

EL FENOMEN MODERNITZADOR A L'ADMINISTRACIÓ DE LA COMUNITAT DE MADRID

Manuel Villoria Mendieta
Institut Universitari Ortega y Gasset

I. Introducció

La recerca de legitimitat de les administracions públiques ha arribat, els darrers anys, a un fervor i una insistència inusitats. Circumstàncies tals com el procés de democratització de les estructures polítiques del país, la distribució territorial del poder, la construcció d'un modest estat de benestar i la crisi econòmica que, com a element final, s'incorpora al conjunt de grans variables confluents, ens dibuixen un entorn complex i incitant que explica el fenomen inicialment esmentat (Bañón, 1993). Aquest conjunt de factors ha obligat les nostres administracions —cadascuna en la mesura que pugui i per raons diverses— a buscar vies d'adaptació de la seva realitat gestora i organitzativa al nou entorn.

No obstant això, abans de continuar, cal aclarir el concepte de recerca de legitimitat de les administracions públiques. Com diu el professor Garrido Falla, els conceptes de l'estat i societat «apareixen tan units com els glòbuls vermells i blancs a la sang» (Garrido Falla, 1991). En conseqüència, qualsevol canvi en la societat ha de produir canvis en l'estat. El professor García Pelayo indicava que eren tres les transformacions socials que van produir canvis essencials en l'estat contemporani. Primer, els canvis culturals i tecnològics que l'era industrial havia produït i que exigien la resolució de problemes nous. En segon lloc, la interacció i mútua influència que estat i societat comencen a tenir, especialment com a conseqüència dels fenòmens democratitzadors. Finalment, la transformació en les demandes que la societat fa a l'estat, passant de requerir garanties de valors abstractes a exigir resultats concrets (García Pelayo, 1982). La conclusió que hom pot treure de tot això és que l'Administració pública, entitat substantiva pròpia per mitjà de la qual «es compleixen materialment els fins de l'Estat plasmats o no en normes amb rang de llei» (Palomar, 1990), ja no es legitima —i, amb això, legitima l'estat i la funció «poder», ineludible en qualsevol societat digna de tal nom— *tan sols* amb el mer compliment de les normes que garanteixen les llibertats, sinó que també ha de començar a oferir resultats concrets en àrees absolutament diverses, resultats que han de garantir la «procura existencial» (Forsthoft, 1967), o uns mínims vitals per a tots els ciutadans.

En resum, l'Administració es legitima avui en dia pels seus resultats i per les seves tècniques (Laufer i Burlaud, 1989) i, també, pel compliment de les lleis, la transparència en la seva gestió, i per unes pautes de conducta moralment irreprotxables.

Aquest aprofundiment en la legitimitat per resultats pren un relleu més gran encara si es tenen en compte les peculiaritats de la situació social i política espanyola. Així, l'establiment i el desenvolupament d'un sistema democràtic ha afavorit el sorgi-

ment de la figura de l'«elector cívic» (Carrillo i Nalda, 1993), persona preocupada pel desenvolupament de la gestió pública, defensor dels seus drets, i, sobretot, exigent de resultats concrets i palpables com a conseqüència de l'actuació pública. Els processos electorals mateixos obren la possibilitat d'un combat d'ofertes i propostes que, més tard, pesen com un afrontament sobre el gestor públic. Aquesta pressió en la fase d'ofertes electorals segueix, posteriorment, una nova pressió derivada dels controls parlamentaris de l'actuació de l'executiu.

En aquesta dinàmica s'insereixen, per a una pressió més gran sobre els gestors públics, un conjunt de mitjans de comunicació social amb un pes cada vegada més gran en la construcció de la realitat social. Circumstància donada no solament pel seu creixement numèric en l'àmbit àudio-visual, sinó també per la seva extensió territorial, la qual produeix i afavoreix una anàlisi de la possible notícia en qualsevol àmbit de la geografia nacional per més recòndit que sigui.

Juntament amb aquests fenòmens nacionals de relleu indubtable, cal destacar que, a partir de l'aprovació de la Constitució, Espanya va haver d'afrontar la tasca de construir un Estat social i democràtic de dret.¹ Aquest Estat social arrossega un conjunt de tremendes pressions sobre les administracions públiques, que han de ser les executores de l'ordre constitucional. Sens perjudici de les contradiccions que l'execució d'aquesta ordre pugui generar —si aquesta mateixa s'interpreta en el sentit de construir un estat de benestar que expressés la combinació d'estat de dret i socialisme (Cotarelo, 1990; Parejo, 1983)—, sembla cert que l'expressió constitucional opera sobre l'Administració amb la voluntat d'obligar-la a fer efectius els drets continguts en el capítol III del títol I.

Aquesta tendència a la realització de l'Estat social coincideix amb un fenomen que va tenir lloc en els països més desenvolupats d'Europa des del final de la Segona Guerra Mundial fins a la crisi energètica dels anys setanta (Cotarelo, 1990). En aquest procés, les normes de dret públic vénen a ser «complementàries i sorgeixen quan es tracta d'aconseguir per via d'intervencionisme estatal allò que no s'aconsegueix pel lliure joc de les forces socials» (Garrido Falla, 1991, pàg. 92).

Raons polítiques i econòmiques es barregen per justificar aquesta «esquerda de l'esquema tradicional de les relacions entre l'Estat i l'economia» (Garrido Falla, 1991, pàg. 15). El triomf de les concepcions socialdemòcrates o de cristianisme social² i el desenvolupament del model econòmic keynesià expliquen des d'un punt ideològic l'avanç de l'estat de benestar a Europa. *L'efecte que més interessa als nostres efectes és el de l'aparició d'una infinitat d'empreses*; empreses que o bé són fruit de fenòmens nacionalitzadors o bé són creades *ex novo*, i que utilitzen la forma de societat mercantil per complir els seus fins.

Però el fenomen esmentat va començar a patir un procés de deteriorament fins al punt que, en la dècada de 1980, va triomfar com a model ideològic predominant en els països més desenvolupats el de l'enjudiciament negatiu de l'actuació pública en l'economia; aquesta crítica a l'actuació pública no va permetre el desenvolupament de les pràctiques nacionalitzadores —i quan ho va permetre, va ser fugaçment i amb

1. La Constitució espanyola de 1978 afirma en l'art. 1.1 que «Espanya es constitueix en un Estat social i democràtic de dret».

2. En aquest sentit, n'hi ha prou de veure com els programes electorals de la Democràcia Cristiana italiana o alemanya van defensar des de l'any 1945 la gestió industrial per part de l'Administració.

ràpida marxa enrere com a la França del primer govern Mauroy — i, fins i tot, va desencadenar una general coincidència de la necessària reducció del sector públic. Novament, raons polítiques i econòmiques van afavorir aquest canvi: d'una banda, l'enfortiment de la crítica ideològica a l'Estat social i la potent maquinària electoral i de pensament creada pel Partit Conservador britànic i els sectors dominants del Partit Republicà dels Estats Units; de l'altra, la crisi fiscal de l'Estat de benestar i el consegüent desenvolupament de concepcions econòmiques monetaristes per fer front al dèficit pressupostari i al necessari relleu de les economies occidentals després de la crisi del petroli.

No obstant això, sí que és cert que, malgrat la seva crisi tremenda, l'Estat social continua tenint una important legitimació col·lectiva que provoca reaccions col·lectives de defensa quan es perceben atacs profunds a la seva essència (Cotarelo, 1990). A més, no s'ha abandonat un dels principis clau en la transformació de l'estat contemporani, que és el del dret dels poders públics a participar en l'ordenació de l'activitat econòmica (Martín-Retortillo, 1991). Una qüestió diferent és la del grau de participació o el lliindar que permet l'actuació correctiva de l'estat. Dret a participar que es converteix en deure, també davant la inesgotable esperança de la societat civil espanyola que l'Estat solucioni els seus problemes. Aquesta «esperança d'Estat» (Bañón, 1993) produirà una demanda de serveis a la qual l'Administració haurà de respondre de manera imprecisa i fragmentària, ateses les seves dificultats financeres.

Tradicionalment, l'anàlisi de l'organització «Administració pública» es basava en una visió tancada d'aquesta (Mayntz, 1985, pàg. 121). Tanmateix, els moderns estudis sobre les organitzacions demostren que, poc o molt, també les organitzacions burocràtiques es veuen afectades pel medi en què operen i tendeixen a adaptar-s'hi. Més encara, des de fa temps, s'ha desenvolupat amb gran força la idea que no existeix una forma correcta d'organitzar les administracions públiques, sinó que el model d'organització és contingent, l'estructura que s'ha de dissenyar depèn de l'entorn (Lorch i Morse, 1974) i que les organitzacions sobreviuen important energia de l'exterior. Tot això, sens perjudici de considerar que les perspectives sistèmiques no expliquen tots els matisos de la realitat organitzativa de les administracions públiques, les quals representen, també, un espai per a la confrontació política, per al conflicte entre organització formal i informal, per a la lògica del canvi dialèctic o per a la resistència al canvi (Ramió, 1991).

En qualsevol cas, sembla cert que les organitzacions públiques tenen enormes dificultats per adaptar-se a la realitat exterior, fins i tot quan aquestes dificultats no eviten canvis substancials en aquestes com a conseqüència de les transformacions socials i polítiques (Barzelay, 1992).

Dels canvis generals abans esmentats a Espanya, n'hi ha un que, pel seu caràcter universal i la seva extraordinària influència en el desenvolupament de les institucions públiques, no pot oblidar-se: la crisi fiscal i la consegüent entronització del principi d'eficiència com un dels principis inspiradors de l'actuació pública.

Aquest principi s'està definint com aquell que es refereix a la relació entre els mitjans emprats i els fins aconseguits, de manera tal que existiria manca d'eficiència quan, emprats uns mitjans determinats, el resultat fos un producte que hagués necessitat per generar-lo una aplicació de mitjans innecessàriament elevat. Doncs bé, la manca d'eficiència és considerada com una de les característiques de les administracions públiques. Entre les solucions globalment trobades per afrontar aquest proble-

ma semblen destacar per la seva presència aquelles que tendeixen a disminuir la naturalesa pública de les organitzacions responsables de la prestació de serveis o fins i tot aquelles que intenten suprimir-la. Així, es parla de la privatització, del desenvolupament de la gestió indirecta o de la creació d'institucions o agències que funcionen amb criteris d'empresa. Aquesta «desvinculació de les organitzacions de serveis respecte del sistema jeràrquic de l'Administració» (Mayntz, 1985, pàg. 145) té com a objectiu proporcionar flexibilitat a l'Administració i generar eficiència.

