

EL FENÓMENO MODERNIZADOR EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Manuel Villoria Mendieta

Instituto Universitario Ortega y Gasset

I. Introducción

La búsqueda de legitimación de las administraciones públicas españolas ha alcanzado, en los últimos años, un fervor e insistencia inusitados. Circunstancias tales como el proceso de democratización de las estructuras políticas del país, la distribución territorial del poder, la construcción de un modesto Estado del bienestar y la crisis económica que, como guinda final, se incorpora al conjunto de grandes variables confluyentes, nos dibujan un entorno complejo e incitante que explica el fenómeno inicialmente citado (Bañón, 1993). Este conjunto de factores ha obligado a nuestras administraciones —a cada una en su medida y por razones diversas— a buscar vías de adaptación de su realidad gestora y organizativa al nuevo entorno.

No obstante, antes de seguir, es necesario clarificar el concepto de búsqueda de legitimación de las administraciones públicas. Como dice el profesor Garrido Falla, los conceptos de estado y sociedad «aparecen tan unidos como los glóbulos rojos y blancos en la sangre» (Garrido Falla, 1991). En consecuencia, cualquier cambio en la sociedad ha de producir cambios en el estado. El profesor García Pelayo indicaba que eran tres las transformaciones sociales que produjeron cambios esenciales en el estado contemporáneo. Primero, los cambios culturales y tecnológicos que la era industrial había producido y que exigían la resolución de problemas nuevos. En segundo lugar, la interacción y mutua influencia que estado y sociedad empiezan a tener, especialmente como consecuencia de los fenómenos democratizadores. Finalmente, la transformación en las demandas que la sociedad hace al estado, pasando de requerir garantías de valores abstractos a exigir resultados concretos (García Pelayo, 1982). La conclusión que se saca de todo ello es que la Administración pública, entidad sustantiva propia a través de la que «se cumplen materialmente los fines del estado plasmados o no en normas con rango de ley» (Palomar, 1990), ya no se legitima y, con ello, legitima al Estado y a la función «poder», ineludible en cualquier sociedad digna de tal nombre, *tan sólo* con el mero cumplimiento de las normas que garantizan las libertades, sino que, también tiene que empezar a ofrecer resultados concretos en áreas absolutamente diversas, resultados que deben garantizar la «procura existencial» (Forsthoff, 1967), o unos mínimos vitales para todos los ciudadanos. En resumen, la Administración se legitima hoy en día por sus resultados y técnicas (Laufer y Burlaud, 1989) y, también, por el cumplimiento de las leyes, la transparencia en su gestión y por unas pautas de conducta moralmente irreprochables.

Esta profundización en la legitimación por resultados adquiere mayor peso aun si

se tienen en cuenta las peculiaridades de la situación social y política española. Así, el establecimiento y desarrollo de un sistema democrático ha propiciado el surgimiento de la figura del «elector cívico» (Carrillo y Nalda, 1993), persona preocupada por el desarrollo de la gestión pública, defensor de sus derechos y, sobre todo, exigente de resultados concretos y palpables como consecuencia del actuar público. Los propios procesos electorales abren la posibilidad de un combate de ofertas y propuestas que, más tarde, pesan como un baldón sobre el gestor público. A esta presión en la fase de ofertas electorales, sigue, posteriormente, una nueva presión derivada de los controles parlamentarios de la actuación del ejecutivo.

En esta dinámica se insertan, para mayor presión sobre los gestores públicos, un conjunto de medios de comunicación social con cada vez mayor peso en la construcción de la realidad social. Circunstancia que viene dada no sólo por su crecimiento numérico en el ámbito audiovisual, sino también por su extensión territorial, la cual produce y favorece un análisis de la posible noticia en cualquier ámbito de la geografía nacional por recóndito que sea.

Unido a estos fenómenos nacionales de indudable relieve, es preciso destacar que a partir de la aprobación de la Constitución, España tuvo que hacer frente a la tarea de construir un estado social y democrático de derecho.¹ Este estado social arrastra un conjunto de tremendas presiones sobre las administraciones públicas, que deben ser las ejecutoras del mandato constitucional. Sin perjuicio de las contradicciones que la ejecución de tal mandato pudiera suponer —si el mismo fuera interpretado en el sentido de construir un estado de bienestar que expresara la combinación de estado de derecho y socialismo (Corarelo, 1990; Parejo, 1983)—, parece cierto que la expresión constitucional opera sobre la Administración con el ánimo de obligarla a hacer efectivos los derechos contenidos en el capítulo III del título I.

Esta tendencia hacia la realización del estado social coincide con un fenómeno que tuvo lugar en los países más desarrollados de Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la gran crisis energética de los años 1970 (Corarelo, 1990). En ese proceso, las normas de derecho público vienen a ser «complementarias y surgen cuando se trata de conseguir por vía de intervencionismo estatal aquello que no se alcanza por el libre juego de las fuerzas sociales» (Garrido Falla, 1991, p. 10). Una administración radicalmente dispuesta a intervenir en el juego económico y no ya mediante el modelo de la gestión indirecta sino a través de una gestión directa, empieza a aparecer en escena. Detrás de ello, venía el sueño de la creación de una sociedad nueva, que debería conducir a un «nuevo tipo cultural; también a un nuevo tipo de ciudadano» (Martín-Retortillo, 1991, p. 92).

Razones políticas y económicas se mezclan para justificar esta «quiebra del esquema tradicional de las relaciones entre el Estado y la economía» (Garrido Falla, 1991, p. 15). El triunfo de las concepciones socialdemócratas o de cristianismo social² y el desarrollo del modelo económico keynesiano explican desde un punto de vista ideológico el avance del estado de bienestar en Europa. *El efecto que más interesa a nuestros efectos es el de la aparición de una infinidad de empresas públicas; empresas que o bien son*

1. La Constitución española de 1978, afirma en el art. 1.1 que «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho».

2. En ese sentido, basta ver cómo los programas electorales de la Democracia Cristiana italiana o alemana defendieron desde el año 1945 la gestión industrial por parte de la Administración.

fruto de fenómenos nacionalizadores o bien son creadas *ex novo*, y que utilizan la forma de sociedad mercantil para cumplir sus fines.

Pero el fenómeno al que se ha hecho mención, empezó a sufrir un proceso de deterioro que llevó a que, en los años 1980, triunfara como modelo ideológico predominante en los países más desarrollados el del enjuiciamiento negativo de la actuación pública en la economía; esta crítica a la actuación pública no permitió el desarrollo de las prácticas nacionalizadoras —y cuando lo permitió fue fugazmente y con rápida marcha atrás como en la Francia del primer gobierno Mauroy— e incluso, desencadenó una general coincidencia de la necesaria reducción del sector público. Nuevamente, razones políticas y económicas propiciaron tal cambio. De una parte, el fortalecimiento de la crítica ideológica al estado social y la potente maquinaria electoral y de pensamiento creada por el Partido Conservador británico y los sectores dominantes del Partido Republicano estadounidense. De otra, la crisis fiscal del estado de bienestar y el consiguiente desarrollo de concepciones económicas monetaristas para hacer frente al déficit presupuestario y al necesario relanzamiento de las economías occidentales tras la crisis del petróleo.

No obstante, sí es cierto que, a pesar de su tremenda crisis, el Estado social continúa teniendo una importante legitimación colectiva que provoca reacciones colectivas de defensa cuando se perciben ataques profundos a su esencia (Cotarelo, 1990). Además, no se ha abandonado uno de los principios clave en la transformación del estado contemporáneo, esto es, el del derecho de los poderes públicos a participar en la ordenación de la actividad económica (Martín Retortillo, 1991). Cuestión distinta es la del grado de participación o el umbral que permite la actuación correctora del estado, derecho a participar que se convierte en deber, también, ante la inagotable esperanza de la sociedad civil española en que el estado solucione sus problemas. Esta «esperanza de Estado» (Bañón, 1993) producirá una demanda de servicios a la que la Administración va a tener que responder de forma imprecisa y fragmentaria, dadas sus dificultades financieras.

Tradicionalmente, el análisis de la organización «Administración pública» se basaba en una visión cerrada de la misma (Mayntz, 1985, p. 121). Sin embargo, los modernos estudios sobre las organizaciones demuestran que, en mayor o menor medida, también las organizaciones burocráticas se ven afectadas por el medio en el que operan y tienden a adaptarse al mismo. Más aún, desde hace ya tiempo, se ha desarrollado con gran fuerza la idea de que no existe una forma correcta de organizar las administraciones públicas, sino que el modelo de organización es contingente, la estructura a diseñar depende del entorno (Lorch y Morse, 1974) y que las organizaciones sobreviven importando energía del exterior. Todo esto sin perjuicio de considerar que las perspectivas sistémicas no explican todos los matices de la realidad organizativa de las administraciones públicas, las cuales representan, también, un espacio para la confrontación política, para el conflicto entre organización formal e informal, para la lógica del cambio dialéctico o para la resistencia al cambio (Ramió, 1991).

En cualquier caso, parece cierto que las organizaciones públicas tienen dificultades tremendas para adaptarse a la realidad exterior, aún cuando estas dificultades no evitan cambios sustanciales en las mismas como consecuencia de las transformaciones sociales y políticas (Barzelay, 1992).

De los cambios generales antes mencionados producidos en España, hay uno que, por su carácter universal y su extraordinaria influencia en el desarrollo de las instituciones públicas, no puede olvidarse: la crisis fiscal y la consiguiente entronización

del principio de eficiencia como uno de los principios inspiradores de la actuación pública.

