

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA

Tomàs Font i Llovet
Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

I

La ausencia de determinaciones precisas sobre la organización de la Administración de la Generalidad en el texto del Estatuto de Autonomía de 1979 hace que un balance sobre lo que ha sido el desarrollo de este tema durante la primera década de vigencia del Estatuto presente algunas características peculiares. Ciertamente, la falta de un parámetro claro de referencia ofrece mucha más libertad a cualquier analista para llevar a cabo su explicación o valoración. O bien le obliga a él mismo a (re)construir aquellos elementos que deben servir de marco esencial.

En cualquier caso, una reflexión sobre los aspectos organizativos de la Administración de la Generalidad resulta imprescindible para conocer y comprender cuál es la forma que adopta el poder público autónomo y cuáles son las tendencias que conducen su forma de manifestarse ante la sociedad. Y éstas son cuestiones que tienen cierta trascendencia en el proceso de construcción de toda entidad política, y más si se trata de organizaciones basadas e insertas en un sistema democrático.

Así pues, más que hacer una descripción de los elementos que componen el entramado organizativo propio de la Administración de la Generalidad y de su evolución durante el período indicado, probablemente sea más útil señalar algunas características generales y algunos de los rasgos más significativos del fenómeno de la organización administrativa autonómica.

II

Ya se ha señalado el hecho de que la norma básica de la institución en la que se organiza el autogobierno de Cataluña, es decir, su Estatuto, no dedica ninguna regulación relevante ni sistemática a la organización de la Administración pública, mientras que da preferencia a la organización del poder estrictamente político tanto en lo que se refiere a la definición de su contenido —las competencias— como a la de los principales mecanismos de ejercicio —las instituciones políticas y sus respectivas relaciones—. Hay que decir que esta circunstancia, por un lado, contrasta con la tónica seguida en la mayoría de los demás estatutos de autonomía —no en todos—, que se ocupan con más atención de la Administración autonómica; y por otro lado indica un mayor campo de disposición de la Generalidad sobre su propia organización, lo cual puede valorarse, si se quiere, como un índice de mayor poder de autoorganización, que es algo bastante fundamental en la estructuración de toda institución autónoma.

Naturalmente, una observación de esta índole debe permitir retener tanto los aspectos positivos como los negativos: si es cierto que no hay un verdadero *modelo estatutario* de organización de la Administración de la Generalidad de Cataluña que señale las opciones básicas que habrá que desarrollar posteriormente, ello mismo significa que tampoco son suficientemente consistentes los *límites* que en todo caso deberán ser respetados en la adopción de las decisiones organizativas. Esta circunstancia no hace sino resaltar la necesidad de no perder de vista en ningún momento que en última instancia sí existen unos criterios constitucionales que presiden el ejercicio y el resultado de toda actividad organizativa en el ámbito de las distintas administraciones públicas.

III

Igual que en la mayoría de las restantes comunidades autónomas, la Administración catalana tiene unos incipientes pero a la vez consistentes inicios en la etapa preautonómica, y por regla general sigue desde entonces los ritmos de los trasposos de servicios procedentes de la Administración del Estado, a cuyas estructuras se adapta normalmente con mayor o menor fidelidad, incluso una vez ya estabilizada la etapa estatutaria.

De todos modos, se detecta ya desde los primeros momentos cierto interés por considerar que el fenómeno organizativo no es sólo el resultado —impresible e inevitable— de un conjunto de iniciativas diversificadas, más o menos espontáneas o más o menos vinculadas por decisiones de otros, sino que debe ser entendido también como un elemento de orden en sí mismo considerado, en el cual deben introducirse instrumentos y factores de estabilidad, de racionalidad, de contención, de solidez; un fenómeno en el que sobre todo debe hallarse la posibilidad de que prevalezcan valores y mandatos constitucionales dirigidos a los poderes públicos e informadores de toda su actuación. Este interés se ha manifestado con el tiempo, por de pronto, en la producción normativa de carácter general sobre la cuestión organizativa, a la que a continuación haré referencia. Pero también ha tenido reflejo en la propia estructura de la Administración autonómica, que incorpora a su seno algunos organismos destinados a evaluar el fenómeno del crecimiento del aparato burocrático y a predisponer los mecanismos correspondientes al interés antes mencionado.¹

Pero, naturalmente, la expresión más eficaz de esta preocupación por la organización administrativa como objeto de la acción de autogobierno se muestra en la actividad normativa que se dedica a ello con carácter sistemático y con pretensión de globalidad. En relación con esto, quizá el dato más relevante que hay que presentar en una primera aproximación es precisamente que durante los primeros diez años de vigencia del Estatuto no ha existido en el nivel adecuado esta norma general relativa a la Administración autonómica. Fue justamente al cumplirse este plazo cuando el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Avancemos ahora dos observaciones sobre este fenómeno.

1. Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración. Agradezco a su vicepresidenta, señora M.^o Lluïsa Florensa, el que me haya facilitado algunos datos de utilidad.

En primer lugar, el lapso de tiempo transcurrido hasta que aparece esta Ley contrasta con la celeridad con que la mayoría de las comunidades autónomas procedieron, en los momentos iniciales de los respectivos períodos estatutarios, a regular de forma orgánica la correspondiente Administración pública. Probablemente este contraste pueda ser inversamente proporcional al que pueda darse, a grandes rasgos, entre el volumen de la actividad legislativa de la Generalidad y la de otras comunidades autónomas.

El equilibrio interno del sistema institucional y el tipo de actividad de cada comunidad autónoma puede evidenciar, efectivamente, la mayor necesidad de regular la organización administrativa por el mayor peso que en un determinado momento puede otorgarse a la actividad de estricta ejecución y gestión, ya sea en virtud del tipo de competencias asumidas, ya sea en virtud de una determinada opción de gobierno.

Ahora bien, no puede decirse, por contra, que la Generalidad no haya desarrollado una enorme actividad de estricta Administración durante todo el tiempo en que el aparato destinado a ejercerla ha estado guiado por una normativa enormemente dispersa y heterogénea. Éste es un dato, entiendo, lo suficientemente significativo de las efectivas posibilidades de funcionamiento que ostentan los aparatos administrativos al amparo de las lógicas propias y sin la necesidad de que se articulen detalladamente los principios y criterios orientadores que puedan existir (o no existir, precisamente) a nivel constitucional y estatutario.

Una segunda observación que puede formularse a raíz del hecho de que la Ley general sobre la organización administrativa autonómica se produzca después de diez años de su funcionamiento, alude a su eventual efectividad. La Ley se proyecta sobre una realidad plenamente consolidada, la organización preexistente, respecto a la cual podría producir básicamente dos tipos de efectos: o bien diseñar una *reforma* de la misma, a partir del establecimiento o aceptación de unos principios organizativos bien definidos y contradictorios con los llevados a cabo hasta entonces; o bien *legitimar* el resultado obtenido a partir de la proliferación y dispersión —en el tiempo y en el contenido— de la actividad organizativa previa, intentando sistematizar sus rasgos principales y armonizar y unificar normativas a menudo inconexas. Era mucho más difícil que la primera opción, ciertamente, por más costosa y, quizá, innecesaria desde el punto de vista político, fuera siquiera prevista y, menos aún, expresamente concretada. Y, sin embargo, como después veremos, ha sido capaz de introducir algunos elementos novedosos entre los criterios organizativos clásicos que en su mayoría la informan.

IV

Al contrario de lo que ha sucedido con la organización general de la Administración pública, la actividad normativa de la Generalidad se ha demostrado más tempestiva en relación con otras expresiones del aparato autonómico. Me refiero, muy concretamente, a la legislación relativa a la *empresa pública*, que se manifiesta, además de en otras normas singulares, en el Estatuto de la Empresa Pública Catalana aprobado por Ley 4/1985, de 29 de marzo. También aquí pueden hacerse algunas rápidas consideraciones.

En primer lugar, conviene recordar que en el momento de aprobación de esta Ley, la proliferación de organizaciones económicas dependientes de la Generalidad, articuladas tanto bajo formas públicas como bajo formas privadas de personificación, era un

fenómeno de dimensiones ya notable. También en esta ocasión la norma venía condicionada por una realidad surgida de forma diversificada a la cual se pretendía aportar orden y sistema. No puede negarse el mérito que tiene el Estatuto de la Empresa Pública Catalana al haber conseguido en el ámbito autonómico un objetivo —esta ordenación global y sistemática— que a nivel estatal se venía ya persiguiendo desde la Ley del III Plan de Desarrollo y que había sido reiterado en los Pactos de la Moncloa, y que aún está en buena parte por resolver. Para decirlo en pocas palabras, se quiso llegar a tiempo, antes de que el fenómeno se escapase de todo posible control.