Aquest podria ser el marc general en què les administracions autonòmiques van néixer i s'estan desenvolupant. Al costat d'aquest conjunt de grans variables generals, hi ha, alhora, un conjunt de variables específiques que podrien explicar les peculiaritats de cada autonomia a l'hora d'enfrontar-se a la seva necessària legitimació. Aquestes variables específiques a Madrid, com després veurem, van vinculades al caràcter artificial amb què va néixer l'autonomia, la seva realitat metropolitana i la presència de la capital de l'Estat en el seu territori, entre altres. És la nostra opinió que aquest conjunt de variables específiques va determinar, en gran manera, l'accés tardorenc de l'Administració de la Comunitat de Madrid als fenòmens modernitzadors, entesos aquests com a aplicació de tècniques gerencials a les organitzacions públiques, o, millor encara, com l'intent de transformar organitzacions amb cultures essencialment jurídiques i garantistes, despreocupades dels resultats en organitzacions preocupades per l'obtenció de resultats i pel servei al client o usuari de l'Administració (Subirats, 1992; OCDE, 1991).

En qualsevol cas, durant les dues primeres legislatures, la Comunitat de Madrid sí que va intentar algunes innovacions en la gestió, encara que es van basar, sobretot, en l'activitat legislativa i van descuidar els aspectes d'implantació tan necessaris per a l'efectiva realització de les polítiques dissenyades. No obstant això, per necessitats de supervivència i de continuïtat mínima dels serveis que la Diputació provincial prestava, es va haver d'optar per un mimetisme en el que era essencial amb els models tradicionals de l'Administració general de l'Estat. Ha estat en la tercera legislatura quan el discurs modernitzador i algunes de les seves conseqüències s'han integrat en la realitat de l'Administració autonòmica de Madrid. Evidentment, també ha estat un procés de mimetisme en relació amb les administracions públiques espanyoles i dels països més desenvolupats el que ha provocat la irrupció d'aquest nou llenguatge i les seves corresponents tècniques, preocupacions i artefactes.

II. L'accés de Madrid a l'autonomia

La incorporació de la província de Madrid a l'autonomia territorial establerta per la Constitució de 1978 és el fruit d'un complex joc d'interessos polítics i racionalitat organitzativa. La identitat de Madrid no és la resultant d'una realitat històrico-nacional configuradora de singularitats culturals i mites propis, sinó el producte d'una estructura social i econòmica peculiar en el marc de l'Estat espanyol.

Aquesta entitat, caracteritzada per l'absència de factors nacionalistes i, fins i tot, històrics, va provocar una alteració important en els criteris configuradors de les comunitats autònomes territorials. De fet, no es podia parlar de Madrid com a «entitat regional històrica» com recull l'art. 143.1 de la Constitució, per la qual cosa va ser necessari aprovar una Llei orgànica, de conformitat amb l'art. 144.a de la nostra Carta

Magna per «la qual es va autoritzar la província de Madrid, per raons d'interès nacional» a constituir-se en comunitat autònoma.

Sens perjudici dels factors nacionals que es troben, també, en l'origen de les denominades comunitats històriques, en totes les comunitats autònomes barega un fons de racionalitat organitzativa que explica la universalització del sistema.

L'autogovern «és, senzillament, una tècnica democràtica, que, a més, pot al·legar en favor seu, juntament amb els valors d'integració i participació a què la democràcia serveix, un millor rendiment en la gestió, una atenció més diligent a les necessitats reals, una eficàcia més gran en els resultats respecte al règim burocràtico-centralitzat» (García de Enterría, 1983, pàg. 13). Aquesta racionalitat organitzativa va estar present en l'origen de l'autonomia madrilenya i, fins a cert punt, ha vist confirmades les seves potencialitats benèfiques per a la gestió del territori autòndmic.

D'altra banda, però, també van existir factors polítics que van determinar l'existència de Madrid com a regió autònoma. En concret, les opcions amb les quals es va jugar a «l'arena política» a l'hora de decidir què s'havia de fer amb Madrid en la configuració de l'Estat autòndmic van ser tres:

- 1) Crear un estatut especial per a Madrid-Àrea Metropolitana, cedint la zona no metropolitana a les comunitats autònomes limítrofes.
- 2) Incloure la província de Madrid a la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa.
- 3) Crear la Comunitat Autònoma uniprovincial de Madrid.

La primera, que hauria donat lloc a una espècie de Madrid DF, topava amb el principi d'autonomia municipal establert en la nostra Constitució (Piñar, 1983).

La segona, que va rebre del suport de la immensa majoria de polítics madrilenys i l'encesa defensa d'algun polític nacional, com Ramón Tamames,³ va fracassar, finalment, pel rebuig dels representants polítics castellano-manxecs,⁴ i això malgrat l'existència d'una disposició addicional en el Reial decret llei 32/1978, de 31 d'octubre, que va establir el règim preautòndmic per a Castella-la Manxa, en què permetia que «la província de Madrid, amb previ acord de la majoria dels seus parlamentaris amb la Junta de Comunitats, podrà incorporar-se ulteriorment a la regió castellano-manxega en condicions d'absoluta igualtat amb les altres províncies».

En conseqüència, *la tercera opció* va sorgir com l'única amb possibilitats i, a més, com la més coherent. La inclusió de Madrid a Castella-la Manxa podria haver reunit condicions de caràcter històric i geogràfic, però, de fet, hauria significat un mal terrible per a la regió més pobra, ja que l'accés d'aquesta última al Fons de Compensació Interterritorial hauria quedat enormement reduït i el seu pes polític menor, en una cambra dominada per representants de la província de Madrid, l'hauria deixada indefensa (Piñar, 1983). Finalment, els dos trets essencials de Madrid, aquells que doten aquesta Comunitat d'identitat i li atorguen uns interessos peculiars, haurien quedat fins a cert punt difusos en el marc d'una Comunitat tan heterogènia. Aquests trets són: el caràcter d'àrea metropolitana qualificada i la significació de Madrid com a capital de l'Estat (García de Enterría, 1983).

3. Tamames, R., «Madrid: Región en la Democracia española», dins *Constitución, economía y regiones*. III. Ibérico Europeo de Ediciones, Madrid, 1978.

4. Vide *La Voz del Tajo*, de 14 de novembre de 1979; *El País*, de 23 d'octubre de 1979; *ABC*, de 6 de maig de 1979, etc., tots esmentats per Piñar Mañas en un article ressenyat al final del text.

Aquests dos trets afectaran notablement la configuració de l'Administració autònoma, així com la cultura organitzativa d'aquesta. D'una banda, les més importants competències legislatives que, a l'origen, rep la Comunitat de Madrid, tenen alguna cosa a veure amb el caràcter d'àrea metropolitana d'aquesta. Així, com assenyalava l'art. 26 de l'Estatut, se li reconeix la plenitud de la funció legislativa en les matèries d'alteració de termes municipals, ordenació del territori, urbanisme i habitatge, les obres públiques, ferrocarrils i carreteres desenvolupades íntegrament en el territori de la Comunitat de Madrid, el foment del desenvolupament econòmic, etc. Curiosament, el 1987 es centralitzen en una Conselleria —la de Política Territorial— la majoria d'aquestes competències. Amb això, es crea una superconselleria que marca amb les seves actuacions la política general de la Comunitat els anys següents de govern. En concret, l'esmentada Conselleria recull les funcions que tenien atribuïdes les conselleries d'Ordenació del Territori, Medi Ambient i Habitatge i Obres Públiques i Transports, amb la qual cosa es converteix en la Conselleria que marca la línia d'actuació de la Comunitat en la seva política metropolitana. Aquest intent d'unificar en una gran unitat departamental les competències essencials de la Comunitat Autònoma de Madrid és el fruit de la consciència metropolitana que existeix en l'origen, consciència que va cridar a coordinar les polítiques essencials en la matèria mitjançant la unificació en una gran Conselleria, en lloc d'optar per una coordinació per mitjà de comissions sectorials. Amb això, es va obtenir una coherència ideològica en el disseny i unes actuacions coordinades en la implantació. El problema va venir quan les transformacions socials i econòmiques de la regió van mostrar que el gran pla d'actuació necessitava retocs importants. En aquest moment, la voluntat unitària s'esberlà i la gran Conselleria es va dividir.

D'altra banda, el fet que a Madrid convisquin el Govern de l'Estat, l'Ajuntament de la capital del Regne i les institucions de la Comunitat Autònoma, va fer que hi hagués des del seu origen, juntament a la manca d'identitat històrica i cultural de la Comunitat, una necessitat peremptòria de mostrar l'existència d'aquesta unitat de govern, fins i tot a costa del rigor i la planificació en les actuacions. Si a això darrer, s'hi afegeix el baix nivell de competències transferides i el reduït pressupost amb què es va comprar, atesa la política de solidaritat econòmica de la qual Madrid ha fet gala en el marc de l'Estat de les autonomies (Castells i Zaldívar, 1992, pàg. 164), ens trobem amb una Comunitat les actuacions de la qual han corregut sempre el risc de ser anul·lades per les de les altres unitats de Govern, sobretot l'Estat, o fins i tot atribuïdes erròniament a les anomenades «altres» administracions. Per això, en les unitats organitzatives de la Comunitat de Madrid ha anat penetrant, al llarg d'aquests anys, una cultura basada en la producció d'«objectes» reals o simbòlics amb els quals poder mostrar una existència que s'havia de guanyar de dia en dia. Aquesta cultura corporativa centrada en la producció i en el culte als resultats immediats s'ha integrat en la mentalitat dels seus alts càrrecs forjant unes «assumpcions bàsiques» (Schein, 1985) que, de mica en mica, han traspassat els nivells polítics de la jerarquia i han arribat als funcionaris.⁵ En aquest marc, la preocupació per la «caixa negra» va quedar difuminada, ja que les polítiques de planificació, control i avaluació no servien

5. Així es dedueix d'una enquesta feta sobre una població selecta de funcionaris del grup A, amb nivells de cap de servei i sots-director general, per Manuel Villoria, en el marc de programes de formació de la Comunitat de Madrid.

els interessos de la classe política dirigent, la qual obtenia la seva legitimitació dels *output* de la seva gestió i de la venda d'aquests. Aquest «fer molt i molt ràpid» va provocar certes febleses estructurals en el sistema; així, la Conselleria d'Hisenda, on es va unificar la gestió econòmica de la Comunitat de Madrid i la seva gestió de recursos humans, no va poder, al llarg d'aquests anys, ni imposar polítiques racionalitzadores ni controlar totalment una gestió de personal amb tendències clientistes. La feblesa dels òrgans horitzontals es va compensar amb una actuació frenètica en alguna de les àrees de línia, però, a mitjà termini, ha provocat tensions internes i una crisi de creixement que, finalment, ha donat lloc —una vegada consolidada, en gran manera, la institució— a una necessària activitat de modernització interna de les estructures, processos, sistemes de treball i cultura corporativa, els primers fruits de la qual comencen a entreveure's.

