

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Por ENRIQUE ARGULLOL MURGADAS

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PERÍODO PREAUTONÓMICO: a) Primeras medidas organizativas de la Generalitat de Cataluña. b) La regulación de los trasposos de funciones y las estructuras organizativas.—III. LA CONSTRUCCIÓN Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: a) La organización administrativa como materia constitucional. b) El esquema constitucional. c) La potestad organizatoria en las comunidades autónomas. d) Límites y otros principios constitucionales en orden a la organización administrativa. e) El nivel intermedio y los problemas de coordinación en la regulación constitucional. f) Manifestaciones de la autonomía organizativa.—IV. CRITERIOS PARA LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: a) Las estructuras centrales. b) La organización territorial.

I. Introducción

En el estudio de la organización administrativa de las comunidades autónomas reguladas por la Constitución de 1978 pueden distinguirse dos partes. Por un lado, deben examinarse primero las pocas referencias específicas del texto constitucional para luego tomar en consideración las indicaciones más generales sobre las estructuras de las administraciones públicas e incluso el marco jurídico global que encuadra y limita el ejercicio de los poderes autonómicos. Por otro lado, es conveniente plantear, aunque sea en escorzo, algunas alternativas específicas sobre las estructuras administrativas de las comunidades autónomas.

Asimismo, debe destacarse que, si bien el tema concreto es la organización administrativa *stricto sensu*, es imprescindible analizar también las cuestiones más directamente relacionadas con la organización política, eso es, con las estructuras básicas de gobierno. De hecho, se trata de dos temas globalmente inescindibles, con múltiples conexiones, respecto de los que no siempre es factible establecer una línea de separación. También hay que tener en cuenta, desde una visión más concreta, que los criterios para plantear las diversas alternativas sobre organización de los servicios de las comunidades autónomas dependen en no pequeña medida de la ordenación de sus órganos de gobierno. Estas interrelaciones obligan a considerar la regulación constitucional de las estructuras básicas de las comunidades autónomas sin perjuicio de centrar la atención preferente en las distintas vertientes de la organización administrativa propiamente dicha. No obstante, algunos aspectos de esta última, como el tema de la función pública, no son objeto de atención específica, si bien se apuntan incidentalmente algunas facetas de la problemática de los medios personales en relación con las diversas soluciones organizativas. Excepto en referencias puntuales y singulares se ha obviado un examen expreso y exhaustivo de los criterios que puede aportar el derecho comparado o las anteriores experiencias de autonomía regional, haciéndose tan sólo algunas alusiones concretas para señalar la incorporación de conclusiones que pueden obtenerse de otros ordenamientos o de las etapas históricas pasadas. Asimismo, se han tomado en consideración los criterios generales que se desprenden de los regímenes de pre-autonomía y de las diversas regulaciones de la transferencia de funciones y servicios a las entidades preautonómicas.

Señalemos, también, que este estudio se limita al que podríamos llamar modelo común de comunidad autónoma, sin considerar de manera directa y completa las especialidades de algunos territorios, singularmente los forales e insulares.

No obstante, antes de estudiar las previsiones constitucionales, se examinan brevemente los aspectos organizativos de las entidades con régimen provisional de autonomía establecidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución.

II. Organización administrativa y período preautonómico

Durante el período constituyente se han establecido diversos regímenes provisionales de autonomía y en algunos casos se han producido los primeros trasposos de competencias por parte del Estado. Es interesante observar las coordenadas que vertebran su organización, ya que indudablemente no se producirá una total e inmediata solución de continuidad entre el régimen provisional y definitivo de autonomía. En este sentido, hemos optado por tomar en consideración la preautonomía que presenta una mayor consolidación y al tratarse de una nacionalidad histórica se dan las circunstancias que la Constitución prevé para una inmediata asunción del nivel superior de autonomía.

a) *Primeras medidas organizativas de la Generalitat de Cataluña*

El artículo 3.º del Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, sobre restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña establecía como órganos «de gobierno y administración» de la Generalitat durante el período transitorio la Presidencia y el Consejo Ejecutivo. Además, por Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre, se creó en el seno de la Generalitat una Comisión Mixta integrada por representantes de la Generalitat y de las Diputaciones provinciales para formular las propuestas en orden al traspaso o integración de las competencias de estas últimas. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto-ley 41/1977 atribuía a los órganos de la Generalitat, de acuerdo con los diputados y senadores de Cataluña, la competencia para formular el Reglamento de Régimen Interior que, lógicamente, contempla diversos aspectos organizativos. Debe destacarse, asimismo, que con independencia de los trasposos de funciones y servicios de las Diputaciones a la Generalitat, ésta es competente para «integrar las actuaciones de las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, en cuanto afecte al interés general de Cataluña, y coordinar sus funciones en el ám-

bito de la Generalitat, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica».

Las primeras decisiones de la entidad preautonómica tuvieron, como es normal, carácter organizatorio. En base a lo previsto en el artículo 5.º del Real Decreto-ley 41, un Decreto de la Generalitat de 3 de diciembre de 1977 estableció la distribución de funciones entre diversos Departamentos, cuya dirección corresponde a los «consellers» con cartera, miembros del Consejo Ejecutivo. Poco después se creó la Secretaría General de la Presidencia y posteriormente se constituyó la Presidencia como Departamento, al que corresponde además de los diversos servicios generales, el ejercicio de las competencias que se puedan traspasar en materia de Turismo y Prensa, Radio y Televisión.

El Decreto de la Generalitat de 18 de marzo de 1978 aprobó el Reglamento de Régimen interior. Los puntos más destacados en orden a la organización de la entidad autónoma—prescindiendo de los ya expresados, que se reproducen—son los siguientes:

- El presidente, de acuerdo con el Consejo, establece las directrices generales de la política del gobierno y dirige su actuación.
- El presidente puede delegar temporalmente sus funciones en cualquier consejero.
- Se atribuye al Consejo ejecutivo, de acuerdo con el presidente, la facultad de crear «instituciones, establecimientos públicos y órganos autónomos dependientes de la Generalitat y de acordar, junto con las Diputaciones, las fórmulas que permitan coordinar las actuaciones de éstas».
- Se atribuye a cada consejero con cartera «la gestión, organización y administración» de las funciones de su Departamento, reconociéndosele «facultades reglamentarias específicas».
- En el seno de los Departamentos se podrán crear Direcciones Generales y una Secretaría General Técnica.

Indiquemos también que el Decreto de la Generalitat de 18 de septiembre de 1978 ha regulado la organización y competen-

cias de los órganos de la Generalitat, de manera similar a como está establecido respecto de la administración estatal. Posiblemente, el dato más significativo es la relevancia que se otorga a los Consejos asesores de los Departamentos, que están integrados por técnicos y representaciones de sectores sociales. Puede sorprender, si no fuera porque posiblemente se basa en una voluntad de continuidad en relación con el periodo anterior de la Generalitat, esta resurrección de los órganos colegiados de asesoramiento de los departamentos con la simultánea y paralela creación de las Secretarías Generales Técnicas.

De los datos expuestos hasta ahora se pueden deducir algunas consideraciones. En primer lugar, hay que insistir en que, como orientación general, se ha reproducido el modelo organizativo de la administración estatal, sin afrontar por tanto la renovación de los esquemas de organización. En segundo lugar, destaca un claro reforzamiento de las funciones de la Presidencia de la Generalitat, que se ha adelantado incluso a la Presidencia del Gobierno estatal en orden a la adscripción de los servicios administrativos de comunicación social. En tercer lugar, parece importante hacer hincapié, aunque parece que no ha tenido desarrollo en la práctica, en la competencia atribuida a la Generalitat para «integrar y coordinar» la actividad de las Diputaciones, en cuanto puede constituir un embrión de un futuro planteamiento de la organización autónoma según las fórmulas de la administración indirecta.

b) *La regulación de los traspasos de funciones y las estructuras organizativas*

Como hemos dicho, durante el período preautonómico anterior a la aprobación de la Constitución se han publicado los decretos que regulan los primeros traspasos de funciones y servicios de la Administración estatal en favor de la Generalitat de Cataluña. Se trata de los Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386 de 23 de junio de 1978 sobre Comercio, Agricultura, Industria y Urbanismo, respectivamente, y 2115, de 26 de julio de 1978, que se refiere a Administración local, Turismo, Actividades molestas,

insalubres, nocivas y peligrosas, y Transportes. No nos proponemos, como es lógico, realizar ahora un estudio de estas normas, sino simplemente poner de relieve algunas indicaciones derivadas de las mismas que tienen una directa e inmediata relación con las cuestiones organizativas, sin tomar en consideración otras prescripciones que inciden en el tema de forma indirecta.

