

## ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

### Tendencias organizativas generales

Dos tipos de acontecimientos marcan un notable cambio en el aspecto organizativo de las Administraciones autonómicas durante el último año: por un lado, la celebración de las elecciones en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que ha dado lugar a la formación de nuevos Gobiernos y la previsión de nuevos programas relativos a la Administración pública; y por otro lado, el incremento de los trasposos de funciones y servicios, lo que ha acrecentado la necesidad de hacer frente a un volumen significativo de medios personales y materiales que han de ser debidamente incorporados al aparato organizativo de la correspondiente Comunidad.

### *Los cambios en el Gobierno de las Comunidades Autónomas.*

La formación de nuevos gobiernos autonómicos por el PP, ya sea con apoyo mayoritario, en coalición o con apoyo minoritario, en Comunidades Autónomas donde antes no gobernaba ha dado ocasión para poner en práctica algunos de los lemas que en los últimos tiempos ha sostenido este partido respecto de la Administración pública en general y de la organización administrativa del Estado autonómico en particular. En pocas palabras, reducción y simplificación de la Administración pública, contención del gasto público, eliminación de duplicidades y solapamientos administrativos, todo ello enmarcado en la onda de la "Administración única" como *leit motiv* de las reformas a perseguir.

El aspecto más visible de las innovaciones introducidas en las Comunidades Autónomas que han contado con un nuevo Gobierno es la *reducción del número de Consejerías* que lo componen. Así, en la Comunidad Valenciana se pasa de 10 a 8; en Asturias, de 8 a 6; en Aragón y en La Rioja, de 9 a 6, y en ésta última se suprime la vicepresidencia; en Madrid, se reducen de 9 a 7; sólo en Murcia se produce un incremento, de 7 a 8, explicable por la recuperación de la figura del Vicepresidente, que había aparecido y desaparecido varias veces. Junto a estos casos, debe añadirse la reducción de Consejerías efectuada en el País Vasco, donde se ha pasado de 14 a 10, a continuación de la formación del gobierno tripartito surgido de las elecciones del año anterior, que ya fue objeto de comentario en su día, y a la que nos referiremos de nuevo más adelante.

Como se ha dicho, esta dinámica obedece a una genérica apelación a la racionalización administrativa y, como es inevitable en este tipo de operaciones, ofrece en ocasiones aspectos de mera apariencia o imagen. La reducción del número de

consejerías tiene como efecto inmediato la agrupación de responsabilidades sectoriales y la consiguiente pérdida de relevancia estructural —y peso político— de determinados ámbitos de intervención pública. El caso más llamativo ha sido la desaparición de la Consejería de *medio ambiente* en varias Comunidades y su incorporación a otros Departamentos o su desmembración entre varios, invirtiéndose así la tendencia señalada en años anteriores hacia una mayor sustantivación orgánica de la intervención medioambiental. Tal vez sea de destacar la solución adoptada en La Rioja, donde las responsabilidades de medio ambiente se han asignado a la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administración pública, con lo que se configura un Departamento típicamente “horizontal” por su incidencia tanto en la estructura como en las competencias de las demás Consejerías.

También es nota común, aunque con soluciones específicas no siempre coincidentes, las innovaciones respecto de las estructuras directivas o más centrales del Gobierno: Presidencia, Vicepresidencia y, en su caso, Consejería de Presidencia. Prácticamente en todas las Comunidades Autónomas se ha continuado la tendencia, ya indicada en años anteriores, hacia el *fortalecimiento del entramado orgánico de cúspide*, bien con la creación de vicepresidencias allí donde no existían (Murcia, Cantabria, Castilla y León, Asturias), o su integración dentro de la Presidencia pero sin suprimirse el cargo (Baleares), o con el refuerzo competencial de la Consejería de Presidencia (Canarias, Cataluña) o de la posición del propio Presidente del gobierno autonómico (Aragón).