III. L'estructura bàsica de l'Administració

Una vegada aprovat l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid per la Llei orgànica 3/1983, de 25 de febrer, aquesta Comunitat inicia la seva etapa legislativa amb la Llei de govern i administració (Llei 1/1983, de 13 de desembre). Aquesta Llei ja reconeix en la seva exposició de motius la doble naturalesa del Govern de la Comunitat Autònoma: d'una banda, política; de l'altra, administrativa. Tanmateix, no aclareix en el text quina és una i quina l'altra, per la qual cosa, com a exemple, en un mateix article es defineixen competències polítiques i administratives del president de la Comunitat Autònoma. Així, a l'art. 9.b s'estableix que correspon al president «establir les directrius generals de l'acció del Govern i assegurar-ne la continuïtat», i en el 9.j se li encomana «l'autorització de les despeses que li corresponen segons les normes vigents». En qualsevol cas, sí que es diferencia l'Administració de la Comunitat de Madrid del Govern d'aquesta i, per això, s'estableix un títol especial per a aquella, el IV, separat d'aquells altres en què es regula la naturalesa, les atribucions, el funcionament del Govern o les seves relacions amb l'Assemblea. Relacions, aquestes, marcades per la doctrina de l'*indirizzo* polític», segons la qual l'Assemblea «impulsa, orienta i controla l'acció del Consell de Govern» (art. 9 de l'Estatut).

L'Administració regional s'estructura jeràrquicament amb una cúpula, en la qual es troba el Govern, aquesta vegada fent activitats administratives, i en la qual es relacionen com a òrgans superiors el president, el vice-president o vice-presidents, el Consell de Govern i els consellers⁶ (el nombre de consellers no pot passar de deu, segons l'art. 21.2 de l'Estatut). Baixant per la piràmide jeràrquica ens trobem amb la figura dels vice-consellers, òrgan que pateix una alta indefinició quant a les seves funcions i que, amb el temps, s'ha anat consolidant segons el pes polític que els successius ocupants han anat donant al lloc. La raó de la seva indefinició prové de la redacció de la mateixa Llei, ja que aquesta els configura com a òrgans essencialment administratius, la qual cosa fa que topin les seves atribucions amb les dels secretaris generals tècnics. Així, se'ls encomanen les funcions que «la Llei de Règim Jurídic de

6. D'acord amb el Decret 55/1991, de 22 de juliol, s'estableix un nombre de vuit conselleries per a la Comunitat de Madrid, el nom de les quals són: Presidència, Economia, Política Territorial, Salut, Integració Social, Cooperació, Transports i Educació i Cultura.

l'Administració de l'Estat i altres disposicions vigents atribueixen als sots-secretaris i que en aquesta Llei no estan atribuïdes expressament als consellers». Tanmateix, aquestes funcions que la Llei de règim jurídic atribueix als sots-secretaris són atribuïdes també als secretaris generals tècnics a l'art. 46.4, ja que en aquest es fa dependre d'aquests darrers la «contractació, règim interior de personal, patrimoni i inventari, mecanització, racionalització i automatització de les estructures administratives i funcionament dels serveis de la Conselleria, recursos administratius i, en general, les que no estan específicament atribuïdes a altres unitats de la Conselleria» i, finalment, en el número 5 de l'esmentat article s'encomana als secretaris generals tècnics la tramitació dels expedients de despesa i la confecció del Projecte de pressupost anual de la Conselleria. La realitat, més enllà del que la Llei digui, és que els vice-consellers actuen, fonamentalment, com a òrgans polítics, auxiliant els consellers en la seva activitat de definició de polítiques i de relacions amb els agents crítics de la seva àrea d'influència. No obstant això, tot depèn de la personalitat de qui ocupi el càrrec.

On la realitat estructural deixa poc lloc a la personalitat dels ocupants és a les places de secretari general tècnic. Aquestes places, pel seu volum d'atribucions, constitueixen l'autèntic centre neuràlgic de l'activitat administrativa de la Comunitat Autònoma. Atès el seu caràcter d'autèntics «sots-secretaris» de la Comunitat —són ells qui es reuneixen cada dimarts en Comissió Preparatòria dels afers que han de ser debatuts pel Consell de Govern—, la Comissió esmentada és presidida pel conseller de Presidència. La Comissió també opera com a fòrum de debat dels processos de racionalització i modernització de l'Administració de la Comunitat Autònoma. Amb el mateix rang que els secretaris generals tècnics, els directors generals, també nomenats per decret del Consell de Govern, dirigeixen i gestionen els serveis i resolen els afers de les conselleries que siguin de la seva incumbència. És important destacar que la Llei de govern, en el seu art. 47.c, estableix com a atribució dels directors generals «elevar anualment al conseller un informe *crític* sobre el funcionament, el rendiment i els costos dels serveis al seu càrrec proposant les modificacions que consideri oportunes». Dissortadament, aquest informe s'ha anat convertint amb el temps en un mer formalisme del qual no s'extreuen els beneficis oportuns, amb la qual cosa es tendeix a reproduir el model d'informe vigent en la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat.

En la secció 5ª del títol IV esmentat, sota la rúbrica «Dels altres òrgans de l'Administració autonòmica», s'enumeren els òrgans de l'Administració autonòmica situats sota la cúpula constituïda pels alts càrrecs. Aquests òrgans inferiors són: «sots-direccions generals, serveis, seccions i unitats inferiors».

En general, les places de secretari general tècnic i les de director general han de ser proveïdes «preferentment» per «funcionaris de carrera de qualsevol Administració pública pertanyents a cossos, grups o escales per a l'ingrés dels quals s'exigeix títol superior» (art. 45 de la Llei de govern i Administració); la realitat, com veurem després, no permet parlar d'una verificació pràctica de la preferència mostrada pel legislador. Una qüestió peculiar és la de la naturalesa de les places de sots-director general en l'àmbit de la Comunitat de Madrid, les quals no pot dir-se que siguin d'alts càrrecs per a les quals calgui nomenament per decret del Consell de Govern, però tampoc no és possible considerar-les places reservades a funcionaris. La seva indefinició en aquest sentit permet que, per a aquestes places, pugui ser nomenat personal laboral de l'Administració autonòmica o local. De fet, les seves retribucions

apareixen regulades específicament a l'art. 15 dels vigents pressupostos generals de la Comunitat de Madrid (aprovats per la Llei 11/1993, de 30 de desembre), amb independència de les establertes per als alts càrrecs (art. 14) o per als funcionaris (art. 16). L'origen d'aquesta peculiar situació cal trobar-lo en el fet que aquestes places són les hereves de les antigues places de directors de serveis, ja que sí que queia sota la realitat jurídica i organitzativa dels alts càrrecs, però que, en desaparèixer sota la influència del fenomen funcionaritzador, va produir l'actual i curiosa barreja.

Per resumir, podríem dir que la Llei de govern i administració de la Comunitat de Madrid no introdueix especials innovacions en l'estructura de l'Administració regional, si bé des del començament mostra una voluntat de distinció entre l'actuació política i administrativa del Govern, considerant l'Administració com un instrument per a l'exercici de la tasca de l'esmentat Govern, encara que dins del marc dels objectius que li són propis (art. 37). Sí que és destacable la claredat amb què es defineixen els principis als quals s'adequarà el seu funcionament l'Administració autonòmica, principis que són els d'«objectivitat, publicitat, celeritat, eficàcia, economia, descentralització, desconcentració, coordinació i participació». S'ha de ressenyar com el principi de jerarquia se sostreu a l'enumeració, fins i tot quan immediatament s'estableix en l'art. 38 quins són els òrgans *superiors* de l'Administració i com «la resta d'òrgans i entitats es troben sota la dependència d'aquells».

Finalment, si s'hagués de destacar algun matís respecte a l'articulació estatal de la matèria, podríem extreure'l dels efectes que els principis de publicitat i participació comporten. Així, com a conseqüència de la preocupació per la transparència de la nova Administració, l'art. 48 en el paràgraf 4 estableix que «a la Conselleria de Presidència es crea l'Oficina d'Informació, Iniciativa i Reclamacions», la qual, entre altres missions procedirà a «informar el públic dels objectius, les competències i el funcionament dels diferents òrgans de l'Administració de la Comunitat». Aquesta Oficina és hereva del model vigent en la Llei de procediment administratiu, encara que aporta com a novetat el fet de situar-la sota la coordinació de la Comissió de Secretaris Generals Tècnics i el d'«assumir alguna de les funcions del Defensor del Poble,⁷ amb ànim de col·laboració i respecte de les seves competències», segons l'exposició de motius del Decret 50/1984, de 17 de maig, on s'estableixen les funcions de l'Oficina esmentada.

Encara que vinculat al principi de publicitat, té una importància més gran el principi de participació a l'efecte de l'estructura organitzativa de l'Administració autonòmica. Encara que aquest fenomen s'ha generalitzat en nombroses administracions autonòmiques i locals, i fins i tot en l'Administració general de l'Estat, la presència i el desenvolupament de nombrosos consells o comissions per mitjà dels quals s'intenta materialitzar la participació ciutadana en la gestió pública, ha tingut en la Comunitat de Madrid un important reflex en les seves estructures.⁸ D'una banda, alguns consells cobreixen perspectives vinculades a les relacions intergovernamentals, establint l'accés de representants de l'Administració local i, fins i tot, estatal; d'altra banda, la majoria d'ells estableixen la incorporació d'experts i especialistes en les respectives àrees o representants dels grups d'interès en la matèria, especialment dels sindicats. Aquesta

7. La Comunitat de Madrid no té Defensor del Poble regional.

8. El fenomen «democratitzador» té el seu origen als anys seixanta i setanta (Subirats, 1988) i certes manifestacions d'aquest produïren una abundant crítica contra els excessos del clientelisme.

presència de part dels *stakeholders* o agents crítics en l'elaboració de les polítiques sectorials ha estat valorada molt positivament pels responsables polítics de les conselleries. Com a exemples d'aquests òrgans de participació tenim:

- . Les comissions locals de patrimoni històric.
- . El Centre d'Afers Taurins (el seu Consell d'Administració).
- . Els òrgans rectors de les caixes d'estalvi de la Comunitat de Madrid (Assemblea General, Consell d'Administració i Comissió de Control).
- . El Consell de la Joventut de la Comunitat de Madrid.
- . El Consell d'Administració del Canal d'Isabel II.
- . El Consell Assessor de Salut.
- . El Consell Assessor de Benestar Social.
- . La Junta Assessora de Coordinació de les Polícies Locals.
- . El Consell d'Administració del Consorci Regional de Transports Públics Regulars de Madrid.
- . El Consell de Cultura de la Comunitat de Madrid.
- . El Consell Econòmic i Social.
- . El Consell d'Administració de l'Institut Madrileny per a la Formació.
- . El Consell Científic de la Comunitat de Madrid.
- . El Consell Assessor de la Comunitat de Madrid en matèria de Consum.
- . El Consell d'Administració de l'Institut Madrileny d'Atenció a la Infància.
- . El Consell de Caça de la Comunitat de Madrid.
- . El Consell Assessor de l'Agència de Medi Ambient.
- . El Consell de Salut Laboral de la Comunitat de Madrid.