En primer lugar, hay que señalar que en numerosos supuestos se coloca a la entidad autónoma como instrumento delegado de la Administración estatal que a través de su poder de dirección podrá influir en la disposición de las estructuras organizativas. En segundo lugar, debe señalarse que sólo en algunos pocos casos se traspasan órganos estatales. Ello hace menos explicable el recurso generalizado a la técnica de la delegación, que podría encontrar mejor justificación si estuviera en función de completar los cometidos que venía ejerciendo un órgano traspasado. En alguna ocasión—oficinas de Turismo—se prevé el traspaso del órgano, pero se contempla también la posibilidad de que el Estado continúe utilizando estas concretas e individualizadas estructuras orgánicas, con lo que se limita, indudablemente, la posibilidad de reorganización por parte de la propia Generalitat. En otro supuesto, se transfieren los órganos estatales—Comisiones Provinciales de Urbanismo—, pero al propio tiempo se restringe el ejercicio de la potestad organizatoria autónoma a simple presentación de una propuesta al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para su reorganización (disposición transitoria sexta del Real Decreto 1388/1978). Algunos decretos de traspaso contemplan la obligación de que la Generalitat cree determinados órganos para que desempeñen algunas funciones transferidas—así, el Real Decreto 1386/1978, sobre comercio, en el artículo 4.º prevé el establecimiento de la Comisión de Precios de Cataluña, o el Real Decreto 1385/1978, sobre urbanismo, en el artículo 5.º, número 3, dispone que deberá crearse un «órgano superior con carácter consultivo en materia de planeamiento y urbanismo»—. En el primer caso, el Decreto de traspaso incluso establece directrices concretas sobre la composición—«en armonía con las normas que se establezcan con carácter general para las demás Comisiones Provinciales de Precios»—. De esta suerte, no sólo se ha decidido la fórmula organizatoria,

sino que además su regulación concreta, ahora y en el futuro inmediato, deberá acomodarse a lo que prevea la Administración estatal. En algunas normas reguladoras de los traspasos se prevé la incorporación de representantes de la Generalitat en órganos estatales—el artículo 5.º, número 1, del Real Decreto 1835/1978 dispone la integración de un representante de la Generalitat en la Comisión Central de Urbanismo; el artículo 24.A, a), del Real Decreto 2115/1978 establece que dos representantes de la entidad autónoma formen parte de las Juntas Provinciales de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres de 1947—. Por otra parte, en otras ocasiones se contempla la presencia de representantes de la Administración del Estado en órganos de la Generalitat—así, en el artículo 5.º, número 3, del Real Decreto 1385/1978, respecto del órgano superior urbanístico consultivo, o en la citada disposición transitoria sexta de este Decreto respecto de las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

Destaquemos también, por su posible significación en orden a la definición de la organización administrativa de las comunidades autónomas, las facultades que traspasa el Real Decreto 2115/1978 sobre mancomunidades, agrupaciones forzosas y consorcios locales, o en relación con las formas de gestión de los servicios públicos locales y respecto a las relaciones entre la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales y éstas y a la confección de un plan único de obras y servicios para Cataluña.

Este somero examen de las normas reguladoras del traspaso de funciones y servicios permite establecer también algunas consideraciones. Por un lado, se apunta una tendencia a que las entidades autónomas reproduzcan el actual modelo organizativo de la Administración estatal, y asimismo se contemplan expresas restricciones de la autonomía organizatoria de la entidad preautonómica, que son susceptibles de ampliación en virtud de la frecuente colocación de la Generalitat como órgano delegado o instrumental de la Administración del Estado. Por otro, se perfila un claro peligro de multiplicación orgánica, al traspasarse o delegarse algunas funciones sin la consiguiente transferencia o supresión del órgano. Naturalmente, el carácter experimental—y, quizá, técnicamente «precipitado»—de estos traspasos no permite

deducir conclusiones definitivas, pero sería inexacta asimismo la consideración de que la aprobación de los Estatutos de autonomía va a suponer una inmediata, efectiva y completa solución de continuidad. Por el contrario, la organización administrativa de las comunidades territoriales va a resultar condicionada por la regulación actual, al menos durante un período inicial, hasta que no se reordenen los traspasos como desarrollo de las bases que a tal fin deben contener los Estatutos de acuerdo con lo que dispone el artículo 147, número 2, letra D, de la Constitución.

III. La Constitución y la organización administrativa de las Comunidades Autónomas

a) *La organización administrativa como materia constitucional*

Hasta tiempos recientes las Constituciones contenían casi exclusivamente normas de organización de las estructuras políticas del Estado, y en concreto se referían principalmente a la organización del poder legislativo y a sus relaciones con el Gobierno. La Administración pública y su organización estaban ausentes de los textos constitucionales. Correspondía a las propias decisiones de la Administración—generalmente como ejercicio de una potestad reglamentaria inicial—la regulación y disposición de su organización.

Las transformaciones sufridas por el Estado liberal de derecho han supuesto, como es sabido, la intervención en gran escala de la Administración pública en las relaciones sociales. Mientras el Estado liberal suponía un no hacer de los poderes públicos, y por lo tanto la organización administrativa tenía un grado mínimo de desarrollo, el protagonismo actual del Estado, con la asunción de innumerables funciones, implica una expansión de la organización administrativa, cuya articulación es cada vez más compleja. Por otra parte, la ampliación de las funciones estatales tiene como efecto una huida de los esquemas clásicos de relación entre la ley y la actividad de la Administración y del correspondiente control judicial, con lo que alcanzan mayor significación los aspectos organizativos y procedimentales de la acción admi-

nistrativa, que son objeto por ello de una progresiva mayor atención.

Las modernas Constituciones han regulado nuevos temas y materias que se refieren directa o indirectamente a la Administración pública. En este marco, se contienen preceptos—con contenido concreto o con enunciación de principios—sobre la organización administrativa. Por tanto, puede decirse que las bases de la organización de las Administraciones públicas se han convertido actualmente en materia constitucional.

Generalmente, las Constituciones han venido reconociendo la existencia de las entidades locales tradicionales, respecto de las cuales se establecían algunas de sus características más importantes. Naturalmente, corresponde a la regulación constitucional el reconocimiento y definición del régimen de autonomía de las regiones y nacionalidades. Se trata de una vía distinta a la anterior, con una propia significación y un alcance distinto en cuanto incide en la misma configuración del Estado, pero que confirma la atención del constituyente por los temas de organización y, singularmente, por los de organización administrativa. En este contexto, no sólo cabe aludir a las posibles preocupaciones constitucionales sobre la organización de las entidades autónomas, sino también a las consecuencias organizativas que se deducen de la distribución de competencias y de las relaciones entre las diversas entidades y sus administraciones.

La Constitución española de 1978 se refiere en varios preceptos a la organización de las Administraciones públicas. Por una parte, enuncia algunos principios generales que han de informar la regulación y funcionamiento de las estructuras administrativas, y lógicamente las decisiones posteriores del legislador han de acomodarse a los mismos. Pero, asimismo establece también algunas indicaciones concretas que inciden de manera directa o indirecta en el tema de la organización administrativa.

En definitiva, la nueva Constitución española se sitúa en la línea de los más recientes textos constitucionales que, a la vista de la trascendencia de las cuestiones organizativas para la tutela de los derechos de la colectividad y de los ciudadanos, regulan los principios de la organización administrativa y establecen los procedimientos para completar su regulación.

b) *El esquema constitucional*

La Constitución de 1978 establece varios sistemas de autonomía para las regiones y nacionalidades de España. En principio, todas las comunidades territoriales pueden alcanzar el mismo nivel de autonomía. Pero en la práctica, dados los diversos procedimientos previstos para el ejercicio del derecho a la autonomía, esta igualdad desaparece o a la misma se oponen serios obstáculos. Así, mientras los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de autonomía y cuenten actualmente con regímenes provisionales de autonomía, según la disposición transitoria segunda de la Constitución, pueden, a iniciativa del órgano colegiado máximo pre-autonómico, alcanzar de forma inmediata el grado superior de autonomía, los demás territorios sólo podrán alcanzar inicialmente esta situación—eso es, sin esperar que transcurran cinco años a partir de la aprobación de su Estatuto de autonomía— si además de la existencia de iniciativa, según los requisitos previstos en el artículo 143 o en la disposición transitoria primera de la Constitución, esta iniciativa es ratificada, de acuerdo con lo que dispone el artículo 151, número 1, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen al menos la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, y además mediante referéndum «por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia»; todo ello, por lo demás, una vez haya sido promulgada la ley orgánica que debe establecer una ulterior regulación de este procedimiento. Así, pues, muy diversos son los caminos que deben seguir las distintas comunidades para alcanzar el nivel pleno de autonomía al que todas tienen derecho, al menos teóricamente.