Este principio viene siendo definido como aquel que se refiere a la relación entre los medios empleados y los fines conseguidos, de forma tal que existiría falta de eficiencia cuando, empleados unos medios determinados, el resultado fuese un producto que hubiese requerido para su generación un empleo de medios innecesariamente elevado. Pues bien, la falta de eficiencia es considerada como una de las características de las administraciones públicas. Entre las soluciones globalmente halladas para hacer frente a tal problema, parecen destacar por su presencia aquellas que tienden a aminorar la naturaleza pública de las organizaciones responsables de la prestación de servicios o incluso aquellas que intentan suprimirla. Así, se habla de la privatización, del desarrollo de la gestión indirecta o de la creación de instituciones o agencias funcionando con criterios de empresa. Esta «desvinculación de las organizaciones de servicios respecto del sistema jerárquico de la Administración» (Mayntz, 1985, p. 145) tiene como objetivo proporcionar flexibilidad a la Administración y generar eficiencia.

Éste podría ser el marco general en el que las administraciones autonómicas nacieron y se están desarrollando. Junto a este conjunto de grandes variables generales existen, a su vez, un conjunto de variables específicas que podrían explicar las peculiaridades de cada autonomía a la hora de enfrentarse a su necesaria legitimación. Estas variables específicas, en Madrid, como luego veremos, van vinculadas al carácter artificial con el que nació la autonomía, su realidad metropolitana y la presencia de la capital del estado en su territorio, entre otras. Es nuestra opinión que este conjunto de variables específicas determinó, en gran medida, el tardío acceso de la Administración de la Comunidad de Madrid a los fenómenos modernizadores, entendidos éstos como aplicación de técnicas gerenciales a las organizaciones públicas, o, mejor aún, como el intento de transformar organizaciones con culturas esencialmente jurídicas y garantistas, despreocupadas por los resultados en organizaciones preocupadas por la obtención de resultados y por el servicio al cliente o usuario de la Administración (Subirats, 1992; OCDE, 1991).

En cualquier caso, durante las dos primeras legislaturas, la Comunidad de Madrid sí intentó algunas innovaciones en la gestión aun cuando se basaron, sobre todo, en la actividad legislativa y descuidaron los aspectos de implantación tan necesarios para la efectiva realización de las políticas diseñadas. No obstante, por necesidades de supervivencia y de continuidad mínima de los servicios que la Diputación provincial prestaba, se tuvo que optar por un mimetismo en lo esencial con los modelos tradicionales de la Administración general del Estado. Ha sido en la tercera legislatura cuando el discurso modernizador y algunas de sus consecuencias se han integrado en la realidad de la Administración autonómica de Madrid. Evidentemente, también ha sido un proceso de mimetismo con respecto a las administraciones públicas españolas y de los países más desarrollados el que ha provocado la irrupción de este nuevo lenguaje y sus correspondientes técnicas, preocupaciones y artefactos.

II. El acceso de Madrid a la autonomía

La incorporación de la provincia de Madrid a la autonomía territorial establecida por la Constitución de 1978 es el fruto de un complejo juego de intereses políticos y

racionalidad organizativa. La identidad de Madrid no es la resultante de una realidad histórico-nacional configuradora de singularidades culturales y mitos propios, sino el producto de una estructura social y económica peculiar en el marco del Estado español.

Dicha entidad, caracterizada por su ausencia de factores nacionalistas e, incluso, históricos, provocó una alteración importante en los criterios configuradores de las autonomías territoriales. En realidad, no se podía hablar de Madrid como «entidad regional histórica» como recoge el art. 143.1 de la Constitución, por lo que fue necesario aprobar una Ley orgánica, de conformidad con el artículo 144.*a* de nuestra Carta Magna por «la que se autorizó a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional» a constituirse en comunidad autónoma.

Sin perjuicio de los factores nacionales que están, también, en el origen de las denominadas autonomías históricas, en todas las comunidades autónomas late un fondo de racionalidad organizativa que explica la universalización del sistema. El autogobierno «es, sencillamente, una técnica democrática, que, además, puede alegar en su favor, junto a los valores de integración y participación a que la democracia sirve, un mejor rendimiento en la gestión, una atención más diligente a las necesidades reales, una eficacia mayor en los resultados respecto al régimen burocrático-centralizado» (García de Enterría, 1983, p. 13). Esta racionalidad organizativa estuvo presente en el origen de la autonomía madrileña y, hasta cierto punto, ha visto confirmadas sus potencialidades benéficas para la gestión del territorio autonómico.

Pero, por otra parte, también existieron factores políticos que determinaron la existencia de Madrid, como región autónoma. En concreto, las opciones con las que se jugó en la «arena política» a la hora de decidir qué hacer con Madrid en la configuración del Estado autonómico, fueron tres:

- 1) Crear un estatuto especial para Madrid-Área Metropolitana, cediendo la zona no metropolitana a las comunidades autónomas limítrofes.
- 2) Incluir la provincia de Madrid en la Comunidad de Castilla-La Mancha.
- 3) Crear la Comunidad Autónoma uniprovincial de Madrid.

La primera, que hubiera dado lugar a una especie de Madrid D.F., chocaba con el principio de autonomía municipal establecido en nuestra Constitución (Piñar, 1983).

La segunda, que contó con el apoyo de la inmensa mayoría de los políticos madrileños y con la encendida defensa de algún político nacional, como Ramón Tamames,³ fracasó, finalmente, por el rechazo de los representantes políticos castellano-manchegos,⁴ y ello a pesar de la existencia de una disposición adicional en el Real decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, que estableció el régimen preautonómico para Castilla-La Mancha, en el que permitía que «la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias».

En consecuencia, la opción tercera surgió como la única con posibilidades y,

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

4. *Vid. La Voz del Tajo*, de 14 de noviembre de 1979; *El País*, de 23 de octubre de 1979; *ABC*, de 6 de mayo de 1979, etc. Todos ellos citados por Piñar Mañas en artículo reseñado al final del texto.

además, como la más coherente. La inclusión de Madrid en Castilla-La Mancha podría haber reunido condiciones de carácter histórico geográfico pero, en realidad, hubiera supuesto un tremendo daño para la región más pobre, pues el acceso de esta última al Fondo de Compensación Interterritorial habría quedado enormemente reducido y su menor peso político, en una cámara dominada por representantes de la provincia de Madrid, la habría dejado indefensa (Piñar, 1983). Finalmente, los dos rasgos esenciales de Madrid, aquellos que dotan a esta Comunidad de identidad y le otorgan unos peculiares intereses, hubieran quedado hasta cierto punto difusos en el marco de una Comunidad tan heterogénea. Estos rasgos son: el carácter de área metropolitana cualificada y la significación de Madrid como capital del Estado (García de Enterría, 1983).

Estos dos rasgos van a afectar notablemente la configuración de la Administración autonómica así como la cultura organizativa de la misma. De una parte, las más importantes competencias legislativas que, en su origen, recibe la Comunidad de Madrid, tienen que ver con el carácter de área metropolitana de la misma. Así, como señala el art. 26 del Estatuto, se le reconoce la plenitud de la función legislativa en las materias de alteración de términos municipales, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas, ferrocarriles y carreteras desarrolladas íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid, el fomento del desarrollo económico, etc. Curiosamente, en 1987 se centralizan en una Consejería — la de Política Territorial — la mayoría de dichas competencias. Con ello, se crea una superconsejería que marca con sus actuaciones la política general de la Comunidad en los siguientes años de gobierno. En concreto, la citada Consejería recoge las funciones que tenían atribuidas las consejerías de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda y Obras Públicas y Transportes, convirtiéndose en la Consejería que marca la línea de actuación de la Comunidad en su política metropolitana. Este intento de unificar en una gran unidad departamental las competencias esenciales de la Comunidad de Madrid, es el fruto de la conciencia metropolitana que existe en el origen, conciencia que llamó a coordinar las políticas esenciales en la materia a través de la unificación en una gran Consejería, en lugar de optar por una coordinación a través de comisiones sectoriales. Con ello, se obtuvo una coherencia ideológica en el diseño y unas actuaciones coordinadas en la implantación. El problema vino cuando las transformaciones sociales y económicas de la región mostraron que el gran plan de actuación necesitaba importantes retoques. En ese momento, la voluntad unitaria se quebró y la gran Consejería fue dividida.

Por otra parte, el hecho de que en Madrid convivan el Gobierno del Estado, el Ayuntamiento de la capital del Reino y las instituciones de la Comunidad Autónoma, produjo desde su origen, unido a la falta de identidad histórica y cultural de la Comunidad, una necesidad perentoria de mostrar la existencia de esta unidad de gobierno, aun a costa del rigor y la planificación en las actuaciones. Si a lo anterior se añade el bajo nivel de competencias transferidas y el reducido presupuesto con el que se contó, dada la política de solidaridad económica de la que Madrid ha hecho gala en el marco del Estado de las Autonomías (Castells y Zaldívar, 1992, p. 164) nos encontramos con una Comunidad cuyas actuaciones han corrido siempre el riesgo de ser anuladas por las de las otras unidades de Gobierno, sobre todo el Estado, o incluso atribuidas erróneamente a dichas «otras» administraciones. Por ello, en las unidades organizativas de la Comunidad de Madrid ha ido calando, a lo largo de estos años, una cultura basada en la producción de «objetos» reales o simbólicos con los que poder

mostrar una existencia que había que ganar día a día. Esta cultura corporativa centrada en la producción y en el culto a los resultados inmediatos se ha integrado en la mentalidad de sus altos cargos forjando unas «asunciones básicas» (Schein, 1985) que, poco a poco han traspasado los niveles políticos de la jerarquía y han llegado a los funcionariales.⁵ En ese marco, la preocupación por la «caja negra» quedó difuminada, pues las políticas de planificación, control y evaluación no servían a los intereses de la clase política dirigente, la cual obtenía su legitimación de los *outputs* de su gestión y de la venta de los mismos. Ese «hacer mucho y muy rápido» provocó ciertas debilidades estructurales en el sistema, así, la Consejería de Hacienda, donde se unificó la gestión económica de la Comunidad de Madrid y su gestión de recursos humanos, no pudo a lo largo de estos años ni imponer políticas racionalizadoras ni controlar totalmente una gestión de personal con tendencias clientelistas. La debilidad de los órganos horizontales se compensó con una actuación frenética en alguna de las áreas de línea pero, a medio plazo, ha provocado tensiones internas y una crisis de crecimiento que, finalmente, ha dado lugar, una vez consolidada, en gran medida, la institución, a una necesaria actividad de modernización interna de las estructuras, procesos, sistemas de trabajo y cultura corporativa de la que los primeros frutos empiezan a vislumbrarse.