Tal vez los casos más sintomáticos son, por un lado, el del País Vasco, donde se acumula la Vicepresidencia con la titularidad del Departamento de Hacienda y de Administración pública, y desde aquel rango puede ejercerse con efectividad las funciones coordinadoras propias de un Departamento horizontal entre cuyas misiones figura la programación general de la propia Administración, a la que se aludirá luego; y por otro lado, el de Cataluña, donde se ha producido primero un nuevo incremento competencial del Departamento de Presidencia, con el consiguiente refuerzo estructural, seguido, sobre todo, después de las elecciones, por el nombramiento por primera vez de un Consejero de Presidencia: hasta ahora el propio Presidente de la Generalidad asumía la titularidad de esta Consejería, y el nuevo Consejero ha adquirido inmediatamente una relevancia política de primer orden.

En fin, otro efecto de los cambios de gobierno acaecidos ha sido la adopción de algunas medidas organizativas que se han calificado como de *racionalización y transparencia administrativas y de regeneración de la vida pública*: por ejemplo, la supresión o reducción de altos cargos, que en ocasiones es más ficticia que real, como puede suceder con la supresión de altos cargos y subdirecciones generales (Madrid) cuando la gran mayoría están cubiertos por funcionarios públicos que seguirán percibiendo sus retribuciones; también la pretendida profesionalización a nivel de directores generales que se persigue en Aragón no se corresponde con la realidad. Este tipo de contradicciones se manifiestan, por otro lado, en la duplicidad de altos cargos que se mantiene a pesar de la fusión de las Consejerías de agricultura y medio ambiente en la Comunidad Valenciana, para que Unió Valenciana cuente con mayor proporción de cargos públicos. Por lo demás, también en el caso de Canarias se pone de manifiesto la necesidad de reorganizar las estructuras admi-

nistrativas para dar satisfacción a los diversos partidos componentes de la Coalición Canaria que ostenta el gobierno.

También se han adoptado medidas sobre publicidad de los bienes e intereses de los altos cargos (Castilla-La Mancha, La Rioja), incompatibilidades, prohibición de indemnizaciones a directivos de empresas públicas regionales, etc.

### *Los traspasos de servicios*

El otro factor de cierta entidad que está impulsando reformas organizativas en las Administraciones autonómicas es el continuado proceso de transferencias derivado del Pacto autonómico de 1992 y de la ampliación competencial de las Comunidades Autónomas que han modificado sus Estatutos, así como el lento pero progresivo completamiento de transferencias pendientes a las otras Comunidades Autónomas.

Los datos referidos a este extremo son muy significativos. Durante la última legislatura estatal (1993-1995) se han producido los siguientes traspasos:

*Comunidades Autónomas del 143:* 193 traspasos, que han afectado a más de 13.000 empleados públicos y con un coste efectivo de 198.000 millones de pesetas.

*Comunidades Autónomas del 151:* 77 traspasos, que han afectado a 14.000 empleados y con un coste de 132.000 millones de pesetas.

Todo ello arroja un resultado de 273 traspasos, que afectan a más de 27.000 empleados y con un coste de 331.000 millones de pesetas. De estos 273 traspasos, 158 han tenido lugar durante el año 1995, y han afectado a materias tan sustantivas como el Inerser, las Universidades, el Senpa, la ejecución laboral, la Administración de Justicia, etc.

El volumen total de los efectivos personales de las Comunidades Autónomas se cifra alrededor de los 620.000 empleados, frente a los 600.000 que tiene el Estado (sin contar fuerzas de seguridad y fuerzas armadas), y frente a los 425.000 que comprenden las Administraciones locales. Y el volumen de los presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas en 1995 se eleva a la cifra de 8 billones 300 mil millones de pesetas, lo que representa más del 22% del gasto público.

A la vista de todo ello, y especialmente del volumen de los traspasos más recientes, se confirman este año las exigencias de las Comunidades Autónomas de dedicar una atención preferente a las cuestiones organizativas y de personal. En especial, la planificación de los recursos humanos y la flexibilización en la reasignación de efectivos ha sido objeto de intervención normativa en varias Comunidades Autónomas (p. ej., País Vasco, Extremadura, Baleares, etc.) así como otros aspectos del régimen de la función pública como el ingreso (Extremadura), régimen disciplinario (Cataluña), participación en órganos de representación (Navarra), etc.

