

# LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

POR

MANUEL ALVAREZ RICO

**SUMARIO:** I. AUTONOMÍA Y POTESTAD ORGANIZATORIA.—II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACIÓN Y SU APLICACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *Principios organizativos instrumentales*. 2. *Principios directriz. Eficacia y participación como principios jurídicos directrices de la potestad organizatoria*.—III. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LAS CCAA Y SUS LÍMITES: 1. *Ideas previas*. 2. *El reparto de competencias organizatorias entre el Estado y las CCAA*. 3. *Dimensión territorial de la potestad organizatoria de las CCAA*. 4. *La competencia como principio delimitador de la potestad organizatoria de las CCAA*.—IV. LA CONFIGURACIÓN DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA EN LOS ESTATUTOS Y EN LAS LEYES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS CCAA: 1. *Los Estatutos*. 2. *Leyes de Gobierno y Administración*.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

CA	Comunidad Autónoma.
CCAA	Comunidades Autónomas.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
CE	Constitución española.
EPV	Estatuto del País Vasco.
EA	Estatuto de Andalucía.
EC	Estatuto de Cataluña.
EV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
LO	Ley Orgánica.

## I. AUTONOMÍA Y POTESTAD ORGANIZATORIA

La potestad organizatoria suele considerarse, con razón, como uno de los atributos fundamentales de la verdadera autonomía en cuanto superadora de la mera descentralización administrativa. En efecto, la autonomía implica, en primer lugar, en sentido etimológico, capacidad de autonormarse, y precisamente la medida de la autonomía viene dada por el grado mayor o menor en que el ejercicio de esa potestad cristalice en un ordenamiento jurídico nuevo más o menos separado del ordenamiento jurídico matriz. En segundo lugar, la autonomía conlleva la posibilidad de elegir entre diversas opciones y direcciones políticas que pueden ser distintas

de las adoptadas por los órganos centrales en un determinado momento.

Pues bien, para que las características anteriores sean operativas y trasciendan el nivel programático, incluso teórico, necesitan manifestarse a través de la potestad organizatoria que deviene así instrumento fundamental de la autonomía en su realización práctica. Así lo entendió la Constitución española de 1978, que en su artículo 147, c), incluye la organización como uno de los aspectos que formarán el contenido obligado de los Estatutos de las Comunidades Autónomas y una de las competencias que podrán asumir éstas de acuerdo con el artículo 148.1.1.<sup>a</sup> en el que se alude a la «organización de sus instituciones de autogobierno».

En esta misma línea todos los Estatutos inician su enumeración de competencias exclusivas de la CA respectiva refiriéndose a la competencia para organizar sus propias instituciones, que esto es la potestad organizatoria de que venimos hablando. A título de ejemplo, el artículo 9.1 del Estatuto de Cataluña establece, como la primera de sus competencias exclusivas, «la organización de sus instituciones de autogobierno».

Este sentido profundo de las relaciones entre autonomía y potestad organizatoria fue visto lúcidamente por nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981, en la que se afirma que la garantía constitucional conduce a entender que corresponde al Estado la fijación de los principios básicos en materia de organización de aplicación en todo el Estado, aunque «la fijación de estas condiciones no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme..., sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad organizativa no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de las condiciones básicas, por tanto, la Comunidad Autónoma podrá legislar libremente».

En consecuencia, puede afirmarse que el ejercicio de la potestad organizatoria por las CCAA encara a éstas con su destino y el del propio Estado de las Autonomías, que no es otro, como se ha dicho, que el conseguir el acercamiento de la Administración a los administrados, la satisfacción de los anhelos ciudadanos de participación política, la democratización del Estado, la búsqueda de un control de la Administración por parte de los interesados operado a través de los órganos de representación política, la optima-

ción del espacio para presentación de los servicios públicos y la ruptura, en definitiva, del Estado burocrático, centralista, mantenido por tecnoestructuras de ámbito nacional que se han mostrado alienantes e ineficaces. De ahí que la propia legitimación del Estado de las Autonomías ante los ojos de los ciudadanos se valore a través del ejercicio de la potestad organizatoria y pueda representar la marca de cada Comunidad Autónoma en concreto, en cuanto que representa la vertiente más próxima a los mismos: la de creación, establecimiento y modificación de órganos y servicios que han de dar respuesta a las demandas que se les presenten a las CCAA.

Pero los peligros del ejercicio de tan importante potestad no son desdeñables, ya que puede eludir fácilmente los controles habituales de la actividad política y administrativa, situando grandes zonas de poder político y económico fuera del alcance de los controles de un Estado democrático. Además, es fácilmente manipulable para conducir a las élites locales, políticas, familiares (nepotismo) o burocráticas hacia los fines contingentes de cada partido en el poder. Por ello se ha señalado el carácter «perverso» de la potestad organizatoria, carácter que se acentúa en nuestro entorno político-social por la crisis económica, la falta de controles efectivos de esta potestad, su propia naturaleza dinámica y el marco social en que se desenvuelve en España, en donde existe la creencia muy enraizada de la Administración pública como «botín del vencedor».

Todo ello conduce, a nuestro juicio, a considerar la potestad organizatoria como un objeto del máximo interés científico y práctico, pero que no ha merecido hasta ahora, como dice Debbasch (1), especial atención entre nosotros. Tal vez se debe este tradicional abandono a la escasez de estudios empíricos necesarios para apoyar una reflexión teórica o a la misma aridez de estas cuestiones. Ante esta situación, es ocioso decirlo, no pretendemos con este trabajo llenar una laguna, sino simplemente llamar la atención sobre esta carencia especialmente grave cuando estamos empeñados en la tarea de levantar un nuevo Estado.

---

(1) DEBBASCH, «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 1, 1978. *La science administrative dans les pays de l'Europe.*

## II. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACIÓN Y SU APLICACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A efectos meramente expositivos, en el presente trabajo haremos una distinción entre principios-directriz de organización y principios de organización o instrumentales, clasificación para la que es posible encontrar precedentes en los estudios de Ciencia de la Administración.

Los principios de organización, entendidos como guía o directriz de la actividad organizativa, orientan y dirigen en determinado sentido o para conseguir determinados objetivos. Ejemplos de principios directriz son el de participación y el de eficacia. En cambio, los principios técnicos o instrumentales contienen técnicas de organización al servicio de fines que los trascienden, como el principio de desconcentración, delegación de atribuciones, descentralización, etc.

Como es lógico, esta clasificación es aproximativa y no pretende hacer una división en dos bloques de principios ni afecta al carácter jurídico de todos ellos, que se da por supuesto.

### 1. *Principios organizativos instrumentales*

Estos principios vienen recogidos principalmente en los artículos 103 y 105 de la CE. Este último se refiere precisamente a las vías para hacer efectiva la participación de los ciudadanos al referirse a las formas de audiencia de los mismos en la elaboración de las disposiciones y al acceso a los documentos administrativos y a la audiencia del ciudadano en el procedimiento administrativo.

Pero el artículo concretamente dedicado al problema es el 103 de la Constitución, que contiene una lista de principios específicos de organización:

«1. 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.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.»

Este artículo plantea un cúmulo de problemas, a algunos de los cuales ya nos hemos referido en otra ocasión. Se ha dicho, y con razón, que algunos de los principios enumerados, como el de desconcentración, no tienen suficiente relieve como para figurar en la Constitución; otros resultan equívocos, como el de descentralización y coordinación; todos ellos carecen de sistemática; pueden resultar contradictorios en la práctica sin que la Constitución arbitre fórmulas de prevalencia entre ellos. Además, existen principios como el de objetividad y neutralidad cuya diferencia es difícil de precisar, etc.

Pese a ello no cabe duda del gran acierto de la Constitución al incluir una lista de principios materiales y otros de carácter formal a los que ha de sujetarse el ejercicio de la potestad organizatoria de la Constitución. La concreción de estos principios habría de hacerse en los Estatutos de Autonomía respectivos y, perdida esta oportunidad, aún puede remediarse la deficiencia en las leyes ordinarias de organización de las CCAA. Es aquí, y no en la Constitución, donde está la falla más importante hasta ahora, a mi juicio.

El primer problema que plantea en el orden lógico el artículo 103 es su aplicación a las CCAA, que ha dado lugar a polémicas doctrinales una vez promulgada la CE. En efecto, la dicción literal del artículo y su colocación sistemática en el título IV de la Constitución («Del Gobierno y de la Administración») parece obligar a referirlo a la Administración del Estado en sentido estricto, esto es, a la Administración Central a la que se dirigen, desde luego, alguno de los artículos del título.