Los dos niveles de autonomía—inicial y pleno—presentan varios elementos diferenciadores. Sin entrar en un examen completo de las características de ambos regímenes, es conveniente apuntar algunos aspectos. Así, en el supuesto del procedimiento orientado a establecer inmediatamente el nivel superior de autonomía, la elaboración del proyecto de Estatuto de autonomía corresponde a la Asamblea de senadores y diputados, sin intervención de miembros de las Corporaciones locales, y su tramita-

ción puede apartarse del proceso legislativo normal, estableciéndose también el requisito de someterlo a referéndum; en el otro supuesto, participan en los trabajos de redacción del proyecto de Estatuto también los miembros de las Diputaciones Provinciales, tramitándose ante las Cortes Generales como Ley ordinaria.

Por otra parte, cabe señalar que en este nivel inferior de autonomía el ámbito máximo de competencias a asumir por la comunidad autónoma está fijado taxativamente en el artículo 148 de la Constitución, mientras en el otro caso puede superarse este núcleo competencial sin que existan otros límites que la relación de materias, submaterias o funciones de competencia exclusivamente estatal del artículo 149, si bien incluso respecto de éstas cabe una ulterior y específica transferencia en favor de las comunidades autónomas, de acuerdo con lo previsto en los párrafos primero y segundo del artículo 150.

Asimismo debe llamarse la atención sobre el hecho de que, en principio, sólo las comunidades autónomas que hayan alcanzado el régimen de autonomía previsto en el artículo 151 tienen plenamente garantizada por la Constitución la atribución de una propia potestad legislativa. Las comunidades que gocen del nivel inferior de autonomía no tienen atribuidos expresamente por la Constitución, con carácter general, poderes legislativos, aunque lógicamente ello no es un obstáculo para que los correspondientes Estatutos de autonomía les reconozcan potestad legislativa en las materias de su competencia. En definitiva, el texto constitucional es en este punto especialmente difícil, y, a mi juicio, depende de los Estatutos de autonomía que todas las comunidades autónomas ostenten poderes legislativos.

Al empezar la consideración específica de las cuestiones organizativas, debe destacarse que a pesar de que la Constitución, como hemos dicho, se hace eco de la significación que en la actualidad tienen los temas de organización, se encuentra a faltar, por lo que se refiere a las comunidades autónomas, una regulación concreta de sus estructuras administrativas. La diferencia a este respecto con otras Constituciones, y concretamente con la italiana de 1978, que contiene una ordenación precisa de los órganos regionales, de sus funciones y de las formas de ejercicio de las competencias autonómicas, es notable. La remisión de estos

temas a futuras decisiones del legislativo entraña, como ha señalado Fernández Rodríguez, riesgos indudables para la misma virtualidad del derecho de autonomía.

Por lo demás, hay que señalar que la dualidad de sistemas de autonomía se refleja también en las previsiones constitucionales sobre su organización: mientras en el supuesto de autonomía plena la Constitución regula al menos los elementos esenciales de las estructuras organizativas de las comunidades, en el caso de autonomía inicial no existe ninguna previsión constitucional concreta sobre su organización. En todo caso, a unas y otras comunidades se reconoce la potestad organizatoria, de forma que será a través de los Estatutos de autonomía y las sucesivas Leyes de organización como se regularán las estructuras organizativas de las comunidades autónomas.

La Constitución contempla los elementos esenciales de las estructuras organizativas de las comunidades que hayan alcanzado el nivel pleno de autonomía en el artículo 152, que dice textualmente:

«... la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.»

Además de la asamblea legislativa, el presidente y el Consejo de Gobierno se prevé que en cada comunidad exista un Tribunal Superior de Justicia, sin que ello suponga la ruptura de la unidad jurisdiccional, por lo que en ningún caso puede considerarse como órgano judicial en la comunidad autónoma. Por lo demás, en el apartado cuarto estudiamos de forma más detenida las características de este núcleo central de la organización comunitaria.

Si bien el esquema organizativo previsto en el artículo 152 de la Constitución está directamente referido, como ya hemos indicado, a las comunidades autónomas que hayan alcanzado el nivel superior de autonomía, en principio podría decirse que nada impide que todas las comunidades, al elaborar sus Estatutos de autonomía, se acojan al esquema organizativo del artículo 152. Ahora bien, ello podría ser así en cuanto no interfiera con otras instancias estatales. Así, el nombramiento real del presidente o la representación ordinaria del Estado. En todo caso, la aproximación al esquema del artículo 152 depende de la voluntad de las Cortes, que según el procedimiento legislativo normal deben aprobar el proyecto de Estatuto de autonomía de estas comunidades territoriales. Será en este marco en que deberá admitirse la posibilidad de una elección directa y sus modalidades u optarse por formas de representación indirecta. También en este caso el texto constitucional no es determinante, aunque contiene una clara diferencia en orden a la garantía constitucional de las opciones organizativas.

La dualidad de planteamientos sobre los órganos superiores de gobierno de las comunidades autónomas, cuya dimensión concreta sólo podrá conocerse a través de los Estatutos de autonomía, puede proyectarse también en el enfoque de la organización administrativa propiamente dicha. En este sentido, debe señalarse que la potestad organizatoria de las comunidades autónomas que no ostenten poderes legislativos tiene alcance más reducido. Así, esta carencia de poderes legislativos condiciona las posibilidades de creación de entidades funcionales, ya que la comunidad autónoma deberá actuar en el marco de la legislación estatal y local. Lo mismo podría decirse respecto de otras vertientes de la organización. Por otra parte, hay que poner de relieve que la no inclusión del régimen local en el ámbito de competencias asumible por las comunidades autónomas que no alcancen el nivel superior de autonomía —junto a la posible falta de potestad legislativa— hace muy difícil que estas comunidades puedan plantearse la posibilidad de reestructurar la administración local, configurando un sistema integrado de gobierno: en estas circunstancias la comunidad autónoma no sólo tiene que respetar el principio de autonomía de las entidades locales, que por su

condición de principio constitucional deben hacerlo también todos los poderes públicos, sino que asimismo debe acomodarse a todos los preceptos de la legislación local.

En definitiva, las observaciones realizadas hasta aquí permiten afirmar que se contemplan dos alternativas de desarrollo del ejercicio del derecho a la autonomía por parte de las regiones y nacionalidades, cuyas características están perfiladas en la Constitución a veces de forma simplemente aproximativa, por lo que sólo con los Estatutos de autonomía podrá establecerse el alcance exacto de cada situación de autonomía. Estas diversas alternativas se proyectan también en la vertiente de los temas organizativos de forma que la parquedad de la regulación constitucional de las comunidades con autonomía plena se convierte en una absoluta carencia de previsiones cuando se trata de las que están en un nivel inicial.

Dada su condición de meta hacia la que podrán tender, inmediatamente o de forma diferida, las diversas comunidades autónomas, se ha optado por tomar en consideración en las páginas sucesivas exclusivamente los problemas de la organización administrativa de las comunidades que ostenten las condiciones y facultades que conforman el nivel superior de autonomía.

c) *La potestad organizatoria en las comunidades autónomas*

La Constitución española atribuye a las propias comunidades autónomas la competencia para decidir en el marco de los principios constitucionales y de los preceptos que regulan sus órganos políticos las características de su organización: los artículos 147 y 148 incluyen entre las atribuciones de las comunidades territoriales la regulación de sus estructuras organizativas. Puede afirmarse, por tanto, que dichas entidades gozan de autonomía organizativa.

La potestad organizatoria autónoma se ejerce a través de dos vías distintas: por una parte, los Estatutos de autonomía constituyen normas esencialmente organizatorias; por otra, en el ámbito de la competencia normativa y administrativa de las comunidades territoriales se incluyen las cuestiones referidas a su organización.

En el artículo 147 se contempla la primera vía al fijar el contenido de los Estatutos de autonomía. Textualmente, se dispone en el segundo párrafo:

«2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.»

Todos los apartados de este párrafo inciden en la organización de la comunidad. En unos el carácter organizativo es evidente. Así, es especialmente claro el enunciado de la letra c). Pero también la distribución de competencias y, sobre todo, las características del traspaso de los servicios han de contribuir a conformar la organización administrativa de estas entidades. Así, pues, los Estatutos de autonomía, como corresponde a su propia naturaleza, habrán de contener las normas básicas sobre la organización de la comunidad, entre las que indudablemente cabe incluir las que establezcan las directrices para ordenar sus estructuras administrativas. Es importante destacar asimismo que los Estatutos constituyen la norma fundamental de cada comunidad, únicamente subordinada a la Constitución y en posición supraordenada respecto de las normas que pueda dictar la comunidad autónoma. Por tanto, los preceptos estatutarios pueden encontrar desarrollo, si es preciso, en las leyes autónomas, ya que la «reserva de Estatuto» del artículo 147 tiene carácter relativo.

