser un criterio determinante en las decisiones político-administrativas que se adopten.

Llegados a este punto, una vez interpretada la voluntad de inclusión del concepto de Administración ordinaria en el texto llevado al Congreso de los Diputados, ésta se vio refrendada tras el correspondiente trámite y aprobación del nuevo Estatuto mediante la Ley Orgánica que entró en vigor el 23 de abril, día de Aragón. Así, por ejemplo, tras la misma enmienda presentada por parte del Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria-Nueva Canarias, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y el Grupo Parlamentario Popular del Congreso, el apartado 2 del artículo 61 quedó tal y como se recoge finalmente en el texto aprobado del Estatuto:

2. La Administración aragonesa ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias.

III. ESPAÑA: ¿UN ESTADO SIMÉTRICO O ASIMÉTRICO?

Los conceptos de Estado unitario, federal, autonómico, regional u otras denominaciones similares, están siempre vinculados al concepto de organización territorial del Estado y si éste se organiza en uno o varios niveles competenciales. Al mismo tiempo, en el supuesto de que las competencias se distribuyan entre varias instancias territoriales, hace referencia a cuál es el grado de prelación entre éstas.

España ha vivido un tránsito acelerado de un Estado unitario a un Estado fuertemente descentralizado y con muchos atributos de Estado federal, aunque formalmente se denomine autonómico. Es sabido que hay serias dificultades en distinguir entre los tipos clásicos de Estado federal vs. unitario. Existen Estados unitarios muy descentralizados y federales bastante centralizados. En Europa los modelos de los tipos de referencia suelen ser Francia (unitario) y Alemania (federal). Pues bien, la propia Francia inició en los años 80 y, sobre todo 90, una incipiente descentralización o regionalización delegando la ejecución de algunas competencias en las regiones, y asumiendo el principio de subsidiaridad como un ejemplo de eficacia en la gestión de servicios al ciudadano, pero también como una muestra de profundización democrática y de respeto y aceptación de las minorías (REQUEJO, 2007). Esta tendencia descentralizadora se ha generalizado y, en este sentido, otros ejemplos autonomistas-regionalistas que se han producido en Europa son Italia, Bélgica y Reino Unido, con las “autonomías” de Escocia y Gales y con una potente Administración local.

La habitual concepción unitaria de los Estados está dando paso a una tendencia descentralizadora tanto en Europa como en América a la búsqueda de un acercamiento de la Administración al ciudadano para ganar en eficacia y eficiencia en la prestación de servicios. El tradicional modelo, napoleónico en lo unitario, y weberiano en lo burocrático, está dando lugar a una concepción de la Administración pública más descentralizada y, salvando las distancias, bajo la influencia de los modelos de *management* y gestión multinivel en red. Otro capítulo merecería analizar si la puesta en práctica de estas tendencias está sirviendo o ha servido para garantizar y mejorar la prestación de servicios bajo los principios de funcionamiento de la Administración pública.

Que España es un tipo de Estado con marcados atributos federales, puede verse en la existencia de determinados elementos que los expertos incluyen en la definición de Estado federal. Así, la doctrina federalista actual considera que, en ausencia de un criterio único para calificar un Estado como federal, éste debe reunir esencialmente lo siguiente:

- Reconocimiento constitucional de la estructura federal.
- Distribución de competencias entre *federación y los Estados*.
- Garantía constitucional de la distribución de competencias.
- Una instancia neutral para la resolución de conflictos (generalmente un Tribunal Constitucional).
- Unas instituciones representativas de los Estados que actúen políticamente sin dependencia de la federación.
- Una forma de financiación objetiva y garantizada.
- Un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.

(AJA, 2007).

El propio profesor Aja (2007) defiende que para determinar si se dan en España los criterios citados existe un obstáculo inicial: “*la ambigüedad del propio texto constitucional*”. Así, se interpreta que el consenso constitucional

pasó por dejar abierta al futuro la concreción de los principios básicos de la autonomía o, dicho de otro modo, que los constituyentes no podían saber cómo acabaría configurándose el Estado autonómico.

Llegados a este punto, es oportuno, no obstante, hacer una reflexión sobre el tránsito que ha supuesto pasar de un modelo de Estado centralizado que salía de una dictadura que, excepto los propios de los coros y danzas, procuró acallar cualquier atisbo de singularidad territorial que pudiera rememorar la incipiente organización territorial adoptada en la Segunda República. En este sentido, no hay que perder de vista que desde el punto de vista de demanda de autogobierno (y no por ello te conviertes en histórico), en la España de 1978 existe una acción colectiva y una opinión pública sociológicamente diferenciada entre los distintos territorios que integran el Estado y que, bajo esta demanda social, se diseña un Título VIII de la Constitución que hoy, con otra realidad, se revela ambiguo e incluso anticuado (por descontextualizado).

Siguiendo con lo anterior, una de las “señas de identidad” de nuestra situación es la ausencia de una teoría consolidada sobre lo que es el Estado autonómico. Este hecho produce una gran incertidumbre en la opinión pública, una sensación de país “en construcción” sin fecha determinada de “fin de obra” aderezado, sobre todo, por una visión de Estado muy dispar entre los partidos políticos o visiones de ámbito u orientación estatal y los partidos o concepciones ideológicas nacionalistas. Con todo, España contiene, hoy por hoy, elementos esenciales que tienen los Estados federales europeos, aunque también tiene carencias o reformas pendientes (Senado, cierre competencial, definición de modelo, etc...).

