

Organos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas

El ejercicio de la función consultiva
en la Administración del Estado

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. ESTUDIOS REALIZADOS. 1. La función consulta a través de los órganos colegiados. 1.1. Finalidad. 1.2. Regulación normativa. 1.3. Número de órganos colegiados. 1.4. Definición de las funciones. 1.5. Composición. 1.6. Estructura interna. 1.7. Funcionamiento. 1.8. Propuestas. 2. La función consultiva a través de los órganos unipersonales. 2.1. La función consultiva como servicio común. 2.2. Asesoramiento jurídico. 2.3. Asesoramiento sectorial. 2.4. Asesoramiento de los Gabinetes Técnicos de las Subsecretarías y Secretarías Generales. III. PLANTEAMIENTO DE FUTURO PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION CONSULTIVA. 1. Marco organizativo. 2. Organos colegiados. 3. Organos unipersonales. 3.1. Gabinetes Políticos. 3.2. Gabinetes Técnicos. 3.3. La función de asistencia sectorial en los centros directivos. 3.4. Asesoramiento jurídico. IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

La importancia y complejidad de las decisiones que adopta la Administración Pública y su trascendencia y repercusiones para la sociedad obligan a que, en muchas ocasiones, la toma de decisiones deba estar respaldada por un asesoramiento previo que puede ser de naturaleza muy diferente y, por tanto, ejercido por órganos distintos.

Con carácter general, la Ley de Procedimiento Administrativo prevé que la solicitud de asesoramiento por parte de los órganos decisores es facultativa y son las disposiciones reguladoras concretas las que, sin contemplarla por lo general como preceptiva, establecen el tipo de funciones que, según las materias, corresponde realizar a los distintos órganos asesores.

Actualmente van cobrando una especial relevancia todas las funciones que, siendo de naturaleza consultiva, tienen por objetivo, o bien el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación con las demás Administraciones públicas, o bien constituyen un cauce para la participación ciudadana en las cuestiones que les afectan. El ejercicio de estas funciones se viene encomendando a distintos órganos colegiados de ámbito interadministrativo y de participación de representantes de los sectores interesados por razón de la materia, respectivamente.

Desde la perspectiva de los órganos que realizan funciones de carácter consultivo en el seno de la Administración del Estado, cabe hacer un doble tipo de clasificación teniendo en cuenta que ambos no son excluyentes entre sí.

Un primer tipo es el de los que, o bien abarcan un ámbito exclusivamente departamental, o bien extienden sus competencias a más de un Departamento Ministerial, o bien tienen un ámbito interadministrativo, y el segundo tipo es el que los distingue entre órganos colegiados y órganos unipersonales. Este trabajo va a seguir en su exposición esta última clasificación basándose para ello en los estudios realizados recientemente.

Dichos estudios se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración del Estado y, más en concreto, en los trabajos que la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática de la Secretaría de Estado para la Administración Pública ha elaborado acerca de los órganos colegiados de la Administración del Estado, de una parte, y de los Servicios Comunes Ministeriales de la misma, de otra. De los resultados obtenidos se extraen los criterios generales que sirven de base para regular y reordenar los órganos colegiados y unipersonales ya existentes, con el objetivo de proceder a la clarificación y racionalización de los procesos de toma de decisiones.

El trabajo relativo a los órganos colegiados fue comenzado en 1987 con la confección de un primer Inventario que requirió una auténtica labor de investigación, dada la ausencia en aquel momento de una información sistematizada y ordenada. La información obtenida fue contrastada con cada uno de los Ministerios afectados, quienes además hubieron de aportar los datos de funcionamiento de cada órgano colegiado desde el año 1982. De este modo se ha podido llegar a contar con un Inventario completo que se halla recogido en una base de datos de 7.000 registros que se actualiza permanentemente mediante el seguimiento de la normativa y de los datos de funcionamiento real de cada uno de los órganos colegiados.

El trabajo relativo a los órganos unipersonales se elaboró mediante un estudio organizativo realizado sobre una muestra relevante de Ministerios: Justicia; Agricultura, Pesca y Alimentación; Transportes, Tu-

rismo y Comunicaciones; Industria y Energía; y Trabajo y Seguridad Social. Este análisis se ha desglosado, a su vez, en diez Areas Funcionales Comunes agrupadas en base a la identidad de sus objetivos predominantes.

Lo significativo de esta muestra ha permitido extrapolar el contenido esencial de sus resultados al conjunto de la Administración del Estado y, así, del estudio sobre Servicios Comunes de la Administración del Estado (los que prestan apoyo instrumental a los Servicios Sectoriales) se han podido obtener datos significativos sobre los órganos consultivos unipersonales, especialmente en el ámbito intraministerial.

