

CAPÍTULO IV

DIEZ (HIPÓ)TESIS SOBRE (EL DÉFICIT DE) LAS CAPACIDADES EJECUTIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Sector Público/Catedrático de Universidad acreditado

«Los gobiernos tienen que contrarrestar la pérdida, por parte de las organizaciones públicas, de la capacidad para dirigir su propio dominio. La falta de inversión en las competencias internas ha provocado una pérdida de memoria institucional y una dependencia de las empresas de consultoría (...) Las burocracias ágiles requieren empleados públicos (de carrera) muy capaces y motivados».

(Mariana Mazzucato, *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, 2021: 134-135)

I. INTRODUCCIÓN

Esta contribución pretende plantear una serie de (hipó)tesis sobre el estado actual de las capacidades ejecutivas de las Comunidades Autónomas tras un largo proceso de varias décadas de desarrollo territorial (que en el tramo final de la legislatura 2023/2027 alcanzará casi cincuenta años desde la primera conformación de los entes preautonómicos y las primeras transferencias de servicios), al efecto de poder calibrar en qué medida esas estructuras gubernamentales autonómicas construidas durante ese largo período, con una clara vocación de ejecución o prestación de servicios, están cumpliendo cabalmente con ese papel o, por el contrario, se advierten síntomas de desfundamiento e, inclusive, de *deconstrucción* de lo que era hasta fechas recientes un sistema administrativo en proceso de formación.

El hecho de que se hable en estas páginas de *hipótesis* se debe, principalmente, a que este no es un trabajo que se base en datos empíricos, salvo en algunas de sus líneas, sino que la metodología en la que se asientan las ideas fuerza que a continuación se exponen tienen como presupuesto la *observación* de una realidad institucional que ha acompañado a nuestra vida profesional, tanto en el plano funcional o directivo como desde la perspectiva académico universitaria y, finalmente, a través del trabajo profesional de consultoría en el sector público, extendiéndose todas esas miradas desde 1980 hasta la actualidad (esto es, 2023). En todo ese largo período de tiempo, de casi cuarenta y cinco años, las estructuras gubernamentales y administrativas de las Comunidades Autónomas y sus subsistemas de dirección y función pública, así como sus competencias y capacidades de gestión, han formado parte sustantiva de nuestra actividad profesional o académica.

Desde esa perspectiva temporal y objetiva, nos hemos acercado a ensayar la identificación de esas líneas fuerza que se conforman como (hipó)tesis de trabajo sobre el proceso y estado actual de las capacidades ejecutivas o administrativas de las Comunidades Autónomas, siendo conscientes que las realidades gubernamentales y competenciales son muy distintas entre ellas, en la medida en que la cada situación administrativa ofrece puntos de singularidad y notables diferencias en función del objeto de análisis que se tome como referencia. Resulta obvio, por tanto, que poco o nada que ver tiene una Comunidad Autónoma como es La Rioja (la menor en tamaño y población) con la situación existente en Andalucía o Cataluña, pues estas últimas realidades autonómicas son las más pobladas y territorialmente también mucho más extensas, así como exponencialmente mucho más complejas de gobernar o administrar, que la anterior. Sin embargo, se sorprenderá el lector cuando en estas líneas se pongan de relieve trazos comunes, más acentuados de lo que se pueda pensar, entre Comunidades Autónomas, mucho más acusados en su similitud entre aquellas Comunidades que son pluriprovinciales y aquellas otras uniprovinciales. El legado institucional común entre las realidades autonómicas, a pesar de sus innegables diferencias, es mucho más acentuado de lo que en una primera impresión pudiera resultar.

No interesa al objeto de este trabajo acotar el concepto de capacidades ejecutivas o administrativas, que ha sido atentamente estudiado por la doctrina de la Ciencia Política o por enfoques de carácter económico o de gestión pública. Solo interesa destacar que unas bajas capacidades administrativas conducen derechamente a una peor prestación de bienes y servicios públicos y a un resultado deficiente de la legitimación de la Administración Pública ante la ciudadanía. Los déficits de capacitación administrativa en el sector público dan como resultado peores gobiernos o mucho más costosos en sus políticas, al descansar buena parte de las mismas en una externalización de

servicios con las correspondientes capturas de lo público por lo privado. La cita que abre este artículo lo explica perfectamente. A mayor abundamiento, la construcción de instituciones sólidas (ODS 16 de la Agenda 2030) es materialmente impensable sin unas capacidades ejecutivas efectivas.