III. La estructura básica de la Administración

Aprobado el Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid por Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, esta Comunidad inicia su andadura legislativa con la Ley de Gobierno y Administración (Ley 1/1983, de 13 de diciembre). Dicha Ley ya reconoce en su exposición de motivos la doble naturaleza del Gobierno de la Comunidad Autónoma, de una parte, política, de otra, administrativa. Sin embargo, no clarifica en el texto cuál es una y otra, por lo que, como ejemplo, en un mismo artículo se definen competencias políticas y administrativas del presidente de la Comunidad Autónoma. Así, en el art. 9. *b* se establece que corresponde al presidente «establecer las directrices generales de la acción del gobierno y asegurar su continuidad» y en el 9. *j* se le encomienda «la autorización de los gastos que le correspondan según las normas vigentes». En cualquier caso, sí se diferencia la Administración de la Comunidad de Madrid del Gobierno de la misma y, por ello, se establece un título especial para aquella, el IV, separado de aquellos otros en los que se regula la naturaleza, las atribuciones, el funcionamiento del Gobierno o sus relaciones con la Asamblea. Relaciones éstas marcadas por la doctrina del «*indirizzo* político», por el que la Asamblea «impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno» (art. 9 del Estatuto).

La Administración regional se estructura jerárquicamente con una cúpula, en la que se encuentra el Gobierno, esta vez realizando actividades administrativas, y en la que se relacionan como órganos superiores el presidente, el vicepresidente o vicepresidentes, el Consejo de Gobierno y los consejeros⁶ (cuyo número no podrá exceder de

5. Así se deduce de una encuesta realizada sobre una población selecta de funcionarios del grupo A, con niveles de jefe de servicio y subdirector general, por Manuel Villoria, en el marco de programas de formación de la Comunidad de Madrid.

6. De acuerdo con el Decreto 55/1991, de 22 de julio, se establece en nueve al número de consejerías de la Comunidad de Madrid. Éstas son: Presidencia, Hacienda, Economía, Política Territorial, Salud, Integración Social, Cooperación, Transportes y Educación y Cultura.

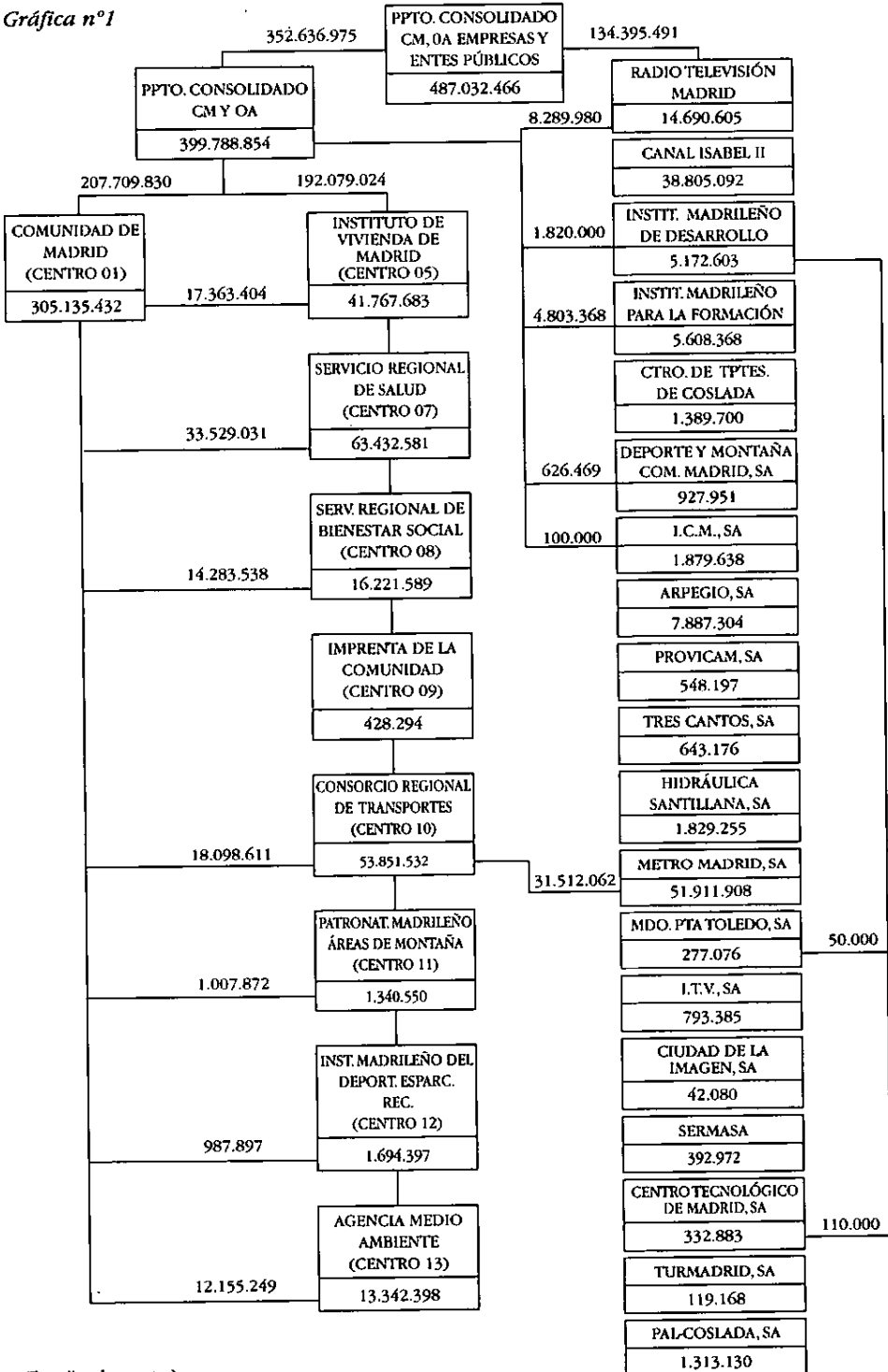
diez, según el art. 21.2 del Estatuto). Descendiendo por la pirámide jerárquica nos encontramos con la figura de los viceconsejeros, órgano que sufre una alta indefinición en cuanto a sus funciones y que, con el tiempo, se ha ido consolidando en función del peso político que los sucesivos ocupantes han ido dando al puesto. La razón de su indefinición proviene de la redacción de la propia Ley, pues ésta los configura como órganos esencialmente administrativos, lo que hace que choquen sus atribuciones con las de los secretarios generales técnicos. Así, se les encomiendan las funciones que «la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado y demás disposiciones vigentes atribuyen a los subsecretarios y que en la presente Ley no están atribuidas expresamente a los consejeros». Sin embargo, dichas funciones que la Ley de régimen jurídico atribuye a los subsecretarios son atribuidas también a los secretarios generales técnicos en el art. 46.4, pues en el mismo se hace depender de estos últimos la «contratación, régimen interior de personal, patrimonio e inventario, mecanización, racionalización y automatización de las estructuras administrativas y funcionamiento de los servicios de la Consejería, recursos administrativos y, en general, las que no están específicamente atribuidas a otras unidades de la Consejería» y, finalmente, en el número 5 del citado artículo se encomienda a los secretarios generales técnicos la tramitación de los expedientes de gasto y la confección del proyecto de presupuesto anual de la Consejería. La realidad, más allá de lo que la Ley diga, es que los viceconsejeros actúan, fundamentalmente, como órganos políticos, auxiliando a los consejeros en su actividad de definición de políticas y de relaciones con los agentes críticos de su área de influencia. No obstante, todo depende de la personalidad de quien ocupe el cargo.

Donde la realidad estructural deja poco lugar a la personalidad de los ocupantes, es en los puestos de secretario general técnico. Dichos puestos, por su volumen de atribuciones, constituyen el auténtico centro neurálgico de la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma. Dado su carácter de auténticos «subsecretarios» de la Comunidad, son ellos quienes se reúnen todos los martes en Comisión Preparatoria de los asuntos a debatir por el Consejo de Gobierno. Dicha Comisión es presidida por el consejero de Presidencia y también opera como foro de debate de los procesos de racionalización y modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma. Con el mismo rango que los secretarios generales técnicos, los directores generales, también nombrados por decreto del Consejo de Gobierno, dirigen y gestionan los servicios y resuelven los asuntos de las consejerías que sean de su incumbencia. Es importante destacar que la Ley de Gobierno, en su art. 47.c establece como atribución de los directores generales el «elevar anualmente al consejero un informe crítico sobre la marcha, rendimiento y costes de los servicios a su cargo proponiendo las modificaciones que estime oportunas». Por desgracia, dicho informe se ha ido convirtiendo con el tiempo en un mero formalismo del que no se extraen los beneficios oportunos, con lo cual se tiende a reproducir el modelo de informe vigente en la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado.

En la sección 5.ª del citado título IV, bajo la rúbrica «De los demás órganos de la Administración autonómica» se enumeran los órganos de la Administración autonómica situados debajo de la cúpula constituida por los altos cargos. Estos órganos inferiores son: «subdirecciones generales, servicios, secciones y unidades inferiores».