La doctrina en un primer momento se mostró vacilante. Frente a autores que consideraban cuestión clara la aplicación de este artículo a todas las Administraciones públicas y a las autonómicas en consecuencia, otros más proclives a una interpretación literal entendían que este artículo no era directamente aplicable a las Administraciones autonómicas sino a través de su asunción por los estatutos o leyes de Gobierno y Administración de las CCAA o mediante la fijación de tales principios como básicos por parte del

legislador estatal al hacer uso de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Hoy en día la polémica ha perdido vigor e interés práctico, ya que, por un lado, los estatutos y las leyes de Gobierno de las CCAA, como veremos más adelante, recogen estos principios, y de otra, el TC se ha pronunciado expresamente en el sentido de «que el artículo 103 de la Constitución es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión».

Con ello no han desaparecido, desde luego, los problemas que plantea el mencionado artículo, sobre todo en su apartado 2.º, y de los que se ha hecho eco enseguida la doctrina.

De entrada, dice Martín BASSOLS (2), parece que la Constitución acepta expresamente la compartición de la potestad organizatoria entre el poder legislativo y el ejecutivo. La cuestión básica consiste entonces en precisar si la expresión «de acuerdo con la ley» configura una reserva absoluta o relativa de ley en materia organizativa. Resultaría excesivo pensar que la Constitución haya querido reservar a la Ley la determinación exhaustiva y concreta de todo el proceso de creación y estructuración de los órganos de la Administración. Desde luego, cabría en el plano teórico mantener la opinión de que la norma jurídica organizatoria no es una norma meramente instrumental, sino una opción sustancial que incide en la actividad administrativa interna y externa, y en cuanto tal no le puede ser indiferente el principio de legalidad.

La Constitución italiana de 1947, claro precedente de la CE, instrumenta una amplia reserva legal de la Ley en materia organizatoria en los artículos 95 y 97. En el artículo 95 establece que incumbe a la Ley la ordenación de la Presidencia del Consejo y determinar el número, atribuciones y la organización de los Ministerios. En el artículo 97, por su parte, se desciende a gran detalle, disponiendo que en la ordenación de cada organismo se determine la escala de competencias, las atribuciones y responsabilidades de cada funcionario, y añade que las oficinas públicas son organizadas de acuerdo con las leyes de modo que se asegure el buen funcionamiento e imparcialidad de la Administración. Pero el hecho es que, pese a tan rotundas afirmaciones, no se han aprobado las disposiciones postconstitucionales y toda la materia sigue rigiéndose por normas antiguas anteriores a la Constitución.

---

(2) MARTÍN BASSOLS. Núm. 88 de esta REVISTA, p. 123.

Por otra parte, el apartado 2.º del artículo 103 de la Constitución presenta problemas específicos tanto cuando divide el proceso organizatorio en varias fases al decir que los órganos de la Administración del Estado «son creados, regidos y coordinados», como cuando alude enigmáticamente a que todo ello se hará «de acuerdo con la Ley». De todas maneras es esta última frase la que ha preocupado más a los juristas. En efecto, de acuerdo con la Ley» puede significar simplemente la aplicación del principio de legalidad a toda la actividad organizatoria, cuestión nada ociosa dadas las dudas que ha habido sobre el particular o la remisión del problema de reparto de las competencias organizatorias a las leyes respectivas de las CCAA; relacionando ambos problemas, en una interpretación global del artículo, una confesión de que se trata de un asunto complejo en el que la actividad normativa habrá de ajustarse en cuanto al rango de sus normas a los diferentes supuestos que pueden presentarse.

La Constitución nos pone en la pista de que el fenómeno del ejercicio de la potestad organizatoria, o si se quiere más concretamente del alumbramiento de un órgano administrativo, es un proceso complejo en el que es inexcusable distinguir varias fases de distinta trascendencia que pueden dar lugar a una manifestación normativa distintas según su distinta trascendencia. En efecto, puede distinguirse la creación del ente o *potestas instituendi* con su consecuencia lógica: la emanación de un régimen jurídico público o privado, la configuración de su organización concreta, la dotación de medios materiales o personales y financieros para su puesta en marcha, etc. No cabe duda que la diversa trascendencia de estas fases propicia que la norma reguladora de cada una de ellas pueda y deba ser distinta.

De acuerdo con el planteamiento que acabamos de hacer, es posible realizar una interpretación del artículo 103 de la CE en el sentido de que únicamente la reserva de Ley cubriría aquellos aspectos que afectan a la *potestas instituendi*, mientras que el régimen de funcionamiento del órgano, en cuanto no afecte directamente a los derechos de los ciudadanos, puede ser regulado por reglamentos organizativos. Es decir, a la reserva de Ley habría de dársele un sentido gradual. Esta es, desde luego, en líneas generales, la interpretación que ha prevalecido en la práctica legislativa del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al Estado, el mantenimiento de una reserva de Ley formal para la cúspide de la Administración y la deslegalización de las capas inferiores es precisamente el sistema vigente en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (art. 3.º), línea mantenida en la reciente Ley 10/1983, de 16 de agosto.

Finalmente conviene recordar, a modo de recapitulación, que el artículo 103 de la Constitución, en sus párrafos 1.º y 2.º, contempla dos aspectos del mismo problema: el párrafo 1.º, la legalidad material contenida en la lista de principios básicos de organización a que nos hemos referido; el párrafo 2.º, la legalidad formal simplemente. Es muy importante destacar estas dos vertientes del proceso organizatorio porque la experiencia demuestra que los controles formales de la potestad organizatoria, la congelación del rango formal, carecen por sí solos de efectividad práctica suficiente. No se trata tanto, llegado el caso, de que un Ministerio o un organismo puede crearse por Ley o por Decreto, sino de que exista algún control material sobre la necesidad de su creación, sobre la duplicación de sus funciones con relación a las de otro organismo ya existente, sobre el gasto que generará, sobre el personal y medios materiales y financieros que ha de utilizar, etc. Es decir, está ausente la preocupación real por la eficacia de la acción administrativa. Sin embargo, es éste uno de los principios que figuran en el artículo 103 de la Constitución, cuya juridización, a la par que presenta problemas jurídicos y de aclimatación ya que se trata de un concepto surgido en la teoría de la Administración referida a la empresa privada, supone un reto para precisar su contenido y ofrece grandes posibilidades como principio de organización.

## 2. *Principios directriz. Eficacia y participación como principios jurídicos directrices de la potestad organizatoria.*

No hace falta decir que no pretendemos hacer un examen exhaustivo de los principios directriz contenidos en la Constitución, ni sería necesario en este momento. Entre éstos ocupan un lugar fundamental los contenidos en el artículo 9.2, en el que se dice: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impi-



dan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Este artículo de la Constitución contiene, a mi juicio, tres ideas principales en cuanto al tema que nos viene ocupando. En primer lugar, la afirmación de que los preceptos constitucionales no son meras declaraciones formales, sino que son portadores de un contenido material y obligan positivamente a todos los poderes públicos, dentro de los cuales están incluidos, evidentemente, las Administraciones Autonómicas. Ahora bien, para conseguir la efectividad de estos principios es imprescindible la existencia de unas organizaciones adecuadas capaces de hacer realidad estas declaraciones constitucionales. De ahí la importancia de la potestad organizatoria que tiene como fin precisamente poner en pie esas organizaciones. En segundo lugar, los poderes públicos han de asegurar la participación ciudadana en la vida política y socioeconómica, aspecto al que vuelve a referirse la Constitución más adelante en el artículo 105, y este planteamiento ha de tener un necesario reflejo organizativo. En tercer lugar, hay en este artículo de la Constitución una clara vinculación del ejercicio de la potestad organizatoria a la eficacia como imperativo categórico, principio que se reitera en el artículo 103 de la propia CE.