Las líneas generales de las conclusiones que se desprenden de estos estudios se resumen en la necesidad de proceder a:

— La adopción de medidas que conduzcan a una mejor regulación y funcionamiento de los órganos colegiados de la Administración del Estado.

— La racionalización de la organización administrativa de manera que se pueda:

- Reducir el número de los órganos colegiados con proyección interna exclusivamente.
- Evitar las duplicidades y solapamientos de funciones de los órganos consultivos unipersonales.

— La desformalización de las estructuras internas de los órganos, tanto colegiados como unipersonales, que ejercen funciones consultivas.

II. ESTUDIOS REALIZADOS

1. LA FUNCIÓN CONSULTIVA A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

1.1. *Finalidad*

Si bien no existen unos criterios definidos legalmente sobre cuál debe ser la justificación para la creación de un órgano colegiado, la práctica administrativa sí permite concluir cuáles son los fines que han de guiar su creación, pudiendo concretar como principios inspiradores para la creación de los órganos colegiados:

— La coordinación de varias unidades u órganos de la Administración o entre las distintas Administraciones Públicas.

— Servir de apoyo a la toma de decisiones a los órganos superiores de la Administración del Estado.

— Dar participación a los ciudadanos en aquellos casos que así está regulado.

Una vez establecidos los fines u objetivos a alcanzar a través de la actividad del órgano colegiado, ha de prestarse atención de forma primordial a que tanto su encuadramiento como su composición y funciones sean las más adecuadas para la consecución de aquéllos.

El primer estudio pormenorizado de todos los datos recogidos relativos a cada uno de los órganos colegiados, así como el seguimiento realizado de su funcionamiento en los últimos años, ha permitido establecer unos criterios organizativos y aportar también unos controles de eficacia de cara a una futura elaboración de la disposición o disposiciones necesarias para la reordenación de los órganos colegiados.

1.2. *Regulación normativa*

En muchos casos, el propio nivel de la norma que crea o regula el órgano colegiado no es el adecuado, dándose algunas anomalías que no tienen una explicación coherente, como es el caso de órganos que, afectando a varios Ministerios en su composición, están creados por una Orden Ministerial del titular de un solo Departamento, sin que dicha Orden se haya dictado con la conformidad o intervención formal de los otros Ministerios afectados, o el caso contrario, que siendo un órgano colegiado puramente ministerial haya sido creado por Real Decreto con manifiesta falta de economía normativa.

1.3. *Número de órganos colegiados*

Conviene, en primer lugar, hacer una reflexión sobre el número de órganos colegiados inventariados, ya que si bien el total de éstos, 14.989, puede parecer, en un primer momento, un tanto abultado o excesivo, hay que tener en cuenta que existen muchos órganos colegiados que se repiten con idéntica composición y funciones en los distintos órganos, centros e instituciones de la Administración del Estado.

Por esta razón habría que restar a esta cifra los órganos colegiados correspondientes a los Centros Públicos de Enseñanza y a las Universidades existentes en el ámbito territorial administrado por el Ministerio de Educación y Ciencia y que suman a 31 de diciembre de 1989 un total de 10.406.

Por otro lado, hay que tener en cuenta los órganos colegiados existentes en los Hospitales administrados por el INSALUD (430), en los Hogares para la Tercera Edad del INSERSO (239), o en los Establecimientos Penitenciarios (311), así como las 57 Juntas de Clasificación y Reclutamiento del Ministerio de Defensa, con lo que la cifra inicial se reduciría sensiblemente alcanzando un total de 3.546 órganos cole-

giados, cifra en la que están todavía comprendidos aquellos órganos colegiados que con idéntica composición y funciones existen en las diferentes Direcciones Provinciales de los distintos Departamentos.

1.4. Definición de las funciones

Teniendo en cuenta que uno de los principios básicos para lograr un óptimo funcionamiento del órgano colegiado, junto con su adecuado encuadramiento, es la necesidad de concretar de una manera precisa las funciones que ese órgano ha de desarrollar y procurar que estén lo suficientemente definidas y delimitadas para que no constituyan en sí mismas un obstáculo en el desarrollo de su labor frenando su actividad, se han estudiado y clasificado, según su carácter, las funciones atribuidas a cada uno de los órganos colegiados, estableciendo la siguiente clasificación:

— *Funciones decisorias*: Si el órgano colegiado resuelve una determinada cuestión mediante un acuerdo que tiene efectos frente a terceros.

— *Funciones deliberantes*: Si el órgano colegiado realiza propuestas a la superioridad o comunicaciones a otras Administraciones Públicas o Entidades para ejercer la iniciativa, impulso o coordinación en una determinada materia.