Ha estat aquesta voluntat de fer efectiu el principi de participació la que ha produït, en gran manera, que en la Llei d'administració institucional sorgeixin entre els ens constitutius de l'Administració institucional de la Comunitat de Madrid els denominats «òrgans de gestió sense personalitat jurídica diferent de la Comunitat i, si s'escau, dels organismes autònoms». Aquests òrgans, d'altra banda, també responen a una voluntat desconcentradora important, ja que es va partir de la base que el desmembrament de les grans conselleries en unitats inferiors amb entitat competencial substantiva, era beneficiós per a una gestió més eficaç i eficient. No obstant això, com diu la mateixa exposició de motius de l'esmentada Llei d'administració institucional, «la participació en entitats i associacions ciutadanes de diversa mena, interessades en la gestió de determinats serveis públics, fa necessari també dotar d'autonomia els ens als quals s'atribueixi l'execució d'una competència, ja que l'esmentada participació, salvant el que fa referència a iniciatives i informació, no és pròpia de l'organització jeràrquica».

Com a conseqüència, aquesta voluntat de fer real la participació ciutadana va fer que aquest Òrgan de Gestió pogués disposar dels següents òrgans de govern: el Consell d'Administració i el seu president, el conseller delegat, si n'hi hagués, i el gerent. És en el Consell d'Administració d'aquests òrgans on s'integren les entitats o els agents crítics que es considera que han de participar en la planificació i aprovació del programa d'actuacions d'aquests òrgans. Però aquest principi de participació també s'estén als organismes autònoms de la Comunitat de Madrid, els quals també disposen entre els seus òrgans de Govern d'un Consell d'Administració que aprova l'avant-

projecte de pressupostos de l'organisme, aprova el programa d'actuació anual, controla l'actuació del gerent, etc. Lògicament, aquesta participació també arriba a les empreses públiques on la figura dels consells d'administració respon a criteris diferents dels de voluntat política com passa en els supòsits anteriors.

Independentment d'aquesta autonomia en la definició de les polítiques i en l'aprovació dels plans anuals, no hi ha per als òrgans de gestió una autonomia de gestió real, ja que depenen per a gairebé tot, com una direcció general més, dels serveis centrals de la conselleria respectiva. Tanmateix, constitueix una fórmula innovadora d'estructuració de les conselleries, de la qual s'ha fet poc ús i que amb el temps, atesa la seva absoluta submissió al dret administratiu i la seva relativa dependència en relació amb els criteris dels òrgans horitzontals de les conselleries, ha quedat certament desnaturalitzada. La tendència sembla anar cap a la seva constitució com a agències o ens públics, deixant l'aspecte participatiu vinculat als consells d'administració d'aquestes o a la creació de consells assessors específics en les seves àrees de referència. De tot el que s'ha dit sobre el fenomen democratitzador es desprenen dues conseqüències: una de positiva, vinculada a l'obertura de les administracions públiques al seu entorn i als interessos complexos que hi són presents, i una de negativa, connectada al possible desequilibri, en favor de certs grups de pressió, de les polítiques adoptades en el si de les esmentades organitzacions. Sobre aquest últim aspecte, serà necessari insistir-hi en investigacions posteriors, així com sobre la possible eficàcia i eficiència d'aquestes «organitzacions obertes».

IV. L'autonomia funcional a la Comunitat de Madrid

L'Administració de la Comunitat de Madrid, com ja vam expressar abans, ha d'actuar sota la direcció del Govern de la Comunitat de Madrid. Això implica que Administració i Govern «són dues peces diferents, encara que secants, del poder executiu» (Parejo, 1993, pàg. 38). L'Administració pública és una organització instrumental. En aquest sentit es manifesta l'exposició de motius de la Llei 30/1992 i es dedueix, també, de l'art. 97 de la Constitució i de l'art. 21 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid, on queda implícitament expressat que l'Administració és un instrument per a la direcció de la política autonòmica, direcció que efectua el Govern com a comissionat del propietari del poder (García de Enterría, 1992). Quant a organització, i per facilitar el compliment dels seus objectius, el dret objectiu reconeix a aquesta capacitat jurídica. Per això, es pot dir que l'Administració de la Comunitat de Madrid és una persona jurídica perfectament substantiva en ella mateixa, de tipus institucional burocràtic i no corporatiu, encara que sigui territorial, i que està subjecta a la Llei com qualsevol altre subjecte de dret (García de Enterría, 1992).

Aquesta persona jurídica està sotmesa a un dret especial, el dret administratiu. No obstant això, el conjunt d'obligacions específiques i procediments que aquest dret exigeix a l'Administració fa que, en certs supòsits, s'iniciï una fugida d'aquest — no fugida del dret — per tal d'obtenir una eficàcia i una eficiència més grans en la gestió. Atesa aquesta subjecció al dret administratiu de la persona jurídica Administració de la Comunitat de Madrid, la solució per a la fugida sorgeix amb la creació des de la mateixa Administració nuclear d'altres persones jurídiques a les quals s'atorga la possibilitat de gaudir de règims jurídics especials. Aquestes noves organitzacions, pel

mateix fet de ser persones jurídiques, són instruments que faciliten el compliment dels objectius que l'ordenament protegeix.

El grau de fugida en cada tipus és tremendament diferent, per la qual cosa serà necessari definir els tipus jurídics per mitjà dels quals s'efectua la fugida per entendre, en cada supòsit, el sentit d'aquesta. La Llei de l'Administració institucional de la Comunitat de Madrid obre les següents vies d'escapada:

- a) Els organismes autònoms, que podran tenir caràcter administratiu o bé comercial, industrial, financer o anàleg.
- b) Les empreses públiques, entre les quals s'inclouen les societats anònimes i «les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que per la naturalesa de la seva activitat i en virtut de llei hagin d'ajustar les seves activitats a l'ordenament jurídic privat».

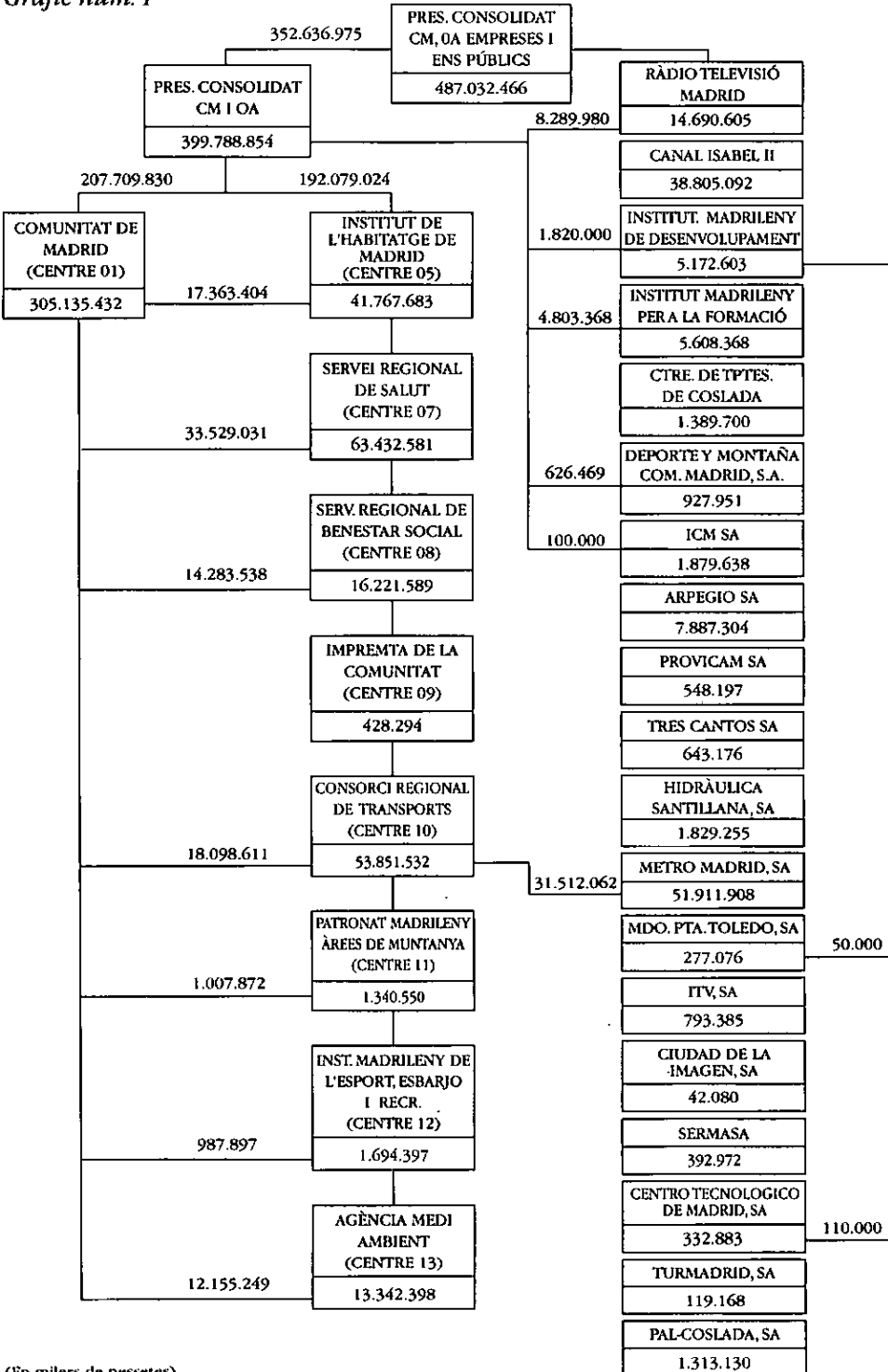
En el primer supòsit, organismes autònoms, el grau de fugida és mínim, si bé, en l'actualitat, per als organismes autònoms de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg s'ha suprimit la intervenció prèvia i s'ha introduït per la Llei d'hisenda un control de caràcter financer, que podrà ser de caràcter permanent segons l'art. 17 de l'esmentada Llei 9/1990, de 8 de novembre, reguladora de la hisenda de la Comunitat de Madrid. La majoria dels organismes autònoms, tanmateix, continuen trametent a les intervencions els seus expedients de despesa amb caràcter previ. En l'actualitat, hi ha vuit organismes autònoms, quatre de caràcter administratiu (Servei Regional de Salut, Servei Regional de Benestar Social, Patronat Madrileny d'Àrees de Muntanya i Agència de Medi Ambient) i quatre de caràcter comercial (Institut de l'Habitatge de Madrid, Impremta de la Comunitat, Consorci Regional de Transports i Institut Madrileny per a l'Esport, l'Esbarjo i la Recreació). Cal destacar, pel seu caràcter innovador i plenament inserit en una dinàmica de relacions intergovernamentals de cooperació (Agranoff, 1993), el Consorci Regional de Transports, organisme essencial per a una àrea metropolitana.