La consolidación y estabilización de la función pública autonómica requiere todavía medidas que favorezcan la movilidad y la flexibilidad, para adecuar los medios personales a la propia disposición orgánica que establezcan las Comunidades Autónomas respecto de los servicios transferidos. Parece claro que las transfe-

rencias condicionan fuertemente los esquemas organizativos de las Comunidades Autónomas en lo estructural y en lo personal. En este sentido, y desde el punto de vista operativo, se aprecia la tendencia a situar las competencias en materia de función pública en Consejerías fuertes, incluso vinculadas a la presidencia o a la vicepresidencia de la Comunidad, de manera que sea posible intervenir sobre los medios personales de la Administración desde una posición de cierta supremacía respecto de las consejerías sectoriales.

### Nueva legislación administrativa general

Durante este año se han aprobado algunas leyes de régimen general del Gobierno y de la Administración autonómica. Al margen de modificaciones puntuales en la legislación de varias Comunidades Autónomas (Castilla y León, Madrid, etc.), cabe destacar las siguientes regulaciones más generales. Por un lado, la Ley de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno, cuya característica principal es, precisamente, la separación entre lo que es la regulación de la organización política del ejecutivo autonómico y lo que afecta a la ordenación del aparato administrativo, destacando la atribución al presidente de la capacidad de disolución de las Cortes aún sin que exista previsión estatutaria al respecto.

En una línea parecida se produce la Ley de Castilla-La Mancha, 8/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo, que tal y como se deduce de su denominación, regula no sólo el ejecutivo sino también el órgano consultivo superior de la Comunidad, como también hace la citada Ley aragonesa, a lo que luego se aludirá. En cuanto al régimen del Presidente y del Gobierno de la Comunidad, tal vez la nota más característica sea el relieve que se da a los mecanismos de garantía de la transparencia, régimen de incompatibilidades, declaración de bienes e intereses, etc.

Un alcance distinto ofrece la Ley de La Rioja 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico el Gobierno y de la Administración pública, puesto que se inclina más hacia la necesaria adecuación de la ordenación de la Administración a la nueva regulación básica estatal contenida en la LRJPAC de 1992. Y también es ésta la vertiente que define a la Ley de Asturias 3/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, que establece la ordenación general de la actividad administrativa adaptada a la Ley 30/1992.

En cuanto al régimen jurídico de la actividad administrativa también es de señalar que sigue la serie de intervenciones más de detalle o sectoriales pero que ofrecen un interés general, por significar los desarrollos correspondientes de normativa básica estatal o representar opciones propias de la Comunidad. Así, por citar algunos ejemplos, la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, así como algunas normas de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992 (Cataluña, Extremadura, etc.) o los diversos decretos dictados en varias Comunidades Autónomas en aplicación de la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas (registros de contratistas, juntas de contratación, etc.: Madrid, Galicia, etc.); y, en otro orden de cosas, la Ley de Cataluña 6/1995, de 28 de junio, que crea el Jurado de Expropiación Forzosa propio de la Comunidad Autónoma, órgano creado también en Madrid por la Ley de Política Territorial del Suelo.

## Otros aspectos de la organización administrativa

### *La organización administrativa periférica*

La consolidación de los traspasos y consiguiente aumento del volumen de los aparatos administrativos autonómicos ha planteado en varios casos la oportunidad de intervenir a nivel de la organización administrativa periférica, que las Comunidades Autónomas tienen situada normalmente a nivel provincial.

Desde una perspectiva global cabe indicar, simplificando, dos tendencias. Por un lado, la línea de mantener, sino fortalecer, las estructuras periféricas, como se deduce de la regulación de las delegaciones provinciales del gobierno autonómico en las Comunidades Autónomas de Aragón y Castilla-La Mancha; y por otro lado, la línea de equilibrar esa tendencia con la preocupación por emprender o continuar una dinámica de descentralización hacia las entidades locales, como se entrevé en Baleares, Galicia e incluso en el País Vasco.