Creemos que el concepto de eficacia a que alude la Constitución puede entenderse al menos en un doble sentido: como expresivo de la subordinación de la Administración a los intereses generales y de la prestación de los servicios de modo económico, principio de economicidad, pero ajustándose a un *standard* de calidad cuyo grado mínimo debe garantizar el Estado cualquiera que sea la Administración pública. Este sentido subyace en la doctrina del TC en su sentencia de 28 de julio de 1981 (sobre transferencia plena y urgente de las Diputaciones Provinciales Catalanas), en la que se dice que «la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios y criterios básicos en materia de organización de general aplicación en todo el Estado»; «... el tratamiento común a los administrados que preceptúa el artículo 149.1.18 ha de entenderse en el Estado social y democrático de Derecho que configura la Constitución (art. 1.1), con un alcance no meramente formal sino también de modo que determine la Ley, con un contenido sustancial en forma de prestaciones mínimas que debe proporcionar a todos los ciu-

dadanos; otras razones complementarias que no procede desarrollar ahora se encuentran en el principio de igualdad de todos los españoles a que alude el artículo 149.1.18 y en el derecho de participación que el artículo 23, ambos de la C».

Es difícil sintetizar mejor que lo ha hecho el TC la misión de las Administraciones públicas en el nuevo Estado de las Autonomías. Resulta así el principio de eficacia con unas características propias que superan el concepto de mera técnica organizativa. Más que un mecanismo de la organización aparece como una garantía de calidad de la actuación administrativa y es, junto con el principio de sumisión al derecho, el principio por excelencia que debe presidir las relaciones externas de las Administraciones públicas.

Se pone de manifiesto que el ejercicio de la potestad organizatoria, más que un derecho es una carga; como dice PAREJO (3), una función mezcla de derecho y deber que las Administraciones han de levantar dentro del marco del derecho; no es, por tanto, una potestad ilimitada. Pero la eficacia no es, como se ha dicho, un valor neutro respecto a la justicia; es un componente mismo de la misma, pues la realización de la justicia material, conviene subrayarlo, no es posible sin una actuación eficaz de las Administraciones públicas. Ya hemos dicho que toda actuación tardía administrativa se convierte en una actuación injusta.

La eficacia es, en definitiva, la que encarna y traduce al ámbito jurídico administrativo los deberes constitucionales positivos (artículo 9.2 de la CE) y posibilita la misma existencia del Estado Social de Derecho que declara como valores superiores la libertad, la justicia y la igualdad (art. 1.1 de la CE).

La preocupación por la eficacia también es constante en las leyes de Gobierno y Administración de las CCAA. Así, figura como uno de los principios recogidos en el artículo 37.2 de la Ley del Gobierno y Administración de la CA de Madrid. La Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano dice en su artículo 67: «La creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento del gasto público irá precedido por un estudio económico del costo de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, así como de la posibilidad de aprovechamiento de los medios de otras Administraciones en evitación de incremento injustificado del gasto público.» Aunque el artículo está referido a la creación de

---

(3) PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública*, 1983, p. 143.

nuevos órganos, es de gran interés por la instrumentación concreta que pretende realizar del principio de eficacia en este caso. Ciertamente, el precepto recuerda los artículos 3.1 y 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sistemáticamente incumplido por la Administración del Estado como es de todos conocido, pero no puede negársele el acierto de su inclusión en la Ley.

Otro de los principios-guía o directriz recogidos con mayor énfasis y acierto en la Constitución española es de participación (artículos 9, 23 y 10.5).

No hace falta advertir que el principio de participación no agota sus posibilidades en lo organizativo, sino que se extiende a lo político, filosófico, sociológico, económico y político; pero nuestra aproximación al problema en este momento es la organizativa.

En el esquema constitucional clásico, la participación ciudadana concluye con la elección de los representantes parlamentarios. Queda fuera cualquier intento de penetración en las estructuras administrativas en sentido democrático para intervenir en la formación de la decisión administrativa. La única participación prevista consistirá en dar cabida a los interesados en el procedimiento administrativo para proteger sus propios intereses.

Hoy además en el principio de participación, como dice Loschak (4), se plantea un problema de legitimación, ya que la satisfacción del interés general no es un principio por sí solo suficiente para legitimar la presencia de la Administración en su gigantismo actual. El poder público no puede pretender ostentar el monopolio de la representación del interés general en nuestros días, caracterizados por lo que se ha denominado la explosión organizativa. También otras fuerzas sociales, otros grupos sociales, participan de la representación del interés general en alguna medida, como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones, etc. Por ello la base de la legitimación de la acción administrativa ha de ampliarse a otros fundamentos como el de participación y el de eficacia de la acción; no basta la democracia delegada, es necesario además una democracia directa o participada que alcance a la acción administrativa en todos sus niveles.

Todas estas ideas tienen un difícil acomodo en un sistema administrativo centralizado al requerir para su realización un mayor acercamiento de la Administración a los administrados y unas es-

---

(4) LOSCHAK, *Principe hierarchique et participation BIIAP*, 27 (1976), p. 126.

estructuras administrativas flexibles y penetrables. Por eso decíamos que una de las razones profundas de que legitiman el Estado de las Autonomías es justamente dar respuesta a la creciente demanda de participación ciudadana. Esta debe ser, por tanto, una de las directrices o principios-guía del ejercicio de la potestad organizatoria por parte de las CCAA en cumplimiento del mandato constitucional contenido entre otros en los artículos 9 y 105 de la Constitución. Aún podríamos añadir que la participación es justamente con la eficacia uno de los principios que contienen en su seno la mayor virtualidad tanto a la hora de la acción como del control de la potestad organizatoria de las Administraciones públicas autonómicas y de sus tentaciones de centralismo regional como sustituto del centralismo de Madrid con todos sus defectos, pero más efectivo por más cercano.

Desde otra perspectiva, el principio de participación ha de extenderse a las relaciones entre las distintas Administraciones públicas del Estado y de las CCAA dentro de un Estado estructurado autonómicamente y traducirse en el principio de colaboración entre todas las Administraciones públicas repetidamente recordado por el Tribunal Constitucional en sentencias de 2 de junio de 1981, 14 de junio de 1982 y 5 de agosto de 1983. GARCÍA DE ENTERRÍA ha expresado brillantemente esta idea afirmando que «las autonomías son esencialmente subsistemas que suponen un sistema superior que los trasciende y en cuyos alvéolos las autonomías justamente se insertan y juegan».

### III. LA POTESTAD ORGANIZATORIA DE LAS CCAA Y SUS LÍMITES

#### 1. *Ideas previas*

La Constitución española de 1978, se ha afirmado, demuestra escasa preocupación por los problemas organizativos del propio Estado y su Administración; y, de paso, por la organización de las Administraciones públicas autonómicas. Aunque la afirmación anterior será matizada posteriormente por nosotros, no cabe duda de que los preceptos contenidos en la Constitución relativos a los aspectos organizativos de la Administración autonómica no suponen una especial atención por la materia, a diferencia de otras Constituciones como la italiana de 1947 que contempla de una forma bas-

tante detallada la organización de las regiones autónomas, estableciendo a nivel constitucional un esquema básico que luego desarrollarían los Estatutos de las regiones.

El texto constitucional español establece, como es bien sabido, dos vías principales de acceso a la autonomía que tienen su reflejo en el proceso de institucionalización. Para las CCAA de primer grado, es decir, las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la CE, el artículo 152 contiene un esquema básico de organización consistente en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. Por el contrario, para las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE, no se contienen previsiones en materia organizativa a nivel constitucional, pero nada impedía, y así lo entendió la doctrina y los Estatutos de Autonomía, recoger en ellos el mismo esquema organizativo que la Constitución preveía para las CCAA de primer grado en el artículo 152. Pero el marco constitucional de la potestad organizatoria de todas las CCAA se define además por una serie de principios constitucionales de organización aplicables a todas las Administraciones autonómicas, que constituyen a mi juicio la aportación más interesante y original de la Constitución en este campo que es necesario analizar más detenidamente; y que constituyen un marco de obligada referencia para el ejercicio de la potestad organizatoria. El artículo 147 pone de relieve esta idea al aludir expresamente a que las competencias organizativas de las CCAA se asumen «dentro del marco establecido en la Constitución». Además, al figurar en la Constitución, como hemos visto, una lista de principios de organización aplicables a las Administraciones autonómicas, se completa el área constitucional de forma suficiente si se acierta a desplegar todas las posibilidades de aquéllos en leyes ordinarias y reglamentos de organización de las CCAA.