Una interpretación plausible ante esta indefinición que es defendida por varios autores reside en la motivación inicial de los constituyentes y, como he comentado anteriormente, en el análisis del contexto que dio lugar al consenso constitucional. Así, hay que tener en cuenta el conjunto de problemas que en su día hubo que abordar social y políticamente para darles una salida constitucional y democrática. Es decir, con la excepción de Navarra, las diferentes vías de acceso a la autonomía establecidas en la Constitución de 1978 (artículos 143 y 151) responden a una doble velocidad que permitía solucionar las demandas de autogobierno de determinados territorios de todos conocidos. Así por ejemplo, vía Disposición Transitoria Segunda, se establece un doble criterio entre aquellas regiones que hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia) y el resto, con la excepción de Andalucía que utilizó la “*vía dura*” del 151 y no había tenido Estatuto previo.

En este sentido, independientemente de lo sorprendente y poco riguroso que puede resultar que el golpe de Estado de 1936 sirva para definir unas regiones *históricas* de otras, (Aragón ya tenía iniciado el trámite de elaboración de su Estatuto en la 2ª República), este criterio diferenciador ha dado lugar a ríos de tinta a la hora de valorar la igualdad, o no, entre regiones y

nacionalidades, entre autonomías *con vocación de autogobierno* y autonomías formales, entre la interpretación de distribución competencial homogénea o asimétrica, etc. Concretamente, como dice Blanco Valdés (2005), lo que se pone de manifiesto es la pulsión diferenciadora que los nacionalismos, sobre todo vasco y catalán, han perseguido para buscar la diferencia y evitar lo que se ha definido vulgarmente como “*café para todos*”.

Si en un inicio lo que pretendió la Constitución era dar respuesta a las reivindicaciones nacionalistas de determinados territorios posibilitando un modelo de descentralización del Estado, el resultado obtenido puede definirse como paradójico porque ha supuesto un notable éxito de eficacia debido a la descentralización regional del antiguo modelo de Estado unitario pero, al mismo tiempo, ha sido un fracaso en el sentido de que ha implicado un incremento de la reivindicación diferencial-competencial-nacional de los territorios a los que inicialmente se quería responder. El concepto de Estado asimétrico que varios autores han definido, ha sido motivado por la búsqueda del derecho del trato diferencial como consecuencia del reconocimiento de una singularidad histórico-identitaria, más allá de las peculiaridades derivadas de sus hechos diferenciales respectivos que, dicho sea de paso, en una u otra medida todos los territorios tienen.

Como señala el citado Blanco Valdés (2005), tal derecho se basaría en la presunta existencia en la ley fundamental de un principio de asimetría autonómica, supuestamente vertebrador de las previsiones constitucionales en materia de descentralización territorial. Una interpretación según la cual la Constitución no sólo se limitaría a reconocer los hechos diferenciales particulares y concretos existentes en ciertos territorios, sino que contendría, además, diversos elementos que permitirían afirmar, en el caso de las *nacionalidades*, que tales hechos estarían en el origen de un hecho diferencial definidor de cada una de aquellas: un hecho merecedor de un reconocimiento jurídico especial, distinto del que debería derivarse de los hechos diferenciales particulares y concretos existentes en las *regiones* españolas, pues estos últimos, dada su diversa densidad, carecerían –se sostiene– del efecto singularizador atribuido a los de las presuntas nacionalidades.

No obstante todo lo anterior, el proceso estatutario vivido en nuestro país ha sido el resultado de, por un lado, la pulsión descrita en el párrafo anterior que ha provocado un desarrollo inicial desigual (concretado en los Acuerdos Autonómicos de 1981) y, por otro, una posterior igualación alcanzada paulatinamente por los pactos autonómicos de 1992 y la oleada de reformas iniciadas en 1996 por parte de aquellas autonomías que siguieron la vía de elaboración del 143. Concretamente, la ampliación competencial de 1992 se realizó como consecuencia del cumplimiento, al final de los 80, de los cinco años de aprobación de los Estatutos de las autonomías con menor nivel competencial. Éstas, en virtud del artículo 148.2 de la Constitución, comenzaron a exigir la ampliación de competencias y, de hecho, significó prácticamente su igualación con las CCAA del 151.

En la actualidad, la última oleada de reformas estatutarias ha significado una profundización, no exenta de polémica, del concepto constitucional de nacionalidad y la concreción en los textos del reconocimiento de derechos históricos, simbólico-identitarios y competenciales que, en la práctica, ha supuesto una nueva diferenciación con relación a aquellas CCAA que no han iniciado o no tienen previsto iniciar actualmente sus reformas. Independientemente de la revisión que el Tribunal constitucional está haciendo de alguno de estos textos, la interpretación de éste servirá de referente para los demás ante el próximo ejercicio de igualación que previsiblemente se producirá.

Como colofón de este epígrafe, es oportuno realizar una reflexión que, aunque obvia, muchas veces es pasada por alto, y que servirá para anticipar lo que se desarrolla en el siguiente capítulo. La atribución de derechos *históricos* y/o de singularidad en los territorios para, por ejemplo, financiar la prestación de servicios o la distribución de recursos, puede ir en contra del principio de igualdad y, sobre todo, de equidad, ya que numerosas reivindicaciones políticas actuales basan sus exigencias en derechos *nacionales-territoriales*, obviando que éstos residen en los ciudadanos y no en los territorios.