— *Funciones consultivas*: Si el órgano colegiado emite informe o dictamen, ya sea preceptivamente o a petición de otra Administración pública, Entidad o Autoridad.

Aplicando este criterio a los órganos colegiados recogidos en el Inventario cerrado a 31 de diciembre de 1989 tenemos los siguientes resultados referidos a los citados 3.546 órganos:

ORGANOS COLEGIADOS SEGUN LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES

Predominantemente decisorias.....	638
Predominantemente deliberantes.....	509
Predominantemente consultivas.....	396
Decisorias, deliberantes y consultivas.....	625
Decisorias y deliberantes.....	727
Decisorias y consultivas.....	76
Deliberantes y consultivas.....	445
Insuficientemente definidas.....	130
TOTAL.....	3.546

Conviene destacar, tras el examen detallado de cada uno de los órganos colegiados, la falta de precisión generalizada que se aprecia en

la enumeración y definición de sus funciones, lo que lleva, en muchos casos, a atribuir a un solo órgano funciones con características tan diferentes que hace que su funcionamiento sea difícil y los objetivos que se fijaron en su creación no se alcancen ni en el tiempo ni con los resultados que se esperaban.

1.5. *Composición*

Por otro lado, y atendiendo a la representación que tuvieran los miembros de los distintos órganos colegiados, éstos se clasifican en tres grupos:

— *Interadministraciones Públicas*, si tienen representación de otras Administraciones Públicas territoriales distintas de la del Estado (Administración Autonómica o Local) o representaciones de otros órganos constitucionales.

— *Interministeriales*, si tienen representación de diversos Departamentos de la Administración del Estado.

— *Ministeriales*, si todos sus componentes dependen de un único Departamento.

En base a esta clasificación y siempre referidos a la cifra de 3.546 órganos colegiados se obtienen los siguientes resultados:

- Organos colegiados Interadministraciones Públicas: 1.063
- Organos colegiados Interministeriales: 566
- Organos colegiados Ministeriales: 1.917

En coherencia con el desarrollo del nuevo Estado Autonómico, destaca el mayor número de órganos colegiados en los que hay representación de otras Administraciones distintas de la del Estado, frente a aquellos de carácter interministerial, reflejo de una mayor necesidad de coordinación con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales que la existente entre los Departamentos ministeriales, y buen ejemplo de ello son los 69 órganos colegiados creados en 1989 como consecuencia de la firma de sendos Convenios de Colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas.

Otro aspecto muy importante que se ha tenido en cuenta a la hora de realizar este estudio es el de tener en consideración y diferenciar cuáles y cuántos son aquellos en los que están representados directamente los intereses de los distintos sectores sociales.

Esta participación queda reflejada en el siguiente resumen:

ORGANOS COLÈGIADOS CON PARTICIPACION DE SECTORES
INTERESADOS CON FUNCIONES CONSULTIVAS

	<i>Total órganos colegiados</i>	<i>Organos colegiados con funciones consultivas</i>
Interadministraciones Públicas.....	831	334
Interministeriales	159	102
Ministeriales.....	1.922	1.342

Parece claro que de cara al futuro, y en cumplimiento del artículo 129.1 de la Constitución, todos los órganos que afecten a la calidad de vida y al bienestar social deberán contar con la participación de sectores interesados, por lo que hay que presumir que la proporción será paulatinamente mayor a favor de los órganos participados.

Una de las razones que pueden apuntarse también como causa de un deficiente funcionamiento del órgano colegiado es la que se refiere al número y al carácter de sus miembros. En este sentido se ha comprobado que los órganos colegiados con más de 20 ó 25 miembros son muy costosos de reunir, por el tiempo invertido por muchas personas, y muy difíciles de dirigir, por el riesgo de convertirse fácilmente en una asamblea con posibles opiniones tan diversas, o al menos con tantos matices distintos, que sea verdaderamente muy problemático llegar a acuerdos concretos.

Por otro lado, el hecho de que al crear un órgano colegiado se atribuyan las distintas vocalías a cargos concretos de la Administración del Estado hace que las modificaciones de las estructuras administrativas dejen rápidamente obsoleta la propia composición del órgano, por lo que debe tenderse a representaciones genéricas de los Departamentos, Organismos o Entidades.

1.6. Estructura interna

Si bien la norma general es que los órganos colegiados funcionen utilizando como apoyos administrativos o técnicos al personal titular de las unidades y puestos de línea, no siempre ocurre así, ya sea por el volumen de las actividades desarrolladas por el órgano colegiado, ya sea por la especificidad de las mismas. En estos casos existen puestos de trabajo exclusivamente adscritos al órgano colegiado.