En general, los puestos de secretario general técnico y los de director general deben ser cubiertos «preferentemente» por «funcionarios de carrera de cualquier Ad-

Gráfica nº1



(En miles de pesetas)

ministración pública pertenecientes a cuerpos, grupos o escalas para cuyo ingreso se exija título superior» (art. 45 de la Ley de Gobierno y Administración). La realidad, como luego veremos, no permite hablar de una verificación práctica de la preferencia mostrada por el legislador. Cuestión peculiar es la de la naturaleza de los puestos de subdirector general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, éstos no puede decirse que sean altos cargos para los que se precisó nombramiento por decreto del Consejo de Gobierno, pero tampoco es posible considerarlos como puestos reservados a funcionarios. Su indefinición en tal sentido lleva a que para tales puestos pueda ser nombrado personal laboral de la Administración autonómica o local. De hecho, sus retribuciones aparecen reguladas específicamente en el art. 15 de los vigentes presupuestos generales de la Comunidad de Madrid (aprobados por Ley 11/1993, de 30 de diciembre), con independencia de las establecidas para los altos cargos (art. 14) o para los funcionarios (art. 16). El origen de esta peculiar situación hay que situarla en que estos puestos son los herederos de los antiguos directores de servicios, puesto que sí caía bajo la realidad jurídica y organizativa de los altos cargos pero, al desaparecer bajo la influencia del fenómeno funcionarizador produjo la actual y curiosa mezcla.

Para resumir, podríamos decir que la Ley de gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid no introduce especiales innovaciones en la estructura de la Administración regional, si bien desde el comienzo muestra una voluntad de distinción entre la actuación política y administrativa del Gobierno, considerando la Administración como un instrumento para el ejercicio de la labor del citado Gobierno, aunque dentro del marco de los fines que le son propios (art. 37). Sí es destacable la claridad con que se definen los principios a los que adecuará su funcionamiento la Administración autonómica, principios que son los de «objetividad, publicidad, celeridad, eficacia, economía, descentralización, desconcentración, coordinación y participación». A reseñar cómo el principio de jerarquía se hurta a la enumeración, aun cuando inmediatamente se establece en el art. 38 cuáles son los órganos superiores de la Administración y cómo «los demás órganos y entidades se hallan bajo la dependencia de aquéllos».

Finalmente, si hubiera que destacar algún matiz con respecto a la articulación estatal de la materia, podríamos extraerlo de los efectos que los principios de publicidad y participación comportan. Así, como consecuencia de la preocupación por la transparencia de la nueva Administración, el art. 48 en su párrafo 4 establece que «en la Consejería de Presidencia se creará la Oficina de Información, Iniciativa y Reclamaciones» la cual, entre otras misiones procederá a «informar al público acerca de los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad». Dicha oficina es heredera del modelo vigente en la Ley de procedimiento administrativo, aun cuando aporta como novedad el situarla bajo la coordinación de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y el de «asumir alguna de las funciones del Defensor del Pueblo,⁷ con ánimo de colaboración y respeto de sus competencias» según la exposición de motivos del Decreto 50/1984, de 17 de mayo, donde se establecen las funciones de la citada Oficina.

Aunque vinculado al principio de publicidad, mayor importancia tiene el principio de participación a efectos de la estructura organizativa de la Administración autonómica. Aun cuando dicho fenómeno se ha generalizado en numerosas administra-

7. La Comunidad de Madrid no tiene Defensor del Pueblo regional.

ciones autonómicas y locales, e incluso en la Administración General del Estado, la presencia y el desarrollo de numerosos consejos o comisiones a través de los cuales se intenta materializar la participación ciudadana en la gestión pública, ha tenido en la Comunidad de Madrid un importante reflejo en sus estructuras.⁸ Por una parte, algunos consejos cubren perspectivas vinculadas a las realizaciones intergubernamentales, estableciendo el acceso de representantes de la Administración local e, incluso, estatal, por otra, la mayoría de ellos establecen la incorporación de expertos y especialistas en las respectivas áreas o representantes de los grupos de interés en la materia, especialmente de los sindicatos. Esta presencia de parte de los *stakeholders* o agentes críticos en la elaboración de las políticas sectoriales ha sido valorada muy positivamente por los responsables políticos de las consejerías. Como ejemplos de estos órganos de participación tenemos:

- Las comisiones locales de patrimonio histórico.
- El Centro de Asuntos Taurinos (su Consejo de Administración).
- Los órganos rectores de las cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control).
- El Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.
- El Consejo de Administración del Canal de Isabel II.
- El Consejo Asesor de Salud.
- El Consejo Asesor de Bienestar Social.
- La Junta Asesora de Coordinación de las Policías Locales.
- El Consejo de Administración del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.
- El Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- El Consejo Económico y Social.
- El Consejo de Administración del Instituto Madrileño para la Formación.
- El Consejo Científico de la Comunidad de Madrid.
- El Consejo Asesor de la Comunidad de Madrid en materia de Consumo.
- El Consejo de Administración del Instituto Madrileño de Atención a la Infancia.
- El Consejo de Caza de la Comunidad de Madrid.
- El Consejo Asesor de la Agencia de Medio Ambiente.
- El Consejo de Salud Laboral de la Comunidad de Madrid.

Ha sido esta voluntad de hacer efectivo el principio de participación la que ha producido, en gran medida, que en la Ley de Administración institucional surjan entre los entes constitutivos de la administración institucional de la Comunidad de Madrid los denominados «órganos de gestión sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad y, en su caso, de los organismos autónomos». Estos órganos, por otra parte, también responden a una voluntad desconcentradora importante, pues se partió de la base de que la desmembración de las grandes consejerías en unidades inferiores con entidad competencial sustantiva, era beneficioso para una gestión más eficaz y eficiente. No obstante, como dice la propia exposición de motivos de la citada Ley de

8. El fenómeno «democratizador» tiene su origen en los años sesenta y setenta (Subirats, 1988) y ciertas manifestaciones del mismo produjeron una abundante crítica contra los excesos del clientelismo.

administración institucional, «la participación en entidades y asociaciones ciudadanas de diverso tipo, interesadas en la gestión de determinados servicios públicos, hace necesario también dotar de autonomía a los entes a los que se atribuya la ejecución de una competencia ya que la citada participación, salvo en lo referente a iniciativas e información, no es propia de la organización jerárquica».

En consecuencia, esta voluntad de hacer real la participación ciudadana llevó a que dicho órgano de gestión contara con los siguientes órganos de gobierno: el Consejo de Administración y su presidente, el consejero delegado, si lo hubiese, y el gerente. Es en el Consejo de Administración de estos órganos donde se integran las entidades o agentes críticos que se estima deben participar en la planificación y aprobación del programa de actuaciones de dichos órganos. Pero este principio de participación también se extiende a los organismos autónomos de la Comunidad de Madrid, los cuales también cuentan entre sus órganos de Gobierno con un Consejo de Administración que aprueba el anteproyecto de presupuestos del organismo y el programa de actuación anual, controla la actuación del gerente, etc. Lógicamente, dicha participación también llega a las empresas públicas donde la figura de los consejos de administración responde a criterios distintos de los de voluntad política como ocurre en los supuestos anteriores.

Con independencia de esta autonomía en la definición de las políticas y en la aprobación de los planes anuales, no existe para los órganos de gestión una autonomía de gestión real, pues dependen para casi todo, como una dirección general más, de los servicios centrales de la consejería respectiva. No obstante, constituye una fórmula innovadora de estructuración de las consejerías, de la que se ha hecho poco uso y que con el tiempo, dada su absoluta sumisión al derecho administrativo y su relativa dependencia con respecto a los criterios de los órganos horizontales de las consejerías, ha quedado ciertamente desnaturalizada. La tendencia parece ir hacia su constitución como agencias o entes públicos, dejando el aspecto participativo vinculado a los consejos de administración de éstas o a la creación de consejos asesores específicos en sus áreas de referencia. De todo lo dicho sobre el fenómeno democratizador se desprenden dos consecuencias, una positiva, vinculada a la apertura de las administraciones públicas a su entorno y los intereses complejos en él presentes, y una negativa, conectada al posible desequilibrio, en favor de ciertos grupos de presión, de las políticas adoptadas en el seno de las citadas organizaciones. Sobre este último aspecto será necesario insistir en investigaciones posteriores, así como sobre la posible eficacia y eficiencia de estas «organizaciones abiertas».

IV. La autonomía funcional en la Comunidad de Madrid

La Administración de la Comunidad de Madrid, como ya antes expresamos, debe actuar bajo la dirección del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Ello implica que Administración y Gobierno «son dos piezas diferentes aunque secantes, del poder ejecutivo» (Parejo, 1993, p. 38). La Administración pública es una organización instrumental. En ese sentido se manifiesta la exposición de motivos de la Ley 30/1992 y se deduce, también, del art. 97 de la Constitución y del art. 21 del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid, donde queda implícitamente expresado que la Administración es un instrumento para la dirección de la política autonómica,

dirección que efectúa el Gobierno como comisionado del propietario del poder (García de Enterría, 1992). En tanto en cuanto organización y a efectos de facilitar el cumplimiento de sus fines, el derecho objetivo reconoce a la misma capacidad jurídica. Por ello, se puede decir que la Administración de la Comunidad de Madrid es una persona jurídica perfectamente sustantiva en sí misma, de tipo institucional burocrático y no corporativo, aunque sea territorial, y que está sujeta a la Ley como cualquier otro sujeto de derecho (García de Enterría, 1992).

Esta persona jurídica está sometida a un derecho especial, el derecho administrativo. No obstante, el conjunto de obligaciones específicas y procedimientos que tal derecho exige a la Administración, hace que, en determinados supuestos, se inicie una huida del mismo —que no huida del Derecho— a efectos de obtener una mayor eficacia y eficiencia en la gestión. Dada esta sujeción al derecho administrativo de la persona jurídica Administración de la Comunidad de Madrid, la solución para la huida surge con la creación desde la propia Administración nuclear de otras personas jurídicas a las que se otorga la posibilidad de disfrutar de regímenes jurídicos especiales. Estas nuevas organizaciones, por el propio hecho de ser personas jurídicas, son instrumentos que facilitan el cumplimiento de los fines que el ordenamiento protege.