### *Organos de participación y coordinación*

La complejidad organizativa de las Administraciones autonómicas se incrementa aún más con el ya habitual recurso a la creación de órganos colegiados para canalizar la coordinación entre distintos ámbitos administrativos, así como para insertar la participación de intereses privados en el seno de los aparatos públicos. La asunción de nuevas competencias ha forzado la necesidad de incorporar a los sectores sociales implicados en la definición de las políticas a seguir en cada caso. El fenómeno participativo parece que no está agotado todavía en el ámbito autonómico, y tiene especial proyección en el campo económico, laboral, social y medioambiental. Por indicar algunos de los nuevos organismos creados, puede señalarse el Consejo Local de Aragón, los consejos y comisiones en materia de deportes y servicios sociales de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Cataluña, el Consejo vasco de espectáculos y actividades recreativas, la separación entre la comisión de ordenación del territorio y urbanismo y la de medio ambiente en La Rioja, el Consejo Andaluz de Medio Ambiente y el de Formación profesional, etc. etc.

### *Organización para la Unión Europea*

Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea, tanto en lo funcional como en la simple intervención en proyectos financiados se plasma cada vez más en la articulación de estructuras administrativas especializadas dentro del aparato de la Comunidad Autónoma, como se ha indicado en años anteriores. Así, por ejemplo, la sustantivación en Castilla y León de una Dirección General de Asuntos Europeos y las reformas en el mismo sentido en la Junta de Andalucía. Pero especialmente, en relación con ésta última, debe destacarse la creación de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, en la línea abierta por el País Vasco y amparada por la STC 165/1994, de 26 de mayo, con funciones de seguimiento e información y cuyo titular ostenta la condición de representante de la Junta de Andalucía ante las instituciones de la Unión Europea.

*Entes, organismos y sociedades.*

La proliferación de la denominada Administración paralela y del sector público económico no se ha detenido en este año, siendo especialmente significativa la creación de diversos organismos y empresas, o la transformación de su régimen, en Galicia, Canarias, Cataluña y Madrid. Pero lo que conviene señalar este año es que comienzan a notarse reacciones ante algunos de los efectos negativos derivados del abuso de la fragmentación administrativa y especialmente del recurso sistemático a la sujeción al derecho privado.

Así, por un lado, según ya se ha indicado, se han adoptado medidas "moralizantes", en el sentido de prohibir indemnizaciones para los directivos de empresas públicas regionales (La Rioja), y de reforzamiento de las incompatibilidades y de la exigencia de transparencia a los altos cargos de organismos y empresas públicas (Castilla-La Mancha, La Rioja).

Por otro lado, uno de los pequeños escándalos sucedidos en Cataluña, que obligó a la dimisión del Consejero de Política territorial y Obras Públicas, fue consecuencia precisamente de la indefinición del régimen jurídico aplicable al Servicio Catalán de la Salud, del que anteriormente había sido director, y durante cuyo período se había aprovechado de la facilidad con que la normativa permitía la contratación directa de obras y suministros (sobre cuya ilegalidad había advertido ya la Comisión Jurídica Asesora). Pasado el escándalo y aprovechando la necesidad de adecuarse a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones públicas, se aprobó la ley 11/1995, de 29 de septiembre, que pretende clarificar el alcance de la sujeción al derecho privado del Servicio catalán de la salud y el recurso a técnicas privadas de gestión.

En fin, en la Comunidad de Madrid las leyes 3/1995 y 7/1995 en diversa medida permiten incrementar la participación de los agentes económicos y sociales con implantación en la Comunidad en las entidades públicas de la Administración autonómica. Asimismo se crea una sociedad de capital riesgo, con participación también de los sectores empresariales y sindicales.

*Las televisiones autonómicas*

Cabe dar cuenta de tres decisiones importantes que afectan de una manera u otra al régimen de las televisiones autonómicas.

En primer lugar, la creación del Consejo asesor de la Televisión en *Cataluña*, con el objetivo de contribuir a la consecución de unos contenidos televisivos de calidad que respeten los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y protección a la infancia. Por el momento, su efectividad no se ha hecho patente.

En segundo lugar, la singular situación política de Andalucía se proyecta en las modificaciones del régimen de la Empresa pública de Radio y televisión de *Andalucía* efectuadas por las Leyes 3 y 4 de 1995, ambas de 2 de octubre. En síntesis, con apelación a las garantías del pluralismo, se refuerza la posición del Parlamento en la designación del Consejo de Administración de la RTV andaluza y, sobre

todo, se establece que el nombramiento y cese del director corresponde también al Parlamento, por mayoría de dos tercios, sustrayéndose, pues, dicha competencia al gobierno.