1. La administración única u ordinaria

La breve contextualización anterior pretende enmarcar el concepto que, sobre todo a partir de 1992, y tomando como base el artículo 150.2 de la Constitución, se empezó a escuchar bajo la expresión «Administración única u ordinaria». Este concepto, lanzado sobre todo a la arena política por el Presidente de la Xunta de Galicia (FRAGA IRIBARNE, 1993), permitió que la evolución del Estado autonómico adquiriera nuevos horizontes. Para unos, con este término se pretendía importar sin más el modelo federal, mientras que para otros se buscaba una racionalización administrativa que simplificara la organización del poder público. Lo cierto es que el tiempo transcurrido ha demostrado que el motivo fundamental que propició la propuesta era buscar un modelo de Administración Pública que se ajustara a la realidad del Estado compuesto, descentralizado o diverso.

Es preciso recordar que la administración autonómica no es estrictamente una institución, sino un instrumento de las CCAA para desarrollar sus políticas. En Alemania o en otros estados con estructura federal, en las últimas décadas se está imponiendo claramente la idea de que la federación regule los grandes problemas, que superan las posibilidades de los Länder o los Estados miembros, pero en cambio deje a éstos casi todas las funciones de ejecución, estableciendo instrumentos eficaces de coordinación entre los dos niveles.

Tendencia similar, aunque con algunas matizaciones, está ocurriendo en España. A excepción, inicialmente, de aquellas competencias exclusivas del Estado, todas las demás deben ser aplicadas por las administraciones autonómicas, al margen de que la legislación corresponda al Estado o a las CCAA. A partir de 1992 se comenzó a abrir paso el mencionado concepto de administración única u ordinaria, etc., entendiendo que la administración principal

en relación con los ciudadanos debe ser la autonómica. No obstante, si tenemos en cuenta que el principio de autonomía administrativa permite que cada CCAA, garantizando el principio de igualdad de derechos a los ciudadanos, organice su propia administración, el desarrollo de éstas ha generado duplicidades y disfunciones con otras preexistentes. Así, por ejemplo, en vez de realizar las funciones autonómicas de ejecución sin proceder a construir una voluminosa administración propia, sino mediante la delegación en las Diputaciones Provinciales, para que éstas actuaran como administración indirecta (rentabilizando éstas y evitando incrementar la burocracia), se procedió, en cambio, a lo contrario. En la práctica, a medida que se han ido asumiendo competencias y por tanto traspaso de funcionarios y recursos económicos, se ha ido construyendo una potente administración propia dependiente del gobierno de las CCAA siguiendo un modelo de estructura administrativa muy tradicional, a imagen y semejanza de la administración estatal originaria (AJA, 2007).

No obstante, hay que tener en cuenta que la Administración única no es la opción entre una Administración periférica estatal y una autonómica, sino en decidir qué dimensión ha de tener en el territorio la organización administrativa estatal que necesariamente ha de coexistir con la autonómica asentada en el mismo territorio. En síntesis, la principal interpretación de este concepto es que una vez que, entre las varias opciones constitucionalmente posibles, se ha optado por la emergencia de las Comunidades Autónomas y su dotación a las mismas con los más importantes resortes de poder sobre su territorio, debe de inmediato proclamarse su carácter de Administraciones “de derecho común”, reduciendo la presencia directa del Estado en su territorio a supuestos excepcionales.

En un principio se produjo un inevitable entusiasmo por parte de sus promotores y una (relativa) buena acogida en determinados sectores. No obstante, posteriormente fue cayendo en el olvido aunque con los nuevos estatutos, la propuesta de Administración única u ordinaria vuelve a adquirir una notable revitalización a raíz de las exigencias derivadas de la reestructuración del Estado autonómico y, sobre todo, como consecuencia de la fuerte impronta que está adquiriendo el principio de subsidiaridad como guía de la distribución de poder entre los diferentes niveles de gobierno.

2. Dos visiones del mismo concepto

A. La primacía del principio de igualdad

Un elemento esencial a la hora de valorar la puesta en funcionamiento de este concepto es el respeto al principio de igualdad, es decir, si la administración única sería factible de forma simétrica sin que vulnerase el principio de igualdad o, por el contrario, se podría aplicar “a la carta” en determinadas CCAA y no en otras sin violentar el citado principio.

Así por ejemplo, si el objetivo de la Administración única se puede alcanzar utilizando los propios mecanismos constitucionales, es decir, sin vulnerar la Constitución ni reformar su delicado Título VIII, la meta podría alcanzarse

con una reforma de los diversos Estatutos de Autonomía. No obstante, la rigidez constitucional para la modificación de éstos (arts. 152.2 y 147.3 de la Constitución) la convierte en difícilmente practicable (sobre todo si se quiere lograr para todas las Comunidades Autónomas).