En todo caso, como se expuso en su momento (Ares Castro-Conde, 2022: 53), si bien la Comisión Europea ha ido definiendo los contornos de lo que cabe entender por capacidades administrativas, al hilo sobre todo de la gestión de fondos europeos estructurales o de inversión en el período 2014-2020, lo cierto es que aún aparecen muchas dudas a la hora de fijar sus contornos conceptuales. Por lo que aquí interesa, las capacidades administrativas nos conducen derechamente hacia la mejora de las estructuras organizativas, los procesos y la gestión de personas en las organizaciones, y, al fin y a la postre, al fortalecimiento de la calidad institucional en línea con la construcción de instituciones sólidas. Una débil configuración de las capacidades ejecutivas del sector público autonómico puede conducir derechamente a la deslegitimación de estos niveles de gobierno ante la ciudadanía, por una clara erosión de la confianza en la prestación de los servicios públicos.

Este trabajo tiene, además, un enfoque un tanto singular, pues si bien se prevale de conocimientos y aportaciones de la Ciencia Política, de la Economía, de la gestión pública y del Derecho Público, su planteamiento dominante es institucional, pues al fin y a la postre persigue poner frente al espejo a las Administraciones autonómicas para que de una vez por todas sean capaces de romper el molde de las soluciones tradicionales o convencionales, y puedan abordar, así, procesos de transformación institucional que impliquen la mejora constante de los servicios públicos que prestan tales Comunidades Autónomas. Para alcanzar ese objetivo se plantean las siguientes (hipó)tesis de trabajo.

II. HIPÓTESIS PRIMERA: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SON NIVELES DE GOBIERNO TERRITORIAL CON VOCACIÓN PREDOMINANTEMENTE EJECUTIVA

Las competencias legislativas, aun siendo reconocidas en muchos ámbitos, tienen un recorrido menor, ya sea por la configuración expansiva de lo básico, por la entrada en acción de los títulos horizontales o transversales (artículo 149.1.1, 1.13 y 1.14 de la Constitución) o ya sea por razones más pro-saicas, como pueden ser economías de escala o de mercado interior. Ciertamente, la expansión de lo básico es un elemento clásico del estrechamiento configurador del poder legislativo autonómico; pero a ello se añade la presencia, como se ha dicho, de los títulos transversales del Estado y de su reiterado uso (recientemente, por ejemplo, en la Ley de vivienda: Ley 12/2023, de 24

de mayo, por el derecho a la vivienda) o, en fin, la amplia ocupación del espacio normativo que en innumerables ámbitos ha llevado a cabo el Derecho de la Unión Europea.

Cabía plantearse inicialmente si el modelo territorial español diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía se encuadraba en las categorías clásicas del federalismo dual o del federalismo de ejecución. Tempranamente, la doctrina más autorizada enmarcó el modelo dentro del federalismo de ejecución (García de Enterría, 1983). Sin embargo, teniendo como tenía elementos importantes procedentes de ese modelo de federalismo centroeuropeo, las diferencias eran ostensibles, tanto por el sistema de reparto de competencias (o de poder político) como especialmente por el déficit de los mecanismos de integración territorial en el Estado (desdibujado papel del Senado, ausencia clamorosa del principio de lealtad institucional o de los principios de cooperación y colaboración en la Constitución, por mucho que el Tribunal Constitucional se apresurara a sancionar que eran principios consustancialmente inherentes al modelo territorial español, etc.).

Aun así, lo que era obvio tras los primeros pasos del Estado autonómico es que el poder ejecutivo territorial y, por consiguientes, las Administraciones autonómicas iban a jugar un protagonismo cada vez mayor en la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Una vez avanzado el desarrollo del Estado autonómico, tras los titubeos iniciales, y su generalización en lo que a servicios públicos respecta, quedaba claro que, una vez concretados los trasposos de servicios y funciones, la mayor parte de las competencias ejecutivas residiría a partir de entonces en las Comunidades Autónomas por expresa decisión constitucional y estatutaria. El Estado retendrá, así, por decisión constitucional solo las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, inmigración, defensa, aduanas, hacienda (salvo País Vasco y Navarra), fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (con matices en los casos vasco, catalán y navarro), sanidad exterior y productos farmacéuticos (ejecución compartida), gestión de cuencas hidrográficas, puertos y aeropuertos de interés general, y algunas cuestiones puntuales más. Ciertamente, la expansión de lo básico y de los títulos transversales amplió el radio de acción ejecutiva estatal, pero sin grandes efectos sobre la estructura administrativa y territorial ni del empleo público. El Estado tiene, por tanto, una presencia capitidisminuida en el territorio, hasta el punto de ser una instancia irrelevante en algunas Comunidades Autónomas en las que el proceso de descentralización de autogobierno ha sido más intenso (País Vasco, Cataluña y Navarra, principalmente) y, sobre todo, en aquellos casos en los que la Hacienda estatal es adjetiva (comunidades «forales»).

Esa vocación predominantemente ejecutiva de las Comunidades Autónomas aconseja, por tanto, que estos niveles de gobierno dispongan de estructuras organizativas, procesos y personas, así como con sistemas de información, configurados con altas dosis de profesionalización, imparcialidad y efectividad, así como integridad y transparencia, lo cual no es así aún en la mayor parte de los casos. Como hace más de doscientos años expresó ese oráculo de la Ciencia Política que fue El Federalista, no puede haber buen gobierno donde no hay buena Administración. Las palabras escritas por Hamilton en su día fueron premonitorias: «La verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia para producir una buena Administración» (LVIII). En el caso de las Administraciones autonómicas no hay ninguna excepción a esa regla.

