

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i Llovet

Tendencias organizativas generales

Consecuencias de cambios de gobierno

La constante reorganización y reajuste de las estructuras administrativas que tiene lugar habitualmente en todas las Comunidades Autónomas ha tenido este año especial proyección en aquellas donde se han celebrado elecciones autonómicas y se han constituido nuevos gobiernos. En concreto, en *Andalucía*, donde se ha elevado el número de consejerías a once, y en el *País Vasco*, donde dicho número se ha reducido a diez, además de haberse suprimido una vicepresidencia. En este último caso, no es ajena la dinámica de reforma administrativa iniciada que se comenta más adelante.

También en el último año ha ido desplegando sus efectos organizativos la formación de un nuevo gobierno en *Galicia* en diciembre de 1993, a consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas en septiembre de aquel año. Debe destacarse el dato de la creación de cuatro Comisiones delegadas de la Junta: medio ambiente, asuntos económicos, empleo juvenil, asuntos europeos.

Fortalecimiento de la presidencia

En otras ocasiones hemos constatado ya el progresivo incremento del papel de la **presidencia** de las Comunidades Autónomas en su organización administrativa. El Informe sobre la nueva organización del País Vasco, al que se alude luego, coincide con esta línea, y la práctica de otras Comunidades Autónomas acaba de confirmar su consistencia.

Así, por ejemplo, en *Cataluña*, en 1994 se ha reestructurado el Departamento de la Presidencia incrementando su volumen y, ya a caballo de 1995, en la abortada remodelación general del gobierno, se ha barajado el nombramiento de un consejero titular del Departamento de Presidencia —hasta ahora reúne esa condición el propio Presidente— opción finalmente descartada, pero que no ha impedido que el amplio sector de función pública y la Escuela de Administración pública pasaran a depender del macrodepartamento de Presidencia.

En *Murcia* se ha “suprimido” la Vicepresidencia, por la vía del cese de su titular debido a motivos internos del partido gobernante, actuación jurídicamente

imprecisa, pero que permite al Presidente reasumir aquellas funciones que habían sido encomendadas al vicepresidente.

La administración sectorial: medio ambiente, sanidad, servicios sociales

Entre otras características del año, señalamos la progresiva estructuración organizativa de algunos sectores de intervención. Ello se ve, en primer lugar, en la implantación de la Administración ambiental, cada vez más reforzada. En Aragón se pone de manifiesto la consolidación del Departamento de Medio Ambiente, creado en 1993, a través de una amplia actividad organizativa y reglamentaria. Y también en la Región de Murcia tiene lugar la estructuración de la Consejería de Medio Ambiente creada en 1993 a partir de la Agencia preexistente. Vale la pena señalar aquí que, más allá de lo estrictamente organizativo, la intervención de las Comunidades Autónomas en el amplio sector medioambiental ha adquirido ya el sello de ser una materia especialmente apropiada para su dirección autonómica. Baste citar, en este año, entre otros ejemplos, el caso de la amplia actividad normativa en las materias medioambientales de Castilla y León, de la Comunidad Valenciana y de Aragón. Pues bien, esta circunstancia generalizada redundará, sin duda, en una mayor consistencia organizativa de la Administración sectorial correspondiente.

En otros sectores también se observa este afianzamiento estructural. Así, por poner algún ejemplo de intervención amplia, la regulación del sistema sanitario de Canarias, la ordenación territorial de la sanidad en Castilla-La Mancha, o la de los servicios sociales en Cataluña, con fuerte incidencia en el ámbito local, o de los museos en Castilla y León.

Las transferencias

Buena parte de los reajustes organizativos que caracterizan a las Administraciones autonómicas derivan del goteo de transferencias que se van recibiendo del Estado. Durante el último año este efecto no ha sido muy vistoso, a pesar de haberse iniciado el proceso de traspasos posterior a la Ley Orgánica 9/1992 y subsiguientes reformas de los Estatutos, en 1993. Los traspasos son, por regla general, de escasa entidad, y en muchas ocasiones no incluyen medios materiales y personales, lo cual disminuye notablemente las implicaciones reorganizativas. Únicamente ha alcanzado un volumen relevante el caso del País Vasco, una vez desbloqueadas las transferencias pendientes.