En fin, debe hacerse mención del proyecto de privatización del canal autonómico de *Madrid* auspiciado por el nuevo gobierno popular de la Comunidad, y que puede ser indicativo de una tendencia de más amplio alcance. En síntesis, el gobierno autonómico ha aprobado un proyecto de ley para que la Asamblea de Madrid ejercite la iniciativa legislativa ante las Cortes generales para modificar la legislación estatal y permitir el régimen de gestión indirecta de la televisión autonómica, dejándose en manos de la Comunidad Autónoma la decisión sobre el efectivo recurso a esta forma de gestión. Desde luego, la articulación técnica de dichos objetivos no es sencilla mientras siga considerándose la televisión como servicio público de titularidad estatal.

### *Las Universidades*

La enseñanza universitaria ha sido una de las materias objeto de traspaso a las Comunidades Autónomas del 143 durante este último año, de manera que se está ya generalizando la articulación organizativa entre las Administraciones autonómicas y las organizaciones autónomas que son las universidades. No cabe ignorar los problemas surgidos en el proceso de transferencia a ciertas Comunidades Autónomas (Asturias, Baleares), originados sobre todo por las discrepancias sobre la financiación de las mismas y la valoración de los servicios traspasados.

Respecto a las Comunidades Autónomas que ya disponían de competencias universitarias, cabe destacar, por un lado, la legislación de las Islas Canarias en materia de planificación universitaria e introducción de los contratos programa y otras medidas de programación. Y, por otro lado, la "creación/reconocimiento" de la Universidad Abierta de Cataluña por Ley 3/1995, una suerte de universidad virtual y a distancia que es formalmente privada pero de fundación y financiación parcialmente pública. Se trata, pues, del recurso a las técnicas y figuras del derecho privado por parte de la Administración pública, lo que no deja de provocar ciertas perplejidades cuando se aplica en este campo en el que existen dos modelos legales de universidad, la pública y la privada.

### **Los Consejos consultivos autonómicos**

Lo primero que debe destacarse es el dato mismo de la paulatina generalización de la creación de órganos consultivos en las Comunidades Autónomas, órganos que de una u otra forma vienen a ejercer en tal ámbito las funciones propias del Consejo de Estado. Con ello se tiende a mantener un cierto tipo de instituciones como integrantes del régimen de garantías de la legalidad en la actuación de los Gobiernos y de las Administraciones autonómicas, y al mismo tiempo se favorece, tal vez, una mayor eficacia, por mayor proximidad, en el desarrollo de esa función consultiva. En todo caso, se expresa en ello la potestad de autoorganización de las

Comunidades Autónomas y la consolidación de la dinámica hacia la completa institucionalización de sus estructuras político-administrativas.

En segundo lugar, también es de señalar que se sigue manteniendo un cierto nivel de diversidad entre las distintas regulaciones aprobadas durante el último año, puesto que difieren en lo relativo a la composición, funciones, permanencia, régimen de incompatibilidades, etc. de los respectivos órganos consultivos. En algunos casos, las soluciones legislativas a que se llega no parecen responder a una específica concepción acerca de la función consultiva, aunque sí pueden obedecer a características peculiares de la situación institucional de cada Comunidad Autónoma. No puede ocultarse que los efectos de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, no habían sido previstos en los términos en que se está produciendo la dinámica normativa en los últimos años.

En cuanto a los órganos ya existentes, debe señalarse, en primer lugar la reforma efectuada en la legislación reguladora del Consejo Consultivo de las *Islas Baleares*, por medio de la Ley 2/1995, de 22 de febrero. Los aspectos modificados son, en primer lugar, el régimen de retribuciones de los miembros, que sólo percibían indemnizaciones por desplazamientos y estancias, y que ahora comprende las dietas por asistencias, las cuales permiten retribuir efectivamente por el trabajo realizado, sin necesidad de exigir una dedicación completa al cargo. En segundo lugar, se amplía el elenco de las administraciones que deben consultar preceptivamente al Consejo, más allá de la Administración propia de la Comunidad —lo que incluirá a las Administraciones locales— y también se especifica que las consultas facultativas pueden efectuarse por los Consejos insulares cuando actúen en su calidad de instituciones de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias atribuidas en este concepto. Ambas reformas se sitúan en la línea de reforzar la institucionalización del Consejo Consultivo y de clarificar su ubicación en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, se señala que durante 1995 no se ha procedido a nombrar a los miembros del Consejo Jurídico Consultivo de la *Comunidad Valenciana*, creado a finales del año anterior, y por tanto no ha tenido lugar su constitución y puesta en funcionamiento, que sucederá ya en 1996.