La Ley es bastante completa por lo que respecta a los aspectos organizativos y de régimen jurídico de las diversas categorías de empresas que en ella se contemplan, pero no lo es tanto en relación con la concreción de los dos conceptos que configuran el propio título de la institución: la actividad empresarial, las condiciones de actuación en el mercado, que puedan calificar como *empresa* a los sujetos actuantes; y el carácter *público* de los mismos, es decir, la relativa posición de estas organizaciones en relación con el conjunto de las instituciones públicas, de las cuales debe ser instrumento de actuación o bien objeto de coordinación.

La segunda consideración deriva directamente de esto último. En efecto, puede afirmarse que en buena parte el Estatuto de la Empresa Pública es, en realidad, el Estatuto de la *Administración privada* de la Generalidad. Con esta expresión quiero destacar que el contraste temporal, ya señalado, que se da entre la falta de decisión en la regulación global de la Administración pública, que tarda diez años en llevarse a cabo, y la atención preferente por la regulación de las organizaciones económicas de creación pública que se amparan mayoritariamente en el derecho privado, es un hecho verdaderamente significativo que, según mi parecer, indica la capacidad de penetración de la esfera de lo privado en la organización autonómica. A fines de 1990 eran casi 50 las organizaciones paralelas, la mayoría sometidas al Derecho privado, las que sustituían la organización y actuación pública de la Generalidad.

V

Una característica de la organización administrativa de la Generalidad que no se acostumbra a destacar suficientemente es el notable grado de *estabilidad* que ofrecen los principales elementos definidores de su estructura, tanto en el sentido vertical como en el horizontal del entramado organizativo. En efecto, es cierto que la actividad organizativa de la Generalidad, como sucede en otras comunidades autónomas, presenta un elevado grado de movilidad, con constantes modificaciones organizativas. Pero esta característica se da, sobre todo, en el caso de Cataluña, en los niveles interiores e inferiores, en los elementos no definidores del sistema organizativo general, mientras que los grandes ejes articuladores apenas han sufrido alteraciones.

Así, por lo que se refiere a los elementos de la *organización vertical*, la estructuración en departamentos o consejerías ha demostrado una resistencia al cambio casi absoluta, con una única modificación relevante a nivel general (creación de un nuevo departamento),² a diferencia de muchas otras comunidades autónomas en las que,

2. Durante el proceso de edición de este trabajo se ha producido la creación de otro departamento —el de Medio Ambiente— que no hace sino continuar cuanto se acaba de decir respecto de la resistencia al cambio, vistas las circunstancias en que ha tenido lugar.

especialmente en los últimos años, la creación y reestructuración general de consejerías es un fenómeno más habitual. Naturalmente, la permanencia en el Gobierno de la Generalidad de la misma coalición política durante todo el período postestatutario es una circunstancia que ha facilitado claramente esta estabilidad. También hay que decir que, a este respecto, ha sido menor que en otras comunidades el fenómeno del mimetismo respecto a los cambios producidos en la organización de la Administración del Estado con la creación de algunos nuevos ministerios.

En relación con los elementos de la *organización horizontal o territorial*, la articulación periférica provincial ha mantenido una evidente primacía sobre cualquier otro ámbito o demarcación. También aquí la estabilidad es notable, a pesar de que quizá se observen mayores elementos de movilidad, con la introducción de otras circunscripciones, de alcance comarcal o no, para determinados servicios o intervenciones singulares de la Administración. Pero hasta el momento, como en el resto de las comunidades autónomas pluriprovinciales ordinarias, la provincia sigue siendo en la realidad un espacio de organización autonómica bastante estable.