Por otro lado, si tenemos en cuenta la literalidad el artículo 150.2 de la Constitución, es decir: *“El Estado podrá transferir o delegar en la Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”*, algunos autores señalan cierta problemática a la hora de interpretar una distinta intensidad en la transmisión de poderes en el uso de los conceptos “transferencia” y “delegación”. Si el primero otorga la titularidad y el ejercicio de la competencia en cuestión, el segundo sólo transmite el ejercicio. Siendo así, cabe pensar que también en este caso los constituyentes querían ofrecer dos fórmulas distintas con distintos niveles de intensidad del proceso autonómico. No obstante, hay cierto consenso jurídico en interpretar que el empleo de ambos términos no se ha hecho para ofrecer matices sino para establecer una fórmula omnicomprensiva que resulta de la yuxtaposición de ambos términos (GARRIDO FALLA, 1993).

En realidad, esta interpretación no se basa en la posibilidad de la existencia de una diferenciación entre CCAA basada en derechos adquiridos en virtud de caracteres singulares o diferenciales, sino que basa su análisis en que el único tema importante para la aplicación de la Administración única reside en el artículo 150.2 de la Constitución, es decir, en si el citado precepto plantea si cualquiera de las competencias que el artículo 149 atribuye al Estado es transferible a las Comunidades Autónomas.

Así por ejemplo, el propio Garrido Falla, tras un análisis jurídico de las competencias transferibles del artículo 149, llega a las siguientes conclusiones:

- “1) *La utilización del artículo 150.2 para transferir competencias se limita a competencias de gestión y ejecución.*
- 2) *Se produce una «transferencia bajo control del Estado», es decir, que pone en manos del gobierno unas facultades que, por supuesto, no tiene en relación con el resto de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, están atribuidas a las Comunidades Autónomas.*
- 3) *No parece que la Ley Orgánica (como instrumento de transferencia o delegación) pueda renunciar a este control, tratándose de competencia atribuida por la Constitución”.*

B. La primacía del principio de diversidad y del principio dispositivo

Jordi Jané i Guasch, en un artículo titulado *“La administración única una propuesta viable”* (2002), personifica una visión sensiblemente diferente sobre la viabilidad del concepto que estamos tratando. La diferencia fundamental reside en la reivindicación de la asimetría del Estado motivada por los hechos

diferenciales que parecen residir en las regiones con más voluntad *histórica* o política de autogobierno.

En el citado artículo se asocia la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) a un hito en la voluntad política que, en su día, conllevó un impulso para hacer posible la propuesta de Administración única.

Esta voluntad quedó plasmada de forma nítida en la propia exposición de motivos de la Ley cuando se afirmaba lo siguiente: « *la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico. Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello, resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos.*».

A juicio del citado autor, no obstante, ha habido un amplio periodo en el que se ha truncado esta voluntad política por parte del Gobierno del Estado, estableciéndose una definición del modelo de Estado autonómico conforme al cual se está cerrando ya el proceso de traspasos (de competencias) a las Comunidades Autónomas cuando éstas pueden continuar incrementándose basándose, por ejemplo, en una interesante interpretación en la que, se afirma que la Administración General del Estado no tiene por qué ser la competente en todas aquellas materias en las que la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva de legislación, sea ésta básica o no.

Este supuesto se basa en el hecho de que la Administración General del Estado no es la que legisla, ya que –según el artículo 66.2 de la Constitución– son las Cortes Generales las que «*ejercen la potestad legislativa del Estado*». Asimismo, la Administración, según el artículo 103 de la Constitución, deberá siempre actuar «*con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*». Por otro lado, la propia Constitución, en su artículo 152, establece que al Presidente de la Comunidad Autónoma le corresponde la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. De acuerdo con este principio (y con otros), las Comunidades Autónomas son Estado y, por ello, sus Administraciones Públicas deberían poder asumir en sus respectivos territorios todas aquellas funciones en las cuales deba intervenir la Administración Pública, siempre y cuando la Comunidad Autónoma tenga asumidas competencias en ese respectivo ámbito material y sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Locales.

Esta interpretación y análisis es básicamente el fundamento teórico que queda plasmado en el texto de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que, en su artículo 71 establece que la Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat, y que tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el Estatuto y las leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local.

En este modelo interpretativo del Título VIII de la Constitución que se asocia a determinados círculos nacionalistas, incluso aquellos ámbitos competenciales en los que, de acuerdo con el artículo 149.1 de la Constitución, las Comunidades Autónomas no tienen asumida ningún tipo de competencia, también podrían aplicarse las previsiones del artículo 150.2 quedando como único límite aquellas materias que, por su propia naturaleza, no sean susceptibles de transferencia o de delegación. No obstante, como salida a esta limitación también cabría una interpretación flexible en cada momento, sin que tenga, por tanto, una frontera definida y unívoca.

En virtud del planteamiento anterior, el citado profesor Jordi Jané profundiza y concreta lo que denomina *“la propuesta catalana de Administración única”* (2002). Se entiende no obstante, o al menos así lo interpreto, que esa denominación trata, de forma extensiva, lo que viene a ser la propuesta del Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió, y que ha servido, en parte, para configurar su propuesta de contenido del texto del nuevo Estatuto catalán.

No obstante todo lo dicho, un elemento fundamental que me interesa señalar en este modelo discursivo es el argumento político por el cual, más allá de un proceso de descentralización motivado por el principio de subsidiariedad que tiene como objetivo mejorar la eficacia mediante la cercanía de la Administración al ciudadano (lo que también debería implicar un mayor nivel competencial al ámbito local), se trata también de un proceso que debe ser capaz de *“dar respuesta a una voluntad política que comunidades históricas, como Cataluña, reclaman”* (JANÉ I GUASCH, 2002).