Esta situación está muy ligada a aquellos órganos que tienen una Secretaría específica de forma tal, que el Secretario dispone de sus propias unidades administrativas o técnicas para apoyo al órgano colegiado.

Como criterio general convendría restringir los casos en los que un órgano colegiado haya de tener personal a su exclusivo servicio, atribuyendo la Secretaría de aquél al titular de una Unidad orgánica ya existente dentro de la línea jerárquica.

No hay que olvidar tampoco, a la hora de valorar la eficacia de los órganos colegiados consultivos, su configuración interna. Para ello es aconsejable que en la propia norma de creación o regulación del órgano se considere cuidadosamente la necesidad, e incluso la conveniencia, de dotar a aquél de una estructura compleja, siendo preferible que sea el propio órgano quien pueda crear, según las necesidades, grupos de trabajo específicos para el estudio de temas concretos, reservando, en todo caso, al Pleno las decisiones finales.

1.7. Funcionamiento

Para hacer una valoración sobre el funcionamiento de los órganos colegiados consultivos podemos tomar como base los datos resultantes del Estudio realizado sobre el número de reuniones celebradas a lo largo de 1989 por aquellos órganos que tienen atribuidas funciones de naturaleza consultiva:

ORGANOS COLEGIADOS INTERADMINISTRACIONES PUBLICAS CON FUNCIONES CONSULTIVAS

	Total órganos colegiados consultivos	Número de reuniones
Predominantemente consultivas	25	17
Decisorias, deliberantes y consultivas	260	3.453
Decisorias y consultivas	4	8
Deliberantes y consultivas	140	414
TOTAL	429	3.892

ORGANOS COLEGIADOS INTERMINISTERIALES CON FUNCIONES CONSULTIVAS

	Total órganos colegiados consultivos	Número de reuniones
Predominantemente consultivas	133	3.426
Decisorias, deliberantes y consultivas	87	264
Decisorias y consultivas	9	69
Deliberantes y consultivas	118	583
TOTAL	347	4.342

**ORGANOS COLEGIADOS MINISTERIALES
CON FUNCIONES CONSULTIVAS**

	Total órganos colegiados consultivos	Número de reuniones
Predominantemente consultivas	238	3.426
Decisorias, deliberantes y consultivas	338	264
Decisorias y consultivas	63	69
Deliberantes y consultivas	187	583
TOTAL	826	4.342

El total de órganos colegiados con funciones predominantemente consultivas es de 396, con un número total de reuniones de 3.925, frente a 1.206 que supone el resto de los órganos con un total de reuniones de 8.527.

Puede apreciarse claramente cómo el número de órganos colegiados con funciones predominantemente consultivas es realmente poco representativo frente a un grupo, mucho más numeroso, en el que la función consultiva coincide en el mismo órgano con otras de naturaleza bien distinta. Es esta convivencia de funciones tan dispares una de las razones que hacen que el órgano colegiado pierda operatividad, produciéndose en muchos casos un aletargamiento de su actividad.

Son precisamente aquellos órganos colegiados, cuyas funciones se concretan en el estudio, propuesta o informes sobre determinadas materias, que han de servir de base a un órgano superior para la toma de decisiones definitivas, es decir, con funciones deliberantes o consultivas, los que mantienen una mayor regularidad en la celebración de reuniones.

La comunicación periódica que se mantiene con los distintos Departamentos permite seguir de cerca el funcionamiento de cada órgano colegiado a través de las reuniones que celebra anualmente, teniendo en cuenta, además, que en muchos casos la periodicidad mínima de sus reuniones viene establecida en la propia norma de creación.

Se relacionan a continuación aquellos órganos colegiados, con funciones consultivas, que han celebrado más de 25 reuniones a lo largo de 1989:

	<i>Número de reuniones</i>
Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas.....	424
Junta de Clasificación y Revisión. Centro de Reclutamiento de San Sebastián.....	177
Comisiones Técnicas del Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social.....	111
Tribunal de Defensa de la Competencia.....	64
Consejo Asesor de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Madrid.....	53
Consejo Asesor de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Cataluña.....	44
Comisión Mixta Nacional Muface-Entidades de Asistencia Sanitaria	45
Comité de Siniestros del Consorcio de Compensación de Seguros....	36
Consejo de Obras Públicas y Urbanismo.....	35
Comisión de Inspecciones y Fusiones.....	34
Consejo Consultivo de la Dirección General de los Registros y del Notariado.....	32
Junta de Jefes de la Delegación de Hacienda en Barcelona.....	27
Comisión Interministerial de Coordinación del Transporte de Mercancías Peligrosas.....	26

Dentro de este grupo deben también incluirse 51 Comisiones Provinciales de Evaluación de Incapacidades y 42 Comisiones de Asistencial Social con un promedio de 50 y 40 reuniones anuales, respectivamente.