Como hemos dicho, la Constitución prevé también que las comunidades autónomas ejerzan su potestad organizatoria mediante la ley. El artículo 148, al establecer el núcleo de competencias que en todo caso pueden asumir las comunidades autónomas señala en el número primero:

«1.º Organización de sus instituciones de autogobierno.»

De ahí, pues, que las comunidades puedan completar las prescripciones estatutarias con la formulación de leyes que regulen su organización administrativa. Tampoco en este caso se establece una reserva absoluta de ley, ya que el enunciado es genérico, y además las competencias del artículo 148 se refieren tanto al poder legislativo de la comunidad autónoma como a su actividad administrativa, normativa o no.

Por tanto, corresponde al Estatuto establecer las bases y directrices de la organización administrativa comunitaria y a las leyes de la comunidad autónoma regular los aspectos generales o esenciales de la misma, sin perjuicio de que normas reglamentarias posteriores completen la ordenación de las estructuras administrativas.

Ahora bien, el reconocimiento constitucional de la potestad organizatoria de las comunidades territoriales supone, por una parte, la atribución de un poder de decisión a las mismas, pero, por otra, implica la imposición de un conjunto de límites—en primer lugar, las propias previsiones constitucionales y la fijación de los procedimientos para el ejercicio de dicha potestad—que indudablemente circunscriben el alcance de la propia autonomía, al tiempo que aseguran la integración global del ordenamiento. Por tanto, para conocer las características de la potestad organizatoria de las comunidades autónomas es necesario no sólo tomar en consideración las formas de atribución de la misma, sino también los límites que encuadran su ejercicio.

d) *Límites y otros principios constitucionales en orden a la organización administrativa*

En la regulación de la organización administrativa de las comunidades autónomas inciden diversos límites que condicionan el ejercicio de la potestad organizatoria. En la exposición de este tema es preciso distinguir entre aquellos límites que afectan tanto a los Estatutos como a las leyes de la comunidad territorial y los límites que únicamente circunscriben la potestad legislativa.

Realmente, la previsión constitucional de dos procedimientos para establecer la ordenación de las estructuras organizativas, de diversa naturaleza institucional, que se concretan en normas

situadas en diferente posición en el seno del ordenamiento origina una problemática compleja, no exenta de contradicciones. No es imposible el conflicto entre disposiciones estatutarias y leyes estatales respecto de las cuales las normas regionales deben mantener una relación de coherencia. Por otra parte, esta confluencia de instrumentos normativos de regulación de la organización administrativa—Estatutos y leyes comunitarias— con diverso régimen jurídico y sujetos a condicionamientos distintos puede llevar—aunque los proyectos de Estatuto de Cataluña y País Vasco no reflejan esta tendencia—a que los Estatutos realicen una amplia consideración de las cuestiones organizatorias a fin de evitar la mayor incidencia de los límites específicos de la potestad legislativa. No obstante, para una valoración completa del problema es preciso tener en cuenta las decisivas facultades del Estado en el procedimiento de aprobación de los Estatutos de autonomía que rebasan el alcance de una simple facultad de control.

La Constitución constituye lógicamente un límite común a los Estatutos de autonomía y a las leyes de las comunidades autónomas en materia de organización. El conjunto de preceptos constitucionales define el marco de referencia necesaria para las normas estatutarias y legislativas. Como dice el artículo 147, los Estatutos deben situarse «dentro de los términos de la presente Constitución».

Ahora bien, la Constitución contiene algunos preceptos que atañen de forma más específica, aunque de manera directa o indirecta, a la organización administrativa de las comunidades autónomas. Estas previsiones tienen características y alcance diversos. En unos supuestos, se contienen unas directrices genéricas. En otros, se recogen principios de la acción administrativa unánimemente aceptados en la actualidad. Entre éstos, hay que mencionar, de entrada, el artículo 9.º, cuya colocación en el título preliminar no deja lugar a dudas sobre su aplicación a las distintas Administraciones públicas. El párrafo segundo señala como cometido de los poderes públicos la promoción «de condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas», la superación de los obstáculos «que impidan o dificulten su plenitud», facili-

tando «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Se consagran, pues, los principios de participación y de igualdad sustancial, cuyo desarrollo es susceptible de múltiples concreciones, entre las que hay que incluir indudablemente la instrumentación de instancias y procedimientos adecuados al adoptar los esquemas organizativos. También debe tenerse en cuenta, en cuanto puedan tener reflejos orgánicos, los principios recogidos en el párrafo tercero del artículo 9.º, singularmente los de publicidad, legalidad y seguridad jurídica. Como señala Bachelet, «la organización de la Administración pública constituye un sistema de garantía de la legitimidad y oportunidad objetiva de la acción y de los procedimientos de la Administración pública, tanto en relación con la colectividad como respecto de los ciudadanos a los que se dirige esta acción». De hecho, en las sociedades políticas modernas no cabe duda que la efectividad de estos principios constitucionales depende en alguna medida de la previsión de estructuras administrativas adecuadas.

Otro de los límites contenidos en la Constitución que incide de manera concreta en la potestad de autoorganización de las comunidades territoriales reside en el reconocimiento de la autonomía de las entidades locales tradicionales. Esta previsión constitucional, a pesar de su generalidad, que deja difuminada la configuración de un ámbito competencial que afiance tal declaración, condiciona la incidencia de la organización administrativa de las comunidades autónomas en dichas entidades, de modo que en ningún caso la regulación de estas estructuras administrativas pueda conllevar la reducción o el cercenamiento de las facultades autónomas de los municipios y de las demás entidades locales. Naturalmente, este límite se reduce al principio de autonomía, sin que implique la imposibilidad de llevar a cabo una reorganización de la Administración local si en el correspondiente Estatuto de autonomía se atribuye a la comunidad la competencia en esta materia.

Dentro del título IV, «Del Gobierno y de la Administración», se contiene un conjunto de preceptos que suponen, a veces, una primera concreción —y con rango constitucional— de los principios del título preliminar. No obstante, antes de exponer su

contenido es preciso plantearse una cuestión previa: hasta qué punto puede afirmarse que estas normas referidas, más o menos explícitamente, a la Administración del Estado han de informar asimismo el ejercicio de la potestad organizativa de las comunidades autónomas. La cuestión no es, por lo demás, meramente académica, ya que si bien, en general, estos preceptos constituyen la reiteración o el desarrollo de los principios a los que antes se ha aludido, en otros casos se explicitan nuevas orientaciones. La primera razón para postular la extensión de estas directrices a las administraciones de las comunidades autónomas reside en la finalidad de las mismas, de forma que no parece plausible que los objetivos constitucionales no deban reflejarse en la organización de las comunidades autónomas. En segundo lugar, hay que tener en cuenta la reserva de competencia en favor del Estado para establecer las bases del régimen jurídico y el procedimiento común para todas las Administraciones públicas a que se refiere el número 18 del artículo 149. Ello supone que los preceptos constitucionales sobre la Administración del Estado han de aplicarse también a las demás Administraciones. Si ello no fuera así, las citadas bases serían anticonstitucionales. Si son bases indistintamente de las diversas Administraciones públicas, se refieren también a la Administración estatal, y ésta debe acomodarse a los preceptos específicos del título IV. La salvedad prevista en el artículo 149, respecto del procedimiento, no de los otros aspectos —«el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas»— no desmiente las anteriores consideraciones, ya que el carácter genérico, e incluso principal de estas previsiones constitucionales difícilmente pueden colisionar con las posibles especialidades. En tercer lugar, hay que poner de relieve que si bien en algunos casos se menciona concretamente a la Administración del Estado o al Gobierno—así en los artículos 97 a 102, párrafo segundo del artículo 103, el artículo 104 o el artículo 107—, en otros, que son los que aquí interesa destacar, se incluye sólo una mención genérica a la Administración o a principios y aspectos de organización administrativa cuya validez general es indudable. Así, por ejemplo, aunque la interdicción de la desviación de poder se contenga en este título y no

se menciona en el título VIII sobre la organización territorial del Estado, es evidente que el artículo 106 debe tener una aplicación general. Finalmente, la necesidad de que las fórmulas estatutarias se planteen «dentro de los términos de la Constitución» implica, como ya hemos señalado, tanto una sujeción directa a los preceptos constitucionales que regulan las comunidades autónomas como la observancia de las demás directrices y orientaciones constitucionales.