Certament, hi ha com una modalitat d'Administració institucional els denominats òrgans de gestió, als quals ja hem fet esment abans. Tanmateix, no poden considerar-se com a exemple de fugida del model administrativista de gestió, encara que sí que introdueixen alguna peculiaritat en el tradicional model burocràtic d'organització. Un exemple paradigmàtic d'aquests òrgans de gestió és el Centre d'Estudis i Activitats Culturals (CEIAC), dependent de la Conselleria d'Educació i Cultura.

On sí que ens trobem amb un exemple clar de fugida és en les empreses públiques. En el supòsit de les societats anònimes amb participació majoritària de la Comunitat de Madrid i els seus organismes autònoms, la pròpia naturalesa de les activitats que s'han de desenvolupar genera una indispensable transferència des del dret públic cap al privat que produeix una flexibilització en la gestió, encara que no queda clar en quina mesura són necessàries algunes de les empreses existents. En total hi ha, en l'actualitat, quinze societats anònimes amb participació majoritària de la Comunitat de Madrid. En el gràfic 1 apareixen amb els seus pressupostos, que sumen aproximadament uns 70.000 milions de pessetes, dels quals 51.911 pertanyen a Metro MADRID SA, i 7.887 a ARPEGIO SA, societat dedicada a la promoció urbanística.

Cal destacar com a model organitzatiu el cas d'Informática Comunidad de Madrid SA (ICM). La Comunitat de Madrid, en lloc d'establir una unitat central d'informàti-

Gràfic núm. 1



(En milers de pessetes)

ca dependent d'una Conselleria, amb rang de Direcció General (com en certs ministeris de l'Administració general de l'Estat) o sota la forma d'un òrgan de gestió sense personalitat jurídica, va optar per un model extraordinàriament innovador. Va crear una empresa pública que hauria de competir amb les altres empreses públiques o privades del sector per aconseguir contractar amb la Comunitat de Madrid els seus projectes informàtics. Fins i tot podria intentar la seva pròpia aventura empresarial, contractant amb empreses públiques o privades o amb altres administracions, intentant obtenir un compte de resultats sanejat. De fet, ICM controla la major part del negoci informàtic de la Comunitat de Madrid, però, per a això, necessita vendre els seus serveis i oferir uns preus comparatius a les conselleries.

Finalment, ens trobem amb les denominades entitats de dret públic, que, se suposa, no són societats anònimes per exercir alguna mena de potestat administrativa, actuar en monopoli o pel desig de mantenir algun dels privilegis que el dret administratiu pogués reconèixer als ens públics. Tanmateix, expressament s'estableix en la Llei d'hisenda (Llei 9/1990) que aquestes entitats «s'han de regir per les normes de dret mercantil, civil o laboral, llevat en les matèries en què els sigui d'aplicació la present Llei (Llei d'hisenda) o qualsevol altra aprovada per l'Assemblea de Madrid, en el que no sigui regulat per aquesta»; amb això, s'introdueix una relativa incongruència, ja que es mantenen privilegis per part de l'Administració però es redueixen les garanties per als ciutadans o, almenys, s'introdueix una certa inseguretat jurídica perquè no se sap amb claredat quina jurisdicció és la competent per conèixer de les discrepàncies amb aquestes entitats. Aquí, com en l'Administració general de l'Estat, es fa necessari aclarir quan es poden utilitzar aquests models organitzatius, per a què, amb quins límits i de quins drets disposen els administrats.

De la Llei d'hisenda sembla deduir-se que aquestes entitats requereixen per ser creades una llei, com també les societats mercantils de la Comunitat de Madrid; igualment es dedueix que aquestes entitats poden tenir societats mercantils que en depenguin. En qualsevol cas, la Comunitat de Madrid ha fet ús d'aquesta figura en tres supòsits: el Canal d'Isabel II, l'Institut Madrileny de Desenvolupament i l'Institut Madrileny per a la Formació. La primera d'aquestes entitats gestiona el cicle integral de l'aigua de Madrid; la segona té per objecte la promoció empresarial, innovadora i tecnològica i ocupa un lloc de gran importància política, ja que és un element clau del Pacte per la indústria i l'ocupació, pacte que constitueix una de les bases del manteniment actual de la majoria parlamentària en l'Assemblea de Madrid; finalment, la tercera té per objecte la planificació i la gestió de l'oferta formativa per afavorir la incorporació de la població desocupada en els sectors de producció i serveis, com també la planificació formativa i assistència tècnica vinculada a les estratègies dels plans de creixement industrial i modernització tecnològica de la regió.

És essencialment en aquestes empreses públiques (societats mercantils i entitats de dret públic) on les innovacions en tècniques genèriques s'han desenvolupat amb una profusió i profunditat més grans. Així, la planificació estratègica, la direcció per objectius o un sistema de gestió de recursos humans centrat en el desenvolupament dels treballadors i en l'avaluació del rendiment constitueixen realitats implantades i de ple ús en l'Institut Madrileny per a la Formació.

L'art. 6 de la Llei d'hisenda de la Comunitat de Madrid obre una nova possibilitat, un calaix de sastre on es podrien incorporar aquells nous ens que es regeixen per la seva normativa específica. Aquesta redacció, que segueix el model estatal, permetrà

en el futur la creació d'agències que es regiran no pel que disposa la Llei d'administració institucional, sinó per les seves pròpies normes. Fins ara no s'ha fet servir aquesta via, però existeixen projectes per iniciar aquest camí.

Per acabar, l'únic exemple del que es denominen administracions independents, el constitueix a la Comunitat de Madrid l'ens públic de Ràdio Televisió Madrid, que es regula per la seva pròpia normativa i apareix com un intent de configurar aquesta realitat de les denominades *Independent Regulatory Commissions* o *Federal Agencies* en el sistema públic anglosaxó. De fet, són administracions que es pretén que siguin independents, és a dir: no controlades pel govern i amb una relativa absència d'adscripció a l'Administració pública pròpiament dita. El seu objecte és gestionar serveis que, com el de TV, han de tenir una neutralitat partidista en la seva configuració, ja que, en cas contrari, s'atemptaria contra principis del règim constitucional vigent, caracteritzat per un intent d'establir un règim objectiu de contesa electoral.

V. La modernització de l'Administració de la Comunitat de Madrid

Consideracions prèvies

Com ja vam dir en la introducció d'aquest treball, l'Administració autonòmica madrilenya es va centrar, durant les dues primeres legislatures, a fer-se un buit en l'espai polític-institucional madrileny. Va ser una època abocada a la producció de serveis i a la creació de plans, projectes i infraestructures dins del marc competencial i pressupostari existent. En aquest sentit, el creixement del nombre de treballadors durant aquest període va ser important. Així, des de 1987 fins a 1991, any en què finalitza aquest període de creixement i implantació, gairebé es duplica el pressupost del capítol I, de 46.006 a 89.048 milions. Importantíssim va ser el salt produït com a conseqüència de la firma a Madrid de la denominada Proposta sindical prioritària, que va fer que de 61.453 milions el 1989 es passés a 80.740 el 1990 (vegeu el gràfic núm. 2). Certament, a partir de 1991, el creixement s'ha suavitzat enormement i, en l'actualitat, el pressupost és de 103.154 milions.⁹

Quant a nombre de treballadors,¹⁰ el creixement des de 1988 —primer any de què es tenen dades absolutament fiables—, fins al 1993 és de 21.549 a 26.072 treballadors. Una altra vegada, el gran salt es produeix com a conseqüència de la Proposta sindical prioritària; així, es passa de 22.165 treballadors el 1989 a 26.136 el 1991.

