

# L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Tomàs Font i Llovet  
Catedràtic de Dret administratiu de la  
Universitat de Barcelona

## I

L'absència de determinacions precises sobre l'organització de l'Administració de la Generalitat en el text de l'Estatut d'Autonomia de 1979 fa que un balanç sobre el que ha estat el desenvolupament d'aquest tema durant la primera dècada de vigència de l'Estatut presenti algunes característiques peculiars. Perquè és ben veritat que la manca d'un paràmetre clar de referència ofereix molta més llibertat a qualsevol analista per dur a terme la seva explicació o valoració. O bé l'obliga a (re)construir ell mateix aquells elements que han de servir de marc essencial.

En qualsevol cas, una reflexió sobre els aspectes organitzatius de l'Administració de la Generalitat resulta imprescindible per tal de conèixer i de comprendre quina és la forma que adopta el poder públic autònom i quines són les tendències que condueixen la seva manera de manifestar-se davant la societat. I aquestes són qüestions que tenen una certa transcendència en el procés de construcció de tota entitat política, i més si es tracta d'organitzacions basades i inserides en un sistema democràtic.

Així, doncs, més que fer una descripció dels elements que componen l'entramat organitzatiu propi de l'Administració de la Generalitat i de la seva evolució durant el període indicat, probablement serà més útil assenyalar algunes característiques generals i alguns dels trets més significatius del fenomen de l'organització administrativa autònoma.

## II

Ja s'ha assenyalat el fet que la norma bàsica de la institució en què s'organitza l'autogovern de Catalunya, és a dir, el seu Estatut, no dedica cap regulació rellevant ni sistemàtica a l'organització de l'Administració pública, mentre que dóna una major preferència a l'ordenació del poder estrictament polític tant en el vessant de definir el seu contingut —les competències— com els principals mecanismes d'exercici —les institucions polítiques i les seves respectives relacions—. Val a dir que aquesta circumstància, d'una banda contrasta amb la tònica seguida en la majoria dels altres estatuts d'autonomia —no en tots— que s'ocupen amb més cura de l'Administració autònoma; i d'altra banda indica un major camp de disposició de la Generalitat sobre la seva pròpia organització, la qual cosa pot ser valorada, si així es vol, com un índex de més elevat poder d'autoorganització, que és prou fonamental en l'estructuració de tota institució autònoma.

Naturalment, una observació d'aquesta índole ha de permetre retenir tant els aspectes positius com els negatius: si és cert que no hi ha un veritable *model estatutari* d'organització de l'Administració de la Generalitat que assenyali les opcions bàsiques que caldrà desplegar posteriorment, això mateix significa que tampoc no són prou consistents els *límits* que hauran de ser respectats en tot cas en l'adopció de les decisions organitzatives. Aquesta circumstància no fa sinó ressaltar la necessitat de no perdre de vista en cap moment que en darrera instància sí que existeixen uns criteris constitucionals que presideixen l'exercici i el resultat de tota activitat organitzatòria en l'àmbit de les diferents Administracions públiques.

### III

Igual que en la majoria de les altres comunitats autònomes, l'Administració catalana té uns incipients, però alhora consistents, inicis en l'etapa preautonòmica, i per regla general segueix des d'aleshores els ritmes dels traspassos de serveis procedents de l'Administració de l'Estat, a les estructures del qual s'adapta normalment amb major o menor fidelitat, àdhuc un cop ja estabilitzada l'etapa estatutària.

De totes maneres es detecta ja des dels primers moments un cert interès per considerar que el fenomen organitzatiu no és només el resultat —imprevisible i inevitable— d'un conjunt d'iniciatives diversificades, més o menys espontànies o més o menys vinculades per decisions d'altres, sinó que ha de ser entès també com un element d'ordre en si mateix considerat, al qual s'han d'introduir instruments i factors d'estabilitat, de racionalitat, de contenció, de solidesa; un fenomen en el qual sobretot s'ha de trobar la possibilitat de fer valer valors i manaments constitucionals dirigits als poders públics i informadors de tota la seva actuació. Aquest interès s'ha manifestat amb el temps, de moment, en la producció normativa de caràcter general sobre la qüestió organitzatòria, a què tot seguit faré referència. Però també ha estat reflectit en la pròpia estructura de l'Administració autonòmica, que incorpora al seu si alguns organismes destinats a avaluar el fenomen del creixement de l'aparell burocràtic i a predisposar els mecanismes corresponents a l'interès abans esmentat.<sup>1</sup>