Los preceptos constitucionales del título IV, que se refieren de manera particular a temas de organización y afectan a todas las Administraciones públicas, son el artículo 103, párrafos primero y tercero, y el artículo 105. Este último se refiere a algunas vías para hacer realidad el principio de participación de los ciudadanos, aludiéndose a las formas de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos y a la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo. Para el desarrollo de estos principios la Constitución remite a la ley, remisión que comprende también la ley comunitaria. Obviamente, la comunidad autónoma podrá prever además otros cauces para facilitar la intervención de los ciudadanos en la actividad pública. No hay que insistir, por otra parte, en la dimensión organizativa de las diversas articulaciones del principio de participación.

Por lo que se refiere al artículo 103 de la Constitución, señalemos que el tercer párrafo establece varias directrices en orden a la regulación de la función pública, consagrando con el máximo rango normativo aspectos esenciales para la configuración de las Administraciones públicas y de sus organizaciones. Ahora bien, el precepto que de manera más directa incide en las cuestiones organizativas es el contenido en el primer párrafo del artículo 103 que, textualmente, dice:

«La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.»

Son varios los aspectos que cabe considerar, aunque sea de manera sucinta. Por una parte, la referencia a los principios de desconcentración, descentralización y coordinación supone una orientación, si bien genérica y no exenta de equívocidad, que puede avalar el establecimiento de formas de administración indirecta de las comunidades autónomas. Más adelante habrá ocasión de insistir sobre este tema. Por otra parte, tiene una especial significación la afirmación constitucional de la objetividad y eficacia como principios informantes de la actividad y organización de las Administraciones públicas. A este respecto, también en nuestro contexto es perfectamente válido señalar, como hace Berti, que «la Constitución ha colocado a la organización en una posición central en el marco de la Administración, reconociendo explícitamente que de la organización misma depende no sólo el buen funcionamiento de los órganos, lo que, por lo demás, es obvio, sino también los aspectos sustanciales de la actuación de los propios órganos administrativos. Poniendo el acento en la imparcialidad de la conducta de la Administración, en directa dependencia con la organización, la Constitución ha hecho bastante más que establecer un principio o confirmarlo: ha «fijado» el módulo de conducta sustancial en un momento de la vida de los órganos, en el momento organizatorio, trazando de esta manera una línea de conjunción entre los datos propiamente estructurales y los del funcionamiento y de la actividad».

Otras prescripciones constitucionales establecen límites que pueden afectar directamente a las leyes comunitarias reguladoras de la propia organización administrativa. Como ya hemos señalado, las leyes de las comunidades autónomas están subordinadas al respectivo Estatuto y, si así lo prevé la Constitución, a las bases y principios que pueda establecer el Estado. En este sentido, hay que referirse, en primer lugar, a un límite eventual de carácter genérico, eso es, respecto de cualquier materia. Según el artículo 150 de la Constitución, párrafo tercero, el Estado puede «dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas». Para ello deben concurrir dos requisitos: existencia de razones de interés general; apreciación de esta necesidad por la mayoría absoluta de ambas Cámaras de las Cortes.

El artículo 149 de la Constitución contiene una larga enumeración de materias que normalmente serán de competencia exclusiva del Estado. Alguna de estas reservas de competencia en favor del Estado tienen por objeto el establecimiento del marco en cuyo seno debe desarrollarse la legislación y actividad de la comunidad autónoma, por lo que la exclusividad estatal se reduce a los aspectos esenciales. Este es el caso del precepto contenido en el número 18, que establece textualmente:

«18. Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que en todo caso garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...»

Esta última salvedad—se reconoce las peculiaridades que puede tener la organización de la comunidad territorial—reduce el alcance o posible incidencia de las normas estatales, especialmente en lo que se refiere al procedimiento administrativo, si bien la acotación de las posibles leyes estatales deriva principalmente de su finalidad—garantía de un tratamiento común de los administrados—, de la naturaleza «básica» que debe tener el contenido de la legislación y del concepto de «régimen jurídico de la Administración» que abarca los aspectos de organización de la Administración. Hay que hacer hincapié en ello: podrá considerarse como anticonstitucional una ley estatal que regulara exhaustiva y pormenorizadamente las características de la organización de las comunidades autónomas, o se apartara de las finalidades y contenidos señalados en el mencionado artículo 149.

También pueden condicionar las soluciones organizativas que adopten las comunidades autónomas las normas legislativas que el Estado dicte en materias cuya definición permite una ulterior intervención de regiones y nacionalidades. El examen de algunos enunciados de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149 de la Constitución permite suponer que algunos actos concretos de ejercicio de las mismas pueden incidir en mayor o menor medida, aunque generalmente siem-

pre de manera indirecta, en la organización administrativa de las autonomías. Así, los preceptos contenidos en los números 11, 13, 15, 16, 19, 22 y 29 en que la reserva de competencia en favor del Estado incluye la coordinación, pues es sabido que la coordinación puede concretarse en fórmulas organizativas. Los números 7 y 17 del mismo artículo contemplan la posibilidad de que la ejecución de las leyes que haya adoptado el Parlamento estatal se atribuya a las comunidades. No es preciso indicar tampoco que estas leyes pueden regular aspectos que incidan en la organización administrativa de las comunidades autónomas.

Un tema que puede afectar de manera importante a la estructura administrativa de las comunidades autónomas es el de la transferencia de las funciones y servicios. La naturaleza derivada de las competencias de las comunidades autónomas pueden tener también efectos en el campo de la organización. Estas suceden a otras entidades en el gobierno de determinadas parcelas de la realidad, sucesión que se articula mediante el procedimiento de la transferencia de funciones y servicios cuyas bases deben establecerse en el propio Estatuto de Autonomía. La forma en que se concrete esta operación —los traspasos ya efectuados son, a este respecto, significativos, como ya se ha tenido ocasión de destacar— pueden condicionar algunos aspectos de la organización administrativa, favoreciendo u obstaculizando las diversas soluciones alternativas. En este orden de consideraciones, es preciso señalar que la posibilidad de reorganizar por completo los medios al servicio de las funciones traspasadas puede desaparecer o quedar disminuida, si la transferencia de los órganos estatales no es propiamente tal, sino más exactamente el establecimiento de un régimen de codependencia de los mismos, o si en determinados casos los órganos traspasados deben continuar asumiendo el ejercicio de competencias cuya titularidad continúa siendo estatal. Por lo demás, aunque para el ejercicio de estas competencias estatales se recurra a la técnica de la delegación a las comunidades autónomas, con ello no se eliminan totalmente, en principio, los efectos limitadores de la potestad de autoorganización. De hecho, la asunción de funciones estatales delegadas —supuesto que, con gran amplitud, contemplan los

párrafos primero y segundo del artículo 150 de la Constitución— pueden tener repercusión sobre la ordenación de las estructuras administrativas de la correspondiente comunidad territorial por la vía del poder de dirección, que corresponde a la entidad delegante, y como consecuencia de las facultades de control a las que explícitamente se refieren los preceptos constitucionales.

En la regulación de la organización administrativa de las comunidades autónomas ha de tenerse en cuenta, además de los límites genéricos y específicos a los que hemos hecho referencia y de las concretas prescripciones constitucionales que pueden incidir en estas cuestiones, un conjunto de factores que están implícitos en el texto constitucional y en el esquema institucional global. En este orden de consideraciones, es preciso considerar que la creación de las comunidades autónomas conlleva notables consecuencias respecto de la actividad y organización administrativas de la Administración estatal y de las entidades locales. La configuración de la esfera de atribuciones de las nuevas administraciones ha de implicar necesariamente la reorganización de las demás como inmediata consecuencia del traspaso de órganos y medios, y éstos deben constituir la base para estructurar, previa la reorganización que se juzgue oportuna, la nueva Administración. De ahí que deba afirmarse que el nuevo sistema ha de inspirarse en el principio de economía burocrática al que hay que dar el mayor alcance.

Por otra parte, el programa de renovación institucional—ésta es una de las lecturas del reconocimiento del derecho a la autonomía por parte de regiones y nacionalidades—debería reflejarse en la reconsideración de los esquemas organizativos tradicionales. En otras palabras, el proyecto institucional contenido en la Constitución implica un replanteamiento de los criterios reguladores de la organización administrativa, de manera que en la disposición de las estructuras administrativas de las comunidades autónomas se refleje la transformación que potencialmente se contiene en la Constitución.

Antes de finalizar este apartado, es necesario aludir brevemente al condicionamiento financiero del ejercicio de la potestad organizatoria. Más allá de los esquemas formales, la autonomía organizatoria de las comunidades autónomas encuentra

en la determinación autónoma o no de su hacienda y en la suficiencia de la misma una limitación que, no por indirecta, es menos significativa y efectiva.