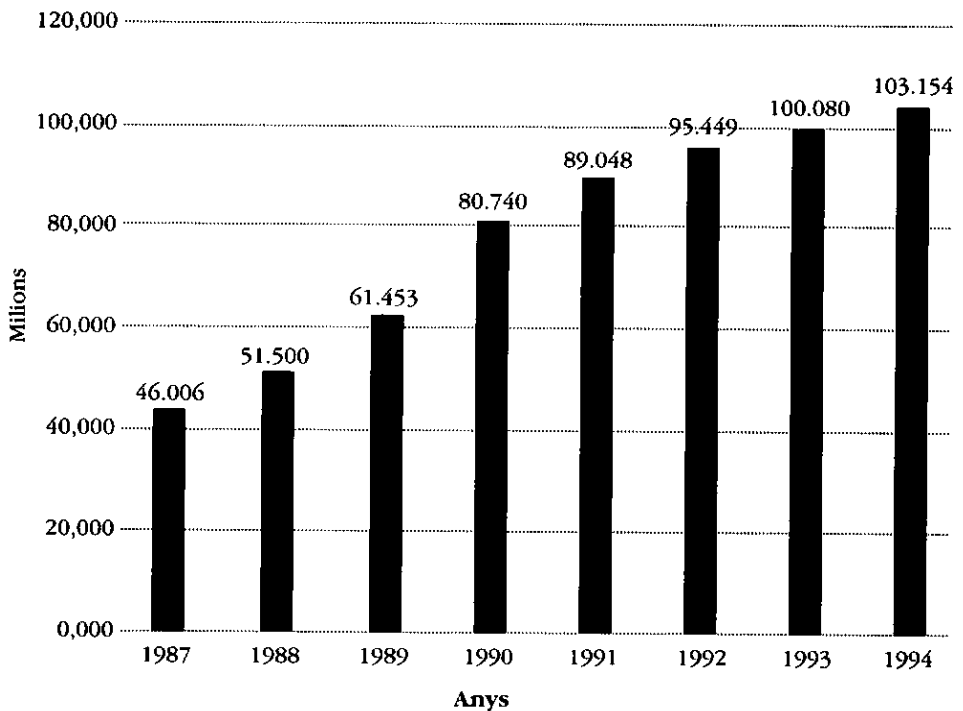
Pel que fa a les diferents modalitats de personal, el creixement ha estat el següent:

	<i>Alts càrrecs</i>	<i>Funcionaris</i>	<i>Laborals</i>
Pressupost 1988	68	6.336	15.064
Pressupost 1991	106	7.077	18.832
Pressupost 1993	115	7.009	18.938

9. Totes aquestes dades provenen del Servei de Programació de la Direcció General de la Funció Pública (Conselleria d'Hisenda de la Comunitat de Madrid) el 20 de juny de 1994.

10. *Ibid.*

Gràfic núm. 2: Evolució dels crèdits del capítol i (despeses de personal) en els exercicis de 1987-1994



Com es pot observar, des de 1991 fins a 1993, el creixement ha estat gairebé nul. Tanmateix, l'arribada de les transferències competencials per part de l'Estat, especialment en educació, produirà un tomb de les dades existents els propers anys. L'anàlisi de les dades que existeixen sobre personal funcionari (no docent ni sanitari)¹¹ a escala de totes les comunitats autònomes, ens ofereix tres variables d'importància.

La primera, consisteix a descobrir que Madrid és la segona comunitat amb un percentatge menor de funcionaris del grup A sobre el total de funcionaris (un 14,9 %), tan sols superada per Galícia (un 11,9 %). Això s'explicaria per la filosofia imperant a la Comunitat de Madrid de tractar de superar les diferències entre laborals i funcionaris, parlant-se de l'abstracta figura de l'«empleat públic». Per comprovar-ho n'hi hauria prou de llegir l'exposició de motius de la Llei 1/1986, de 10 d'abril, de la funció pública de la Comunitat de Madrid, que clarament ens diu: «Superant en aquest punt certes inèrcies tradicionals, cal reconèixer que avui no s'asseguren exclusivament els objectius públics mitjançant l'exercici de potestats per funcionaris, ja que cada dia compten més els objectius públics assegurats mitjançant activitats que no suposin l'exercici de potestats i que es troben a càrrec de personal laboral. S'opta per conside-

11. Estudi estadístic d'efectius i retribucions del personal funcionari al servei de les comunitats autònomes i de l'Administració general de l'Estat el 1992. MAP.

rar tots els treballadors al servei de la Comunitat com a personal d'aquesta, indistintament. Per a això, es parteix de la no identificació entre funció pública i funcionaris i es considera, per tant, Funció Pública de la Comunitat... tant el personal funcionari com el personal laboral». Per aquesta raó, moltes places que correspondrien a funcionaris de carrera d'acord amb la normativa estatal són ocupades a la Comunitat de Madrid per «laborals funcionals», categoria amb la qual es pretén cobrir aquesta llacuna.

La segona, que els funcionaris del grup A de la Comunitat de Madrid són els que tenen millors nivells de complement de destinació de totes les comunitats, ja que aproximadament un 73 % d'ells té un nivell superior al 24, enfront d'un 18 % de Catalunya o un 23 % de la Comunitat Valenciana. La qual cosa indica que, encara que són pocs percentualment, sí que estan ben considerats dins de l'estructura de la Comunitat de Madrid.

La tercera i última, que les retribucions mitjanes dels funcionaris de la Comunitat de Madrid (tots els grups inclosos) estan situades a la meitat del rànquing de comunitats. En concret, hi ha nou comunitats per sobre i set per sota. La Comunitat que paga millor és el País Basc, amb una retribució total de 3.150.000 pessetes l'any, Madrid té una mitjana de 2.515.000, i la que paga pitjor és Extremadura, amb 2.263.000 com a retribució total mitjana. Tenint en compte el cost de la vida, no pot dir-se que Madrid es trobi comparativament ben situada, però la seva situació és millor que la dels funcionaris de l'Administració general de l'Estat, els quals reben una retribució total mitjana de 2.343.000 pessetes l'any.

Aquesta anàlisi prèvia ens permet treure dues conclusions de cara al procés modernitzador. La primera, que els funcionaris de la Comunitat de Madrid no es troben, en general, mal pagats, amb la qual cosa aquest factor no pot ser una de les rèmores al procés modernitzador iniciat. La segona, que els funcionaris del grup A de la Comunitat de Madrid, que han de constituir l'element humà clau per a aquest procés modernitzador, estan ben considerats jeràrquicament dins de les conselleries, encara que són un nombre insuficient i comparteixen el seu espai administratiu amb laborals funcionals, la naturalesa híbrida dels quals produeix disfuncions importants en el sistema.

Projectes i realitats en la modernització de la Comunitat de Madrid

Deixant a part els aspectes modernitzadors que durant les dues primeres legislatures es poden trobar a la Comunitat de Madrid, i als quals sumàriament hem fet referència (especialment, els relacionats amb la participació d'agents crítics en la definició de polítiques autonòmiques i les seves connexes alteracions en l'estructura típica de les organitzacions burocràtiques) és, sobretot, a partir de la tercera legislatura, encara que ja preparat al final de la segona, quan la paraula modernització s'incorpora al llenguatge de la Comunitat de Madrid i es comencen a veure realitats concretes que expressen el seu contingut. D'altra banda, les amenaces i les oportunitats que implica l'arribada de competències transferides, d'una importància extraordinària per a la construcció social de la imatge de la Comunitat de Madrid, afavoreix, sens dubte, el manteniment de tal llenguatge i les seves corresponents realitzacions, deixant a un costat el pur mimetisme en relació amb l'Administració general de l'Estat i introduint un factor d'autenticitat i identitat pròpia molt important per a l'èxit del projecte,

malgrat que les línies generals segueixen el model estatal amb les seves virtuts i els seus defectes; defectes que en matèria de planificació estratègica de recursos humans han estat prou ressenyats (Villoria, 1994).

L'Assemblea de Madrid, dins de la seva funció d'impuls i orientació, per acord unànim dels grups parlamentaris presents a la Cambra, va aprovar el 1991 un acord pel qual s'instava l'Administració de la Comunitat de Madrid a elaborar un pla de modernització per a aquesta. Aquest acord va donar legitimitat a una dinàmica que ja funcionava prèviament. No obstant això, hi ha un matís diferenciador entre la política modernitzadora de la Comunitat de Madrid i el concepte de pla de modernització. La idea de pla sembla indicar una voluntat explícita, integral i globalitzadora de transformació; la realitat de la política modernitzadora de la Comunitat de Madrid s'insereixi, no obstant això, en una estratègia incrementalista, de passes petites, encara que amb una meta difusa però existent. La seva lògica es basa en projectes puntuals que persegueixen una mobilització limitada de recursos i un impacte col·lateral ampli.¹² El fet que aquesta organització s'insereixi en una estratègia d'incrementalisme lògic (Quinn, 1980) no evita que hagi de seguir el camí propi d'una política de canvi cultural profund. Per això, aquesta política de modernització ha d'operar sobre quatre elements: les estructures, els procediments, els recursos humans i la cultura (Schwartz i Davis, 1981). Vegem com s'ha actuat sobre aquests elements.

a) Les estructures: La modernització de les estructures va ser el gran repte de les dues primeres legislatures. Es va pensar que actuar sobre l'estructura organitzativa produiria canvis importants en la gestió. La realitat ha demostrat que aquesta actuació era insuficient. Avui, en aprovar-se l'art. 6 de la Llei 9/1990, de 8 de novembre, reguladora de la hisenda de la Comunitat de Madrid, es va obrir la via per a noves modalitats d'organització pública, més enllà dels límits de la Llei d'administració institucional. En data d'avui, no s'ha aprovat, encara, cap llei que transformi o innovi el panorama organitzatiu de la Comunitat de Madrid, per bé que recentment s'ha rebut a l'Assemblea de Madrid un projecte de llei per a la creació de la primera Agència (amb les característiques de les agències estatals) a l'àrea d'Integració Social.

b) Els procediments: Els procediments, com a via que ordena i permet la transformació d'*input en output*, són un instrument essencial de tota gestió. L'anàlisi dels processos, a tots els nivells, i la seva adequació a criteris de seguretat, eficàcia i eficiència constitueix un dels grans reptes de totes les organitzacions públiques i privades. La Comunitat de Madrid va entendre el repte i va centrar en aquesta àrea de treball una gran part dels seus esforços modernitzadors.

Sens perjudici d'actuacions disperses i aïllades a cada conselleria —en pot ser un exemple el disseny i la implantació d'un sistema de direcció per objectius a la Conselleria d'Educació i Cultura—, sí que convé destacar, pel seu caràcter general, dues grans realitats modernitzadores. En primer lloc, l'adequació de l'actuació de l'Administració autonòmica de Madrid a les exigències de la Llei 30/92, de règim jurídic

12. Aquest epígraf s'ha redactat sobre la base del document intern de la Comunitat de Madrid «Algunos problemas en el proceso de modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid». Document intern de la Conselleria d'Hisenda de la Comunitat de Madrid, 24 d'abril de 1993. També s'han fet entrevistes obertes a alts responsables de la Conselleria d'Hisenda.

de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Per a això, el Consell de Govern de la Comunitat de Madrid va aprovar en la seva sessió de 26 d'agost de 1993 cinc decrets:

- Decret 74/1993, de 26 d'agost, pel qual s'estableixen mesures d'adequació dels procediments administratius en matèria d'autoritzacions.
- Decret 76/1993, de 26 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament de procediment per a la concessió d'ajuts i subvencions públics.
- Decret 77/1993, de 26 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament per a l'exercici de la potestat sancionadora per part de l'Administració pública de la Comunitat de Madrid.
- Decret 78/1993, de 26 d'agost, pel qual es procedeix a l'adaptació dels procediments administratius en matèria de gestió de personal.
- Decret 75/1993, de 26 d'agost, pel qual es procedeix a l'adequació d'aquells procediments que per raó de la matèria no eren enquadrables en algun dels anteriors.