La necesidad de perfeccionar o matizar las normas vigentes conduce a una revisión que también afecte al funcionamiento de los órganos colegiados, dotándolos de la suficiente flexibilidad, de forma que, estableciéndose una normativa común homologada y sencilla de aplicar, se permita la acomodación a las peculiaridades de cada órgano colegiado concreto, haciendo así más ágil su funcionamiento.

1.8. *Propuestas*

Tras el estudio detallado de cada uno de los aspectos de los órganos colegiados se ha visto la necesidad de:

- Acotar un concepto de órgano colegiado que pueda ser reflejado en una norma legal.
- Elaborar una normativa de carácter general sobre reordenación de los órganos colegiados de la Administración del Estado.
- Instrumentar un sistema permanente de funcionamiento de los órganos colegiados.

— Establecer un mecanismo de control que garantice su eficacia.

Se plantean por consiguiente una serie de propuestas relativas a:

— La denominación del órgano colegiado con el fin de evitar un confusionismo terminológico muy poco conveniente. Comisión y Junta son los términos que se consideran más adecuados.

— El nivel de la norma necesario para la creación de un órgano colegiado, dado que en la actualidad la creación de órganos colegiados no obedece a un criterio establecido en una ley, tal como debería ser, de acuerdo con lo previsto en el artículo 130.2 de la Constitución, según el cual los órganos de la Administración del Estado se crean y regulan de acuerdo con la ley.

— La necesidad de una clara y precisa definición de las funciones de cada órgano colegiado en la norma que lo crea, diferenciándolas de sus fines u objetivos, evitando así que, al atribuir a un solo órgano colegiado funciones de muy distinta naturaleza, aquél pierda operatividad.

— El número máximo de miembros que forman parte del órgano colegiado para que éste sea realmente operativo, considerando que aquél no debe exceder de 20 ó 25.

— A la supresión formal de:

- Aquellos cuya falta de funcionamiento, sin claras razones para ello, los ha hecho inoperantes.
- Aquellos cuyos fines se han alcanzado por otras causas.
- Los que, cumplido el plazo establecido para el desarrollo de sus funciones, éste no les ha sido prorrogado.
- Los que han finalizado el trabajo o estudio que les fue encomendado.

2. LA FUNCIÓN CONSULTIVA A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS UNIPERSONALES

2.1. *La función consultiva como Servicio Común*

Se observa que en las estructuras departamentales, hasta ahora, son muchos y variados los órganos que tienen atribuidas funciones de naturaleza consultiva. Ello ha provocado que se produzcan solapamientos y disfunciones en el ejercicio de esta función que entorpecen y retrasan la toma de decisiones en no pocas ocasiones.

Esta debilidad no constituye un problema aislado, sino que forma parte de una situación general de los Servicios Comunes, la cual se puede resumir en que falta una programación y vertebración suficientes de estos Servicios en los Ministerios. Esto se concreta en las siguientes debilidades:

— Su orientación se dirige más hacia el cumplimiento de tareas que al de objetivos claramente definidos.

— Prevalece un componente predominantemente tramitador con una insuficiencia filosófica de servicio y de prestaciones integrales.

— No están claramente delimitados los ámbitos de actuación de los distintos Servicios Comunes y es frecuente que existan Unidades con un contenido funcional heterogéneo y difícilmente compatible.

Todas estas carencias se traducen en que los responsables de las Organizaciones de la Administración del Estado no suelen disponer, en los momentos oportunos, de la asistencia, los medios y los servicios necesarios para poder alcanzar sus objetivos. No obstante, el objeto de este trabajo nos obliga a limitarnos a la valoración, de un lado, de los Servicios de Asistencia Jurídica y, de otro lado, a los de Asistencia Técnica típicamente sectorial. Ambos se encuentran distribuidos actualmente de forma poco discriminada a lo largo de todos los niveles de la línea jerárquica, así como en los órganos *staff* de los Organos Superiores; de ahí que en este apartado se diferencien tres clases distintas de asesoramiento.

2.2. Asesoramiento Jurídico

Por lo que se refiere al Asesoramiento Jurídico, éste está orientado fundamentalmente, además de a la asistencia permanente a los responsables de la gestión administrativa, a la elaboración de las disposiciones generales del Departamento. La revisión de los actos en vía administrativa y la defensa en juicio, en cambio, poseen un carácter marcadamente decisorio, por lo que quedan fuera del alcance de esta exposición.

