

1. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Tomàs Font i LLovet

1. En el año 1992 el Estado ha aprobado dos leyes que previsiblemente han de producir un reflejo particular en la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, aunque sus efectos no van a tener lugar inmediatamente, desde luego no en el mismo año 1992. Se trata, por un lado, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; por otro, de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. En cuanto a la primera de estas leyes, sabido es que contiene disposiciones relativas a los órganos administrativos, la competencia administrativa, las relaciones interadministrativas, órganos colegiados, etc., aspectos organizativos que entiende el legislador que están comprendidos dentro del ámbito material de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en tanto puedan afectar a la validez y eficacia de los actos administrativos. En su virtud, pueden verse afectadas las disposiciones autonómicas no coincidentes. Por poner un ejemplo: la ampliación de las posibilidades de delegación interorgánica de competencias que se produce por la Ley 30/1992, ¿prevalece sobre una normativa autonómica más restrictiva, y es de directa aplicación por la Administración autonómica, sin tener que modificarse su legislación propia? Otra incidencia relevante la ofrece la regulación de los órganos colegiados, más en concreto, de aquéllos en los que participan representaciones de distintas Administraciones públicas, habida cuenta de la difusión que va alcanzando esta forma de relación interadministrativa en la estructura autonómica.

En cuanto a la Ley orgánica de transferencia de competencias, cabe señalar que es el punto de partida de un seguro incremento de los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas, ya que su puesta en práctica a lo largo de la actual legislatura autonómica requerirá sin duda de un abultado proceso de traspaso de medios y servicios. En realidad, a ello puede vincularse el inicio de una reestructuración más a fondo de la Administración periférica del Estado, reto al que todavía no se ha dado una respuesta decidida y eficaz. Es de interés, por consiguiente, tomar nota en este momento de la propuesta lanzada por el Presidente de la Junta de Galicia, Sr. Fraga, en torno al *leit motiv* de la «Administración única». A través de esta fórmula se pone de manifiesto la necesidad, pero también la posibilidad real, de llevar

a cabo la racionalización de la organización periférica de la Administración estatal.

No obstante, no se atiende lo suficiente a la consecuencia inmediata que deriva tanto del proceso de transferencias como de la eventual configuración de esa «Administración única», esto es, la grave situación en que puede quedar la Administración de las Comunidades Autónomas en el supuesto de asumir un significativo paquete de nuevas tareas sin antes haber procedido a su reordenación y asentamiento. Porque es bien visible que los aparatos organizativos autonómicos, edificados con el pie forzado de las transferencias, por aluvión de las sucesivas fases que han ido transcurriendo, requieren con premura elementos de contención, de reordenación, incluso de simplificación. No está de más recordar, en este sentido, la aprobación por el Consejo de Ministros, el tres de abril de 1992, del Plan para la modernización de la Administración del Estado: aunque se refiere, en efecto, únicamente a la Administración estatal, el mismo reconoce aspirar a extenderse a otras Administraciones públicas, y ciertamente la influencia del despliegue del Plan en las Administraciones autonómicas no debe descartarse del todo.

2. Pasando al análisis de la actuación de las propias Comunidades Autónomas respecto de su organización, y empezando por lo que se refiere al vértice político-administrativo, debe señalarse que prosigue la tendencia, señalada ya el año anterior, hacia las remodelaciones en la cúpula de la organización administrativa y la ampliación del nivel de altos cargos.

En algunas Comunidades Autónomas, a consecuencia de las reformas derivadas de los procesos electorales de 1991, se siguen reestructurando los niveles de vice-consejerías y direcciones generales. En algún caso aislado, como Murcia, se reagrupan Consejerías, al tiempo que se reestructura la Secretaría general de Presidencia y los órganos de asistencia al Presidente. En otras ocasiones parece que se prefiguran las estructuras necesarias para recibir nuevas competencias en virtud de la Ley orgánica de transferencias que se debate durante el año. Pero tal vez lo más llamativo sea el desarrollo legal dado en Cataluña a la figura de los Comisionados del Gobierno, así como a las denominadas Secretarías sectoriales. Tales órganos estaban ya previstos en la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad, y con la Ley 2/1992, de 7 de julio, —que tiene bastante de coyuntural— se confirma la singularidad de estos órganos, que vienen a romper con los moldes más rígidos de la organización jerárquica. Destaca por su relevancia política la figura del Comisionado del Gobierno, el cual asume, en relación a una materia específica, funciones correspondientes al Consejero, al Secretario General y a un Director General; algo así como la figura del Secretario de Estado en el campo de la Administración central, con la característica de que el Comisionado puede ser convocado a las reuniones

del Gobierno autonómico para informar en él. Así se ha creado el Comisionado para Actuaciones Exteriores y el Comisionado para Universidades e Investigación, ambos adscritos al Departamento de la Presidencia.