Aquest esforç —no s'ha d'oblidar que Madrid ha estat l'única comunitat autònoma que ha respost, dins del termini establert, a les exigències de la Llei estatal— té ple sentit si s'entén que els procediments administratius (García de Enterría i T. R. Fernández, 1993) són una via per a la producció dels actes administratius, mecanisme de garantia dels drets dels particulars i vehicle de participació dels particulars en l'elaboració de les disposicions administratives que els afectin. Amb això, s'han aconseguit almenys tres objectius modernitzadors. El primer, l'homogeneïtzació, simplificació i racionalització de l'actuació administrativa subjecta als procediments administratius. Això ha fet més real el principi d'eficàcia en l'actuació de l'Administració autònoma. El segon, l'aclariment de les actuacions subjectes al dret administratiu de l'Administració de la Comunitat de Madrid i la seva integració en el sistema bàsic que introdueix la Llei 30/92. Amb això es fomenta el principi de seguretat jurídica, principi essencial per a la supervivència de l'Estat de dret. Tercer, i últim, s'han ampliat les garanties jurídiques dels ciutadans en la seva relació amb la Comunitat de Madrid. Així, i com a novetats importants, es poden destacar:

- La precisió dels terminis màxims en què l'Administració ha de resoldre les sol·licituds formulades pels ciutadans.
- La reducció racional dels terminis màxims per resoldre cada procediment administratiu, cada sol·licitud o cada petició; per a això, s'han eliminat tràmits innecessaris en més de 430 procediments.
- El reforçament de l'obligació de resolució expressa per part de l'Administració de la Comunitat de Madrid, generalitzant-se els supòsits de silenci positiu.
- L'aprovació d'un procediment tipus de concessió de subvencions i ajuts públics, trencant el model anterior que feia que hi hagués tants procediments com subvencions.

Com a actuació final, connexa a tot aquest conjunt d'actuacions normatives, s'ha elaborat una guia de drets del ciutadà,¹³ en procés de distribució, en què es dona a

13. *Guía de derechos del ciudadano ante la Comunidad de Madrid*. Dirección General de la Función Pública. Comunidad de Madrid, 1994.

conèixer als ciutadans de Madrid els seus drets, s'acosta a l'usuari dels serveis de la Comunitat de Madrid el concepte i la realitat del «procediment administratiu», amb informació clara i concisa de les seves característiques, models de documents i models de recursos, i, finalment, s'ofereix una informació bàsica sobre els serveis que presta la Comunitat mitjançant la divulgació de les adreces, telèfons i horaris de les oficines d'Informació i Atenció al Ciutadà. Per acabar, cal destacar l'aprovació prèvia de la Llei d'arxius de la Comunitat de Madrid, la qual estableix un ambiciós programa de sistematització interna de documents, legitimant i exigint els corresponents programes d'arxiu, que, en última instància, són la base de l'exercici real del principi de publicitat i accés dels ciutadans als registres de l'Administració.

En segon lloc, la Comunitat de Madrid es troba immersa en un ambiciós programa d'informatització integral de la seva gestió, de manera que: la presa de decisions s'enriqueixi amb la diversitat i actualitat de dades a disposició del gestor, el control de la realitat gestora sigui constant i no paralitzador i la interconnexió de les bases de dades permeti un tractament global dels problemes i una planificació estratègica a escala de comunitat autònoma. Seria excessivament prolix detallar totes les qualitats del sistema, però, amb caràcter general, podem destacar:

—El sistema general inclou els subsistemes següents: pressupostari, gestió de personal, patrimonial, control i intervenció, financer, contractació i tercers, registre i informació. Ja estan plenament instal·lats i en funcionament efectiu, per a l'Administració de la Comunitat de Madrid i els organismes autònoms administratius, els subsistemes de registre (qualsevol document que entri a qualsevol conselleria és immediatament registrat des de l'àmbit de la Comunitat, de manera que se sap on va entrar, quan, quan va sortir, cap a on, etc.), i gran part del subsistema pressupostari i comptable, de manera que l'obertura de l'exercici, les modificacions pressupostàries, l'execució dels pressupostos d'ingressos i despeses, la comptabilitat de tresoreria, les operacions no pressupostàries i el tancament i la liquidació de l'exercici es fan en xarxa, amb presa única de dades i actualització en temps real). La resta de subsistemes estan en una fase avançada de disseny i fins i tot en els preliminars de la implantació.

—Hi ha projectes departamentals sectorials i per als quals no s'exigeix la integració amb altres sistemes d'informació. Pretenen, en essència, agilitar la gestió de serveis públics finals com la sanitat, l'habitatge o l'educació. En concret, el SISCAM (Sistema Informàtic de Salut) permetrà una gestió integrada de les llistes d'espera en els hospitals de la Comunitat de Madrid, com també en facilitarà la gestió.

Recursos humans: El conjunt d'actuacions en aquest camp es caracteritza, fonamentalment, per intentar introduir uns criteris de racionalitat on prèviament existia, sobretot, negociació permanent. L'intent de combinar raó tècnica i negociació és l'objectiu final del procés.

Directament vinculat a la modernització de les estructures de la Comunitat de Madrid, cal destacar que la modificació del nombre i competències de les conselleries efectuat pel Decret 55/1991, de 22 de juliol, serveix de base per a una redistribució de funcions, serveis i recursos pressupostaris que impulsés un model de gestió més estructurat. Això, a l'àrea de recursos humans, ha permès una adequació de les estructures a objectius i plans prèviament definits, una redistribució d'efectius més racional i una assignació adequada de funcions evitant encavalcaments. Un exemple d'aquesta

actuació ha estat la creació de l'òrgan de gestió sense personalitat jurídica Institut Madrileny d'Atenció a la Infància, que centralitza en un sol òrgan actuacions fins aleshores compartides per dues conselleries. Actualment, s'està treballant sobre la base de quatre grans àrees d'actuació: La primera, la relacionada amb la determinació de necessitats quantitatives i qualitatives de personal. En aquesta àrea, s'està procedint a una millora de les relacions de llocs de treball, de manera que incloguin una descripció del lloc, un perfil del candidat per a cada lloc i una fixació de plantilles tipus per a organitzacions anàlogues. Aquestes relacions de llocs de treball es pretenen estendre al personal laboral. També s'establirà un procés tipus per a aprovació i modificació de les relacions de llocs de treball existents. La segona àrea d'actuació és la relativa a les noves tecnologies de la informació aplicades a la gestió de recursos humans. En aquest sentit, s'ha elaborat un *Manual de procedimientos organizativos y de gestión de personal*; mànual que ja està inserit en el sistema informàtic descrit abans i en ple període d'implantació a les conselleries. Amb això, es reduirà el temps de consulta amb la Direcció General de la Funció Pública, establirà una guia per a presa de decisions en matèria de personal, es localitzarà immediatament el corpus legislatiu aplicable a la gestió de recursos humans i se simplificaran i normalitzaran els processos existents. En aquest sentit, i vinculada a la Llei d'arxius abans esmentada, s'està procedint a la mecanització de l'arxiu de personal de la Direcció General de la Funció Pública, connectant-lo amb una millora de les existents en el Registre de Personal. La tercera àrea d'actuació està connectada amb els processos de selecció i provisió interna de places. Sobre provisió de places, les actuacions han anat encaminades a la consecució d'una eficàcia i agilitat més grans en la gestió dels procediments. La descentralització dels processos és la base d'aquesta agilitat més gran, la qual està vinculada, també, a la informatització de la gestió pressupostària i de personal, la qual cosa permet conèixer en cada moment el nombre i la localització de vacants, com també la cobertura pressupostària. D'altra banda, la connexió dels plans de formació amb aquest procés de selecció interna garanteix que les necessitats detectades en formació siguin cobertes adequadament, aconseguint, amb això, que en els concursos corresponents progressin els qui han cobert el currículum formatiu prefixat per a la plaça superior d'accés.

En relació amb la selecció externa, sempre dins dels límits constitucionals (igualtat, mèrit i capacitat), s'han potenciat les polítiques de reclutament. En concret, s'ha firmat un conveni amb la Universitat Complutense per a la realització, per part d'alumnes del Màster en gestió pública, de pràctiques a la Comunitat de Madrid, la qual cosa permetrà atraure candidats qualificats a les proves selectives, fonamentalment gràcies a la informatització d'una part dels processos (listes d'admesos i exclosos...). També s'estan reelaborant els programes per adaptar-los a les necessitats vigents. Així, a les oposicions al cos general auxiliar s'ha reduït el nombre de termes i s'han adequat els coneixements teòrics a continguts pràctics funcionals com l'atenció al públic, tècniques d'arxivament, coneixements d'informàtica... D'altra banda, s'ha introduït una prova psicotècnica adaptada a les característiques de les tasques que s'han de dur a terme i una prova directa sobre ordinador, de manera que s'objectivi al màxim el sistema.

En les proves selectives corresponents al grup B, s'ha introduït la modalitat de ciències experimentals (ecologia, consum, informàtica) que respon a necessitats específiques de l'Administració autonòmica. Finalment, i vinculat a una nova aplicació

del principi de publicitat, s'han establert els denominats Punts d'Informació, on, entre altres dades d'interès per al ciutadà, consten en pantalla digitalitzada les dades corresponents a les convocatòries de selecció en curs i el seu estat de tramitació.

La quarta i última àrea d'actuació connecta la gestió de recursos humans amb les polítiques de canvi cultural. És, no cal dir-ho, el conjunt d'actuacions relacionades amb el desenvolupament dels recursos humans de la Comunitat de Madrid.

En primer lloc, caldria parlar del model organitzatiu vigent per a la formació interna a la Comunitat de Madrid. Per la Llei 8/1991 es va crear l'Institut Madrileny per a la Formació, al qual ja abans vam fer esment; aquest Institut té com a fi «fomentar i millorar la formació ocupacional, a la Comunitat de Madrid, detectant les necessitats formatives del mercat de treball, planificant-ne i programant-ne la realització per a l'adequació entre l'oferta i la demanda d'ocupació» (art. 2 de la Llei 8/1991). No obstant això, malgrat que la seva gestió fonamental és de formació ocupacional, a l'art. 3.II de l'esmentada llei se li atribueix la funció de:

- »a) Elaborar, dissenyar i actualitzar programes formatius, reciclatge, perfeccionament i promoció professional tant per als empleats públics adscrits a l'Administració local i autonòmica com per a la resta dels treballadors en l'àmbit de la Comunitat de Madrid.
- »b) Planificar, programar i coordinar les accions formatives que es desenvolupin en les diferents instàncies de l'Administració de la Comunitat de Madrid...»