Però, naturalment, l'expressió més eficaç d'aquesta preocupació per l'organització administrativa com a objecte de l'acció d'autogovern es mostra en l'activitat normativa que s'hi dedica amb caràcter sistemàtic i amb pretensió de globalitat. En relació amb això, potser la dada més rellevant que cal presentar en una primera aproximació és precisament que durant els primers deu anys de vigència de l'Estatut no ha existit al nivell adequat aquesta norma general relativa a l'Administració autonòmica. Ha estat justament en complir-se aquest termini quan el Parlament va aprovar la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Avancem ara dues observacions sobre aquest fenomen.

En primer lloc, el lapse de temps transcorregut fins que apareix aquesta Llei contrasta amb la celeritat amb què la majoria de les comunitats autònomes van procedir, als moments inicials dels respectius períodes estatutaris, a regular de forma orgà-

1. Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració. Agraïixo a la seva vice-presidenta, M. Lluïsa Florensa, haver-me facilitat algunes dades d'utilitat.

nica la corresponent Administració pública. Probablement aquest contrast pugui ser inversament proporcional al que pot donar-se, a grans trets, entre el volum de l'activitat legislativa de la Generalitat i la d'altres comunitats autònomes. L'equilibri intern del sistema institucional i el tipus d'activitat de cada comunitat autònoma pot palesar, efectivament, la major necessitat de regular l'organització administrativa pel major pes que en un determinat moment pot atorgar-se a l'activitat d'estricta execució i gestió, ja sigui en virtut del tipus de competències assumides, ja sigui en virtut d'una determinada opció de govern.

Ara bé, no es pot dir, en canvi, que la Generalitat no hagi desenvolupat una gran quantitat d'Administració estricta durant tot el temps en què l'aparell destinat a exercir-la ha estat guiat per una normativa enormement dispersa i heterogènia. Aquesta és una dada, entenc, prou significativa de les possibilitats efectives de funcionament que posseeixen els aparells administratius a redós de les lògiques pròpies i sense la necessitat que s'articulin detalladament els principis i criteris orientadors que puguin existir (o no existir, precisament) a escala constitucional i estatutària.

Una segona observació que pot formular-se arran del fet que la Llei general sobre l'organització administrativa autonòmica es produeixi després de deu anys del seu funcionament al·ludeix a la seva eventual efectivitat. La Llei es projecta sobre una realitat plenament consolidada, l'organització preexistent, respecte de la qual podria produir bàsicament dos tipus d'efectes: o bé dissenyar-ne una *reforma*, a partir de l'establiment o acceptació d'uns principis organitzatoris ben definits i contradictoris amb els portats a terme fins llavors; o bé *legitimar* el resultat obtingut a partir de la proliferació i dispersió —en el temps i en el contingut— de l'activitat organitzatòria prèvia, tot intentant sistematitzar els seus trets principals i harmonitzar i unificar normatives sovint inconnexes. La primera opció, certament, per més costosa i, potser, innecessària des del punt de vista polític, era molt més difícil ni tan sols de ser prevista i, menys encara, volgudament concretada. I tanmateix, com després veurem, ha estat capaç d'introduir alguns elements de novetat entre els criteris organitzatoris clàssics que majorment la informen.

#### IV

Diversament del que ha succeït amb l'organització general de l'Administració pública, l'activitat normativa de la Generalitat s'ha demostrat més tempestiva en relació a altres expressions de l'aparell autonòmic. Em refereixo, molt concretament, a la legislació relativa a l'empresa pública, que es manifesta, a més d'en altres normes singulars, en l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana aprovat per la Llei 4/1985, de 29 de març. També aquí poden fer-se algunes ràpides consideracions.