El grado de huida en cada tipo es tremendamente distinto, por lo que será necesario definir los tipos jurídicos a través de los que se efectúa la huida para entender, en cada supuesto, el sentido de ésta, la Ley de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid abre las siguientes vías de escape:

- a) Los organismos autónomos, que podrán tener carácter administrativo o bien comercial, industrial, financiero o análogo.
- b) Las empresas públicas, entre las que se incluyen las sociedades anónimas y «las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia que por la naturaleza de su actividad y en virtud de Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado».

En el primer supuesto, organismos autónomos, el grado de huida es mínimo, si bien, en la actualidad, para los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo se ha suprimido la intervención previa y se ha introducido por la Ley de Hacienda un control de carácter financiero, que podrá ser de carácter permanente según el art. 17 de la citada Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la hacienda de la Comunidad de Madrid. La mayoría de los organismos autónomos, no obstante, siguen remitiendo a las intervenciones sus expedientes de gasto con carácter previo. En la actualidad, existen ocho organismos autónomos, cuatro de carácter administrativo (Servicio Regional de Salud, Servicio Regional de Bienestar Social, Patronato Madrileño de Áreas de Montaña y Agencia de Medio Ambiente) y cuatro de carácter comercial (Instituto de la Vivienda de Madrid, Imprenta de la Comunidad, Consorcio Regional de Transporte e Instituto Madrileño para el Deporte, el Esparcimiento y la Recreación). A destacar por su carácter innovador y plenamente inserto en una dinámica de relaciones intergubernamentales de cooperación (Agranoff, 1993), el Consorcio Regional de Transportes, organismo esencial para una área metropolitana.

Ciertamente, existen como una modalidad de Administración institucional los denominados órganos de gestión, a los que ya antes hicimos mención. No obstante,

no pueden considerarse como ejemplo de huida del modelo administrativista de gestión, aun cuando sí introducen alguna peculiaridad en el tradicional modelo burocrático de organización. Un ejemplo paradigmático de dichos órganos de gestión es el Centro de Estudios y Actividades Culturales (CEYAC), dependiente de la Consejería de Educación y Cultura.

Donde sí nos hallamos con un ejemplo claro de huida es en las empresas públicas. En el supuesto de las sociedades anónimas con participación mayoritaria de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos, la propia naturaleza de las actividades a desarrollar genera una indispensable transferencia desde el Derecho Público al Privado que produce una flexibilización en la gestión, aun cuando no queda claro en qué medida son necesarias algunas de las empresas existentes. En total existen, en la actualidad, quince sociedades anónimas con participación mayoritaria de la Comunidad de Madrid. En el cuadro incorporado al final aparecen con sus presupuestos, que suman, aproximadamente unos 70.000 millones de pesetas, de los cuales sólo 51.911 pertenecen a Metro MADRID, SA y 7.887 a ARPEGIO, SA, sociedad dedicada a la promoción urbanística.

Es de destacar como modelo organizativo el caso de Informática Comunidad de Madrid, SA (ICM). La Comunidad de Madrid, en lugar de establecer una unidad central de informática dependiente de una Consejería, con rango de Dirección General (como en ciertos ministerios de la Administración General del Estado) o bajo la forma de un órgano de gestión sin personalidad jurídica, optó por un modelo extraordinariamente innovador. Creó una empresa pública que tendría que competir con las otras empresas públicas o privadas del sector para conseguir contratar con la Comunidad de Madrid sus proyectos informáticos. Incluso podría intentar su propia aventura empresarial, contratando con empresas públicas o privadas o con otras administraciones, intentando obtener una cuenta de resultados saneada. De hecho, ICM controla la mayor parte del negocio informático de la Comunidad de Madrid, pero, para ello, necesita vender sus servicios y ofrecer unos precios competitivos a las Consejerías.

Finalmente, nos encontramos con las denominadas entidades de derecho público, que, se supone, no son sociedades anónimas por ejercer algún tipo de potestad administrativa, actuar en monopolio o por el deseo de mantener alguno de los privilegios que el derecho administrativo pudiese reconocer a los entes públicos. Sin embargo, expresamente se establece en la Ley de Hacienda (Ley 9/1990) que estas entidades «se regirán por las normas de derecho mercantil, civil o laboral, salvo en las materias en que les sea de aplicación la presente Ley (Ley de Hacienda) o cualquier otra aprobada por la Asamblea de Madrid, en lo no regulado por la misma»; con ello, se introduce una relativa incongruencia, pues se mantienen privilegios por parte de la Administración pero se reducen las garantías para los ciudadanos o, al menos, se introduce una cierta inseguridad jurídica al no tenerse claro qué jurisdicción es la competente para conocer de las discrepancias con estas entidades. Aquí, como en la Administración general del Estado, se hace necesario clarificar cuándo utilizar estos modelos organizativos, para qué, con qué límites y con qué derechos cuentan los administrados.

De la Ley de Hacienda parece deducirse que estas entidades requieren para su creación una ley, al igual que las sociedades mercantiles de la Comunidad de Madrid; también se deduce que dichas entidades pueden tener sociedades mercantiles dependientes de ellas. En cualquier caso, la Comunidad de Madrid ha hecho uso de esta figura en tres supuestos: el Canal de Isabel II, el Instituto Madrileño de Desarrollo y

el Instituto Madrileño para la Formación. La primera de estas entidades gestiona el ciclo integral del agua de Madrid, la segunda tiene por objeto la promoción empresarial, innovativa y tecnológica, ocupando un puesto de gran importancia política, pues es un elemento clave del Pacto por la industria y el empleo, pacto que constituye una de las bases del mantenimiento actual de la mayoría parlamentaria en la Asamblea de Madrid; finalmente, la tercera tiene por objeto la planificación y gestión de la oferta formativa para favorecer la incorporación de la población desempleada en los sectores de producción y servicios, así como la planificación formativa y asistencia técnica vinculada a las estrategias de los planes de crecimiento industrial y modernización tecnológica de la región.

Es, esencialmente, en estas empresas públicas (sociedades mercantiles y entidades de derecho público) donde las innovaciones en técnicas gerenciales se han desarrollado con mayor profusión y profundidad. Así, la planificación estratégica, la dirección por objetivos o un sistema de gestión de recursos humanos centrado en el desarrollo de los empleados y en la evaluación del rendimiento constituyen realidades implantadas y de pleno uso en el Instituto Madrileño para la Formación.

El art. 6 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, abre una nueva posibilidad, un cajón de sastre donde se podrían incorporar aquellos nuevos entes que se rigen por su normativa específica. Esta redacción, que sigue el modelo estatal, permitirá en el futuro la creación de agencias que se regirán no por lo dispuesto en la Ley de Administración Institucional, sino por sus propias normas. Hasta ahora no se ha usado esta vía pero existen proyectos para iniciar este camino.

Para terminar, el único ejemplo de lo que se denominan administraciones independientes, lo constituye en la Comunidad de Madrid el ente público Radio Televisión Madrid, que se regula por su propia normativa y aparece como un intento de configurar esta realidad de las denominadas *Independent Regulatory Commissions* o *Federal Agencies* en el sistema público anglosajón. En realidad, son administraciones que se pretende que sean independientes, es decir, no controladas por el gobierno y con una relativa ausencia de adscripción a la Administración pública propiamente dicha. Su objeto es gestionar servicios que, como el de TV, deben tener una neutralidad partidista en su configuración pues, de lo contrario, se atentaría contra principios del régimen constitucional vigente, caracterizado por un intento de establecer un régimen objetivo de contienda electoral.

V. La modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid

Consideraciones previas

Como ya dijimos en la introducción de este trabajo, la Administración autonómica madrileña se centró, durante las dos primeras legislaturas, en hacerse un hueco en el espacio político-institucional madrileño. Fue una época volcada a la producción de servicios y a la creación de planes, proyectos e infraestructuras dentro del marco competencial y presupuestario existente. En ese sentido, el crecimiento del número de empleados durante este período fue importante. Así, desde 1987 a 1991, año en que finaliza ese período de crecimiento e implantación, casi se duplica el presupuesto del capítulo I, de 46.006 a 89.048 millones. Importantísimo fue el salto producido

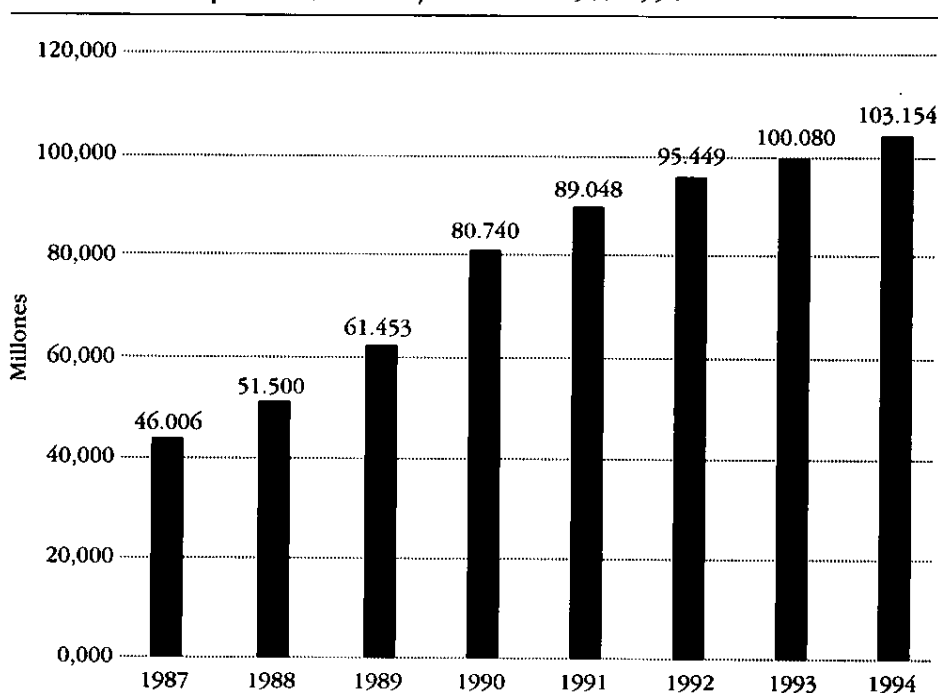
como consecuencia de la firma en Madrid de la denominada Propuesta sindical prioritaria, que produjo que de 61.453 millones en 1989 se pasara a 80.740 en 1990 (ver gráfico n. 2). Ciertamente, a partir de 1991, el crecimiento se ha suavizado enormemente y, en la actualidad, el presupuesto es de 103.154 millones.⁹

En cuanto a número de empleados,¹⁰ el crecimiento desde 1988; primer año en que se tienen datos absolutamente fiables, a 1993 es de 21.549 a 26.072 empleados. Nuevamente, el gran salto se produce como consecuencia de la Propuesta sindical prioritaria; así, se pasa de 22.165 empleados en 1989 a 26.136 en 1991.