*Aragón.* Por lo que se refiere a los órganos consultivos que han sido objeto de creación durante este año, indicamos en primer lugar la creación y regulación en Aragón de su Comisión Jurídica Asesora, que tiene lugar por medio de la ya citada Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. La concepción de este órgano, que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno autonómico, se articula según el modelo funcional del Consejo de Estado, esto es, con especial proyección hacia las materias jurídico-administrativas no estrictamente estatutarias, y refiriéndose siempre al ejecutivo autonómico y no a su órgano legislativo, a diferencia de lo que sucede con los Consejos Consultivos de Cataluña y de Canarias. Tanto en su denominación como en sus competencias, se sigue de cerca la regulación de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, aunque a diferencia de ella no queda clara la intervención del órgano aragonés respecto de las entidades locales de su ámbito.

Lo que sí cabe señalar como característica de este órgano es que en el nombra-

miento de su presidente y de sus ocho miembros, que efectúa el Gobierno por un período de tres años, se establece la intervención previa de la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón en la apreciación de la condición de jurista de reconocido prestigio que se exige como requisito para acceder al cargo. Esta intervención de un órgano parlamentario con eficacia semi-vinculante para el Gobierno autonómico abre nuevas posibilidades en la articulación de la función de control político. Distinto es el caso de la extracción parlamentaria de algunos de los miembros de los órganos consultivos cuando éstos intervienen respecto de proyectos o proposiciones de ley que se tramitan en la cámara legislativa.

*Galicia.* Algo distinta es la regulación del Consejo Consultivo de Galicia establecida en la Ley 9/1995, de 10 de noviembre. Tanto en su composición como en su régimen de funcionamiento se observa la opción por configurar un órgano de elevada estabilidad y permanencia. Así, la duración del mandato de sus cinco miembros, que es de seis años, renovable por otros seis; el estricto régimen de incompatibilidades, que exige prácticamente la dedicación absoluta, salvadas las actividades docentes o de investigación; la creación de un cuerpo de letrados propio, etc.

En cuanto a sus naturaleza, se trata de un órgano consultivo del Gobierno y de la Administración autonómica, así como de la Administración local, pero no del Parlamento, por lo que éste no interviene en el nombramiento de los miembros del Consejo, que corresponde al Presidente de la Xunta, oído el Consejo de Gobierno. Las competencias consultivas que le corresponden siguen la tónica de la regulación de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, próxima a las funciones típicas del Consejo de Estado, que se ha recogido sustancialmente en Baleares, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón, es decir, materias preferentemente jurídico-administrativas y no de control de estatutoriedad de las normas.

A señalar la previsión de una suerte de silencio positivo ante la falta de emisión del dictamen dentro del plazo de un mes —“se entenderá que no existe objeción alguna a la cuestión planteada”—, solución técnicamente discutible cuando se trata de dictámenes preceptivos y más aún vinculantes, pero que sin duda pretende que la intervención del Consejo no suponga una causa de demora en la actuación administrativa.

*Castilla-La Mancha.* Por su parte, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha procedido también a regular el correspondiente Consejo Consultivo, a través de la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo. En términos generales se sigue el modelo de órgano de consulta jurídico-administrativa, manifestando la exposición de motivos de la ley que se trata de satisfacer la necesidad de crear un órgano regional “que cumpla en la Comunidad Autónoma la importante función que cumple el Consejo de Estado a nivel nacional”.