La adecuación de procedimientos

El último año ha sido pródigo en la producción normativa derivada del proceso de desarrollo de la Ley 30/1992 y de adecuación de los procedimientos administrativos. La gran mayoría de Comunidades Autónomas —Andalucía lo

había hecho ya en 1993— han dictado los correspondientes decretos de adecuación de los procedimientos, señalando especialmente los plazos de resolución y los efectos del acto presunto. También se ha procedido en algún caso a la regulación de los recursos administrativos, en la medida que afecta a su régimen la determinación de los órganos cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa. Por otro lado, también han sido aprobados en varias Comunidades Autónomas el correspondiente reglamento de procedimiento sancionador.

Sin entrar en el contenido de las regulaciones adoptadas en cada caso, sí debe señalarse la enorme diversidad de técnicas o procedimientos normativos empleados para llevar a cabo la operación adecuadora en las distintas Comunidades Autónomas: por ley, por un decreto general, por múltiples decretos sectoriales, por vía de deslegalización, por medio de decretos legislativos sectoriales, etc. La impresión generalizada que se obtiene del resultado, visto en el conjunto de las Comunidades Autónomas —sin apreciar ahora las correspondientes normas estatales, que también tienen su incidencia— es la de que se ha conseguido contener el caos que muchos temían que iba a producirse con ocasión de dicho proceso de desarrollo normativo. Pero ello no obsta a que persista la convicción de que la enorme complejidad surgida, la gran diversidad de soluciones empleadas, la notable inseguridad e incertidumbre que queda establecida en el campo de las relaciones de los ciudadanos con la Administración, son todo frutos de un proceso de reforma general del régimen administrativo que pudo, y debió, estar mejor planificado en cuanto a su implantación y efectiva concreción.

Entes y sociedades

Como viene siendo habitual desde su propio nacimiento, las Comunidades Autónomas siguen en la dinámica de rodearse de una red de entidades públicas instrumentales y sociedades mercantiles públicas para hacer frente a necesidades puntuales de prestación de determinados servicios o de mejora de la agilidad en la gestión sectorial. Durante el año 1994 han aparecido varios nuevos organismos o se ha modificado el régimen de alguno de los ya existentes, y considerado el fenómeno en su conjunto, persiste la imagen de enorme sectorialización de la Administración autonómica, de fragmentación en parcelas autónomas que se rigen por sus propios criterios, de alejamiento cada vez mayor de la dirección y coordinación política general que corresponde al gobierno.

En este período podemos destacar la creación en *Galicia* del ente público Puertos de Galicia, del Instituto Lácteo y Ganadero y del Instituto Gallego del Consumo; en *Castilla y León*, la creación de la Agencia de Desarrollo Económico como ente público sometido al derecho privado así como la creación de la “Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León”, según el modelo de la homónima catalana, que asume la gestión administrativa de la realización, directa e indirecta, de las obras públicas a desarrollar por la Administración au-

tonómica. En *Extremadura* encontramos las modificaciones de la Sociedad de Fomento Industrial y del Instituto del Corcho, de la Madera y del Carbón Vegetal, instrumentos esenciales para la política económica de la Comunidad.

En *Andalucía* se constituye la Empresa de emergencias sanitarias, así como la sociedad anónima "Teatro de la Maestranza y Salas del Arenal", para la gestión y explotación de servicios culturales y artísticos. En esta sociedad participan la Junta de Andalucía, la Diputación de Sevilla y el Ayuntamiento, de manera que nos encontramos con un ejemplo claro de coordinación administrativa a través de fórmulas privadas que resulta de cierto interés. Parecida finalidad de cooperación y coordinación encontramos, en fin, en *Cataluña*, donde se ha modificado el Consorcio del Gran Teatro del Liceo para hacer frente a las necesidades de su reconstrucción, y en el que están presentes los cuatro niveles territoriales: el Ministerio de Cultura, la Generalidad de Cataluña, la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de la capital catalana.

Instituciones y órganos superiores de control y participación

Una mención aparte requieren aquellas intervenciones normativas que se refieren no exactamente a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma sino, más bien, a organismos e instituciones de relevancia superior, que en algún caso incluso debiera ser estatutaria, cuya actuación, no obstante, afecta a la Administración por tratarse de alguna manera de órganos de control o de participación. Aludiremos a ellos brevísimamente.