Para ello, se interpreta que el reconocimiento de la autonomía en la Constitución no respondía únicamente a una voluntad de descentralización administrativa, sino que, como se ha señalado anteriormente, el impulso tuvo lugar para dar respuesta a una demanda política de mayor autogobierno y de reconocimiento de una identidad propia que se reclamaba especialmente desde Cataluña, País Vasco y Galicia. Y por tanto, queda basada en dos principios: el de diversidad y el dispositivo. El primero hace referencia a que, en virtud del artículo 2, del Título VIII y Disposición Transitoria Segunda, se interpreta que la homogeneización no es un imperativo constitucional. Y el segundo se basa en que tampoco la Constitución obliga a que cada Comunidad Autónoma constituida adquiriera un mismo nivel competencial, pudiendo cada una de ellas adquirir, de acuerdo con la Constitución y su Estatuto, el nivel de competencias que considere adecuado.

Llegados a este punto es necesario preguntarse cuál es el modelo que Aragón quiere desarrollar y, en función del nuevo texto estatutario, cuáles son sus objetivos a la hora de asumir nuevas competencias basadas en la implementación (consentida por Ley Orgánica) del modelo de Administración ordinaria. En este sentido, si la voluntad política es profundizar el nivel competencial en la línea de la Administración única, debe poder negociarse esta solicitud porque la Constitución no la impide, y la misma es acorde con la dinámica del principio de subsidiariedad que la propia Unión Europea reconoce como necesario.

Con esto quiero decir que, para que sea posible, depende de la voluntad política y del propio desarrollo autonómico del Estado que desde las CCAA y el Gobierno central se quiera imprimir. En este último aspecto, no hay que desdeñar la importante apuesta política que está suponiendo el apoyo de las reformas estatutarias emprendidas los tres últimos años.

IV. BUROCRACIA, MANAGEMENT O RED: ¿CON QUÉ NOS QUEDAMOS?

Si analizamos las encuestas de opinión, hoy día nos encontramos generalmente con una percepción social no muy positiva de la Administración pública. No obstante, en una pregunta clave de una monografía relativa a la calidad en los servicios públicos que realizó el CIS en 2006², podemos ver el siguiente resultado:

Respecto de cada uno de estos servicios que le voy a leer, ¿cree Vd. que deberían ser prestados directamente por la Administración Pública o por empresas privadas?

	Administración Pública	Empresas privadas	Ambos	N.S.	N.C.	(N)
Asistencia sanitaria	72.6	9.6	11.2	6.4	0.3	(2482)
Enseñanza	71.8	7.9	13.3	6.6	0.4	(2482)
Recaudación de impuestos	82.4	4.8	4.6	7.8	0.4	(2482)
Protección ante el desempleo (prestaciones, subsidios, formación)	82.0	5.4	5.1	7.1	0.4	(2482)
Documentación ciudadana (DNI, pasaportes)	82.6	6.4	4.0	6.7	0.4	(2482)
Seguridad ciudadana (policía, guardia civil)	81.7	6.3	5.7	6.0	0.3	(2482)
Tráfico (carné de conducir, transferencias, guardia civil de tráfico, etc...)	82.3	6.4	4.4	6.6	0.3	(2482)
Pensiones y otros servicios de la Seguridad Social	83.6	5.4	4.4	6.2	0.3	(2482)
Vacaciones y balnearios para mayores	64.0	16.4	9.4	9.7	0.6	(2482)
Documentos de extranjeros	78.5	7.0	3.8	10.0	0.6	(2482)
Carreteras y obras públicas	77.3	8.4	7.1	6.6	0.5	(2482)
Transporte público	72.1	11.6	9.0	6.8	0.4	(2482)
Subvenciones y ayudas	81.9	5.0	5.7	7.1	0.4	(2482)

2. Estudio nº 2655, Calidad en los servicios públicos, CIS, año 2006.

En cuanto a la prestación de servicios, parece que todavía no ha calado en la percepción de los ciudadanos el grado de responsabilidad competencial de las CCAA y AALL. Ante la pregunta *¿Quién cree Vd. que es el responsable de la prestación de servicios públicos en España?* del citado estudio del CIS (Año 2006), el 40,5% opina que la Administración General del Estado, el 16,5% que las CC.AA., el 13,5% que los Ayuntamientos y el 20% que todos. Si se quiere avanzar en mayores competencias y profundizar en el modelo de Administración ordinaria, quizás, desde el punto de vista de la percepción ciudadana, sea relevante poner en valor el peso real de algunas administraciones.

En este contexto, un aspecto fundamental es que las Administraciones Públicas son el instrumento de ejecución de las políticas públicas y, por tanto, de la voluntad política. A nadie se le escapa que esta simbiosis es esencial y dota de legitimidad al "músculo" de la gestión pública. En un Estado democrático no cabe la tecnocracia sin criterio político, igualmente que no es lícito ni recomendable una politización de lo técnico.