Los órganos que prestan este asesoramiento son los Servicios Jurídicos Departamentales en el nivel intraministerial, y en el intraministerial es la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado la que, como cabecera de este «sistema», ejerce funciones no sólo consultivas respecto a toda la Administración del Estado, sino también de coordinación y apoyo de los distintos Servicios Jurídicos dependientes de cada Ministerio.

Sin embargo, y a pesar de la expresión utilizada de cabecera de «sistema», no se puede considerar que exista un verdadero sistema de asistencia jurídica y sí, en cambio, una pluralidad de órganos y unidades con competencias similares y paralelas que no se encuentran estructuradas dentro de una unidad orgánica que las englobe. Así, las Secretarías Generales Técnicas, con sus Subdirecciones especializadas en materia jurídica, son también órganos consultivos con importantes competencias, fundamentalmente en lo relativo a la elaboración de dis-

posiciones generales. Sin olvidar las distintas unidades que a diferentes niveles ejercen funciones de esta naturaleza, pero que actúan al margen de cualquier otra unidad especializada.

Todo ello nos lleva a afirmar la inexistencia de un sistema vertebrador y a plantear la conveniencia de la revisión de los órganos que ejercerían estas funciones en el marco del programa de Modernización de la Administración del Estado.

2.3. *Asesoramiento Sectorial*

El siguiente aspecto es el relativo al Asesoramiento típicamente sectorial. Aquí se echa en falta la existencia de verdaderas unidades de planificación donde se realicen estudios de los sectores correspondientes a cada área de actividad a través de estudios monográficos, informes de coyuntura, estudios de opinión y encuestas de evolución y previsión sectorial, etc. Aunque algunos Ministerios cuentan con Subdirecciones Generales de Estudios o similares, se constata la carencia de Unidades Departamentales dotadas de medios y competencias para llevar a cabo funciones consultivas de Análisis Sectorial y Planificación Estratégica.

2.4. *Asesoramiento de los Gabinetes Técnicos de las Subsecretarías y Secretarías Generales*

Además de las debilidades anteriores, cabe destacar otra serie de cuestiones que afectan al ejercicio de las funciones de consulta y asesoramiento por los órganos que en cada caso las tengan atribuidas. Así ocurre que en estas unidades se realizan indistintamente funciones de naturaleza gestora con otras de naturaleza *staff*, de tal forma que actualmente los Gabinetes Técnicos de las Subsecretarías y de las Secretarías Generales persiguen simultáneamente la consecución de objetivos de gestión y objetivos políticos.

Ello se debe a que, por una parte, la estructura orgánica de los Servicios Comunes y de los Sectoriales no responde en general a una agrupación homogénea de objetivos, lo que provoca que vaya en aumento el número de Unidades Orgánicas que deben preparar los correspondientes temas o informar sobre los mismos y, por otra, porque dichos Gabinetes Técnicos han ido, con el tiempo, aglutinando verdaderas funciones de gestión instrumental (personal y medios) además de las típicas de asistencia a la toma de decisiones.

En consecuencia, se produce una convivencia poco deseable de funciones con objetivos heterogéneos que afecta al desarrollo de estas Uni-

dades con competencia de asistencia y además muchas veces éstas son funciones comunes de carácter instrumental que son claramente incompatibles con las actuaciones de asistencia a la toma de decisiones o asistencia política.

III. PLANTEAMIENTO DE FUTURO PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCION CONSULTIVA

1. MARCO ORGANIZATIVO

En el programa de Modernización de la Administración del Estado se propone la implantación de un sistema Modular de la organización político-administrativa que sustituya al actual sistema Departamental que, aunque no significa la desaparición de los Departamentos Ministeriales, sí supone su transformación interna.

Este nuevo marco organizativo tendrá, entre otras, la consecuencia de que permitirá separar las esferas de decisión política y de gestión administrativa con mayor nitidez que la que proporciona el actual sistema Departamental.

Esta diferenciación, en grandes líneas, conllevará que la dirección política corresponda al responsable del Departamento, mientras que en los Módulos o Agencias se tomarán las decisiones de desarrollo estratégico y de gestión de la línea política.

2. ORGANOS COLEGIADOS

Dentro de este nuevo marco organizativo y con el fin de lograr un óptimo rendimiento de los órganos colegiados sería preciso que desde el mismo momento en que se plantea la necesidad de crear un órgano colegiado se estudien detenidamente los fines u objetivos que motivan esa creación. Es preciso diferenciar claramente aquellos órganos que, para el logro de sus fines, han de adoptar acuerdos sobre determinadas materias que, en muchos casos, tendrán efectos frente a terceros y que conllevan, generalmente, un factor político importante, cuyas funciones son claramente de naturaleza decisoria, de aquellos otros cuyo fin es el de servir de apoyo o cauce de participación, mediante la emisión de los correspondientes informes, la elaboración de determinados estudios, el intercambio de información, o la formulación de comunicaciones y propuestas a otras Administraciones públicas o Entidades, funciones todas ellas de carácter consultivo, que han de servir como instrumento para la adopción de decisiones definitivas por el Órgano Superior.