Comisionados parlamentarios equivalentes al Defensor del Pueblo

Debe señalarse la creación del Procurador del Común de *Castilla y León*, como alto comisionado de las Cortes para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y para la tutela del ordenamiento jurídico castellano leonés y del Estatuto de Autonomía, lo que indica un ámbito de actuación de defensa objetiva de la legalidad. Por otro lado, en *Galicia* se reforma la Ley del Valedor del Pueblo, con el fin de mejorar su estructuración orgánica y funcional.

Organos de fiscalización contable

En 1994 se publica la Ley de la Sindicatura de Cuentas de *Castilla-La Mancha* del año anterior, así como su reglamento de organización y funcionamiento, aprobado este año por las Cortes regionales. Con ello se introduce un control contable sobre la Administración regional, no previsto en el Estatuto, que resulta compatible con el ejercido por el Tribunal de Cuentas y que permite extremar las exigencias de transparencia y eficacia en la gestión del gasto público por la

Comunidad Autónoma. No obstante, la puesta en funcionamiento de este organismo ha sido problemática, empezando por el nombramiento mismo del primer Síndico y de su sucesor.

Organos consultivos superiores

La *Comunidad Valenciana* ha procedido a crear el Consejo Jurídico Consultivo, como órgano consultivo supremo del gobierno valenciano y de su administración y, en su caso, de las administraciones locales radicadas en la Comunidad valenciana, viniéndose a sumar a los ya existentes Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña y Consejos Consultivos de Canarias, Andalucía y Baleares, ya analizados en el "Informe" de 1993.

Se trata de un órgano no previsto en el Estatuto pero de la máxima relevancia, compuesto por un presidente y cuatro miembros, todos ellos electivos, nombrados por el gobierno, y de alta cualificación técnico-jurídica o experiencia en asuntos de estado o autonómicos. Sus funciones consultivas alcanzan preceptivamente a las cuestiones de naturaleza jurídico-estatutaria y a las de naturaleza administrativa.

Puede decirse que se aproxima, por su composición reducida y la ausencia de miembros natos, al "modelo" del Consejo Balear, y por sus funciones es también próximo al Consejo andaluz. No teniendo vinculación alguna con las Cortes ni por el nombramiento de sus miembros ni por sus competencias, se aleja totalmente del modelo del Consejo Consultivo de Cataluña y del de Canarias.

Debe destacarse la ambigua situación según la cual, en los procedimientos de alteración de términos municipales, la consulta preceptiva al Consejo puede ser excepcionada y sustituida por la consulta al Consejo de Estado, a criterio del órgano "competente", que se entiende es el consultante (Consejero, Gobierno o Presidente).

También en 1994 ha entrado en funcionamiento el Consejo Consultivo de *Andalucía*, creado el año anterior, gracias a la entrada en vigor de su Reglamento orgánico a la cual estaba diferido aquel funcionamiento. El Reglamento es relevante por el amplio margen de regulación que la Ley le había dejado.

Consejo Económico y Social

El fenómeno de la participación de las fuerzas económicas y sociales en las principales decisiones que afectan a la política económica de las Comunidades Autónomas ofrece resultados algo desconcertantes, como en general lo es hoy el fenómeno de la participación de los intereses externos en las decisiones públicas.

En 1994 se ha creado el Consejo Económico y Social de *Castilla-La Mancha*, siguiendo la tónica de otras muchas Comunidades Autónomas. Se le atri-

buye personalidad propia, con lo que se "entifica" la participación, y con ello se quiere subrayar su independencia respecto a los restantes órganos e instituciones de la región. Por su composición y por sus funciones no ofrece singularidades notables respecto a los organismos similares existentes en otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, todavía no ha empezado a funcionar, y su posición institucional no es del todo pacífica.

En la Comunidad de *La Rioja* se ha debido modificar la composición y las funciones de su Consejo Económico y Social por el rechazo de las organizaciones empresariales y sindicales a la anterior regulación.

Y en *Murcia* se ha aprobado el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social, pero la posición institucional de dicho organismo de participación ha podido quedar en entredicho debido a que el gobierno lo ha ignorado casi por completo, no habiéndole sometido a informe mas que un único proyecto de decreto en todo el año. Como decía antes, la situación de estos organismos produce cierta perplejidad.