## 2. *El reparto de competencias organizatorias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

El reparto de competencias entre el Estado y las CCAA es objeto del título VIII de la CE y su análisis en profundidad no corresponde hacerlo en estos momentos. Aquí sólo abordaremos el pro-

blema desde la perspectiva de la potestad organizatoria. En este sentido, la CE en el artículo 148 contiene la norma más explícita cuando dice en el número 1.1.ª que las CCAA podrán asumir competencias en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno», idea que se contiene de forma menos explícita en el artículo 147, en el que se establece que la organización de las instituciones autonómicas es uno de los contenidos obligados de los Estatutos; y que, como veremos, se desarrolló de una forma muy raquítica, ya que éstos contienen únicamente una serie de principios de organización que son, en gran medida, repetición de los principios ya recogidos en la CE.

Pero antes de seguir adelante, es preciso detenernos en la terminología utilizada tanto en la Constitución como en los Estatutos que hablan de «instituciones de autogobierno», palabra cuyo contenido no deja de presentar problemas interpretativos. La palabra «institución» es polisémica y equívoca y su utilización no se limita sólo al campo jurídico, sino que se utiliza en muchas otras ciencias como la pedagogía, la sociología, la economía, la medicina, el Derecho, etc. Dentro ya del campo del Derecho puede entenderse en varios sentidos. En sentido amplio comprendería todo el aparato organizativo de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, cabe también entender el término «instituciones de autogobierno» en un sentido estricto muy próximo al de instituciones estatutarias o constitucionales en el que únicamente quedarían comprendidas las organizaciones básicas que enumera el artículo 152 de la Constitución.

En la sentencia de 5 de agosto de 1983 (sobre la LOAPA) el TC aborda directamente el problema del límite institucional, de carácter interno o reflejo, de la potestad organizatoria de las Comunidades, sentando la siguiente doctrina:

«El artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce al Estado competencia exclusiva para dictar las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. De ello deriva una doble competencia estatal en materia de función pública: 1.ª) competencia para regular los aspectos básicos de la situación personal de los funcionarios públicos; es decir, de la denominada relación de servicio, contenido indiscutible del régimen estatutario, y 2.ª) competencia para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones públicas, pues la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto

constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas. Los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las CCAA al haber asumido éstas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizatoria que corresponde a las CCAA para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y presidente—, sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, corresponde fijar al Estado».

Como conclusión, podemos sentar que la competencia de las CCAA en materia organizativa se extiende a la organización de sus instituciones autonómicas dentro de los principios de la Constitución y de sus Estatutos, teniendo como contorno exterior el respeto a las instituciones que dentro del ámbito comunitario gozan además del Estado de garantía institucional amparada en la propia Constitución como es el caso de las Diputaciones y los Ayuntamientos. Dentro de este marco su potestad organizativa se desenvuelve libremente en lo relativo a la organización de sus órganos de autogobierno fijados en la propia Constitución y sus Estatutos y dentro de las bases del régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas cuyo establecimiento corresponde al Estado.

Para terminar el estudio de la problemática que plantea el reparto de competencias en cuanto a su incidencia en la potestad organizatoria, hay que tener en cuenta que esta potestad al ser vicaria o instrumental depende para su legitimación de la tenencia de competencias materiales, por lo que es necesario matizar las afirmaciones anteriores sobre reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este área:

1.º Cuando una Comunidad Autónoma tiene competencia plena sobre una materia, esto incluye lógicamente todas las funciones (competencia en sentido vertical), es decir, la función legislativa, la ejecutiva, incluida lógicamente la de organización. Así se dice en algunos Estatutos, como, por ejemplo, el Catalán en su artículo 25.

2.º En el caso de competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma, de manera que ésta disponga de la función de desarrollo legislativo y ejecución, también incluye evidentemente la potestad organizatoria (arts. 2.º EPV y 15 del EA).

3.º Cuando la CA tiene únicamente la función ejecutiva, ésta puede estar desprendida de poder normativo externo que permanece en manos del Estado, correspondiendo en este caso a la Comunidad Autónoma solamente la potestad organizatoria interna de los servicios (arts. 11 EC, 12 EPV, 17 EA, 33 EV, etc.).

Esta tesis, que se deduce con claridad de los artículos que acabamos de citar, se reafirma en la sentencia del TC de fecha 18 de mayo de 1982 sobre el Registro de Convenios Colectivos de Trabajo del País Vasco.

4.º En determinadas materias, aun siendo de competencia general de las CCAA, el Estado se reserva actuaciones específicas tales como las de coordinación (art. 149.1.13, 15, 16 de la Constitución), o el fomento (art. 149.1.15), o la alta inspección en materia de trabajo, sanidad y educación (art. 16 EPV). Esto llevará aparejada una cierta modulación de la potestad organizatoria de la CA para poder compatibilizarla con la actividad del Estado.

5.º Otras veces, por la índole de la materia, se utilizan en la Constitución y en los Estatutos como delimitadores de la competencia los principios de territorialidad o interés general, como ocurre en materia de ferrocarriles, recursos hidráulicos, instalaciones eléctricas (art. 149.1.20, 21, 22 de la Constitución). También aquí este modo de repartir las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma habrá de tener reflejo en el ejercicio de las potestades organizatorias respectivas.

En cualquier caso, creo que estamos en situación de afirmar que la titularidad de una determinada competencia por parte de la CA, cualquiera que sea el título en que se funde, le otorga una potestad organizatoria para poner en pie una determinada estructura (organizativa), así como la responsabilidad de su ejercicio. En ningún caso se tratará de una Administración indirecta del Estado, sino de



una Administración propia de la Comunidad que conlleva el ejercicio de una potestad organizatoria propia autónoma en una línea similar a la configurada por el artículo 84.1 de la Constitución alemana en el que se dice que «cuando los Länder ejecutan leyes federales como competencia propia les corresponde regular la organización de las autoridades y el procedimiento administrativo, salvo que las leyes federales dictadas con el asentimiento del Consejo Federal no disponen otra cosa».

### 3. *Dimensión territorial de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas*

El alcance territorial del ejercicio de las competencias autonómicas es un principio de carácter general que emana de la propia Constitución, sin necesidad de mención alguna expresa, en razón «simplemente —dice el TC en su sentencia de 16 de noviembre de 1982— de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 137 de la CE». Pero, además, suele venir expresamente recogido en los Estatutos. Así el Estatuto Vasco en el artículo 20.6 dispone que, «salvo disposición expresa en contrario, todas las competencias mencionadas en los artículos anteriores y otros del presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial del País Vasco». Por su parte, el TC, en varias sentencias que recoge la reciente de 27 de marzo de 1984, ha ido matizando este principio general en puntos concretos, lo que permite ya elaborar una doctrina por lo que se refiere al ámbito territorial del ejercicio de la competencia autonómica en algunos supuestos. Este es el caso del Estatuto de Cataluña, en cuyo artículo 9.24 establece que la Generalidad tiene competencia exclusiva sobre «fundaciones y asociaciones... que desarrollen sus funciones principalmente en Cataluña», y la Ley Catalana 4/1983, de 9 de marzo, extiende expresamente su eficacia territorial fuera del ámbito de la CA (art. 2.º), manifestando que «la Ley será de aplicación cuando deban realizar principalmente sus actividades» y estén domiciliadas las mencionadas fundaciones y asociaciones en Cataluña (disp. final 6.ª). El propio TC que afirma el principio de territorialidad en sus sentencias de 12 de julio de 1982 (dictada en un conflicto de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña en materia de Convenios Colectivos) y en otra de 16 de enero de 1981 (sobre Centros de Con-

tratación de Cargas de Transporte de Mercancías, País Vasco), matiza el principio de territorialidad declarando que «la competencia de los órganos de la CA del País Vasco se entiende referida al ámbito territorial de este artículo (20.6 del EPV), pero esta limitación de la eficacia territorial de las normas y actos no puede significar que les esté vedado a esos órganos en uso de sus competencias propias adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional, pues ello equivaldría a privar a las CCAA pura y simplemente de toda capacidad de adaptación».

Además, la limitación territorial no impide la instalación de medios de carácter instrumental fuera de su territorio, como oficinas de información, propaganda, representación, etc. La propia Constitución no concibe el territorio como un límite absoluto, y en el artículo 145.2 prevé la posibilidad del establecimiento de convenios intercomunitarios para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, previsión que se recoge posteriormente en los diversos Estatutos (véase art. 27.1 del de Cataluña). Otras veces (art. 53 del EC) se prevé la participación de la CA en órganos estatales; todo ello supone un ejercicio al menos limitado de una potestad organizatoria extraterritorial, que ha de servir de base al ejercicio de competencias materiales señaladas.