A modo de recapitulación, puede decirse que el estudio de los preceptos constitucionales referidos a la organización administrativa de las comunidades autónomas permite afirmar que la Constitución atribuye a las nacionalidades y regiones competencias para que organicen sus propias estructuras administrativas, pero esta vertiente de la autonomía encuentra varias limitaciones que inciden directamente sobre los Estatutos de Autonomía y las leyes comunitarias, que son los procedimientos más relevantes de ejercicio de dicha potestad organizatoria y, por este medio, se proyectan sobre la totalidad de las decisiones relativas a la organización de la Administración pública de las comunidades territoriales.

e) *El nivel intermedio y los problemas de coordinación en la regulación constitucional*

La Constitución, que en los artículos 137 y 141 se inclina por la continuidad de la demarcación provincial como entidad local y como división territorial de la Administración estatal, contempla, no obstante, la posibilidad de que los Estatutos de las comunidades que alcancen el nivel superior de autonomía establezcan otras instancias intermedias entre la comunidad y los municipios. Nos referimos a la previsión contenida en el número 3 del artículo 152 sobre la posibilidad de que «mediante la agrupación de municipios limítrofes» los Estatutos establezcan «circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

Mientras cuando el número 3 del artículo 141 se refiere a que, con carácter general, «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», parece que el precepto constitucional se sitúa en la línea de las mancomunidades y agrupaciones forzosas previstas en la legislación local, el artículo 152 va más allá: prevé el establecimiento de un nuevo escalón en la organización territorial de los poderes públicos. Eso es, un nuevo nivel de Administración pública, generalizado en el terri-

torio de la correspondiente comunidad autónoma. Se trata de la instauración de una nueva entidad local, a la que se define, según la pauta seguida respecto de la provincia, como agrupación de municipios y de la que se destaca expresamente su condición de persona jurídico-pública y su caracterización territorial. En definitiva, los Estatutos de autonomía pueden crear nuevas colectividades territoriales, presumiblemente las entidades comarcales o las comunidades de valle. Las tradiciones y peculiaridades de cada nacionalidad o región habrán de impulsar o no a la creación de las nuevas entidades y a perfilar sus características.

Junto a la posibilidad de que aparezcan nuevas colectividades territoriales, el artículo 152, número 3, contempla también de hecho que la división territorial resultante pueda constituir la base para una Administración periférica de la comunidad autónoma. La utilización del término «circunscripción» es, a este respecto, significativo. En todo caso, es oportuno destacar que el establecimiento de nuevas entidades locales puede constituir un elemento que, al superar la inidoneidad, cuando no la irracionalidad, de las actuales demarcaciones municipales para el planteamiento de una acción pública moderna, facilite la introducción de formas de administración indirecta de manera que la comunidad autónoma pueda realizar, al menos, parte de su actividad administrativa a través de las entidades locales, obviando la creación de nuevos aparatos burocráticos.

Desde el ángulo de los problemas de organización administrativa de las comunidades autónomas interesa también llamar la atención sobre el artículo 154 de la Constitución, que dispone:

«Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.»

Se apunta, pues, a una reestructuración de la Administración periférica del Estado que, si bien no necesariamente, puede culminar con la desaparición de los gobernadores civiles de provincia para establecer gobernadores generales, encubiertos con

la denominación de delegados del Gobierno. No es éste, no obstante, en el contexto de estas páginas, el aspecto más destacable, sino la referencia a que el delegado del Gobierno debe coordinar la actuación de la Administración periférica del Estado con la Administración autónoma. Para conocer el alcance de esta función coordinadora es conveniente llamar la atención sobre la distinción del precepto constitucional entre la dirección y la coordinación de la Administración estatal y sobre que son los órganos periféricos estatales los destinatarios de la función coordinadora atribuida al delegado del Gobierno. Este no debe intervenir directamente en la Administración propia de la comunidad autónoma, sino que la actividad de ésta es simplemente el punto de referencia para la adopción de las medidas de coordinación que afecten a la Administración estatal. En definitiva, la posible incidencia de las disposiciones del delegado del Gobierno en la organización administrativa de la comunidad autónoma sólo es posible a través de acuerdos o conciertos voluntarios.

f) *Manifestaciones de la autonomía organizativa*

La potestad organizatoria de las comunidades autónomas se manifiesta a varios niveles. En primer lugar, la nueva entidad debe proceder al establecimiento de un propio aparato que constituya la estructura orgánica de su Administración pública, con órganos integrados jerárquicamente a los que se atribuyen las diversas funciones, y que extiendan su actividad a todo el territorio de la comunidad, o tan sólo a una parte. Este núcleo organizativo puede ser amplio o reducido, según se prevea o no la utilización de la organización administrativa de otras entidades públicas. Es evidente que la adopción de decisiones de este tipo constituyen una primera manifestación de la autonomía organizativa de las comunidades territoriales. Estas diversas alternativas serán objeto de especial atención en el último epígrafe de este estudio.

Ahora bien, las comunidades autónomas, en ejercicio de su potestad organizatoria, pueden crear nuevas personas jurídicas, de la misma forma que el Estado puede crear entidades dotadas

de personalidad, o como hacen las entidades dotadas de personalidad, o como hacen las entidades locales en los supuestos y según los procedimientos previstos en la legislación local. La Constitución no se refiere expresamente a esta manifestación de la potestad organizatoria, a diferencia, por ejemplo, de la Constitución de la República italiana, que en el artículo 117 incluye en el ámbito de competencia legislativa de las regiones el establecimiento de organismos autónomos. No obstante, no cabe conceder ninguna trascendencia a este silencio, ya que debe entenderse que la facultad de crear nuevas entidades institucionales está inserta implícitamente en la atribución de potestad organizatoria, que, además, puede ejercerse a través de la ley. No obstante, debe advertirse que en el supuesto de que se trate de entidades de derecho público el ámbito material de su actuación está circunscrito por la esfera de competencias de las que es titular la comunidad autónoma de la que dependen, mientras que en el caso de sociedades privadas no existe otro límite que su congruencia con los intereses de los que es exponente la comunidad. Por lo que se refiere al ámbito territorial, normalmente las actividades desarrolladas por estas entidades deben circunscribirse al territorio de la correspondiente comunidad. En relación con esta manifestación de la potestad organizatoria, cabe plantearse, en fin, la posibilidad de establecer entidades intercomunitarias para la gestión y prestación de servicios cuya competencia corresponda a diversas comunidades autónomas en base a lo previsto en el número 2 del artículo 145 de la Constitución. La remisión que este precepto constitucional hace a los Estatutos de autonomía en orden a la previsión de los requisitos y términos para celebrar los convenios que puedan dar lugar a la creación de estas entidades instrumentales no permite establecer por ahora conclusiones más precisas.

IV. Criterios para la organización administrativa de las Comunidades Autónomas

a) *Las estructuras centrales*

En este apartado nos proponemos formular algunas pautas en orden a la regulación de la organización de las Administraciones comunitarias. Naturalmente, en esta tarea se tienen en cuenta las prescripciones constitucionales, pero hay que considerar que, como se ha podido ver, estas indicaciones tienen más bien un carácter limitativo, de acotación, sin que, en general, contengan prescripciones u orientaciones positivas que se impongan de forma inequívoca en el momento de establecer las alternativas concretas. Incluso cuando es posible deducir alguna directriz más precisa, ésta es susceptible de desarrollos alternativos, o al menos de diversa acentuación. Por otra parte, la parcial indeterminación de la Constitución en relación con las competencias—potestades y ámbito material—de las comunidades autónomas permite plantear de una manera abierta las diversas soluciones organizativas.

Dos son los puntos centrales alrededor de los cuales se plantean las diversas cuestiones referidas a la organización administrativa de las comunidades autónomas: su estructura central y su organización territorial.

En relación con la estructuración de los órganos centrales de las comunidades autónomas es obligado partir de las indicaciones contenidas en el artículo 152 de la Constitución, que establecen no sólo los elementos orgánicos esenciales, sino también los criterios fundamentales para regular las relaciones entre ellos.

La estructura central de la comunidad autónoma se basa en tres órganos: Asamblea, Consejo y presidente. Del precepto constitucional se deduce asimismo una primera aproximación respecto de la distribución de funciones entre los tres órganos, de forma que la Asamblea—cuyos miembros son elegidos por sufragio universal—, a semejanza del Parlamento estatal, realiza la función legislativa y de control, y al Consejo de gobierno le corresponde las funciones ejecutivas y la actividad administrativa, y al presidente, elegido por la Asamblea, se le atribuyen

funciones de diverso carácter: ejerce potestad de dirección del Gobierno y representa a la comunidad, al tiempo que ostenta la representación ordinaria del Estado en el territorio de la comunidad. El presidente y los miembros del Consejo de gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea.