La Comisión Arbitral del País Vasco

Naturaleza estatutaria cabe atribuir a la Comisión Arbitral del *País Vasco* (art. 39 Estatuto) que finalmente ha sido creada este año, después de varios años de intentos frustrados. Está compuesta por siete miembros: tres designados por el gobierno, uno designado por cada una de las tres diputaciones forales, y está presidido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Y sus funciones consisten en la resolución arbitral de los conflictos entre los órganos de los territorios históricos y los de las instituciones comunes. La importancia de este órgano es de primer orden, por su posición y el papel de equilibrio que puede llegar a jugar en la estructuración interna del País Vasco.

En definitiva, la alusión a los anteriores organismos de una cierta significación estatutaria pone de manifiesto que poco a poco se van dando todos los pasos necesarios para completar el marco orgánico del sistema institucional de las diferentes Comunidades Autónomas. La consolidación organizativa y estructural de la Administración autonómica y de sus instituciones superiores de dirección, control o participación sigue siendo uno de los factores imprescindibles para la estabilización definitiva y para el funcionamiento eficaz del sistema autonómico.

Las Comunidades Autónomas mejoran su Administración

Un aspecto que este año merece una mención específica es la concreción en varios casos de una difusa dinámica hacia la **reforma administrativa**, dinámica que paulatinamente se ha ido instalando en cierta cultura organizativa y que, en definitiva, parte de la convicción de que en las Comunidades Autónomas todavía es posible mejorar radicalmente el funcionamiento de la Administración, un objetivo que posiblemente nadie cree ya efectivamente realizable a nivel estatal.

Señalamos, a título de ejemplos significativos, por un lado, el caso de *Galicia*, donde se está llevando a cabo una tarea de amplia refundición normativa y de simplificación y racionalización en determinados sectores. Especialmente, durante este año, se ha plasmado en el ámbito del sector pesquero, de la acuicultura y del marisqueo.

Por otro lado, debe mencionarse el caso del *País Vasco*, donde la Comisión interdepartamental para la racionalización y mejora de la Administración pública ha impulsado un destacado Informe sobre las bases de una nueva organización del País Vasco.

Es de interés señalar los ejes entorno a los que se agrupan las medidas concretas que propone el Informe citado: a) Reforzar la coordinación estratégica del Gobierno, mediante el fortalecimiento, entre otras medidas, del papel director y coordinador del lehendakari; b) Simplificar las estructuras organizativas, lo que se extiende también a la revisión de toda la dinámica desarrollada hacia los entes parapúblicos, previendo asimismo la prestación de servicios por las diputaciones y los ayuntamientos; c) Disminuir el número de altos cargos y promover directivos públicos profesionales, configurando un régimen especial para éstos; d) Adecuar los mecanismos para controlar el gasto, mejorar la gestión, y aumentar la transparencia; e) En fin, asegurar la ejecución de las medidas, mediante la incidencia en la política de recursos humanos.

Acerca del destino de este Informe, tal vez sea significativo el dato de que en la formación del Gobierno surgido de las elecciones de octubre se ha aplicado ya la reducción del número de consejerías, además de haber suprimido una vicepresidencia, como ya se ha indicado. Pero también es más que probable que las exigencias políticas en la formación del gobierno de coalición hayan pesado más que las razones técnicas a la hora de efectuar estas opciones organizativas.

En otro orden de cosas, con carácter de actuaciones muy concretas de simplificación y racionalización, debe destacarse la tímida pero significativa supresión en *Cataluña* de una amplia nómina de comisiones y órganos colegiados inoperantes —tendencia que se invierte, por ejemplo, en *Aragón* o en *Asturias*, donde siguen proliferando las comisiones sin vida efectiva—, así como la modificación de la legislación de órganos consultivos de la Administración regional de *Murcia* por la que se ponen límites al número de miembros y al porcentaje de los que son portadores de intereses externos a la Administración. En la *Comunidad Valenciana* se adoptan ciertas medidas de racionalización a través de las normas presupuestarias. También debe señalarse la creación en *Extremadura* de sendos registros administrativos de convenios y de contratos que pueden contribuir a racionalizar la gestión administrativa, así como cabe destacar, en fin, la regulación del Gabinete Jurídico de la Junta de *Andalucía*.