Un caso concreto lo presenta la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> del Estatuto de Asturias, en la que se prevé que «hasta tanto se promulgue la legislación del Estado a que hace referencia el artículo 19.1 del Estatuto, el Principado de Asturias propondrá, de entre personas de reconocida capacidad, tres de los miembros de cada uno de los Consejos de Administración de las Empresas Públicas de HUNOSA y ENSIDESA». Como es bien conocido, estas dos empresas son estatales y la participación de la CA de Asturias en sus órganos de Administración supone la ampliación singular de la potestad organizatoria externa, que a su vez puede tener reflejo en la capacidad organizatoria interna de la CA.

Además, las propias leyes del Estado pueden incluir la participación de las CCAA en órganos del Estado, en cuya hipótesis la potestad organizatoria de la CA queda ampliada para hacer efectiva esta representación. Tal es el caso del Estatuto de RTVE, que establece la figura de un delegado territorial que será nombrado oído el órgano representativo de la CA y estará asistido por un Consejo Ase-

sor que tiene una naturaleza compleja en cuanto que es, de una parte, órgano asesor del delegado de RTVE en la CA, y de otra, representante de los intereses de la CA. Este planteamiento posibilita el ejercicio de una potestad organizatoria concurrente con el Estado que el TC tuvo ocasión de analizar estableciendo que «si el Consejo Asesor como órgano de RTVE en la CA sólo podría recibir del Estado que lo instituye en cuanto tal los principios generales inspiradores de su actividad comunes al conjunto del ente público, su carácter de órgano de integración representativo de los intereses de la CA da lugar a un poder de correulación de éste en el plano organizativo consistente en detallar y perfilar lo que la norma establece, es decir, dentro de los criterios básicos de la Ley 4/1980» (sentencia de 23 de marzo de 1982).

Problema interesante e inverso al anterior lo constituye la inclusión, por parte de las CCAA en sus órganos colectivos o asesores, de representantes de la Administración del Estado. En principio, esto puede constituir una técnica de colaboración deseable entre las Administraciones públicas, y ninguna objeción puede hacerse cuando esta presencia tiene lugar con carácter potestativo, pues es perfectamente encuadrable dentro de la potestad autoorganizatoria de las propias CCAA. Pero cuando la presencia de las autoridades representantes del Estado se prevé en las normas de las CCAA con carácter obligatorio, el problema ha de matizarse. En efecto, no cabe duda que este mandato desborda el ámbito de autoorganización de las CCAA y su fundamentación en las previsiones constitucionales, a nuestro juicio, únicamente puede hacerse con las siguientes precisiones: 1.<sup>a</sup>) que no se designe autoridad estatal concreta que ha de participar en el Órgano de la CA, pues ello significaría la invasión de competencias organizatorias del Estado, y 2.<sup>a</sup>) que se trate de Órganos preexistentes en los que estaba representado el Estado. Con los requisitos anteriores, puede entenderse esta potestad incluida en el artículo 149.1.18 de la Constitución en cuanto realiza una adaptación a la nueva realidad organizativa de la CA a la cual se ha transferido la competencia. En cambio, cuando se trata de órganos de nueva creación por la CA, no es posible acogerse a esta habilitación constitucional. Esta es la postura adoptada por el Consejo de Estado en dictamen de 16 de febrero de 1984 en relación con el Decreto 203/1983, de 10 de noviembre, de la Xunta de Galicia, sobre creación de los Comités de Pesca continental, órgano de

asesoramiento de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación.

En conclusión, puede sentarse, siguiendo la doctrina de la reciente sentencia del TC de fecha 27 de marzo de 1984, que tiene perfecta aplicación al ejercicio de la potestad organizatoria de las CCAA, que si bien la referencia territorial es un principio general para el ejercicio de la competencia organizatoria de las CCAA, este principio no tiene carácter absoluto y ha de interpretarse con flexibilidad suficiente para no vaciar de contenido las competencias asumidas por las CCAA.

Esta flexibilización puede venir dada, primeramente, por las excepciones al principio general que figuran en la Constitución, en los Estatutos y en las leyes estatales. En segundo lugar, por el límite negativo de que la aplicación del límite territorial no suponga el vaciamiento de la competencia territorial. Por ello el propio TC, en sentencia de 16 de noviembre de 1981, afirmó que las CCAA pueden «adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional», establecer relaciones jurídicas con terceros fuera del territorio de la CA y realizar actividades con ellos siempre que tengan carácter instrumental, según el propio TC en sentencia de 29 de julio de 1983. Finalmente, conviene considerar que a estos supuestos de flexibilización territorial podrán adicionarse otros, y el propio TC tiene en cuenta el carácter de la actividad que se desarrolle fuera de la CA, como es su carácter estable y la índole de actividad a realizar. En el caso contemplado en la sentencia de 27 de marzo de 1984, el TC hace una declaración en su Fundamento 2 que nos puede servir de resumen de cuanto llevamos dicho: «Por tanto, la ampliación del ámbito de actuación de la Cooperativa más allá de los límites territoriales fijados para el País Vasco en su Estatuto de Autonomía afecta a la actividad típica de la sociedad cooperativa de crédito, pues supone el establecimiento de relaciones jurídico-financieras de carácter estable, con socios cuyo domicilio social y ámbito de actuación pertenezcan a otra Comunidad Autónoma, con la posibilidad de apertura de nuevas oficinas en esa Comunidad en la forma prevista en el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, por el que se regulan las Cooperativas de Crédito. No se trata, pues, de simples consecuencias de hecho, derivadas de la actividad cooperativa que se realiza dentro del País Vasco, ni de relaciones jurídicas o actividades con terceros

de carácter instrumental, sino que la dimensión extraterritorial forma parte esencial de la configuración de la Entidad Cooperativa.»

Por lo tanto, dado que en el presente caso no existe «disposición expresa en contrario», es de aplicación la norma general contenida en el artículo 20.6 de dicho Estatuto, habiendo de concluirse que la competencia controvertida excede el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Vasca.

A lo anteriormente expuesto hay que añadir que, por tratarse de una cooperativa de crédito, su actividad extraterritorial afecta, a su vez, al ámbito competencial territorial de otras CCAA por los posibles conflictos de intereses que la realización de operaciones financieras lleva consigo, como ha reconocido la sentencia de este Tribunal de 28 de enero de 1982 en relación con las Cajas de Ahorro, lo que viene a poner de manifiesto el carácter supracomunitario de dicha actividad cooperativa y, en consecuencia, del interés público que justifica la competencia estatal.»

#### 4. *La competencia como principio delimitador de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas*

El principio de competencia no aparece como principio específico de organización en la Constitución española, a diferencia de lo que ocurre en la Constitución italiana, seguramente por considerar nuestros constituyentes que se trata de un principio que no puede ser reducido a la estrecha área de principio de organización de la Administración pública al constituirse en uno de los goznes del funcionamiento del Estado de las Autonomías y de las relaciones entre el Estado Central y las CCAA, como ya puse de relieve en otra ocasión; sin embargo, vamos a abordar el problema únicamente desde la perspectiva de la potestad organizatoria.

De entrada, debe afirmarse que el campo de la potestad organizatoria viene determinado, en primer lugar, por el ámbito de la competencia material de la que el ente sea titular, puesto que la potestad organizatoria es una potestad instrumental al servicio de otras competencias materiales sin cuya titularidad se desvirtuaría al carecer de su elemento teleológico, convirtiéndose en un fin en sí misma, y se produciría el fenómeno de la corrupción o perversión de la potestad organizatoria. Queremos decir que las CCAA no pueden actuar su potestad organizatoria sobre materias sobre las que care-

cen en absoluto de competencia por estar atribuidas al Estado con este carácter como defensa, por ejemplo. Y ello es así por varias razones. En primer lugar, porque la competencia es la que habilita desde el punto de vista subjetivo para actuar en la vida jurídica a los entes públicos; y desde el punto de vista objetivo es un requisito esencial del acto administrativo, sin el cual éste carece de validez. En segundo lugar, por imperativo del principio de racionalidad implícito en cualquier ejercicio de la potestad organizatoria que impide crear servicios a los que «no puede encomendárseles el ejercicio de competencias que no tienen, ni atribuirles competencias que corresponden a otros órganos», como ha dicho la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1982. Desde el punto de vista del respeto que el Estado debe tener a la potestad organizatoria de las CCAA, la sentencia del TC de 5 de abril de 1984 afirma: «La Ley Estatal puede entrañar de modo directo una violación de norma definitoria de competencias, y esto ocurre junto a otros supuestos imaginables cuando se crea en la Ley órganos a los que se asigna una competencia exclusiva que desconoce de modo inmediato y directo competencias autonómicas.»