Se esboza un modelo estructural semejante al del Estado. Por lo que se refiere a la relación entre órganos legislativo y ejecutivo, parece claro que a la luz de las previsiones constitucionales la forma de gobierno de las comunidades autónomas es la parlamentaria, sin que en nuestro contexto puedan preverse fórmulas propias de un sistema de gobierno asambleario, como se vislumbran en algunos Estatutos regionales italianos que para ello tienen el apoyo que les ofrece, en cierto sentido, su Constitución, al atribuir la potestad reglamentaria regional a las asambleas que también ostentan los poderes legislativos.

No corresponde a estas páginas estudiar con mayor detalle las características y funcionamiento de la Asamblea legislativa, ni profundizar en las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. De ahí que la atención se centre en el Consejo de gobierno y el presidente, que constituyen los órganos superiores de la Administración pública autónoma, al tiempo que órganos de gobierno político. Teóricamente existen dos planteamientos perfectamente diferenciados en orden a la estructuración y relaciones de estos dos órganos. Por una parte, puede postularse una organización de tipo monocrática en la que el presidente protagonice el ejercicio de las funciones ejecutivas, atribuyéndole la dirección del aparato regional y limitando las atribuciones del Consejo de gobierno a las que expresamente se prevea; asimismo, al presidente le correspondería encargar a los diversos miembros del Consejo las diversas ramas de la Administración. Por otra, pueden proponerse formas de gobierno colegial puro, en el que el presidente se limitase a desarrollar los cometidos propios de un *primus inter pares* y se atribuyeran al Consejo la totalidad de las decisiones, preparadas por sus diversos miembros, y las facultades de dirección, coordinación y ordenación de los demás órganos de la Administración pública.

A la vista de las directrices contenidas en el artículo 152 de la Constitución, es evidente que los Estatutos de autonomía no

podrán recoger ninguno de estos modelos puros. Las indicaciones constitucionales permiten establecer que el Consejo de gobierno es el auténtico órgano ejecutivo de la comunidad, y que el poder de dirección que se atribuye al presidente debe ejercerse a través de dicho Consejo. Cabe plantearse también que la asignación al presidente de la función representativa en la comunidad puede conllevar la dirección de las competencias que el Estado pueda delegar al amparo de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 150 de la Constitución. En definitiva, al presidente le corresponde la representación de la entidad, y la del Estado en su territorio, la presidencia del Consejo de gobierno, con poder de dirección de las funciones de éste. Al Consejo de gobierno se le atribuyen las funciones ejecutivas y administrativas, entre ellas la potestad reglamentaria. En este marco, los Estatutos de autonomía, o las leyes comunitarias a falta de previsiones en los Estatutos, deberán optar por acentuar o reducir el carácter colegial de la dirección de la Administración. En este sentido, deberán decidir si se repite el modelo estatal que divide la Administración en ramas a cuyo frente se sitúa un miembro del Consejo, o bien se modula esta sectorialización de la Administración de forma que sea el propio Consejo que, como tal, se sitúe al frente de la Administración autónoma. Los miembros del Consejo de gobierno desarrollarían los cometidos que puntualmente decidiera el Consejo, o éste y el presidente, siendo su número variable, sin previa determinación estatutaria o legislativa de la composición del Consejo.

Naturalmente, la viabilidad de estas opciones—incluso la misma posibilidad de plantearlas—depende de muchos factores, entre los que no es el de menor importancia la articulación territorial de la organización administrativa. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en aquellas comunidades autónomas en que no exista unanimidad sobre la fijación de la sede, la creación de las ramas de la Administración y su distribución entre las diversas ciudades puede ser un medio para afrontar la posible situación conflictiva. Finalmente, las fórmulas de organización que se han adoptado durante el período preautonómico también habrán de incidir en el momento de formalizar las decisiones definitivas.

b) *La organización territorial*

Respecto a la estructuración territorial de la organización administrativa de las comunidades autónomas, el segundo punto central al que aludíamos, la Constitución no establece ninguna previsión concreta, por lo que los Estatutos y las leyes de las comunidades en materia de organización pueden contemplar soluciones de diverso signo. No obstante, no cabe desconocer la relevante intervención estatal en su procedimiento de aprobación, cauce suficiente para que la autoridad central pueda introducir determinados condicionamientos, ni los límites que circunscriben la potestad legislativa comunitaria, que en algún caso están referidos expresamente, como ya hemos indicado, a las cuestiones organizativas, reservándose al Estado la competencia de fijar las bases de la ordenación o los procedimientos de coordinación. En todo caso, hay que destacar que las únicas directrices constitucionales que, más o menos directamente, se refieren al tema que estamos considerando, están contenidas en los artículos 103—que se refiere a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación—, 137, sobre la autonomía de las entidades locales, y 152, número 3, que contempla la posibilidad de que los Estatutos puedan «establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica» mediante la agrupación de municipios limítrofes.

La parquedad y generalidad de los criterios establecidos en nuestra Constitución—es preciso insistir en ello—contrasta con la regulación más pormenorizada de otras constituciones. Así, por ejemplo, la Constitución italiana establece unas coordenadas bastante precisas para la organización administrativa regional al prever que las regiones deben desempeñar normalmente sus funciones delegando su ejercicio a las entidades locales o valiéndose de las estructuras administrativas de éstas. Se fija, pues, una pauta perfectamente definida. Precisamente, la opción asumida en el ordenamiento regional italiano nos anuncia una de las alternativas que pueden plantearse en relación con la estructuración de la organización administrativa de las comunidades autónomas. Se trata del modelo de Administración indi-

recta. La actual Administración estatal responde, en general, a otra perspectiva: el sistema binario. Así, pues, las alternativas que deben tomarse en consideración en el momento de formular los Estatutos o las leyes de organización se sitúan entre formas de Administración indirecta o binarias. La forma más perfeccionada de Administración indirecta daría lugar a las fórmulas de autogobierno, a las que ya se refirió García de Enterría hace años como proyecto de renovación para las corporaciones locales.

En el sistema binario hay una línea de separación completa entre las diversas entidades públicas que actúan en un territorio. Las Administraciones con un ámbito territorial de actuación más amplio deben establecer un doble orden de órganos centrales y periféricos, pudiendo coincidir éstos, aunque actuando de forma separada, con otras Administraciones públicas cuyo territorio es más reducido. En todo caso, el establecimiento de la organización administrativa de las comunidades autónomas, según este criterio, implica necesariamente un reforzamiento de las estructuras centrales y, en general, una potenciación y mayor complejidad de los órganos administrativos, siendo imprescindible la previsión de órganos periféricos de la propia Administración autónoma. Por otra parte, es difícil hacer compatibles soluciones organizativas binarias y formas colegiadas de actuación en los órganos superiores de la Administración.

Naturalmente, la opción por un sistema binario puede ser objeto de diversa valoración según sean los aspectos que se destaquen y las finalidades que se consideren prioritarias. Por lo demás, no puede olvidarse que, en ocasiones, la regulación concreta de los traspasos —las transferencias realizadas hasta ahora se orientan en esta dirección— puede favorecer la adopción de este sistema, que, por otra parte, supone la continuidad de formas burocráticas de gestión y el alejamiento de las fórmulas de participación de los ciudadanos en la Administración. Asimismo, debe destacarse que la regulación de la organización administrativa, según este criterio, no implica, desde ningún punto de vista, la necesidad de una reforma del régimen local. De ahí que, indudablemente, pueda ser un factor a considerar la existencia

o no de competencia de la comunidad autónoma en materia de Administración local.

Frente al sistema binario se plantea la posibilidad de organizar la Administración comunitaria según formas de Administración indirecta. En este caso, en cada nivel territorial actúa una única entidad pública que, en unos casos, desempeña funciones propias, mientras en otros sus órganos constituyen el instrumento para que otras entidades puedan desarrollar las competencias de las que son titulares. En este supuesto, la Administración autonómica actuará a través de otros organismos públicos. La principal técnica de articulación estriba en la delegación intersubjetiva, aunque caben también formas de codependencia de órganos. En el caso de que la unicidad de entidades públicas actuantes en el correspondiente nivel de territorio responda a la transferencia de competencias por parte de la Administración superior estaríamos ante un supuesto de autogobierno.

Organizando de esta forma las comunidades autónomas se abre la posibilidad de establecer una renovación generalizada de la gestión pública, ya que la administración indirecta, y en mayor medida el autogobierno, implica a las entidades locales y permite una amplia instrumentación del principio constitucional sobre la participación de los ciudadanos en las tareas administrativas. Estas últimas modalidades de organización tienen además la ventaja de obviar la creación de una nueva burocracia y la disposición de las estructuras administrativas complejas inherentes a las administraciones tradicionales. Evidentemente, ello es especialmente oportuno cuando, como en nuestro caso, nos encontramos en el momento de configurar las características de una nueva entidad, sin que, por lo tanto, haya que afrontar las dificultades que genera la reforma de organismos ya consolidados.