Desde los años 70 se han registrado cambios muy importantes en el paradigma de la gestión pública. Muchos países han experimentado reformas importantes en las funciones, estructuras, sistemas de personal y de gestión. Los motivos básicamente son los cambios tecnológicos, la creciente complejidad social y la crisis fiscal de los Estados. En España, la transición desde un sistema centralista y uniformista a un Estado de las Autonomías ha garantizado formalmente el derecho al autogobierno y ha institucionalizado la autonomía local, pero todavía no acaba de incluir a los nacionalismos democráticos en un proyecto renovado de España y todavía no ha sido capaz de articular unas relaciones intergubernamentales cooperativas y eficaces (PRATS CATALÁ, 2005. pag. 66). No obstante, la transformación que ha supuesto el Estado de las Autonomías, aunque persisten dudas sobre el cierre de la definición, es una de las transformaciones más importantes de nuestra historia.

El modelo de Administración burocrática weberiana que todos conocemos ha dado paso significativamente a un modelo gerencial-empresarial denominado Nueva Gestión Pública. Este paradigma está basado en una concepción neoliberal de origen anglosajón, y en España ha cobrado fuerza en algunos ámbitos suponiendo una apuesta por la discrecionalidad, por la consecución de objetivos y por una creciente externalización. Todo ello ha llevado, en ocasiones a ver al ciudadano como cliente, y a la prestación de servicios en una sistemática científico-gerencial desvinculada de la legitimidad política. Si despojamos al individuo del traje de ciudadano, la desafección de lo que queda (un cliente-consumidor) está servida.

La alternativa que está cobrando fuerza es lo que se conoce como democracia deliberativa, que podrá definirse en algo así como *management con rostro humano*. El mundo simple y ordenado en el que se conjuga jerarquía y competencia, en el que el pensamiento racional dirige la práctica y en el que las consecuencias son previsibles, ha dejado de existir (si es que en algún momento ha existido tal mundo).

El viejo y genial aforismo de José Bergamín que dice “*si fuera objetivo sería un objeto, como soy un sujeto soy subjetivo*”, sirve para ejemplificar que vivimos en un mundo de racionalidad limitada, lo cual, como asegura Ulrich Beck (2008), obliga a la gestión en una sociedad dubitativa basada en la gestión de riesgos frente a certezas. Gobernar deja por tanto de ser el cumplimiento de reglas y normas para convertirse en la gestión de la acción colectiva cuyos grupos de interés gestionan horquillas de libertad. El *management* deja de ser concebido principalmente como planificación y control para tornarse como dirección, estrategia, política y como corresponsabilidad en la gestión de la acción colectiva.

Este último concepto se explica si asumimos que los gobiernos no son los únicos actores que asumen las grandes cuestiones sociales. El peso de la sociedad civil, las empresas, los intereses generales de nuestro tiempo que desbordan el territorio, implica la necesidad de repensar la formulación de nuestras políticas públicas. Y a pesar de que ante las dificultades siempre se recurra al Estado, ya no se le otorga el monopolio de los intereses generales (otra vez la sociedad de riesgo), por lo que se hace necesaria una doble interdependencia: por un lado la necesidad de cooperación con la sociedad para la formulación de políticas públicas y, por otro, la necesidad de colaboración interadministrativa e intergubernamental en la ejecución de dichas políticas. Fue Joan Subirats el que dijo en una ocasión que no existe el concepto de independencia y que, en todo caso, debemos aspirar a poder elegir nuestras dependencias.

La búsqueda de un modelo en red basado en la gobernanza no elimina la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y focaliza éstas en la búsqueda del buen gobierno. No obstante, este modelo requiere cambios organizativos importantes: mayor flexibilidad, visión estratégica, nuevos perfiles competenciales, gestión de conflictos, incremento de la transparencia, participación y comunicación.

Tras todas estas reflexiones, el principio de subsidiaridad se convierte en una metodología que persigue racionalizar y economizar la ejecución de competencias (no la elaboración de políticas públicas) y servir de canalización de éstas hacia los ciudadanos. Este principio se ha demostrado eficaz con la experiencia comunitaria y española en cuanto a la creación de las CCAA.

En este sentido, un principio que debemos interiorizar y que se basa en la distribución actual de competencias en el contexto de construcción de la Unión Europea, es que las Administraciones españolas hoy ya son mayoritariamente locales o autonómicas (todavía más autonómicas que locales), pero todas, también las estrictamente estatales, son al mismo tiempo Administraciones europeas.

Es oportuno recordar que, como señalan algunos autores, queda pendiente profundizar en la descentralización hacia los niveles locales (bajo ese mismo principio de subsidiaridad). Este segundo proceso descentralizador depende, qué duda cabe, de la capacidad de las entidades locales -inclu-

yendo también a las Diputaciones Provinciales- para asumir competencias sin poner en peligro principios de eficacia, economía y racionalidad. La comarcalización en Aragón, a pesar de la precaria viabilidad de algunos casos, ha sido una respuesta a este tipo de limitación; Aragón cuenta con 731 municipios, de los cuales 687 tienen menos de 3.000 habitantes.