En cuanto a las diferentes modalidades de personal, el crecimiento ha sido como sigue:

	<i>Altos cargos</i>	<i>Funcionarios</i>	<i>Laborales</i>
Presupuesto 1988	68	6.336	15.064
Presupuesto 1991	106	7.077	18.832
Presupuesto 1993	115	7.009	18.938

Gráfico núm. 2: Evolución de los créditos del capítulo I (gastos de personal) en los ejercicios de 1987-1994



9. Todos estos datos provienen del Servicio de Programación de la Dirección General de la Función Pública (Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid) a 20 de junio de 1994.

10. *Ibid.*

Como puede observarse, desde 1991 a 1993 el crecimiento ha sido casi nulo. No obstante, la llegada de las transferencias competenciales por parte del Estado, especialmente en Educación, producirán un vuelco de los datos existentes en los años venideros. El análisis de los datos que sobre personal funcionario (no docente ni sanitario)¹¹ existen a escala de todas las comunidades autónomas, nos ofrece tres variables de importancia.

La primera consiste en descubrir que Madrid es la segunda comunidad con menor porcentaje de funcionarios del grupo A sobre el total de funcionarios (un 14,9%), tan solo superada por Galicia (un 11,9%). Esto se explicaría por la filosofía imperante en la Comunidad de Madrid de tratar de superar las diferencias entre laborales y funcionarios, hablándose de la abstracta figura del «empleado público». Para comprobarlo bastaría con leer la exposición de motivos de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la función pública de la Comunidad de Madrid que, claramente, nos dice: «Superando en este punto ciertas inercias tradicionales, es preciso reconocer que hoy no se aseguran exclusivamente los fines públicos mediante el ejercicio de potestades por funcionarios, pues cada día cuentan más los fines públicos asegurados mediante actividades que no suponen el ejercicio de potestades y que se encuentran a cargo de personal laboral. Se opta por considerar a todos los trabajadores al servicio de la Comunidad como personal de la misma, indistintamente. Para ello, se parte de la no identificación entre función pública y funcionarios y se considera, por tanto, Función Pública de la Comunidad... tanto el personal funcionario como el personal laboral». Por esta razón, numerosos puestos que corresponderían a funcionarios de carrera de acuerdo con la normativa estatal, son ocupados en la Comunidad de Madrid por «laborales funcionales», categoría con la que se pretende cubrir esta laguna.

La segunda, que los funcionarios del grupo A de la Comunidad de Madrid son los que mejores niveles de complemento de destino tienen de todas las comunidades, pues aproximadamente un 73% de ellos tiene nivel superior al 24, frente a un 18% de Cataluña o un 23% de la Comunidad Valenciana, lo cual indica que aunque son pocos porcentualmente sí están bien considerados dentro de la estructura de la Comunidad de Madrid.

La tercera y última, que las retribuciones medias de los funcionarios de la Comunidad de Madrid (todos los grupos incluidos), están situados en la mitad del ranking de Comunidades. En concreto, hay nueve Comunidades por encima y siete por debajo. La Comunidad que mejor paga es el País Vasco con una retribución total de 3.150.000 ptas./año, Madrid tiene una media de 2.515.000, y la que peor paga es Extremadura con 2.263.000, como retribución total media. Teniendo en cuenta el coste de la vida no puede decirse que Madrid se encuentre comparativamente bien situada, pero su situación es mejor que la de los funcionarios de la Administración general del Estado, los cuales reciben una retribución total media de 2.343.000 ptas./año.

Este análisis previo nos permite sacar dos conclusiones de cara al proceso modernizador. La primera, que los funcionarios de la Comunidad de Madrid no se encuentran en general, mal pagados, con lo cual este factor no puede ser una de las rémoras al proceso modernizador iniciado. La segunda, que los funcionarios del grupo A de la Comunidad de Madrid, que deben constituir el elemento humano clave para dicho

11. Estudio estadístico de efectivos y retribuciones del personal funcionario al servicio de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado en 1992. M.A.P.

proceso modernizador, están bien considerados a nivel jerárquico dentro de las Consejerías aun cuando su número es insuficiente y comparten su espacio administrativo con laborales funcionales cuya naturaleza híbrida produce importantes disfunciones en el sistema.

Proyectos y realidades en la modernización de la Comunidad de Madrid

Dejando aparte los aspectos modernizadores que durante las dos primeras legislaturas se pueden encontrar en la Comunidad de Madrid, y a los que someramente hemos hecho referencia (en especial, los relacionados con la participación de agentes críticos en la definición de políticas autonómicas y sus conexas alteraciones en la estructura típica de las organizaciones burocráticas) es, sobre todo, a partir de la tercera legislatura, aunque ya preparado al final de la segunda, cuando la palabra modernización se incorpora al lenguaje de la Comunidad de Madrid y se empiezan a ver realidades concretas que expresan su contenido. Por otra parte, las amenazas y oportunidades que implica la llegada de competencias transferidas, de extraordinaria importancia para la construcción social de la imagen de la Comunidad de Madrid, favorece, sin duda, el mantenimiento de tal lenguaje y sus correspondientes realizaciones, dejando a un lado el puro mimetismo con respecto a la Administración general del Estado e introduciendo un factor de autenticidad e identidad propia muy importante para el éxito del proyecto, a pesar de que las líneas generales siguen el modelo estatal con sus virtudes y defectos, defectos que en materia de planificación estratégica de recursos humanos han sido suficientemente reseñados (Villoria, 1994).

La Asamblea de Madrid, dentro de su función de impulso y orientación, por acuerdo unánime de los grupos parlamentarios presentes en la cámara, aprobó en 1991 un acuerdo por el que se instaba a la Administración de la Comunidad de Madrid a elaborar un plan de modernización para la misma. Este acuerdo dio legitimidad a una dinámica que ya venía funcionando previamente. No obstante, existe un matiz diferenciador entre la política modernizadora de la Comunidad de Madrid y el concepto de plan de modernización. La idea de plan parece indicar una voluntad explícita, integral y globalizadora de transformación; la realidad de la política modernizadora de la Comunidad de Madrid se inserta, sin embargo, en una estrategia incrementalista, de pequeños pasos, aunque con una meta difusa pero existente. Su lógica se basa en proyectos concretos que persiguen una movilización limitada de recursos y un impacto colateral amplio.¹² El hecho de que esta organización se inserte en una estrategia de incrementalismo lógico (Quinn, 1980) no evita que deba seguir el camino propio de una política de cambio cultural profundo. Por ello, esta política de modernización tiene que operar sobre cuatro elementos: las estructuras, los procedimientos, los recursos humanos y la cultura (Schwartz y Davis, 1981). Veamos cómo se ha actuado sobre estos elementos.

a) Las estructuras: La modernización de las estructuras fue el gran reto de las dos primeras legislaturas. Se pensó que actuar sobre la estructura organizativa produciría

12. Este epígrafe se ha redactado sobre la base del documento interno de la Comunidad de Madrid, «Algunos problemas en el proceso de modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid». Documento interno de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, 24 de abril de 1993. También se han realizado entrevistas abiertas a altos responsables de la Consejería de Hacienda.

cambios importantes en la gestión. La realidad ha demostrado que tal actuación era insuficiente. Hoy, al aprobarse el art. 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, se abrió la vía para nuevas modalidades de organización pública, más allá de los límites de la ley de administración institucional. A fecha de hoy, no se ha aprobado, todavía, ninguna ley que transforme o innove el panorama organizativo de la Comunidad de Madrid, aunque recientemente se ha recibido en la Asamblea de Madrid un proyecto de ley para la creación de la primera agencia (con las características de las agencias estatales) en el área de Integración Social.

b) Los procedimientos: Los procedimientos, en cuanto cauce que ordena y permite la transformación de *inputs* en *outputs*, son un instrumento esencial de toda gestión. El análisis de los procesos, a todos los niveles, y su adecuación a criterios de seguridad, eficacia y eficiencia constituye uno de los grandes retos de todas las organizaciones públicas y privadas. La Comunidad de Madrid entendió el reto y centró en este área de trabajo una gran parte de sus esfuerzos modernizadores.

Sin perjuicio de actuaciones dispersas y aisladas en cada consejería, de la que un ejemplo puede ser el diseño e implantación de un sistema de dirección por objetivos en la Consejería de Educación y Cultura, sí conviene destacar, por su carácter general, dos grandes realidades modernizadoras. En primer lugar, la adecuación de la actuación de la Administración autonómica de Madrid a las exigencias de la Ley 30/92, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Para ello, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó en su sesión de 26 de agosto de 1993 cinco decretos:

- Decreto 74/1993, de 26 de agosto, por el que se establecen medidas de adecuación de los procedimientos administrativos en materia de autorizaciones.
- Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.
- Decreto 77/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración pública de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 78/1993, de 26 de agosto, por el que se procede a la adaptación de los procedimientos administrativos en materia de gestión de personal.
- Decreto 75/1993, de 26 de agosto, por el que se procede a la adecuación de aquellos procedimientos que por razón de la materia no eran encuadrables en algunos de los anteriores.