Como decía, esta estabilidad no resulta tan evidente, sino todo lo contrario, si nos adentramos en el interior de las grandes estructuras. En ellas sí ha habido una incesante actividad de reestructuración orgánica que obedece a varias razones. Señalaré algunas de ellas. Por un lado, la que resulta obligada como consecuencia del ritmo con que se han ido produciendo los trasposos de servicios del Estado, y que ha obligado a ir adaptando las estructuras a medio edificar a nuevas necesidades y responsabilidades. Por otro lado —y se trata de un fenómeno de mayor alcance—, *la confusión o identificación entre el elemento personal y el elemento institucional* de la organización administrativa, que a menudo se produce a nivel individual —creación del órgano y nombramiento de su titular en el mismo acto/disposición—, pero que también a nivel más genérico se halla en la base de la creación de puestos de trabajo y en reestructuraciones más amplias de determinados niveles orgánicos. Un tejano reflejo del contacto entre público y privado a que aludía antes podría extenderse al fenómeno ahora mencionado.

VI

Otra confusión que a menudo ha caracterizado las soluciones organizativas de la Administración de la Generalidad es la que se da entre *los elementos políticos y los administrativos*. La confusión es ciertamente difícil de evitar, y es corriente en determinados niveles por lo que respecta a los aspectos personales y funcionales, pero resulta más sorprendente cuando se produce ya en el aspecto puramente estructural.

En la Administración catalana esto se produce sobre todo en el ámbito de las relaciones entre la Administración central y la Administración institucional u otras organizaciones paralelas. En efecto, y en esto el caso se reproduce en otras comunidades autónomas, es habitual que un consejero o un director general ostente al mismo tiempo la presidencia o la dirección general de un organismo autónomo o incluso de una sociedad anónima. En realidad, la institución que aquí se pone en discusión es el carácter estrictamente funcional, instrumental, de estas organizaciones, que deben ser simples ejecutoras de las políticas diseñadas por los órganos políticos.

El tema es complejo, pero en este tiempo ha dado ya pie a nuevas confusiones en relación con instituciones organizativas bastante discutidas con la jerarquía o la tutela

administrativas (y así tenemos casos en los que las resoluciones de un organismo autónomo presidido por el presidente de la Generalidad son susceptibles de recurso de alzada ante el consejero correspondiente).

VII

La relación público/privado que he mencionado varias veces vuelve a ser la protagonista de otra característica que ofrece la Administración catalana: se trata del fenómeno de la *participación ciudadana* en la organización administrativa. En efecto, en un momento en que en el ámbito de las organizaciones estatales la «euforia participativa» empieza a decaer, en las comunidades autónomas, y singularmente en la catalana, ha tenido lugar un verdadero sobredimensionamiento de este fenómeno. La creación de órganos colegiados de participación y consulta se ha producido en todos los sectores de la Administración de la Generalidad, de forma que realmente el fenómeno de la representación e integración (o arbitraje) de intereses sectoriales en el seno de la organización pública es una de las funciones más características entre las que ha desarrollado la Administración catalana en estos años.

Esta expresión de la organización participada presenta algunas cuestiones que pueden ser mencionadas brevemente. Así, si por un lado puede ser un índice del grado de apertura de la Administración a la sociedad y de la posibilidad de reducir los márgenes de la discrecionalidad administrativa, por otro lado también puede ser utilizado como un parámetro para medir el grado de resistencia de las organizaciones públicas a la penetración de los intereses privados. En un sentido similar, hay que tener presente también cuáles son las organizaciones portadoras de intereses que se hallan representadas en los órganos de participación y conocer cómo se ha definido la relevancia de estos intereses. En el caso de Cataluña, la variedad de supuestos es enorme, con prevalencia, tal vez, de los órganos de consulta de políticas de sector, aunque en los últimos años ha aumentado la presencia de representantes de entidades portadoras de intereses generales, es decir, de las entidades locales, aunque los mecanismos concretos de articulación de esta representación no son siempre los más correctos.

Esta actividad de consulta, de asesoramiento o de informe que normalmente desarrollan la mayor parte de estos órganos de participación es institucionalmente distinta de la actividad de consulta jurídica que llevan a cabo otros órganos específicos, y entre ellos la Comisión Jurídica Asesora, alto órgano consultivo del Gobierno, cuya composición reúne a expertos o técnicos y no a portadores de intereses.