Otro aspecto esencial es que las competencias pegadas al terreno en aras de la eficacia y eficiencia, pueden implicar también limitaciones en dos ámbitos: Por un lado, un “exceso” de cercanía puede incrementar el riesgo de clientelismo y pérdida de equidad, y por otro, cuando los problemas o necesidades sobrepasan el ámbito competencial de las administraciones más próximas, se hace patente la necesidad de articular principios de gobernabilidad y gobernanza global eficaces que impidan la desafección del ciudadano. Un ejemplo de todo lo que estoy diciendo lo estamos viviendo cotidianamente en el ámbito económico-ambiental (por ejemplo el cambio climático y la incapacidad de coordinar acciones conjuntas) o en el ámbito de conflictos internacionales (por ejemplo la dificultad de articular posiciones comunes en la UE anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa).

La cada vez mayor interdependencia plantea que para el buen gobierno nacional y local se tenga que ir construyendo también una buena gobernanza local. Frente a la ingobernabilidad global y a sus intentos de reducción unilateral se producen movimientos sociales cada vez más importantes. En este sentido, algunos autores apuntan que el mundo todavía no es ninguna sociedad global, pero ya no es tampoco sólo un mundo de los Estados. Asimismo, también otros ponen de manifiesto el creciente rol de los movimientos ciudadanos en el proceso de reestructuración democrática del mundo (HABERMAS, 2000).

Ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo, regionalismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multinivel. Al mismo tiempo, en este escenario las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establecen en una red de múltiples actores públicos y privados. La nueva gobernanza, por lo tanto, responde a la complejidad del momento asumiendo y provocando una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red). Estamos asistiendo a la emergencia de un modelo no basado en la dominación uniforme de los Estados centrales, sino basado en un patrón altamente variable y no jerárquico de interacción entre actores diversos en diferentes áreas políticas (SUBIRATS, 2002).

Las necesidades sociales son cada día mayores (por exigentes) y más complejas (por la interrelación de actores y causas implicadas). Asimismo, el contexto es cada día más *global* (global y local a la vez), lo que evidencia la necesidad de una legitimación y racionalización de las relaciones de colaboración entre los distintos ámbitos competenciales, empezando desde lo cotidiano y más próximo. El “piensa global actúa local” se traduce hoy en “piensa local para actuar global”.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

- Una de las primeras conclusiones que podemos recoger es la paradoja que encierra nuestro Título VIII de la Constitución: por un lado ha posibilitado el avance más importante de modernización y eficacia en la prestación de servicios públicos que se ha producido en la historia de España y, al mismo tiempo, ha sembrado de dudas identitarias lo que somos y hasta dónde podemos o debemos llegar. Todo ello por no cerrar, al menos de forma expresa, el marco competencial de la organización territorial del Estado.
- La inclusión del concepto de Administración ordinaria en la última oleada de reformas estatutarias (sobre todo Cataluña y Aragón), ha puesto de relieve el “antiguo” concepto de Administración única como una nueva oportunidad de avanzar en la gestión eficaz de la prestación de servicios al ciudadano - en aplicación del principio de subsidiaridad-, y de profundizar en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. No obstante, no hay que olvidar que el principio de eficacia basado en el concepto de Administración ordinaria (o única), y en las posibilidades que brinda el artículo 150 de la Constitución, deberá implicar la correspondiente delegación hacia la Administración Local, y no quedarse solamente en el ámbito autonómico.
- La creciente desafección del ciudadano hacia lo público (política y Administración) en la sociedad actual está incidiendo en la inclusión de nuevos paradigmas de gestión pública para ofrecer una respuesta adecuada a los nuevos riesgos sociales, nuevos problemas globales y nuevas demandas provenientes de un contexto cada día más complejo. La Administración pública ha experimentado notables cambios desde el modelo burocrático-weberiano, pasando por el modelo gerencial-empresarial y, por último, proponiendo un modelo basado en una democracia deliberativa que basa su legitimidad y eficacia en la organización en red y que tiene como exponente teórico el “nuevo” concepto de gobernanza. Esto exige una gran inteligencia y visión estratégica a la hora de elaborar políticas públicas.
- Independientemente de los modelos teóricos más o menos academicistas, hay que ser conscientes de que la Administración es el órgano de ejecución de las políticas públicas y que nos debemos a las leyes y a los ciudadanos (no confundir en este caso opinión pública con opinión publicada). Hoy por hoy, los ciudadanos valoran negativamente a las Administraciones públicas pero, en cambio, valoran positivamente la prestación de servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, etc...). Asimismo, valoran positivamente la gestión privada - que asocian a eficacia -, mientras que la gestión pública es percibida como ineficaz. No obstante, los ciudadanos prefieren una prestación de servicios públicos basados en la equidad a una prestación basada en criterios empresariales. Todo esto nos debe hacer pensar que la Admi-

nistración debe adaptar sus esfuerzos, y por tanto sus resultados, a revertir por la vía de los hechos la percepción de ineficacia y desafección creciente de los ciudadanos. Se deben propiciar modelos de gestión que den respuesta al contexto social actual, que avancen en redes de colaboración interadministrativa para la prestación de servicios, que incluyan modelos de eficacia empresarial con una adecuada planificación y control, que garanticen la equidad y el cumplimiento de las leyes, que incorporen al ciudadano como evaluador y que implementen las no tan nuevas tecnologías de la información como instrumento al servicio de la gestión pública.