Sin duda, la peculiaridad más destacable en la regulación del Consejo de Castilla-La Mancha radica en su singular composición. En efecto, se compone de tres consejeros electivos, uno designado por el Consejo de Gobierno y dos por las Cortes, por mayoría de tres quintos; y además, son consejeros natos, los ex-presidentes de la Junta, de las Cortes y del Tribunal Superior que hayan ejercido el car-

go durante al menos seis años y que gocen de la ciudadanía castellano-manchega. Se persigue con ello aportar tanto la ciencia como la experiencia en asuntos públicos, lo que puede facilitar la emisión de juicios de oportunidad y no sólo de legalidad, cuando así se solicite. Pero no deja de ser novedoso en la estructura de los órganos consultivos la presencia permanente de miembros natos, puesto que allí donde existen —Consejo de Estado, Consejo Consultivo de Andalucía— forman parte del Pleno del órgano pero no intervienen de forma permanente, como sí sucede en el caso de Castilla-La Mancha.

Por otro lado, debe destacarse la presencia de una mayoría de miembros de extracción parlamentaria, pues junto a los dos consejeros electivos también los expresidentes de la Junta y de las Cortes cabe calificarlos en parecido sentido, ya que igualmente han recibido en su momento la confianza parlamentaria. Se observan también otras singularidades, como la exigencia de que los acuerdos del Consejo Consultivo deban adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros, o como la previsión de que las entidades locales puedan solicitar dictámenes facultativos cuando lo acuerde el pleno de la corporación respectiva.

Vista la regulación en su conjunto, cabe apreciar la intención de implicar en el Consejo Consultivo a todas las vertientes organizativas e institucionales de la Comunidad, a modo de órgano de síntesis de los diversos poderes institucionales cuya función se proyecta sobre todos los niveles territoriales; pero es un intento que parece sumamente complejo de articular por la vía de un Consejo Consultivo.

*La Rioja.* Por último, debe llamarse la atención sobre la evolución generada por la creación y posterior reforma del Consejo Consultivo en La Rioja. Creado por la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública, el Consejo Consultivo está inicialmente compuesto por tres miembros designados por el Gobierno, y en cuanto a sus funciones, la ley se remite genéricamente a las del Consejo de Estado, a cuya normativa reguladora se remite la ley riojana con carácter general en tanto que legislación supletoria.

Esta configuración, que cabría considerar un tanto precaria, resulta modificada radicalmente, después de las elecciones autonómicas, por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, que, por un lado, aumenta a cinco el número de miembros, tres de ellos de nombramiento parlamentario pero sin necesidad de mayoría cualificada; y, sobre todo, esta ley altera las funciones, al asignarse al Consejo Consultivo las competencias propias de control o garantía de "estatutoriedad", esto es, las de informe sobre proyectos y proposiciones de ley y con carácter previo a la interposición de recursos de inconstitucionalidad, quedando silenciadas —aunque tal vez no impedidas— las competencias consultivas de naturaleza administrativa que hacían equiparable la intervención del Consejo autonómico a la del Consejo de Estado.

Se trata, pues, de un caso de verdadera alteración de la naturaleza del órgano, por lo cual resulta inadecuada la ubicación sistemática donde ha quedado la regulación del Consejo dentro de la Ley de régimen jurídico, puesto que figura dentro del título relativo a la asistencia jurídica junto a la regulación de la asesoría jurídica del Gobierno de la Rioja.

## Comisionados parlamentarios equivalentes al Defensor del Pueblo

No hay novedades legislativas de relevancia respecto de estas instituciones, pero la impresión general acerca del funcionamiento de las ya existentes es que en su conjunto no resulta excesivamente brillante, con independencia que de forma menos aparente se vaya ganando influencia en los comportamientos administrativos.

En algunas Comunidades Autónomas, su situación de impasse político ha impedido el nombramiento del titular de la institución, como ha sucedido en *Andalucía* (donde tampoco se ha nombrado al Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas); y en otras se ha demorado más de lo usual dicho nombramiento, como es el caso del Ararteko, a pesar de la buena imagen que la institución ha adquirido ya en el *País Vasco*. Por su parte, se observa que la actividad del Sindic de Greuges de la *Comunidad Valenciana*, con sede en Alicante, ha tenido una incidencia muy local y escasa influencia en el resto del territorio de la Comunidad.