En primer lloc, convé recordar que en el moment d'aprovació d'aquesta Llei, la proliferació d'organitzacions econòmiques dependents de la Generalitat, articulades tant sota formes públiques com sota formes privades de personificació, era un fenomen de dimensions ja notable. També en aquesta ocasió, la norma venia condicionada per una realitat sorgida de manera diversificada a la qual es pretenia aportar ordre i sistemàtica. No pot negar-se el mèrit que té l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana en haver conseguit en l'àmbit autonòmic un objectiu —aquesta ordenació global i sistemàtica— que a nivell estatal es venia ja perseguint des de la Llei del III Pla de

Desenvolupament i que havia estat reiterat als Pactes de la Moncloa, i que encara avui està en bona part per resoldre. Per dir-ho en poques paraules: es va voler arribar a temps, abans que el fenomen s'escapés de tot possible control.

La Llei és bastant completa pel que fa als aspectes organitzatius i de règim jurídic de les diverses categories d'empreses que s'hi contemplen, però no ho és tant en relació a la concreció dels dos conceptes que configuren el propi títol de la institució: l'activitat empresarial, les condicions d'actuació en el mercat, que puguin qualificar com empresa els subjectes actuants; i el seu caràcter públic, és a dir, la relativa posició d'aquestes organitzacions en relació al conjunt de les institucions públiques, de les quals ha de ser instrument d'actuació o bé objecte de coordinació.

La segona consideració deriva directament d'això darrer. En efecte, pot afirmar-se que, en bona part, l'Estatut de l'Empresa Pública és, en realitat, l'Estatut de l'*Administració privada* de la Generalitat. Amb aquesta expressió vull destacar que el contrast temporal, ja assenyalat, que es dona entre la manca de decisió en la regulació global de l'Administració pública, que triga deu anys a portar-se a terme, i l'atenció preferent per la regulació de les organitzacions econòmiques de creació pública que s'emparen majoritàriament en el dret privat, és un fet veritablement significatiu que, al meu parer, indica la capacitat de penetració de l'esfera del privat en l'organització autonòmica. A finals de 1990 eren quasi bé 50 les organitzacions paral·leles, la majoria sotmeses al dret privat, que substitueixen l'organització i l'actuació pública de la Generalitat.

## V

Una característica de l'organització administrativa de la Generalitat que no s'acostuma a destacar prou és el notable grau d'*estabilitat* que ofereixen els principals elements definidors de la seva estructura, tant en la vessant vertical com en l'horitzontal de l'entramat organitzatiu. En efecte, és cert que l'activitat organitzatòria de la Generalitat, com succeeix en les altres comunitats autònomes, presenta un grau elevat de mobilitat, on les modificacions organitzatives són constants. Però aquesta característica es dona sobretot, en el cas de Catalunya, en els nivells interiors i inferiors, en els elements no definidors del sistema organitzatiu general, mentre que els grans eixos articuladors a penes han sofert alteracions.

Així, pel que fa als elements de l'*organització vertical*, l'estructuració per departaments o conselleries ha demostrat una resistència al canvi quasi absoluta, amb una única modificació rellevant a nivell general (creació d'un nou departament),<sup>2</sup> a diferència de moltes altres comunitats autònomes on, especialment els darrers anys, la creació i reestructuració general de conselleries és un fenomen més habitual. Naturalment, la permanència en el Govern de la Generalitat de la mateixa coalició política durant tot el període post-estatutari és una circumstància que ha facilitat clarament aquesta estabilitat. També val a dir que, en aquest nivell, ha estat menor que en altres comunitats el fenomen del mimetisme respecte dels canvis produïts en l'organització de l'Administració de l'Estat amb la creació d'alguns nous ministeris.

2. Durant el procés d'edició d'aquest treball s'ha produït la creació d'un altre Departament —el de Medi Ambient— que no fa sinó confirmar el que s'acaba de dir respecte a la resistència al canvi, ateses les circumstàncies en què ha tingut lloc.

En relació als elements de l'*organització horitzontal o territorial*, l'articulació perifèrica provincial ha mantingut una evident primacia sobre qualsevol altre àmbit o demarcació. També aquí l'estabilitat és notable, tot i que potser s'hi observen majors elements de mobilitat, amb la introducció d'altres circumscripcions, d'abast comarcal o no, per a determinats serveis o intervencions singulars de l'Administració. Però fins al moment, com en la resta de les comunitats autònomes pluriprovincials ordinàries, la província continua essent en la realitat un espai d'organització autònoma força estable.