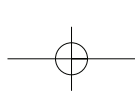
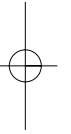
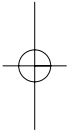
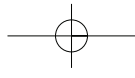
- Nosotros no somos una excepción en esta tendencia. Aragón debe avanzar hacia estos retos. El Estatuto de Aragón recoge expresamente un concepto como el de Administración ordinaria que puede traducirse en una voluntad política capaz de articular mecanismos de colaboración interadministrativa que posibiliten una mejor respuesta al ciudadano (no al cliente), y que todo ello tenga como consecuencia una creciente afección de éstos por lo público y que sirva para legitimar respuestas encaminadas a aportar soluciones a problemas y riesgos de incidencia global.
- La subsidiaridad no debe entenderse como un instrumento de duplicación de funciones o de recursos, sino como todo lo contrario, es decir, como la respuesta a la prestación de servicios en una sociedad compleja más participativa y que exige la legitimidad que otorga la deliberación y participación de los grupos de interés en la toma de decisiones.
- Desde la propia Administración, los funcionarios somos corresponsables de la calidad y efectividad de los logros que seamos capaces de alcanzar. Por tanto, junto con la necesaria visión política (tener un lugar donde ir), también es responsabilidad técnica aportar los medios necesarios para hacerlo factible de forma eficaz (cómo llegar a ese lugar). En este sentido, internamente, desde el punto de vista organizativo, tenemos todavía un largo camino por recorrer a la hora de transformar el presencialismo, el monocultivo de perfiles profesionales y el igualitarismo en, ahora sí, un modelo de Administración más transparente, volcada hacia la excelencia de servicios al ciudadano, basada en la evaluación por desempeño, abierta a la participación, que integre nuevos perfiles y competencias profesionales y que responda, en definitiva, a los retos sociales que tiene delante. El nuevo Estatuto constituye un marco adecuado que potencialmente permite impulsar estos y otros muchos desafíos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo: *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza ensayo, 2007.

BALLART, Xavier y RAMIÓ, Carles: *Ciencia de la Administración*, Colección Ciencia Política, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.

- BECK, Ulrich (2008): *La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida*, Ediciones Paidós Ibérica, 2006.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L.: *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, 2005.
- CIS. Estudio nº 2655, *Calidad en los servicios públicos*, año 2006 (www.cis.es).
- FRAGA IRIBARNE, Manuel: *Administración Única: una propuesta desde Galicia*, Ed. Planeta, Barcelona, 1993.
- GARRIDO FALLA, Fernando: "La Administración única: problemática de una obviedad" [artículo], *Revista de administración pública*, 1993.
- HABERMAS, Jürgen: *La constelación posnacional*, Ensayos políticos, Paidós, Barcelona, año 2000.
- JANÉ I GUASCH, Jordi: *La administración única: una propuesta viable*, Fundación Instituto de Estudios Políticos y Sociales, A Coruña, año 2002.
- MEILÁN, J. L.; *Estado autonómico y administraciones públicas*, Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre la Administración Única, EGAP, 25 de septiembre de 1992.
- PRATS CATALÁ, Joan: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, IIG-INAP, 2005.
- REQUEJO, Ferrán: *Federalisme, descentralizació i pluralisme nacional. Teoría política i anàlisi comparada*, REAF, 2007.
- RODRÍGUEZ ARANA, Xaime; *Autonomías y administración pública: reflexiones sobre la Administración Única*. Praxis, 1996)
- SUBIRATS, Joan (coordinador): *Redes, territorio y gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, UIMP, 2002.
1. Otras referencias reseñables:
- Estatutos de Autonomía de las CC.AA. Ministerio de Política Territorial (www.mpt.es).
 - Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
- Leyes Orgánicas de aprobación o modificación del Estatuto de Autonomía de Aragón:
- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto.
 - Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo.
 - Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.
 - Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.



PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Manuel DÍAZ MUIÑA

SUMARIO: I. MARCO NORMATIVO.– II. PRECEPTOS ORGANIZATIVOS DE RANGO CONSTITUCIONAL. 1. Jerarquía. 2. Descentralización. 3. Eficacia. 4. Desconcentración. 5. Coordinación.– III. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INCORPORADOS POR LA LEY DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. 1. Simplicidad y proximidad a los ciudadanos. 2. Planificación, desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados. 3. Responsabilidad por la gestión pública. 4. Racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión. 5. Objetividad y transparencia de la actuación administrativa. 6. Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas. 7. Servicio efectivo a los ciudadanos.– IV. ALGUNAS “QUIEBRAS” DE LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. 1. Principios informales. *A. Incompetencia. B. Irresponsabilidad. C. Rapacidad.*– V. LÍNEAS NECESARIA DE DESARROLLO. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

I. MARCO NORMATIVO

La organización administrativa actual parte del artículo 103 de la Constitución que, en su primer párrafo, establece los principios de organización y funcionamiento de carácter común, a saber: servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Y en el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón prestando especial atención al artículo 62 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, 20 de abril. Artículo, este último, que figura dentro del Título III del Estatuto “*La Administración pública en Aragón*” y que fija los principios de organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se puede convenir que el Estatuto de Autonomía de 2007 ha pretendido situar a Aragón, en este aspecto, en la vanguardia de la evolución del Estado autonómico. O al menos así habría que entender, como veremos, la apuesta decidida por la transparencia en la actividad administrativa o el impulso a las relaciones de cooperación y coordinación con el resto de Administraciones públicas.

Por lo demás, sin perder de vista la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP), cuyo carácter de norma básica en cuanto al