Sentado esto, parece excesivo mantener, como hace LLOVET (5), que en el caso de adoptarse una fórmula privada de personificación no hay lugar a limitación por razón de la competencia, porque la competencia en su opinión vincula el ámbito materia de actuación de los entes públicos únicamente. Por el contrario, entiendo que la personificación, como arbitrio técnico que es para el ejercicio de una competencia, no puede desvincularse de ésta.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que el principio de exigencia de competencia opera con rigor distinto según la clase de órganos de que se trata: activo, decisorio, de estudio, apoyo, orientación o fomento, ya que los órganos de apoyo, estudio o fomento no ejercitan competencias materiales concretas, sino las generales del ente público, o de apoyo a competencias materiales concretas. Sobre este particular el TC, en sentencia de 14 de junio de 1982, sienta una doctrina que no compartimos en su totalidad, pero que ha sido matizada posteriormente por el propio TC, como veremos. Las CCAA, dice, pueden crear «servicios de estudio sobre materias de las que carecen de competencias mínimas por considerar que una

---

(5) FONT I LLOVET, *La Administración institucional de las CCAA. Notas sobre la Generalidad de Cataluña*, núm. 93 de esta REVISTA, p. 313.

función de mero impulso o estudio no implica el ejercicio de ninguna competencia concreta». Esta doctrina puede suponer un incentivo a la creación de órganos perfectamente superfluos y generar una actividad de camuflaje de la falta de competencias constitucionales o estatutarias, tanto por parte del Estado como de las CCAA. De hecho se ha producido o se está produciendo el atrincheramiento de los departamentos centrales del Estado y de sus organismos autónomos en base a la pervivencia o creación de organismos de estudio, de consulta, de fomento, de coordinación, etc. Por su parte, las CCAA a través de un crecimiento que podemos calificar de inflacionario de sus órganos consultivos y de estudio, realizan una invasión efectiva de áreas en las que carecen de competencias que justifiquen su creación o la densidad de sus estructuras, con el despilfarro de medios que ello supone.

De todas maneras, el propio TC ha matizado estas afirmaciones en la sentencia de 5 de agosto de 1983 (LOAPA), relativizándolas y fijándolas en sus justos términos a través del principio de racionalidad.

Con la aplicación del principio de racionalidad se relativizan las afirmaciones vertidas en la sentencia citada de 14 de junio de 1982, vinculándose de nuevo la potestad organizatoria —no olvidemos que es una potestad instrumental— a la tenencia de una competencia por mínima que sea; y esta vinculación no debe referirse a la potestad organizatoria en abstracto, sino que ha de modular el ejercicio en cada caso concreto; es decir, sería contrario al principio de racionalidad que, dadas las competencias que tienen las CCAA en materia de relaciones exteriores, por ejemplo, crearon un Departamento con las mismas Direcciones Generales que el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Otra característica a tener en cuenta es la posibilidad de interpretación de competencias organizativas entre el Estado y las CCAA cuando ambos participen en un mismo organismo o tengan competencias concurrentes cada uno desde la esfera de intereses que tutela. Este es el caso considerado en la STC de 23 de marzo de 1982 (Ley 19/1981 de la Generalidad de Cataluña sobre RTVE), en la cual el Tribunal admite que la Generalidad de Cataluña no puede fijar criterios generales o principios inspiradores que son los establecidos por el Estado en el Estatuto de RTVE, pero en cuanto el Consejo es órgano representativo de los intereses de la Genera-

lidad puede ser regulado por ésta. De todas maneras, no conviene olvidar que el reparto de competencias organizativas entre el Estado y las CCAA es uno de tantos puntos oscuros de la Constitución en su título VIII y que merece una especial consideración.

Recientemente el TC en sentencia de 29 de junio de 1984, en relación con la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña, ha puesto de relieve con singular acierto el carácter instrumental y de actividad técnica que encierra el ejercicio de la actividad organizatoria, pero cuya validez ha de analizarse desde el punto de vista de la competencia material a que sirve: vivienda, obras públicas, enseñanza, etc. Siempre que exista esa relación instrumental o teleológica entre la actividad organizatoria y la competencia material, no es preciso ningún otro tipo de anclaje constitucional para que la activación organizatoria de la CA sea legítima. Lo que desde el punto de vista del Estado supone, de una parte, el respeto a esta actividad autonómica, y de otra, la posibilidad de algún tipo de control o supervisión del Estado, siempre que éste tenga asidero en alguna competencia asignada por la Constitución.

Estas ideas aparecen nítidamente expuestas en la sentencia citada, que por su interés reproducimos: «A propósito de la actividad cartográfica es patente, sin embargo, su carácter instrumental en relación con múltiples actividades de los particulares y respecto a también de numerosas actividades de las Administraciones públicas... La Generalidad es titular de competencias en función de las cuales es incuestionable el carácter instrumental de la actividad cartográfica, que cumplirá la función de medio técnico respecto al fin constituido por la competencia de ordenación del territorio, o de obras públicas, o de comercio, o de urbanismo y de titularidad comunitaria.» Y más adelante precisa: «El silencio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía sobre la actividad cartográfica se explica no como una reserva tácita y residual de competencia cartográfica estatal exclusiva en virtud del artículo 149.3 CE, sino como un tácito reconocimiento que no es la cartografía materia sobre la que sólo puede actuar en virtud de normas de atribución de competencias, sino una actividad técnica relacionada con competencias que, éstas, sí pueden pertenecer al Estado o la Comunidad. No es necesaria la titularidad de una competencia específica para que un



ente incardinado en alguna Administración pública pueda realizar una actividad cartográfica.»

Todo ello sin perjuicio de «la existencia de ciertas competencias de organismos directamente incardinados en la Administración del Estado, para controlar, autorizar y unificar en determinados supuestos algunos aspectos también determinados de la actividad cartográfica en función de su repercusión sobre la defensa nacional, o como pone de manifiesto el recurrente en otras alegaciones, en conexión con 'importantes responsabilidades en el orden internacional', también de exclusiva competencia estatal».

#### IV. LA CONFIGURACIÓN DE LA POTESTAD ORGANIZATORIA EN LOS ESTATUTOS Y EN LAS LEYES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

##### 1. *Los Estatutos*

En definitiva, la Constitución no fija un esquema básico de organización de la Administración de las CCAA, sino que traslada esta tarea a los Estatutos en tanto que normas instrumentales básicas (art. 147.c), limitándose a establecer unos principios que, junto a los principios de organización comunes a todas las Administraciones públicas previstos en la Constitución (art. 103), permitieran una adecuación de las estructuras autonómicas a sus propias peculiaridades.

Los Estatutos asumieron así un gran protagonismo en materia organizatoria que no ejercieron en la práctica absorbidos por la preocupación fundamental de asegurar un techo amplio de competencias en esta área vital.

En este sentido, la potestad autoorganizatoria aparece casi siempre como la competencia principal en la enumeración de competencias exclusivas de la Comunidad. Junto a esta primera preocupación está la de habilitar la configuración de una Administración pública propia, entendida como aparato al servicio del poder ejecutivo autonómico, apareciendo esta idea expresamente plasmada en los Estatutos de La Rioja (LO 3/1982, de 9 de junio), en cuyo artículo 25 se dice que corresponde a la CA la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Preceptos similares encon-

tramos en los Estatutos de Murcia (art. 43), Canarias (art. 211), Madrid (art. 38.1), etc.

El Estatuto de Cataluña dice que la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de «organización de sus instituciones de autogobierno en el marco del presente Estatuto», y en el artículo 37.3 asume expresamente alguno de los principios de organización enumerados en el artículo 103.1 de la Constitución al disponer que la sede del Consejo estará en la ciudad de Barcelona, y sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.

El Estatuto Gallego (LO 1/1981, de 6 de abril), después de afirmar en su artículo 27.1 que la CA tendrá competencia exclusiva sobre la «organización de sus instituciones de autogobierno», dedica el título III a la Administración pública gallega, disponiendo en el artículo 39 que «corresponde a la CA la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado». Precepto que supone una remisión expresa a los principios de organización de la Administración del Estado contenidos en el artículo 103 de la Constitución.