Este esfuerzo —no hay que olvidar que Madrid ha sido la única comunidad autónoma que ha respondido, dentro del plazo establecido, a las exigencias de la Ley estatal— tiene su pleno sentido si se entiende que los procedimientos administrativos son cauce para la producción de los actos administrativos, mecanismo de garantía de los derechos de los particulares y vehículo de participación de los particulares en la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (García de Enterría y T.R. Fernández, 1993). Con ello, se han conseguido al menos tres objetivos modernizadores. El primero, la homogeneización, simplificación y racionalización de la actuación administrativa sujeta a los procedimientos administrativos. Ello hace más real el

principio de eficacia en la actuación de la Administración autonómica. El segundo, la clarificación de las actuaciones sujetas al derecho administrativo de la Administración de la Comunidad de Madrid y su integración en el sistema básico que introduce la Ley 30/1992. Con ello se fomenta el principio de seguridad jurídica, principio esencial para la pervivencia del estado de derecho. Tercero, y último, se han ampliado las garantías jurídicas de los ciudadanos en su relación con la Comunidad de Madrid. Así, y como novedades importantes, pueden destacarse:

- La precisión de los plazos máximos en los cuales la Administración debe resolver las solicitudes formuladas por los ciudadanos.
- La reducción racional de los plazos máximos para resolver cada procedimiento administrativo, cada solicitud o cada petición; para ello se han eliminado trámites innecesarios en más de 430 procedimientos.
- El reforzamiento de la obligación de resolución expresa por la Administración de la Comunidad de Madrid, generalizándose los supuestos de silencio positivo.
- La aprobación de un procedimiento tipo de concesión de subvenciones y ayudas públicas, rompiendo el anterior modelo que llevaba a que existieran casi tantos procedimientos como subvenciones.

Como actuación final, conexas a todo este conjunto de actuaciones normativas, se ha elaborado una *Guía de derechos del ciudadano*,¹³ en proceso de distribución, en la que se da a conocer a los ciudadanos de Madrid sus derechos, se acerca al usuario de los servicios de la Comunidad de Madrid el concepto y la realidad del «procedimiento administrativo», con información clara y concisa de sus características, modelos de escrito y modelos de recursos, y, finalmente, se ofrece una información básica sobre los servicios que presta la Comunidad mediante la divulgación de las direcciones, teléfonos y horarios de las oficinas de Información y Atención al Ciudadano. Para terminar, es necesario destacar la aprobación previa de la Ley de archivos de la Comunidad de Madrid, la cual establece un ambicioso programa de sistematización interna de documentos, legitimando y exigiendo los correspondientes programas de archivo, que, en última instancia, son la base del ejercicio real del principio de publicidad y acceso de los ciudadanos a los registros de la Administración.

En segundo lugar, la Comunidad de Madrid se halla inmersa en un ambicioso programa de informatización integral de su gestión, de forma que la toma de decisiones se enriquezca con la diversidad y actualidad de datos a disposición del gestor, el control de la realidad gestora sea constante y no paralizador, y la interconexión de las bases de datos permita un tratamiento global de los problemas y una planificación estratégica en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Sería excesivamente prolijo detallar todas las cualidades del sistema, pero, con carácter general, podemos destacar:

—El sistema general incluye los siguientes subsistemas: presupuestario, gestión de personal, patrimonial, control e intervención, financiero, contratación y terceros,

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

registro e información. Ya están plenamente instalados y en funcionamiento efectivo, para la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos administrativos, los subsistemas de registro (cualquier documento que entre en cualquier Consejería es inmediatamente registrado en el ámbito de toda la Comunidad, de forma que se conoce dónde entró, cuándo, cuándo salió, hacia dónde, etc.), y gran parte del subsistema presupuestario y contable, de forma que la apertura del ejercicio, las modificaciones presupuestarias, la ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos, la contabilidad de tesorería, las operaciones no presupuestarias y el cierre y la liquidación del ejercicio se realizan en red, con toma única de datos y actualización en tiempo real). El resto de subsistemas están en una fase avanzada de diseño e incluso en los preliminares de la implantación.

—Existen proyectos departamentales sectoriales y para los que no se exige la integración con otros sistemas de información. Pretende, en esencia, agilizar la gestión de servicios públicos finales como la sanidad, la vivienda o la educación. En concreto, el SISCAM (Sistema Informático de Salud) va a permitir una gestión integrada de las listas de espera en los hospitales de la Comunidad de Madrid, así como facilitará la gestión de los mismos.

c) *Recursos humanos*: El conjunto de actuaciones en este campo se caracteriza, fundamentalmente, por intentar introducir unos criterios de racionalidad donde previamente existía, sobre todo, negociación permanente. El intento de combinar razón técnica y negociación es el objetivo final del proceso.

Directamente vinculado a la modernización de las estructuras de la Comunidad de Madrid, es de destacar que la modificación del número y competencias de las consejerías efectuado por Decreto 55/1991, de 22 de julio, sirvió de base para una redistribución de funciones, servicios y recursos presupuestarios que diera impulso a un modelo de gestión más estructurado. Esto, en el área de recursos humanos, ha permitido una adecuación de la estructuras a objetivos y planes previamente definidos, una redistribución de efectivos más racional y una asignación adecuada de funciones evitando solapamientos. Un ejemplo de esta actuación ha sido la creación del órgano de gestión sin personalidad jurídica, Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, que centraliza en un sólo órgano actuaciones hasta entonces compartidas por dos consejerías. En la actualidad, se está trabajando sobre la base de cuatro grandes áreas de actuación: la primera, relacionada con la determinación de necesidades cuantitativas y cualitativas de personal. En este área, se está procediendo a una mejora de las relaciones de puestos de trabajo, de forma que incluyan una descripción del puesto, un perfil del candidato para cada puesto y una fijación de plantillas tipo para organizaciones análogas. Estas relaciones de puestos de trabajo se pretenden extender al personal laboral. También se va a establecer un proceso-tipo para aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo existentes. La segunda área de actuación es la relativa a las nuevas tecnologías de la información aplicadas a la gestión de recursos humanos. En este sentido, se ha elaborado un *Manual de procedimientos organizativos y de gestión de personal*, manual que está ya inserto en el sistema informático antes descrito, y en pleno período de implantación en las consejerías. Con ello, se va a reducir el tiempo de consulta con la Dirección General de la Función Pública, va a establecerse una guía para toma de decisiones en materia de personal, se va a localizar inmediatamente el

corpus legislativo aplicable a la gestión de recursos humanos y se van a simplificar y normalizar los procesos existentes. En este sentido, y vinculada a la Ley de archivos antes mencionada, se está procediendo a la mecanización del archivo de personal de la Dirección General de la Función Pública, conectándolo con una mejora de los datos existentes en el Registro de personal. La tercera área de actuación está conectada con los procesos de selección y provisión interna de puestos. Sobre provisión de puestos de trabajo las actuaciones han ido encaminadas a la consecución de una mayor eficacia y agilidad en la gestión de los procedimientos. La descentralización de los procesos es la base de esta mayor agilidad, la cual está vinculada, también, a la informatización de la gestión presupuestaria y de personal, lo cual permite conocer en cada momento el número y localización de vacantes, así como su cobertura presupuestaria. Por otra parte, la conexión de los planes de formación con este proceso de selección interna viene a garantizar que las necesidades detectadas en formación sean cubiertas adecuadamente, logrando, con ello, que en los concursos correspondientes progresen quienes han cubierto el currículum formativo prefijado para el puesto superior de acceso.

En relación con la selección externa, siempre dentro de los límites constitucionales (igualdad, mérito y capacidad), se han potenciado las políticas de reclutamiento. En concreto, se ha firmado un convenio con la Universidad Complutense para la realización de prácticas en la Comunidad de Madrid por alumnos del Máster en gestión pública, lo cual permitirá atraer candidatos cualificados a las pruebas selectivas. Asimismo, se ha reducido sustancialmente el tiempo de duración de los procesos selectivos, fundamentalmente gracias a la informatización de parte de los procesos (listas de admitidos y excluidos...). También se están reelaborando los programas para adaptarlos a las necesidades vigentes. Así, en las oposiciones al cuerpo general auxiliar se ha reducido el número de temas y se han adecuado los conocimientos teóricos a contenidos prácticos funcionales como la atención al público, técnicas de archivo, conocimientos de informática... Por otra parte, se ha introducido una prueba psicotécnica adaptada a las características de los puestos a desempeñar y una prueba directa sobre ordenador, de forma que se objetive al máximo el sistema.

En las pruebas selectivas correspondientes al grupo B se ha introducido la modalidad de ciencias experimentales (ecología, consumo, informática) que responde a necesidades específicas de la Administración autonómica. Finalmente, y vinculado a una nueva aplicación del principio de publicidad, se han establecido los denominados Puntos de Información, donde entre otros datos de interés para el ciudadano, constan en pantalla digitalizada los datos correspondientes a las convocatorias de selección en curso y su estado de tramitación.

La cuarta y última área de actuación conecta la gestión de recursos humanos con las políticas de cambio cultural. Es, por supuesto, el conjunto de actuaciones relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos de la Comunidad de Madrid.