Por lo que se refiere a planta de la organización administrativa autonómica, se consolida una potente Administración periférica, particularmente en las Comunidades Autónomas del País Vasco, de Andalucía y de Castilla-La Mancha; en ésta última incluso se crea una Delegación de servicios de la Junta en Talavera de la Reina. Es indicativo que el número de altos cargos en delegaciones territoriales supera los ochenta en Andalucía, cuarenta en Castilla-La Mancha y llega casi a treinta en el País Vasco. A pesar de ese notable despliegue territorial, la amplia problemática de la relación entre la Administración autonómica y la Administración local sigue requiriendo de órganos específicos «ad hoc» para canalizar la cooperación entre ambas, o la participación de la segunda en las actuaciones de la primera. De forma que abundan en todas las Comunidades, igual que en otros años, las normas creadoras de consejos y comisiones en los que se da cabida a representantes de las Diputaciones o de los Ayuntamientos, según los casos; comisiones que tanto pueden ser centrales como de ámbito provincial, y con funciones diversas que van de la simple consulta a la coordinación mediante directrices. Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura, destacan, entre otras, en esta vertiente.

3. La hipertrofia de la Administración paralela, a base de la proliferación de entidades autónomas de todo tipo, públicas y privadas, parece ya imparable en todas las Comunidades Autónomas. Sólo se vislumbra un signo de contención en alguna Comunidad, como Madrid, donde se recurre con mayor asiduidad a la creación de órganos de gestión o servicios diferenciados sin personalidad propia (Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes, Centro de Asuntos Taurinos), al mismo tiempo que se suprime el organismo autónomo Servicio Regional de Compras.

En cuanto a la mayor parte de Comunidades Autónomas, la desmembración funcional se plasma, entre otros, en los siguientes ejemplos referidos a 1992: Andalucía, empresa pública «Puertos de Andalucía»; Castilla y León, creación de empresa pública para el V Centenario del Tratado de Tordesillas; Galicia, creación del Instituto Gallego de Promoción Económica, entidad de derecho público, de la Academia Gallega de Seguridad, organismo autónomo; Entes de Saneamiento son objeto de reglamentación en Cataluña, Comunidad Valenciana, etc; se establece el Fondo de Tierras de Extremadura; Servicios de Salud, e Institutos de Estudios de la Salud, son creados o reglamentados en Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, etc. Tal vez la Comunidad Autónoma con mayor volumen de entes autónomos es Cataluña. Con la creación de varias entidades

de derecho público y sociedades anónimas en 1992, se ha llegado en Cataluña a las cifras siguientes: 20 organismos autónomos de carácter administrativo; 9 de carácter comercial, industrial o financiero; 15 entidades de derecho público sometidas al ordenamiento jurídico privado; 12 sociedades anónimas; además de las entidades gestoras de la Seguridad Social y la Corporación catalana de Radio y Televisión, y sin contar los múltiples consorcios de diverso tipo en los que participa la Administración de la Generalidad. Desde luego, la dimensión del fenómeno de la entificación en el sistema autonómico ha sobrepasado con creces los límites de la razonabilidad.

4. La relevancia que ha ido adquiriendo el tema de las relaciones o actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas, y que originó incluso cierta polémica política, ha contado también con la correspondiente traducción organizativa, siguiendo en ello también la dinámica de años anteriores en los que el horizonte europeo había propiciado la predisposición de órganos específicos. Así, en Navarra se ha creado el Servicio de Acción Exterior, como órgano de interlocución y para la canalización de las relaciones interadministrativas exteriores del Gobierno Foral. En la Comunidad Valenciana ha sido creada una Comisión interdepartamental, adscrita a Presidencia, para coordinar la actividad institucional en las relaciones externas. En Cataluña, se ha regulado y nombrado un Comisionado del Gobierno para Actuaciones Exteriores, según ya se ha dicho, con una presencia política del máximo relieve.

5. Por lo que se refiere a los órganos de participación y representación, se mantiene la dinámica multiplicadora en los más diversos ámbitos. Entre los sectoriales acaso quepa señalar el Consejo de Protección de la Naturaleza, de Aragón, creado en virtud de una iniciativa legislativa popular; el Consejo de Espacios Naturales de Castilla y León; el Consejo Asesor de la Vivienda en Cataluña; el Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid, que sustituye a otros cuatro más especializados; el Consejo Consultivo del Turismo del País Vasco; el Consejo de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, etc. Por su parte, entre los de alcance más general, se ha seguido este año con la difusión del Consejo Económico y Social, cuya creación se ha llevado a cabo en Cantabria y Canarias, mientras que se ha procedido a su reglamentación en Castilla y León, donde había sido ya creado el año anterior. En otro orden de cosas, la protección de los ciudadanos ante la Administración se canaliza a través de formas diversificadas. Valga como ejemplo el Defensor del Usuario del Servicio de Salud creado en Asturias.

6. Mención aparte merece la trascendencia que en el futuro podrá tener, respecto de la organización autonómica, la STC 204/1992, de 27 de noviembre, relativa al Consejo de Estado. Esta sentencia es comentada en otro lugar del Informe, de modo que aquí basta señalar que la decisión del Tribunal Constitucional estimulará previsiblemente a algunas Comunidades Autónomas a establecer un órgano consultivo propio con unas características

tales que lo haga equiparable al Consejo de Estado, para poder al menos sustituir la intervención preceptiva de éste en los supuestos en que lo establezca una norma estatal que pueda ser encuadrada en la materia de las «bases el régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común». En cualquier caso, lo cierto es que la organización de la función consultiva se va ajustando de modo paulatino a la estructura autonómica. Así, por ejemplo, se puede señalar como en Aragón se ha atribuido al Consejo de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma la competencia para informar las modificaciones de planeamiento urbanístico que afecten a zonas verdes o espacios libres (Decreto 70/1992, de 28 de abril).