Otro grupo de Estatutos, además de poner énfasis en la voluntad de crear su propia Administración, proponen listas de principios de organización que, después de repetir los ya recogidos en el artículo 103 de la Constitución, añaden algunos principios de gran interés. Tal es el caso del Estatuto de Canarias (LO 10/1982, de 10 de agosto), en cuyo artículo 21.1 se dice que «la organización de la Administración pública canaria responderá a los principios de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos». El principio de proximidad a los ciudadanos ha de considerarse un gran acierto del Estatuto Canario incorporándolo a su lista de principios en cuanto que constituye, a nuestro entender, un principio de gran virtualidad organizativa y una de las razones justamente de la existencia de las Administraciones Autonómicas.

Otro Estatuto que añade principios nuevos a la enumeración ya conocida del artículo 10.3 de la Constitución es el Estatuto de Aragón (LO 8/1982, de 10 de agosto). En el artículo 44.3 se establece que «en desarrollo del principio de economía y sin perjuicio de la eficacia, la Administración de la CA se organizará sobre la base de evitar la duplicidad de cargos o funciones y la proliferación de la

burocracia». La preocupación por poner coto al aumento de la burocracia, que ya encontramos en la Constitución portuguesa, podrá calificarse de retórica e ingenua, pero no cabe duda que es un principio que debería quedar explicitado.

Como conclusión de las listas de principios que encontramos en la mayor parte de los Estatutos, podríamos subrayar la voluntad de crear una administración propia y, por tanto, diferenciada de la del Estado; es decir, de afirmar la posibilidad de que la Administración de la CA se presente como una Administración diferente a la del Estado.

Pero antes de dar por establecida esta conclusión será preciso tener en cuenta la concreción de los mismos en las leyes de Gobierno y Administración respectivos.

## 2. *Leyes de Gobierno y de Administración*

Como consecuencia del contenido eminentemente programático en que se manifiestan los Estatutos en esta materia, ha correspondido a las leyes de Gobierno y Administración de las respectivas CCAA fijar el marco concreto dentro del cual ha de desenvolverse la potestad organizatoria de las CCAA. En este sentido, las características de las Administraciones públicas autonómicas vienen definidas por:

### 1.º *Departamentalización*

Todas las leyes de Gobierno y Administración estructuran las Administraciones públicas en una serie de Departamentos a imagen y semejanza de los existentes en la Administración del Estado. Así la Ley 1/1982, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias («BOPA», núm. 2, de 25 de mayo), establece que la Administración del Principado se organiza en Consejerías; esta misma línea de estructuración en Consejerías la encontramos en la Ley 1/1983, de 14 de abril, de la Administración de la CA de Canarias (art. 2.º2); Ley 1/1983, de 29 de julio, de Gobierno y de la Administración de Castilla y León (art. 28); Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la CA de Navarra (art. 45), y Decreto de 3 de diciembre de 1982 por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comunidad Valenciana (art. 19) y Ley 3/1982, del Parlamento,

del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de 25 de marzo (art. 79).

En otras leyes de Gobierno y Administración no se estructura la Administración directamente en Departamentos, pero en la práctica a través de normas de rango inferior se ha llegado a un resultado similar (6). Este es el caso de la Ley 7/1981, del Gobierno vasco, y la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta de Galicia y de su presidente, en la que no aparece una estructuración departamental, sino la regulación del *status* de los consejeros y del presidente.

En conclusión, puede afirmarse que la estructura departamental es una realidad sin excepciones a todas las CCAA, situación que tal vez sea la única posible en un primer momento por la premura con que se han creado estas Administraciones, por el sistema de transferencias y por ser este modelo el único experimentado en la Administración española en este momento. Además, tiene como ventaja adicional el ser el tradicional en España y ofrecer una mayor claridad organizativa. En su contra está el mimetismo con la Administración central que arrastra y ser obstáculo a fórmulas organizativas novedosas más ajustadas a las realidades regionales. Por ello, pasado ese primer momento, debería reflexionarse sobre la pervivencia del mismo y la conveniencia de la búsqueda de nuevas fórmulas organizativas, campo en que las CCAA estarían en unas inmejorables condiciones de ensayar otros sistemas para establecer sus aparatos organizativos sin el peso y lastre de organizaciones anteriores.

## 2.º *Personificación y estructura jerarquizada*

Otros dos principios firmemente asentados en las leyes de Gobierno y Administración de las CCAA son el de personificación y jerarquía, posiblemente como reflejo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, a veces casi repetida literalmente. Veamos algún ejemplo. El artículo 13 de la Ley 11/1982, de 24 de mayo, de Asturias dice:

«Las Consejerías estarán integradas por órganos administrativos jerárquicamente ordenados, bajo la superior dirección del consejero»; y el artículo 54.1 de la Ley canaria, después de recordar cuáles

---

(6) Véase organigrama publicado por la Presidencia del Gobierno. Servicio Central Publicaciones (84/1).

son los principios de acuerdo con los que se organiza la Administración pública (se reproducen los del Estatuto desapareciendo el de participación), en el artículo 52 insiste en que «la Administración pública de la CA actúa bajo el principio de ordenación jerárquica de sus órganos».

Similares preceptos encontramos en la mayor parte de las leyes de Gobierno y Administración autonómicas. En este aspecto no puede sostenerse que se haya forzado la imaginación y resulta paradójico que las leyes de autonomía enfatizen el principio de jerarquía, principio hoy en día periclitado al menos en el papel estelar que pudo tener y aún tiene en Estados centralizados que conducirá a un centralismo regional, a que la bota lejana de Madrid sea suplida con creces por otras más cercanas y pudiera ser que más pesadas. Por su parte, el principio de personificación como técnica organizatoria es ciertamente ineludible, pero nada añade de novedad.

### 3.º *Organología asesora y de coordinación*

En las leyes de Gobierno y Administración se ha producido una auténtica explosión de órganos asesores y coordinadores. En efecto, en las leyes de Gobierno y Administración y en otras disposiciones de inferior rango proliferan los órganos con misión de asesoramiento y coordinadora y con los más diversos nombres: Juntas, Comités, Consejos, etc.

Este surgir de la Administración consultiva y de apoyo puede considerarse como signo de los tiempos. Consecuencia, como dice GARCÍA-PELAYO (7), de la complejidad de la sociedad actual en cuanto a las técnicas a utilizar y la necesidad de dar respuesta a las múltiples demandas de la sociedad moderna. Pero también puede ser demostración y consecuencia, como decíamos en otro lugar (8), de causas patológicas endógenas, unas a la propia organización, y exógenas otras, por lo que sería bueno que los poderes controladores estuviesen muy atentos al crecimiento orgánico que es ya y a todas luces excesivo, fruto de múltiples causas, como las políticas, presiones burocráticas, afán de prestigio, mimetismo con la Administración del Estado y cuando no consecuencia de la lucha competencial con el Estado.

(7) GARCÍA-PELAYO, *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, 1974.

(8) ALVAREZ RICO, *La inflación orgánica en la Administración pública española*, núm. 181 de esta REVISTA.

#### 4.º *Administración Institucional Autónoma*

En esta línea de crecimiento organizativo, las Comunidades Autónomas, siguiendo los moldes clásicos de crecimiento extramuros de la organización departamental, han generado una abundante organización pararregional en plena expansión: la Administración Institucional Autónoma. Algunos Estatutos, siguiendo la técnica ya acuñada por la Constitución, no se refieren directamente a la Administración Institucional sino de modo accidental. Como ejemplo podemos citar el Estatuto catalán, que en el artículo 10.1, al tratar el tema del régimen jurídico y responsabilidad de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ella, se refiere a la inclusión en los presupuestos de la Generalidad de la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes» (art. 49), y que al tratar sectores concretos dice (art. 52) que «la Generalidad queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social».

Puede afirmarse que los Estatutos otorgan a las CCAA una potestad general sobre la Administración propia que se manifiesta en la posibilidad de crear organismos autónomos y otras entidades públicas, y que hay que reconocer el amplio margen de libertad que en materia organizativa, tanto la Constitución como los Estatutos, atribuyen a las CCAA. Así, el artículo 25.3 del EC dispone que «la Generalidad de Cataluña integrará en su organización los servicios correspondientes a fin de llevar a cabo las competencias que le atribuye el presente Estatuto». Esta disposición permite a la Generalidad organizar sus servicios e instituciones libremente.