Esta clarificación y delimitación de funciones se hace necesaria para dotar a los órganos consultivos de la agilidad y eficacia precisas para su adaptación a los principios de funcionamiento de la Administración del Estado.

3. ORGANOS UNIPERSONALES

Con la implantación de esta nueva estructura las necesidades de asesoramiento y consulta de los distintos responsables —Ministros y responsables de las áreas operativas funcionales (Módulos o Agencias)— van a ser bien distintas, de manera que cabrá trazar una línea divisoria entre los Gabinetes Políticos al servicio de los responsables políticos, y los Gabinetes Técnicos al servicio de los responsables administrativos. Además de estos dos tipos de Gabinetes, los Centros Directivos contarán con funciones de asistencia sectorial, siendo el Asesoramiento jurídico un aspecto diferenciado en el ejercicio de la función consultiva.

3.1. *Gabinetes Políticos*

El papel a desempeñar por los Gabinetes Políticos estaría orientado, por tanto, a la consulta y asesoramiento de las cuestiones de estricta dirección política departamental. A pesar de que la delimitación de este concepto no puede ser cerrada, sí cabe establecer sus aspectos fundamentales que serían los siguientes:

- Asuntos de Consejo de Ministros.
- Relaciones institucionales de la competencia del titular del Departamento, entre las que destacan las relacionadas con las Administraciones Autonómicas.
- Comparecencias ante las Cortes Generales a los efectos de las funciones de información y control político que éstas ejercen.
- Relaciones exteriores de la competencia del titular del Departamento, tanto las pertenecientes al ámbito comunitario como al extracomunitario.
- Relaciones con los medios de comunicación social.

De otra parte, al responsable político también le corresponden las funciones de planificación de las políticas públicas, así como el seguimiento y control últimos de la gestión de las mismas. De ahí que se puedan desglosar:

- Una serie de actividades que irán encaminadas a considerar cuáles deben ser las líneas de futuro de las políticas públicas del Depar-

tamento. Para ello sería necesario atribuir a la unidad responsable, que bien puede ser el Gabinete Político o una Unidad *ad hoc*, las competencias y medios necesarios.

— Conocer y valorar el estado de la opinión pública y la realidad social de los sectores sobre los que el Departamento actúa.

— El seguimiento y el control del cumplimiento de los objetivos previstos en los programas de actuación de los distintos Módulos Administrativos o Agencias que integran el Departamento.

Estas funciones escapan al carácter estrictamente consultivo; sin embargo, en la medida en que el control y la evaluación de resultados sirven de guía para las futuras planificaciones, hay que entender que forman parte del entramado de apoyo que requiere el responsable político.

La existencia de funciones de planificación, seguimiento y control en el nivel político no impide que en los Módulos existan las unidades necesarias para el desarrollo de funciones de idéntica naturaleza, pero referidas exclusivamente al ámbito intramodular, lo que conlleva un mayor grado de precisión y detalle en su desarrollo y sirve para aportar información más técnica y pormenorizada (Programación Operativa).

3.2. Gabinetes Técnicos

Una vez vistos los rasgos que configuran los Gabinetes Políticos, desde su perspectiva de órganos consultivos, lo que compete a los Gabinetes Técnicos es el asesoramiento y consulta en el nivel del gestor administrativos responsable del Módulo.

Aquí se presentan básicamente dos problemas: de un lado, diferenciar las funciones de carácter típicamente consultivo de las de gestión y, de otro, definir cuáles son las funciones consultivas a desarrollar por estos Gabinetes Técnicos y cuáles por otras unidades del Módulo.

Las funciones estrictamente consultivas implican exclusivamente la realización de actividades de estudio, asesoramiento y propuesta, frente a las de gestión que suponen la toma de decisiones según el nivel que corresponda en cada caso y que llevarían aparejadas la emisión de criterios y coordinación de tareas de las unidades y puestos dependientes.

De ahí que a los Gabinetes Técnicos les competan únicamente funciones consultivas, tales como:

— Formular y proponer planes de actuación a corto y medio plazo.

— Asistir al gestor en la toma de decisiones sobre políticas y actuaciones sectoriales.