La ambigua situación de estas instituciones ha generado incluso dudas acerca de la corrección de su propia actuación, e incluso sobre una posible extralimitación de sus funciones, como es el caso del Justicia de *Aragón*, que interviene de forma generalizada en cualquier materia para la que sea requerido, hasta el punto de informar sobre normas estatales, conflictos políticos municipales, etc., y que requerirá una clarificación en los tiempos próximos.

## Consejo Económico y Social

La generalización de los órganos superiores de participación y encuentro entre los agentes sociales y económicos y la propia Administración autonómica está dando resultados muy diversos, y en general, parece que no pacíficos. Ejemplo de ello puede ser, este año, el hecho de que sigue sin ponerse en funcionamiento el Consejo Económico y Social de *Castilla-La Mancha* por la discrepancia de las organizaciones empresariales respecto de su composición. Dos de los ocho representantes de dichas organizaciones están reservados a organizaciones agrarias y de empresarios autónomos, por lo que las grandes patronales se niegan a elegir a sus seis representantes.

La novedades legislativas más destacadas son, por un lado, la aprobación de la Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de *Navarra*, que eleva de rango la anterior regulación reglamentaria de este organismo y amplía sus competencias, así como modifica parcialmente su composición. Y, por otro lado, la Ley de *Galicia* 6/1995, de 28 de junio, que crea el Consejo Económico y Social de Galicia, al que se atribuye personalidad propia para ejercer sus funciones consultivas, de participación y de estudio e informe sobre el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma.

En *Canarias*, que ya cuenta con su Consejo Económico y Social, se ha creado el Consejo de Relaciones Laborales, con funciones de encuentro y participación de las fuerzas sociales, de consulta de la Administración autonómica y de promoción de la solución extrajudicial de los conflictos de trabajo.

## Modernización y reforma de la Administración

La combinación de los varios factores señalados al principio explican la insistencia con que se sigue planteando la cuestión de la necesaria reforma administrativa en el ámbito autonómico. En efecto, la asunción de nuevos gobiernos autonómicos por el Partido Popular, que ha incorporado en sus programas el lema de la reforma y modernización de la Administración coincide con las urgencias creadas por el incesante incremento del volumen de los aparatos administrativos a consecuencia de la dinámica propia de los trasposos, dinámica que no se ha visto sensiblemente afectada por los citados cambios políticos.

Las circunstancias mencionadas vienen a añadirse a lo que el año anterior habíamos denominado como una cierta cultura organizativa presente en destacados niveles de las Administraciones autonómicas que han asumido el reto de poder experimentar a escala todavía asequible nuevos instrumentos de organización y actuación.

El País Vasco y Galicia siguen adelante con sus programas de *racionalización legislativa*, ya sea desde la óptica de la refundición normativa (Galicia) como desde la perspectiva de la planificación del calendario de la actividad legislativa (País Vasco), habiéndose conseguido ya buenos resultados prácticos. En el caso vasco, además, cabe señalar que el acuerdo programático del gobierno formado a finales de 1994 preveía una serie de medidas de *reforma administrativa* que en buena parte están ya siendo concretadas e incluso llevadas a la práctica. Así, la simplificación de estructuras orgánicas y reducción de altos cargos, la previsión de reforma de la Administración periférica y la consiguiente descentralización hacia diputaciones forales y ayuntamientos, la dedicación de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos a los temas internos y de organización y reforma administrativas, etc., etc.

Como ya se ha señalado antes, una especial preocupación están suscitando en todas las Comunidades Autónomas las cuestiones relativas a la reordenación de la función pública, cuyas exigencias de flexibilidad y de movilidad deben conjugarse en la planificación de los recursos humanos. La implantación de la dirección por objetivos, el análisis de la calidad de los servicios, etc. son otros elementos que están sobre el tapete de los gobiernos autonómicos.

En fin, algunas actuaciones más concretas a reseñar pueden ser, en Extremadura, la creación de la Escuela de Administración pública, en Andalucía la organización de los servicios administrativos de atención directa al ciudadano, etc.

No obstante, no debe olvidarse que todo este tipo de preocupaciones y de planteamientos que afectan en definitiva al modelo de organización del poder público administrativo ha de encajar con otras dos dinámicas más o menos contemporáneas a la citada, que son la del aún pendiente pacto local y la más profunda y decisiva relativa a la crisis del Estado social.