En otros Estatutos se recoge expresamente la posibilidad de realizar funciones administrativas a través de organismos autónomos. Así, los Estatutos de Galicia (art. 41), Cantabria (art. 37), Aragón (art. 44), Baleares (art. 42) y Madrid (art. 39) representan una tendencia hacia una descentralización funcional y no territorial. En cualquier caso, hay que admitir que, en el campo de determinadas materias, especialmente de tipo técnico, económico y financiero, el recurso a la personificación subjetiva puede ser una solución; pero es necesario que las funciones atribuidas al ente y su instrumentación sean las adecuadas, así como su reestructuración y control; esto propició la creación de entes institucionales, cuya organización es más ágil y flexible que la Administración departamental clásica,

pero también encierra otros peligros como la huida del régimen general, el enfeudamiento burocrático y la inflación organizativa y el escamoteo de los controles. A estas razones habrá que añadir algunas otras coyunturales que impulsan el crecimiento de la Administración Autónoma, como son: la transferencia de competencias de los organismos autonómicos estatales como el INUR, ICONA, IRI-DA, etc. Es, en cualquier caso, una opción organizativa libre que habrá de valorar con una mayor perspectiva temporal.

El caso italiano puede ser aleccionador. En Italia los Estatutos especiales admiten sin dilación alguna la existencia de entes públicos institucionales para el desarrollo de funciones de competencia regional. En cambio, los Estatutos de las regiones ordinarias establecen una importante restricción en el sentido de reservar esta técnica para aquellas actividades que por su naturaleza o dimensión no pueden ser objeto de delegación de los entes locales.

Pero de hecho los regímenes italianos han hecho uso de esta vía de manifestación de su potestad organizativa, dando lugar al nacimiento de una nueva burocracia pararegional. Esto ha contribuido a crear unos entes públicos desvinculados de los órganos regionales, óptimo instrumento de la política clientelar y que escapa de los mecanismos de dirección y control, sometidos únicamente a un control de legalidad (entes autonómicos independientes).

##### 5.º *El control del ejercicio de la potestad organizatoria*

Los controles que se prevén sobre el ejercicio de la potestad organizatoria son de diversa índole. Así el Reglamento de Régimen Interior de la Comunidad Valenciana dispone (art. 11) que «la acción de la Administración ejercida por el Pleno del Consell y cada uno de sus miembros se ejercerá bajo el control de las Cortes valencianas».

La Ley 1/1982, de 24 de mayo, de organización y funcionamiento del Principado de Asturias dice (art. 4.2), después de enumerar las Consejerías en que se organiza la Administración del Principado, que «toda variación en el número o denominación, así como la reforma sustancial de las Consejerías, se establecerá por Ley de la Junta del Principado». Redacciones similares encontramos en la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno de la Administración de

la CA de Andalucía (art. 36.2) y Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (art. 46.2).

Otras leyes de las CCAA adoptan un criterio más flexible en esta materia o simplemente no establecen límites específicos a la creación de Departamentos, como es el caso de la Ley 2/1982, de 4 de octubre, de Cantabria.

Así la Ley 5/1983, de 22 de julio, sobre creación, supresión y reestructuración de las Consejerías de la Administración de la CA de Murcia (art. 3.º), dice que:

«Con objeto de obtener una mayor economía en los gastos públicos o una mayor eficacia en la gestión de los servicios, el Consejo de Gobierno, a propuesta de su presidente, podrá acordar la supresión, creación, refundición o reestructuración de las Consejerías y de los organismos y servicios por la que fueron creados o se encuentren regulados.»

«De la supresión, creación, refundición o reestructuración de las Consejerías el Gobierno dará cuenta a la Asamblea de modo inmediato.»

La Ley 5/1983, de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la CA de Andalucía (art. 36.2), distingue netamente la creación de nuevas Consejerías, que habrán de hacerse por Ley, y la modificación, que podrá hacerse por Decreto del presidente del Gobierno siempre que no suponga aumento del gasto. Ciertamente esta previsión tiene gran interés, pues pese a las declaraciones retóricas, la supresión de un Departamento puede suponer un aumento del gasto público cuando, como es el caso más frecuente, la supresión se reduce a suprimir el Ministerio y su Gabinete pero se expanden los demás escalones: Secretaría de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, etc. De forma que la suma de las nuevas estructuras supera ampliamente a las que se dice suprimir.

En una postura intermedia entre la petrificación departamental en la Ley y la deslegalización total de la materia se sitúa la Ley 3/1982, de 25 de marzo, de Cataluña (art. 79), en la que después de establecer que una Ley fijará las Consejerías o Departamentos en que se organiza el Gobierno, señala que el Gobierno, con el objetivo de economía del gasto público o de mejorar la eficacia de los servicios, podrá agrupar, dividir o suprimir los Departamentos.

Finalmente, las Leyes 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Xunta y su presidente de Galicia, y la 7/1981, de 30 de junio, del Go-



bierno vasco, como sus nombres indican, se refieren al funcionamiento del Gobierno, y pese a que esta última, en su exposición de motivos, anuncia que la Ley establece las líneas maestras de la estructura de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, la realidad es que la Ley es más un Estatuto del Gobierno y altos cargos que organizadora de una Administración en sus líneas maestras.

Por otra parte, todos los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, con escasa originalidad, incluso externa por cuanto que parecen copia literal unos de otros, prevén la posibilidad de exigir responsabilidad al Gobierno en el área de la Administración a través de los mecanismos parlamentarios típicos de interpelaciones, preguntas, comparencias ante el Parlamento de miembros del Gobierno, Comisiones parlamentarias, etc.

No cabe duda que a través de ellos puede ejercitarse un control eficaz de la actividad de los Gobiernos autonómicos y sobre todo a través del control presupuestario, que corresponde al Parlamento autonómico (art. 49 del EC), al aprobar los presupuestos de los departamentos, organismos y entidades de ella dependientes. Pero este control no tiene como fin específico el control de la potestad organizatoria de la CA e incide sobre ella de forma oblicua.

Serían precisos, por tanto, otros mecanismos de control parlamentario más concretos y específicos, como la aprobación por el legislativo del programa de actuación particular para cada organismo, elaboración de directrices, examen de memorias que permitan efectuar un requerimiento, etc.

Los Defensores del Pueblo autonómicos también tienen entre sus funciones de vigilancia de las respectivas Administraciones la del correcto ejercicio de la potestad organizatoria. Esta tarea se acomoda, por lo demás, perfectamente a su carácter de comisionado parlamentario (art. 54 de la Constitución), ya que es en los Parlamentos autonómicos fundamentalmente donde habrá de residenciarse la responsabilidad política por el ejercicio de la potestad organizatoria, cuestión que ya hemos enfatizado como una de las características que imponen la «marca» de esta potestad.

Como conclusión, puede establecerse que se nota la falta de controles internos y específicos de la potestad organizatoria, siendo el control en exceso de índole formal, cuya eficacia es limitada. Se aprecia además una ausencia absoluta de controles internos, es de-

cir, organismos que incrustados en la propia organización tengan por función específica el control de la organización. La necesidad de estos organismos es evidente pese a sus limitaciones, principalmente la falta de independencia para actuar, ya que poseen el conocimiento de los problemas que sólo la inmediatez a los mismos proporciona.

#### NOTA BIBLIOGRAFICA

Para la elaboración del presente artículo, además de los trabajos citados en las páginas correspondientes, en concreto se han consultado los siguientes:

ALVAREZ RICO: *La inflación orgánica en la Administración pública española*, núm. 81 de esta REVISTA.

— *Consideraciones en torno a los principios de organización en la nueva Constitución española*, núm. 89 de esta REVISTA.

ARGULLOL MURGADAS: *Organización administrativa de las CCAA*, «Documentación Administrativa», núm. 182.

CHEVALLIER: *La participation dans l'Administration française*, «Revue d'Administration Publique», núm. 37, 39 (1976).

GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica en la legislación del Estado*, Madrid, 1983.

MALTA MABILENE: «Sous la direction de WALINE», *Essai sur la notion de pouvoir hiérarchique*, Paris, 1961.

MOBERG: *Reforme et efficacité de l'action administrative*, «Revue Française d'Administration Publique», núm. 5, pp. 27-33.

MOUZELIS: *Organización y burocracia*, Barcelona, 1974.

MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las CCAA*, II, 1984.

SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980.

— *El principio de participación en la Constitución española*, mayo-agosto 1979.