Com deia, aquesta estabilitat no resulta tan evident, sinó tot el contrari, si ens endinsem en l'interior de les grans estructures. Aquí sí que hi ha hagut una incessant activitat de reestructuració orgànica que obeeix a diverses raons. N'assenyalaré algunes. D'una banda, la que resulta obligada com a conseqüència del ritme amb què s'han anat produint els traspassos de serveis de l'Estat, i que ha obligat a anar adaptant les estructures a mig edificar a noves necessitats i responsabilitats. D'altra banda, —i es tracta d'un fenomen de més gran abast— *la confusió o identificació entre l'element personal i l'element institucional* de l'organització administrativa, que sovint es produeix a nivell individual —creació de l'òrgan i nomenament del seu titular en el mateix acte/disposició— però que també a nivell més genèric es troba a la base de la creació de llocs de treball i en reestructuracions més àmplies de determinats nivells orgànics. Un reflex llunyà del contacte entre públic i privat a què al·ludia més amunt podria estendre's al fenomen ara esmentat.

## VI

Una altra confusió que sovint ha caracteritzat les solucions organitzatives de l'Administració de la Generalitat és la que es dona entre *els elements polítics i els administratius*. La confusió és certament difícil d'evitar, i és corrent a determinats nivells pel que fa als aspectes personals i funcionals, però resulta més sorprenent quan es produeix ja en l'aspecte purament estructural.

En l'Administració catalana això té lloc sobretot en l'àmbit de les relacions entre l'Administració central i l'Administració institucional o altres organitzacions paral·leles. En efecte, i en això el cas es reproduïx en altres comunitats autònomes, és habitual que un conseller o un director general ostenti al mateix temps la Presidència o la Direcció General d'un organisme autònom o àdhuc d'una societat anònima. En realitat, la institució que aquí es posa en discussió és el caràcter estrictament funcional, instrumental, d'aquestes organitzacions, que han de ser simples executores de les polítiques dissenyades pels òrgans polítics.

El tema és complex, però en aquest temps ha donat ja peu a noves confusions en relació a institucions organitzatives prou discutides com són la jerarquia o la tutela administratives (i així tenim casos en què les resolucions d'un organisme autònom presidit pel president de la Generalitat són recurribles en alçada davant el conseller corresponent).

## VII

La relació públic/privat que he esmentat diverses vegades torna a ser la protagonista d'una altra característica que ofereix l'Administració catalana: es tracta del fenomen de la *participació ciutadana* en l'organització administrativa. En efecte, en un

moment en què en l'àmbit de les organitzacions estatals l'«eufòria participativa» comença a davallar, en les comunitats autònomes i singularment en la catalana ha tingut lloc un veritable sobredimensionament d'aquest fenomen. La creació d'òrgans col·legiats de participació i consulta s'ha produït en tots els sectors de l'Administració de la Generalitat, de manera que realment el fenomen de la representació i integració (o arbitratge) d'interessos sectorials al si de l'organització pública és una de les funcions més característiques entre les que ha desplegat l'Administració catalana en aquests anys.

Aquesta expressió de l'organització participada presenta algunes qüestions que poden ser esmentades breument. Així, si per un costat pot ser un índex del grau d'obertura de l'Administració a la societat i de la possibilitat de reduir els marges de la discrecionalitat administrativa, per un altre costat també pot ser utilitzat com a paràmetre per mesurar el grau de resistència de les organitzacions públiques a la penetració dels interessos privats. En un sentit similar, cal també tenir present quines són les organitzacions portadores d'interessos que es troben representades als òrgans de participació i conèixer com s'ha definit la rellevància d'aquests interessos. En el cas de Catalunya, la varietat de supòsits és enorme, amb prevalença, potser, dels òrgans de consulta de polítiques de sector, encara que als darrers anys ha augmentat la presència de representants d'entitats portadores d'interessos generals, és a dir, de les entitats locals, tot i que els concrets mecanismes d'articulació d'aquesta representació no són sempre els més correctes.

Aquesta activitat de consulta, d'assessorament o d'informe que normalment desenvolupen la majoria d'aquests òrgans de participació és institucionalment distinta d'aquella activitat de consulta jurídica que porten a terme altres òrgans específics, i entre ells, la Comissió Jurídica Assessora, alt òrgan consultiu del Govern, la composició de qual reuneix experts o tècnics i no portadors d'interessos.