En primer lugar, habría que hablar del modelo organizativo vigente para la formación interna en la Comunidad de Madrid. Por Ley 8/1991, se creó el Instituto Madrileño para la Formación, al que ya antes hicimos mención; dicho instituto tiene como fin «fomentar y mejorar la formación ocupacional, en la Comunidad de Madrid, detectando las necesidades formativas del mercado de trabajo, planificando y programando la satisfacción de las mismas para la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo» (art. 2 de la Ley 8/1991). No obstante, a pesar de que su gestión fundamental es de formación ocupacional, en el art. 3.II de la citada ley se le atribuye la función de:

- «a) Elaborar, diseñar y actualizar programas formativos, reciclaje, perfeccionamiento y promoción profesional tanto en los empleados públicos adscritos a la Administración local y autonómica como con el resto de los trabajadores en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- »b) Planificar, programar y coordinar las acciones formativas que se desarrollen en las distintas instancias de la Administración de la Comunidad de Madrid...»

Este tipo de competencias, introducidas en la Ley por iniciativa de Izquierda Unida, convierten al Instituto en un ente híbrido, que sirve a la formación ocupacional y dirige la formación interna de los empleados públicos de la Comunidad de Madrid; la realidad, sin embargo, ha conducido a que el Instituto delegue todo este tipo de competencias de formación interna en la Dirección General de la Función Pública, pues es dicho órgano quien puede conectar el desarrollo del personal con las políticas globales de cambio cultural y de modernización de la gestión de recursos humanos. No obstante, parece conveniente que se formalice en un documento de encomienda de gestión esta realidad que expresa la gestión diaria.

En materia formativa son destacables las siguientes medidas:

Primero: el desarrollo de las políticas de *orientación* del nuevo empleado. En este sentido, se ha elaborado un Manual de acogida con el título *Información al empleado público de nuevo ingreso de la Comunidad de Madrid*, manual que se entrega en el momento de la toma de posesión y orienta al empleado recién ingresado sobre derechos, deberes, recursos de interés, organización interna, etc. Destacar la importancia de este primer encuentro con la Administración y formalizar la comunicación de los valores propios de una organización pública, así como auxiliar al empleado en el conocimiento de los contenidos de su puesto y en el de los otros relacionados con él, es una actuación de importancia clave para la construcción de una imagen positiva de la organización para los nuevos empleados y de un espíritu constructivo y colaborador (Wanous, 1980).

Segundo: la puesta en práctica de un amplio proceso de cualificación tecnológica del personal. En este sentido, la masiva inversión en informática y el adiestramiento de más de 7.000 empleados públicos en el uso de estas imprescindibles herramientas, han constituido una medida de gran importancia para el futuro de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Tercero: el establecimiento de unos programas de cooperación científico-técnica con diversas instituciones públicas y privadas encaminadas a potenciar una línea de investigación para la gestión pública. Esto ha llevado a la firma de convenios de colaboración con las universidades madrileñas, con empresas públicas y privadas y con otras instituciones investigadoras o formativas (INAP, Instituto Europeo de Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset...).

Los resultados de estas actuaciones se están viendo en documentos internos como el denominado *Evaluación del Plan de formación para empleados públicos de la Comunidad de Madrid*, elaborado a través de una colaboración con el Departamento de Psicología Diferencial y del Trabajo de la Universidad Complutense de Madrid y que constituye un ejemplo de evaluación de actuaciones formativas.

Cuarto: La Comunidad de Madrid ha establecido unos excelentes planes anuales de formación, sobre todo a partir de 1989. Dichos planes se han elaborado en base a un análisis previo de necesidades y con plena participación de los sindicatos más representativos en su diseño y ejecución. Como ejemplo del tremendo desarrollo de estos cursos es importante saber que se ha pasado de 5 cursos en 1987 a 363 en 1993 y de 202 alumnos, también en 1987, a 6.783 en el pasado año.

Los programas en torno a los que se han impartido los cursos son 10, de ellos destacamos los de formación en relaciones humanas, en salud laboral, en idiomas, en formación para la CEE y en formación para el medio ambiente.

Quinto: mención aparte por su extraordinaria importancia para el proceso de cambio cultural merecen los cursos de formación de directivos y mandos intermedios. Los contenidos de estos cursos se orientan a: técnicas gerenciales, análisis de problemas y toma de decisiones, motivación y dirección de grupos de trabajo, gestión estratégica de los recursos humanos, trabajo en equipo y márketing público.¹⁴

Otro gran número de actuaciones de muy diverso tipo en el área de recursos humanos podrían ser reseñadas; por ejemplo, se está elaborando un mapa de riesgos de toda la Administración de la Comunidad de Madrid; razones de espacio, por desgracia, nos obligan a dejarlas para posteriores estudios.

VI. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha intentado exponer alguno de los rasgos característicos del proceso de búsqueda de legitimación de la Administración de la Comunidad de Madrid. Es evidente que numerosos proyectos modernizadores han quedado sin ser descritos, la mayoría por ser excesivamente sectoriales y otros por ser absolutamente miméticos con respecto a los de la Administración general del Estado —por ejemplo, la implantación del presupuesto por objetivos. No obstante, de lo expuesto, se pueden extraer una serie de conclusiones. La primera, que han existido dos épocas diferenciadas en el proceso. La época inicial, que cubrió prácticamente las dos primeras legislaturas, se caracterizó por seguir un modelo fuertemente legislativo y por su tendencia democratizadora. En esta fase, las políticas metropolitanas centraron la actuación de la Comunidad de Madrid. Fue, además, una época de fuerte contenido ideológico en los planteamientos políticos y con una notable presencia sindical en los procesos de toma de decisiones. Se establecieron las normas básicas en materia organizativa y de función pública y se construyó el modelo organizativo de la Comunidad de Madrid, modelo de tendencias participativas y con voluntad de flexibilidad. La cultura productiva se expandió y creó una organización tremendamente dinámica aunque falta de criterios de calidad y de preocupación por la gestión interna de la maquinaria productora de servicios.

La segunda fase, que empezó al final de la segunda legislatura y que se viene desarrollando en la tercera, se caracteriza por una incorporación de la Comunidad de

14. En concreto, por estas fechas ha finalizado su programa la primera promoción de directivos del Curso superior de gerencia pública, curso impartido en colaboración con el Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Madrid al generalizado discurso modernizador, con todas las consecuencias que se derivan de ello y de las que existen notables ejemplos en las administraciones de los países de nuestro entorno, en algún ayuntamiento español y en la Administración general del Estado. El desarrollo de las competencias más sociales (educación, integración social, salud...), desarrollo que tendrá su culminación con la plena asunción de determinadas competencias como las educativas, ha transformado el orden de prioridades, sobre todo debido a los límites de la presión fiscal y su confrontación con lo que Bañón denomina «la esperanza de Estado». La búsqueda de eficiencia se ha incorporado al discurso interno, así como la preocupación por la calidad de los servicios. Esto ha provocado un cierto desdibujamiento de los matices ideológicos previos y, como consecuencia, un cierto distanciamiento con los sindicatos que, por ejemplo, no han firmado ningún pacto por la modernización o acuerdo global en la materia. La transformación de una cultura productiva en una de control de los procesos y de preocupación por la calidad de los productos a entregar al ciudadano entendido como cliente, es el gran reto del momento. Los pasos que se están dando van por ese camino; lo ideal sería que ello no hiciera abandonar el dinamismo y la ilusión con que se enfrentaron los primeros momentos de la autonomía madrileña.

Utilizando para este prosaico menester los versos del gran J. V. Foix, podríamos concluir deseando para la Comunidad de Madrid el soñado encuentro:

«Si pogués acordar Raó i Follia»

Bibliografía

- 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»*. Con la colaboración de Babak y Armajarov. California, U. California Press, 1992.
- Carrillo, E. y Nalda, J.C., «De la administración de personal a la gestión de capital humano». *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993.
- Castells, M. y Zaldívar, C.A., *España, fin de siglo*. Madrid, Alianza, 1992.
- Cotarelo, R., *Del Estado de Bienestar al Estado de Malestar*. Madrid, CEC, 1990.
- Forsthoff, E. *Sociedad Industrial y Administración Pública*. Madrid, ENAP, 1967.
- García de Enterría, E., «Introducción» en: *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1983.
- «El concepto de personalidad jurídica en el derecho público» *RAP*, núm. 129, septiembre-diciembre, 1992.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.R., *Curso de derecho administrativo*. Madrid, Civitas, 1993.
- García Pelayo, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, CEC, 1982.
- Garrido Falla, F., «Privatización y reprivatización» *RAP*, núm. 126, septiembre-diciembre 1991.
- Laufer, R. y Burlaud, A., *Dirección pública: Gestión y legitimidad*. Madrid INAP, 1989.

- Lorch, J. W. y Morse, J. J., *Organizations and their members: A Contingency Approach*. Nueva York, Harper & Row, 1974.
- Martín Retortillo, S., «Las empresas públicas: reflexiones del momento presente». *RAP*, núm. 126, septiembre-diciembre, 1991.
- Mayntz, R., *Sociología de la Administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- OCDE, *La Administración al servicio del público*. Madrid, OCDE/INAP, 1991.
- Palomar Olmeda, A., «Consideraciones Generales sobre el sometimiento al derecho privado de la actividad de la Administración», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1990.
- Parejo Alfonso, L., *Estado Social y Administración Pública*. Madrid, Civitas, 1983.
- «Objeto y ámbito de aplicación de la Ley de régimen jurídico de la Administración Pública» en *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. Madrid, Comunidad de Madrid, 1993.
- Piñar Mañas, J. L., «Madrid y su encuentro en el Estado de las Autonomías», en *Madrid. Comunidad Autónoma Metropolitana*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 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-marzo 1991.
- Schein, E. H., *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco. Jossey Bass, 1985.
- Schwartz, H. y 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, junio, 1992.
- «Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59, enero-marzo 1989.
- Villoria, M., «En busca de un marco teórico para la Administración pública española». *Papeles de trabajo*, 294, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1994.
- Wanous, J., *Organizational Entry* Addison Wesley, CA, 1980.