— Dirigir, realizar y coordinar los estudios sectoriales programados.

— Formular y proponer el sistema estadístico del Módulo, emitir los criterios técnicos y las metodologías estadísticas necesarias, así como analizar y explotar los datos obtenidos.

— Proponer las publicaciones que se estimen necesarias en materia de estudios y estadísticas.

— Evaluar los efectos de las políticas sectoriales y proponer, en su caso, la reorientación y corrección de las mismas.

— Evaluar el grado de ajuste de la actuación del Módulo o Agencia a la estrategia y políticas aprobadas, proponiendo, en su caso, las medidas correctoras oportunas.

3.3. *La función de Asistencia Sectorial en los Centros Directivos*

Además, independientemente de los Gabinetes Técnicos de los Jefes de Módulo o Agencia, los distintos Centros Directivos Sectoriales que integran cada Módulo contarían con funciones de:

— Elaboración de las estadísticas correspondientes al Centro Directivo que, por ser un órgano de naturaleza gestora, será el encargado de la captura de los datos, responsabilizándose de la fiabilidad y periodicidad de los mismos.

— Participación en equipos de trabajo para la realización de los distintos estudios programados.

3.4. *Asesoramiento Jurídico*

Una vez vistas las funciones consultivas sectoriales a realizar por los Gabinetes Técnicos y por los Centros Directivos Sectoriales, queda por especificar cómo actuarían los órganos de asistencia jurídica. Estos constituirían unidades orgánicas especializadas exclusivamente en la consulta jurídica de:

— Examen de las iniciativas normativas que surjan en el seno del Módulo o Agencia, así como la emisión de los informes preceptivos y la tramitación de los expedientes y peticiones de dictamen al Consejo de Estado.

— Redacción de los proyectos de disposiciones promovidos por el Módulo y preparación de contestaciones a las observaciones formuladas por otros Departamentos o Módulos, etc.

— Asesoramiento general en Derecho sobre las consultas que se les formulen, así como el específico en materia de contratación, recur-

sos administrativos, conflictos de atribuciones y cuestiones de competencia, etc.

Las funciones correspondientes a la resolución de recursos administrativos, así como al ejercicio de la defensa en la vía contenciosa no se consideran aquí, dada su naturaleza gestora y no consultiva, aunque se entiende que todas deberían ejercerse por la misma Unidad Orgánica.

IV. CONCLUSIONES

— La función consultiva, como vía para la coordinación interadministrativa y para la participación ciudadana, requiere seguir siendo ampliada y reforzada a través de órganos colegiados.

Tanto estos órganos de proyección externa de la Administración del Estado como los exclusivamente internos requieren la adopción de una serie de medidas concretas relativas a su regulación, definición funcional, composición, estructura interna y funcionamiento en la línea de las propuestas apuntadas a lo largo de este artículo.

— La función consultiva que tiene por objeto el asesoramiento y la coordinación interna de la Administración del Estado, tanto en su vertiente interdepartamental como exclusivamente ministerial, ofrece una variedad enorme de actuaciones colegiadas y unipersonales. En ambos casos, lo verdaderamente importante es ir dotando a las estructuras organizativas de una mayor racionalidad. Así, de una parte, el ajuste entre las unidades orgánicas y las funciones a realizar hará menos necesaria la existencia de múltiples órganos colegiados y, de otra, la delimitación de las funciones atribuidas a los órganos consultivos unipersonales evitará las duplicidades innecesarias en la solicitud de informes y dictámenes, con el consiguiente ahorro de medios y tiempo en el proceso de toma de decisiones.

Esta mayor racionalidad se pretende conseguir con un nuevo marco organizativo de la organización político-administrativa que el Ministerio para las Administraciones públicas a través del Programa de Modernización está impulsando. Este sistema de Módulos o Agencias administrativas se basa en que las competencias atribuidas han de ser globales para atender las necesidades de los distintos sectores de la actuación administrativa de una forma homogénea.

Asimismo, para asegurar una gestión ágil y eficaz, han de contar con los medios suficientes de todo tipo.

— Paralelamente, se requiere proceder a la desformalización de las estructuras internas de los órganos que ejercen funciones consultivas.

Para los órganos colegiados, mediante su configuración en estructuras simples que luego pueden ser desarrolladas por el propio órgano según las necesidades de cada momento.

Y para los órganos unipersonales, lo destacable sobre la desformalización de las estructuras internas, en lo que atañe a las unidades que realizan funciones consultivas, es que deben poseer una naturaleza *staff* y contar con una organización flexible para resultar adaptables a los distintos proyectos en marcha y para facilitar la comunicación entre los distintos equipos de trabajo que se constituyan.

Bibliografía