VIII

La Ley 13/1989, de 14 de diciembre, como he señalado, aparece sobre un panorama ya dibujado y con escasos márgenes de flexibilidad. En realidad, de una u otra forma recoge todas las características hasta ahora indicadas, de forma que, lejos de resultar innovadora, más bien recopila, ordena, sistematiza e incluso formaliza legalmente situaciones ya consolidadas. Aun así, decía, contiene ideas interesantes, alguna de las cuales puede ser apuntada en este momento.

En relación con la organización en general, puede destacarse la doble definición que se da de la Administración autonómica al disponer, por un lado, que la Administración de la Generalidad está constituida por órganos jerárquicamente ordenados, y por otro lado al decir que «constituye un sistema integrado de agentes y está informada por el principio de coordinación de todos sus órganos», y todo ello para garantizar los principios de «eficacia y diligencia máximas». Hay, pues, una concepción determinada —que retoma la conexión personal/institucional— que naturalmente debe servir de parámetro de cara al futuro en relación con las opciones organizativas que queden por tomar. Parece sin embargo insuficiente la fijación de los criterios finalistas de la organización y actuación administrativas que figura en la Ley. En relación con los órganos centrales, se encuentra a faltar una completa regulación del presidente y del Gobierno como órganos superiores de la Administración de la Generalidad. Ciertamente es que la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, el presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ya hace referencia a ello, pero la regulación es deficiente e incompleta; también el Departamento de Presidencia requeriría una regulación específica, dada su vinculación con la Presidencia de la Generalidad como órgano distinto, así como con el propio Gobierno.

Ya en el ámbito más detallado, puede mencionarse la previsión, en el capítulo dedicado al procedimiento, de la creación de oficinas de gestión unificada que pueden sustituir a «los órganos tradicionales de gestión» con la intención de facilitar la posición de los ciudadanos ante procedimientos complejos.

IX

Pero, al margen de detalles, quizá es más significativo aludir al tratamiento que sufre toda una gran temática con fuerza configuradora más importante como es la *Administración periférica*. Se ha señalado como un grave error de arquitectura institucional la predisposición de todo un aparato periférico propio por parte de las comunidades autónomas, en lugar de aprovechar las estructuras territoriales existentes o las de nueva creación que sustituyen a éstas. La evolución del proceso autonómico en España ha vivido esta cuestión como un elemento determinante de algunas innovaciones estatutarias y legislativas.

En el caso de la Administración de la Generalidad, la Ley 13/1989 se limita a prever la existencia de esta organización periférica propia y su articulación básica en torno a un delegado territorial del Gobierno. Lo que quiero resaltar en este momento es que estas disposiciones de la Ley en realidad resultan insuficientes para comprender el fenómeno de la organización periférica de la Administración de la Generalidad. Hay que tener presente, en efecto, que existe un verdadero «programa» de despliegue administrativo sobre el territorio que se halla condensado en la disposición adicional 2.ª de la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales. Programa que comprende la delimitación de demarcaciones, con cierta flexibilidad; fijación de finalidades desconcentradoras; determinación de las funciones del representante de la Generalidad; técnicas de utilización de las comarcas como estructuras ejecutivas, etc.

La puesta en práctica de este programa legislativo no ha comenzado por falta de la condición prevista en la disposición adicional 1.ª de la citada Ley (la propuesta por

parte del Gobierno de la iniciativa legislativa para la alteración de los límites provinciales). La Ley 13/1989, por su lado, al no estar vinculada por una ley anterior, podía haber procedido a la puesta en marcha del comentado programa organizativo de la Administración periférica. Queda pues coja esta regulación, quizá porque, al mismo tiempo, tampoco acaba de consolidarse suficientemente uno de los elementos integrantes de la organización como es la comarca.

X

En definitiva, la organización administrativa de la Generalidad presenta las grandes características propias de las administraciones estatales de nuestro entorno actual. La presencia pública del aparato administrativo de una organización política es quizá más útil instrumentalmente para legitimar la institución que la actividad de sus órganos directamente representativos. Es evidente sin embargo que las opciones organizativas pueden condicionar notablemente la efectividad de las políticas que hay que llevar a cabo, tanto en la formulación de las mismas como en su ejecución. No parece que la Administración de la Generalidad se separe demasiado, en las principales cuestiones, de esta aseveración.