Aquest tipus de competències, introduïdes a la Llei per iniciativa d'Esquerra Unida, converteixen l'Institut en un ens híbrid, que serveix la formació ocupacional i dirigeix la formació interna dels empleats públics de la Comunitat de Madrid; tanmateix, la realitat ha fet que l'Institut delegui tota aquesta mena de competències de formació interna a la Direcció General de la Funció Pública, ja que aquest és l'òrgan que pot connectar el desenvolupament del personal amb les polítiques globals de canvi cultural i de modernització de la gestió de recursos humans. No obstant això, sembla convenient que es formalitzi en un document d'encàrrec de gestió aquesta realitat que expressa la gestió diària.

En matèria formativa són destacables les mesures següents:

Primer: Desenvolupament de les polítiques d'*orientació* del nou empleat. En aquest sentit, s'ha elaborat un manual d'acolliment amb el títol *Información al empleado público de nuevo ingreso de la Comunidad de Madrid*, manual que es lliura en el moment de la presa de possessió i orienta l'empleat que ha acabat d'ingressar de drets, deures, recursos d'interès, organització interna, etc. Destacar la importància d'aquesta primera trobada amb l'Administració i formalitzar la comunicació dels valors propis d'una organització pública, així com auxiliar l'empleat en el coneixement dels continguts de la seva plaça i en els altres relacionats amb ell és una actuació d'importància clau per a la construcció d'una imatge positiva de l'organització per als nous empleats i d'un esperit constructiu i col·laborador (Wanous, 1980).

Segon: Posada en pràctica d'un ampli procés de qualificació tecnològica del personal. En aquest sentit, la massiva inversió en informàtica i l'ensinistrament de més de 7.000 empleats públics en l'ús d'aquestes imprescindibles eines han constituït una mesura de gran importància per al futur de l'Administració de la Comunitat de Madrid.

Tercer: Establiment d'uns programes de cooperació científicotècnica amb diverses institucions públiques i privades encaminades a potenciar una línia d'investigació per a la gestió pública. Això ha dut a la firma de convenis de col·laboració amb les universitats madrilenyes, amb empreses públiques i privades i amb altres institucions investigadores o formatives (INAP, Institut Europeu d'Administració Pública, Institut Universitari Ortega y Gasset, ...).

Els resultats d'aquestes actuacions s'estan veient en documents interns com l'anomenat *Evaluación del Plan de formación para empleados públicos de la Comunidad de Madrid*, elaborat a través d'una col·laboració amb el Departament de Psicologia Diferencial i del Treball de la Universitat Complutense de Madrid i que constitueix un exemple d'avaluació d'actuacions formatives.

Quart: Excel·lents plans anuals de formació, establerts per la Comunitat de Madrid sobretot a partir de 1989. Aquests plans s'han elaborat a partir d'una anàlisi prèvia de necessitats i amb plena participació dels sindicats més representatius en el seu disseny i execució. Com a exemple del gran desenvolupament d'aquests cursos és important saber que s'ha passat de 5 cursos el 1987 a 363 el 1993 i de 202 alumnes, també el 1987, a 6.783 l'any passat.

Els programes a l'entorn dels quals s'han impartit els cursos són deu, dels quals destaquem els de formació en relacions humanes, en salut laboral, en idiomes, en formació per a la CEE i en formació per al medi ambient.

Cinquè: Cursos de formació de directius i càrrecs intermedis, els quals mereixen ser esmentats a part per la seva extraordinària importància per al procés de canvi cultural. Els continguts d'aquests cursos s'orienten a: tècniques gerencials, anàlisi de problemes i presa de decisions, motivació i direcció de grups de treball, gestió estratègica dels recursos humans, treball en equip i màrqueting públic.¹⁴

Es podria ressenyar un altre gran nombre d'actuacions de mena molt diversa a l'àrea de recursos humans —per exemple, s'està elaborant un mapa de riscos de tota l'Administració de la Comunitat de Madrid—; raons d'espai, per desgràcia, ens obliguen a deixar-les per a estudis posteriors.

VI. Conclusions

Al llarg d'aquestes pàgines s'ha intentat exposar algun dels trets característics del procés de recerca de legitimació de l'Administració de la Comunitat de Madrid. És evident que nombrosos projectes modernitzadors han quedat sense ser descrits, la majoria perquè són excessivament sectorials i uns altres perquè són absolutament mimètics en relació amb els de l'Administració general de l'Estat —per exemple, la implantació del pressupost per objectius. No obstant això, del que s'ha exposat es poden extreure una sèrie de conclusions. La primera, que han existit dues èpoques diferenciades en el procés. L'època inicial, que va cobrir pràcticament les dues primeres legislatures, es va caracteritzar pel fet de seguir un model fortament legislatiu i per

14. Concretament, aquests dies ha acabat el seu programa la primera promoció de directius del Curs superior de gerència pública, curs impartit en col·laboració amb l'Institut Universitari Ortega y Gasset.

la seva tendència democratitzadora. En aquesta fase, les polítiques metropolitanes van centrar l'actuació de la Comunitat de Madrid; a més, va ser una època de fort contingut ideològic en els plantejaments polítics i amb una notable presència sindical en els processos de presa de decisions. Es van establir les normes bàsiques en matèria organitzativa i de funció pública i es va construir el model organitzatiu de la Comunitat de Madrid, model de tendències participatives i amb voluntat de flexibilitat. La cultura productiva es va expandir i va crear una organització tremendament dinàmica, encara que mancada de criteris de qualitat i de preocupació per la gestió interna de la maquinària productora de serveis.

La segona fase, que va començar al final de la segona legislatura i que es va desenvolupar a la tercera, es caracteritza per una incorporació de la Comunitat de Madrid al generalitzat discurs modernitzador, amb totes les conseqüències que se'n deriven i de les quals hi ha notables exemples a les administracions dels països del nostre entorn, en algun ajuntament espanyol i a l'Administració general de l'Estat. El desenvolupament de les competències més socials (educació, integració social, salut...), desenvolupament que culminarà amb la plena assumpció de determinades competències com les educatives, ha transformat l'ordre de prioritats, sobretot a causa dels límits de la pressió fiscal i la seva confrontació amb el que Bañón denomina «l'esperança d'Estat». La recerca d'eficiència s'ha incorporat al discurs intern, com també la preocupació per la qualitat dels serveis. Això ha provocat un cert desdibuixament dels matisos ideològics previs i, com a conseqüència, un cert distanciament amb els sindicats que, per exemple, no han firmat cap pacte per a la modernització o acord global en la matèria. La transformació d'una cultura productiva en una de control dels processos i de preocupació per la qualitat dels productes que s'han de lliurar al ciutadà entès com a client és el gran repte del moment. Les passes que s'estan fent enfilen aquest camí; seria ideal que això no fes abandonar el dinamisme i la il·lusió amb què es van enfrontar els primers moments de l'autonomia madrilenya.

Fent servir com a menester prosaic els versos del gran J. V. Foix, podríem concloure desitjant per a la Comunitat de Madrid la somiada unió:

«Si pogués acordar Raó i Fol·lia».

Bibliografia

- Agranoff, R., «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías». *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993.
- Bañón, R., «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas». *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993.
- Barzelay, M., *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. Amb la col·laboració de Babak i Armajarov. Califòrnia, U. California Press, 1992.
- Carrillo, E. i Nalda, J. C., «De la administración de personal a la gestión de capital humano». *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993.
- Castells, M. i Zaldívar, C. A., *España, fin de siglo*. Alianza. Madrid, 1992.
- Cotarelo, R., *Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar*. CEC. Madrid, 1990.

- Forsthoff, E., *Sociedad Industrial y Administración Pública*. ENAP. Madrid, 1967.
- García de Enterría, E. «Introducción», dins *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1983.
- García de Enterría, E., «El concepto de personalidad jurídica en el derecho público». RAP núm. 129, setembre-desembre 1992.
- García de Enterría, E. i Fernández T. R., *Curso de derecho administrativo*. Civitas. Madrid, 1993.
- García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. CEC. Madrid, 1982.
- Garrido Falla, F., «Privatización y reprivatización». RAP, núm. 126, setembre-desembre 1991.
- Laufer, R. i Burlaud, A., *Dirección pública: Gestión y legitimidad*. INAP. Madrid, 1989.
- Lorch, J. W. i Morse, J. J., *Organizations and their members: A Contingency Approach*. Harper & Row. Nova York, 1974.
- Martín Retortillo, S., «Las empresas públicas: reflexiones del momento presente», RAP, núm. 126, setembre-desembre 1991.
- Mayntz, R., *Sociología de la Administración pública*. Alianza Universidad. Madrid, 1985.
- OCDE, *La Administración al servicio del público*. OCDE/INAP. Madrid, 1991.
- Palomar Olmeda, A. «Consideraciones Generales sobre el sometimiento al derecho privado de la actividad de la Administración», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1990.
- Parajo Alfonso, L. *Estado Social y Administración Pública*. Civitas. Madrid, 1983.
- Parajo Alfonso, L. «Objeto y ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública», dins *Comentarios a la Ley de régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. CAM. Madrid, 1993.
- Piñar Mañas, J. L., «Madrid y su encuentro en el Estado de las Autonomías», dins *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1983.
- Quinn, J. *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood. Illinois, 1980.
- Ramió, C., «Estudio de una política de reorganización administrativa». *Documentación Administrativa*, núm. 224-225, octubre 1990-març 1991.
- Schein, E. H. *Organizational Culture and Leadership*. Jossey Bass. San Francisco, 1985.
- Schwartz H. i Davis, S., «Matching Corporate Culture and Business Strategy». *Organizational Dynamics*. Summer, 1981.
- Subirats, J., «Modernización administrativa en España. La flexibilización organizativa y los cambios en los procedimientos de actuación de las administraciones públicas. Las acciones emprendidas». Ponencia presentada al «Proyecto de investigación sobre Administración central e integración comunitaria: modelos organizativos y gestión de personal». Acquasparta, juny, 1992.
- «Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, gener-març 1989.
- Villoria, M., «En busca de un marco teórico para la Administración pública española». *Papeles de trabajo*, núm. 294, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1994.
- Wanous, J., *Organizational Entry* Addison Wesley, CA, 1980.