## VIII

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, com he assenyalat, apareix sobre un panorama ja dibuixat i amb escassos marges de flexibilitat. En realitat, d'una manera o altra recull totes les característiques fins ara indicades, de manera que resulta escassament innovadora, sinó que més aviat recopila, ordena, sistematitza i àdhuc formalitza les habitualment situacions ja consolidades. Tot i així, deia, conté idees interessants, algunes de les quals pot ser apuntada en aquest moment.

En relació a l'organització en general, pot destacar-se la doble definició que es dóna de l'Administració autonòmica en disposar, per una banda, que l'Administració de la Generalitat està constituïda per òrgans jeràrquicament ordenats, i per altra banda, costat, en dir que «constitueix un sistema integrat d'agents i està informada per un principi de coordinació de tots els seus òrgans», i tot això per tal de garantir el compliment dels principis d'«eficàcia i diligència màximes». Hi ha, doncs, una concepció determinada —que reprèn la connexió personal/institucional— que naturalment ha de servir de paràmetre de cara al futur en relació a les opcions organitzatòries que quedin per prendre. Sembla, però, insuficient la fixació dels criteris finalistes de l'organització i l'actuació administratives que hi figura. En relació als òrgans centrals, es troba a falta d'una completa regulació del president i del Govern com a òrgans superiors de l'Admini-

nistració de la Generalitat. És veritat que la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat ja s'hi refereix, però la regulació és deficient i incompleta; també el Departament de Presidència requeriria una regulació específica, atesa la seva vinculació amb la Presidència de la Generalitat en tant que òrgan distint, així com amb el propi Govern.

Més a nivell ja de detall, pot esmentar-se la previsió, en el capítol dedicat al procediment, de la creació d'oficines de gestió unificada que poden substituir «els òrgans tradicionals de gestió» amb la intenció de facilitar la posició dels ciutadans davant de procediments complexos.

## IX

Però al marge de detalls, potser és més significatiu aludir al tractament que sofreix tota una gran temàtica amb força configuradora més important com és l'*Administració perifèrica*. Ha estat assenyalat com un greu error d'arquitectura institucional la predisposició de tot un aparell perifèric propi per part de les comunitats autònomes, en lloc d'aprofitar les estructures territorials existents o les de nova creació que substitueixin aquestes. L'evolució del procés autonòmic a Espanya ha viscut aquesta qüestió com un element determinant d'algunes innovacions estatutàries i legislatives.

En el cas de l'Administració de la Generalitat, la Llei 13/1989 es limita a preveure l'existència d'aquesta organització perifèrica pròpia i la seva articulació bàsica al voltant d'un delegat territorial del Govern. El que vull ressaltar en aquest moment és que aquestes disposicions de la Llei en realitat resulten insuficients per comprendre el fenomen de l'organització perifèrica de l'Administració de la Generalitat. Cal tenir present, en efecte, que existeix un veritable «programa» de desplegament administratiu sobre el territori que es troba condensat a la disposició addicional 2 de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials. Programa que comprèn la delimitació de demarcacions, amb certa flexibilitat; fixació de finalitats desconcentrades; determinació de les funcions del representant de la Generalitat; tècniques d'utilització de les comarques com a estructures executives, etc.

La posada en pràctica d'aquest programa legislatiu ha quedat sense encetar per manca de la condició prevista a la disposició addicional 1 de l'esmentada Llei (la proposta pel Govern de la iniciativa legislativa per a l'alteració dels límits provincials). La Llei 13/1989, per la seva banda, no estant vinculada per una llei anterior, podia haver procedit a la posada en marxa del programa organitzatiu de l'Administració perifèrica comentat. Queda coixa, doncs, aquesta regulació, potser perquè, al mateix temps, tampoc no s'acaba de consolidar prou un dels elements integrants de l'organització, com és la comarca.

## X

En definitiva, l'organització administrativa de la Generalitat presenta les grans característiques pròpies de les administracions estatals del nostre entorn actual. La presència pública de l'aparell administratiu d'una organització política és potser més

útil instrumentalment per legitimar la institució que no pas l'activitat dels seus òrgans directament representatius. És evident, tanmateix, que les opcions organitzatives poden condicionar notablement l'efectivitat de les polítiques que cal dur a terme, tant en la seva formulació com en la seva execució. No sembla que l'Administració de la Generalitat se separi massa, en les principals qüestions, d'aquesta asseveració.