Ahora bien, como ya hemos indicado, la disposición de formas de organización indirecta de la Administración autónoma obliga a una especial consideración de la Administración local que va a constituir un elemento imprescindible para la misma viabilidad de la alternativa planteada. En otras palabras, no puede estructurarse la Administración autónoma según estas

pautas sin un previo examen de la situación de las entidades locales y de las posibilidades de renovarlas. Y, asimismo, en la regulación concreta de las técnicas organizativas deben tenerse en cuenta no sólo las exigencias de la Administración autónoma, sino también, y con especial énfasis, las características de las entidades locales. Así, no puede olvidarse que la delegación de funciones administrativas comunitarias a estas entidades puede favorecer la dinámica de la autonomía local, siempre que las funciones delegadas sean homogéneas con las propias de dichas corporaciones; en caso contrario, puede agravarse la crisis de las entidades locales y desaparece la misma eficacia de la solución.

Este último tema, el de la eficacia, puede ser especialmente polémico. Aunque no es difícil superar el nivel de eficacia de muchos órganos de las administraciones actuales, la articulación de formas de organización indirecta supone siempre un riesgo de desajustes que reduzcan la eficiencia de la Administración. La superación de este riesgo ha de realizarse a través de una valoración realista de las efectivas posibilidades de actuación de las entidades que deben desempeñar las funciones —y en este marco de la adopción de las medidas reformadoras precisas— y de la previsión de procedimientos adecuados para asegurar la interconexión entre Administración titular y Administración actuante. En todo caso, las exigencias de eficacia no son en sí mismas un obstáculo para la introducción de fórmulas de administración indirecta que permitan una mayor presencia de los administrados. Afirmar lo contrario sería tanto como decir que la eficacia y la participación son incompatibles. De lo que se trata es de organizar la administración de las comunidades autónomas de acuerdo con los principios de descentralización, desconcentración y participación, de que al propio tiempo alcance mayores cotas de eficacia.

De hecho, la regulación de la organización administrativa ha de plantearse de forma equilibrada. La opción por formas de administración indirecta, no ha de suponer una ciega generalización de las mismas. Parece que una pauta mesurada de actuación puede establecerse a partir de la dosificación de diversas técnicas:

- Ejercicio directo y centralizado de algunas funciones.
- Gestión mediante fórmulas institucionales de determinados servicios y funciones.
- Transferencia de funciones administrativas a entidades locales.
- Delegación de funciones administrativas a entidades locales.
- Establecimiento de órganos codependientes.

Naturalmente, la utilización de las diversas técnicas depende también de las características de la función y, en su caso, de la entidad que haya de encargarse del nuevo cometido, pudiéndose favorecer la creación de nuevas entidades que agrupen las actuales corporaciones locales. En este marco alcanza nuevo realce la nueva entidad intermedia prevista en el artículo 152 de la Constitución a la que hemos hecho referencia más arriba.

El planteamiento esbozado es perfectamente congruente con la Constitución. Incluso puede decirse que las escasas indicaciones constitucionales aplicables avalan la opción. La referencia constitucional a los principios de participación en el artículo 9.º, y de descentralización, desconcentración y coordinación del artículo 103 impide que la regulación de la organización administrativa de nuevas entidades públicas, como es el caso de las comunidades autónomas, reproduzca simplemente el esquema de organización tradicional de la Administración del Estado.

Queremos examinar, finalmente, algunas cuestiones concretas relacionadas con el planteamiento realizado. En relación con la delegación de funciones administrativas a las entidades locales representativas hay que destacar su posible configuración como técnica de colaboración entre organismos públicos, ya que la delegación constituye un instrumento a través del cual se permite o se prevé una distinción entre la competencia principal y la conexas responsabilidades de dirección por un lado y la competencia derivada y la responsabilidad de gestión de la actividad por otro. Sin entrar ahora en la problemática concreta de la delegación como técnica de organización y en especial de la delegación intersubjetiva es preciso señalar, sin embargo, que

cualquiera que sea la regulación concreta de la delegación que adopten las comunidades autónomas, en ella habrá que tener presentes dos puntos: previsión de poderes de dirección en orden al ejercicio de la función y de coordinación y control de su efectiva realización y respecto de las condiciones inherentes a la autonomía de la entidad delegada. Asimismo, debe destacarse que la delegación deberá plantearse de forma generalizada y objetiva, sin posibilidad de discriminaciones extrañas a la gestión administrativa, y su atribución debe estar acompañada de la correspondiente dotación de medios financieros. También deberá plantearse el tema del personal necesario para desempeñar las funciones delegadas. En este sentido, caben varias alternativas, siempre en el supuesto de que la entidad delegante tuviese ya personal a cargo de estas funciones: puede permitirse la utilización de parte del personal y medios del delegante por parte del delegado, o bien establecer órganos codependientes. Asimismo, hay que indicar la necesidad de admitir la subdelegación de las funciones administrativas que la Administración estatal hubiera podido delegar a la comunidad autónoma, y que la delegación pueda comprender también las funciones que hubiesen sido transferidas por el Estado de acuerdo con lo que prevé el artículo 150.2 de la Constitución.

Por lo que respecta a la transferencia de funciones administrativas propias de las comunidades autónomas a las entidades locales, conviene apuntar también algunos puntos. Así, mientras en el caso de la delegación su establecimiento mediante ley puede ser una decisión prudente, pero son suficientes las previsiones estatutarias o de las leyes organizatorias, en el supuesto de la transferencia, la ley comunitaria ha de constituir el instrumento necesario para la misma operación de transferencia. Recuérdese a este respecto que la propia Constitución, en el artículo 150, establece la reserva de ley para la transferencia de funciones estatales. Análogamente, ha de ser la ley el instrumento específico para la transferencia de funciones regionales. Por otra parte, la transferencia debe reflejarse también en un trasvase de fondos económicos, estructuras orgánicas y medios personales. Ahora bien, la comunidad autónoma puede matizar el alcance de las facultades que se transfieran a fin de asegurar la

dirección, coordinación y control que permita una acción articulada de gobierno en su territorio. Generalmente, no será suficiente para ello la potestad legislativa, que naturalmente no puede ser objeto de transferencia a las entidades locales, sino que puede preverse una reserva de la potestad reglamentaria, incluso en lo que atañe a los aspectos esenciales de la organización del servicio.

En fin, por lo que respecta al establecimiento de órganos co-dependientes, hay que poner de relieve que esta técnica puede utilizarse tanto respecto del Estado como de las entidades locales representativas. Como es sabido, en estos supuestos se produce una disociación entre la dependencia orgánica de los funcionarios, respecto de la cual se distingue entre la administración del personal y la organización técnica con intervención de las diversas administraciones implicadas, y su dependencia funcional. La misma dinámica originada por el carácter derivado de las competencias de la comunidad autónoma puede dar lugar a la utilización de esta técnica. No obstante, hay que tener en cuenta que, como dice Giannini, se trata de «un tipo que es algo oscuro y, en concreto, reúne los defectos de los otros dos, ya que presenta la ambigüedad del tipo de autogobierno y la *macchinosità* del tipo binario».

Puede decirse que el establecimiento de la organización administrativa de la comunidad autónoma, según técnicas de administración indirecta supone la desaparición de órganos periféricos y la reducción y transformación de los órganos centrales que deberán hacer frente, primordialmente, a funciones de planificación, coordinación, dirección y control. Naturalmente, un planteamiento de este tipo supone asimismo, como ya se ha indicado, la creación de organismos autónomos instrumentales para desempeñar los cometidos para los que es más adecuada esta forma de gestión.

* * *

De entre la bibliografía existente sobre la organización de entidades autónomas regionales es preciso destacar, de manera especial, los estudios referidos a las regiones italianas, que

han constituido un modelo seguido de cerca por nuestros constituyentes. En este sentido pueden citarse las siguientes obras colectivas: *Problemi dello Statuto Regionale*. Florencia, 1971; *Regioni e organizzazione amministrativa*. Florencia, 1971; *Problemi attuali dell'organizzazione amministrativa delle regioni*. Milán, 1972; *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*. Milán, 1971.

Las citas incluidas en el texto corresponden a GIANNINI: «Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale», en *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulle regioni*, Milán, 1963; BERTI: *La Pubblica amministrazione come organizzazione*. Padua, 1968; BACHELET: *Profili giuridici della organizzazione amministrativa*. Milán 1965; GARCÍA DE ENTERRÍA: «Administración local y administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *La Administración española*. Madrid, 1964; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La organización regional. Apunte crítico del anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*. Madrid, 1978.