III. HIPÓTESIS SEGUNDA: EL ESTADO AUTONÓMICO SE HA CONSTRUIDO DE ESPALDAS A LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN, CUYOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN SON MUY ENDEBLES Y, EN ALGUNOS CASOS, INEXISTENTES

Un federalismo de ejecución sin mecanismos consistentes de cooperación y de colaboración, así como sin instrumentos de integración efectiva, conduce derechamente a un modelo de reinos de taifas y de presunta autosuficiencia administrativa, que no es tal. El déficit constitucional en este punto es evidente; pero mucho más lo es el déficit de cultura institucional de lo que implica actuar los poderes públicos territoriales en un ámbito integrado de un Estado. Las tendencias cantonalistas, siempre seculares en nuestro caso, aparecen una y otra vez.

El Senado, tal como se ha expuesto, no funciona como cámara de representación territorial. Su papel institucional, en su configuración actual, es irrelevante. Las propuestas de reforma, algunas muy elaboradas, cayeron pronto en saco roto. Los mecanismos de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas tienen déficits de trazado constitucional (convenios) y, en todo caso, resultan prácticamente inaplicados. La tradicional doctrina del Derecho Constitucional viene advirtiendo de estos déficit desde hace más de treinta años, sin que se hayan introducido ninguna reforma más allá de la creación formal de la Conferencia de Presidentes (con funcionamiento irregular y marcado por la coyuntura; por ejemplo, en pandemia) o las Conferencias Sectoriales, lugares institucionales de reparto de fondos presupuestarios, que adoptan un enfoque divisional/departamental sin ninguna visión transversal (por ejemplo, en la gestión de fondos europeos, con las gabelas que ello comporta).

La pandemia, en efecto, puso de relieve todos estos déficits, solo atenuados por un funcionamiento continuo de la Conferencia de Presidentes, pero con escasos efectos prácticos, y el papel que jugó el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Sanidad, cuya configuración funcional se asemeja más a una estructura confederal (al disponer del Ministerio de Sanidad de unas competencias en buena medida residuales). Pero, al margen de estos instrumentos cooperativos, muy pocos más funcionan efectivamente. Por necesidades del guion (recursos financieros) el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene su relevancia. Pero se pretende imponer en el marco de las reivindicaciones políticas territoriales una bilateralidad, que tiene justificación constitucional en los casos del Concierto y Convenio económico, pero mucho menos consistente en otros. En el resto de los ámbitos sectoriales la cooperación es deficiente, por no decir nula o inexistente en no pocos casos.

No hay en realidad un federalismo de ejecución sino una suerte de federalismo ejecutivo fragmentado en un mosaico de Administraciones autárquicas sin apenas reglas comunes de funcionamiento, con estructuras gubernamentales y administrativas configuradas aisladamente, cuyo único punto de conexión con el Estado es una normativa básica que se despliega sobre aspectos formales o de funcionamiento, pero no como capacidades administrativas homologables, que no las hay. Cada espacio ejecutivo diseña su propio sistema administrativo y subsistema, aunque el legado de la Administración del Estado y el isomorfismo institucional se ha impuesto en la práctica.

IV. HIPÓTESIS TERCERA: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FUNCIONAN COMO COMPARTIMENTOS ESTANCOS O ESTRUCTURAS TERRITORIALES AISLADAS, PRESUNTAMENTE AUTOSUFICIENTES Y SIN APENAS INTERCOMUNICACIÓN ENTRE ELLAS.

Corolario de lo anterior es que las Comunidades Autónomas funcionan, en buena medida, como entidades autárquicas o pretendidamente autosuficientes. Son, por tanto, compartimentos estancos que no desarrollan apenas mecanismos de cooperación horizontal más allá de los contactos informales entre líderes autonómicos o titulares de las consejerías. Las estructuras directivas y funcionariales están, por lo común, incomunicadas y aisladas en su propio microcosmos político y organizativo.

Está aún pendiente el trabajo en red entre los distintos niveles de gobierno autonómicos, aunque algo se ha explorado de modo informal y, asimismo, en algunos foros institucionales de intercambio de experiencias o buenas prácticas. Algunos foros interautonómicos se han constituido recientemente, por necesi-

dades objetivas del contexto. También las jornadas o eventos formativos o académicos son un punto de conocimiento informal de lo que se está haciendo en otros ámbitos territoriales. Pero, al fin y a la postre, los sistemas administrativos están impregnados de un funcionamiento autárquico, que es una falsa manifestación de que se trata de espacios pretendidamente soberanos en el ejercicio de sus competencias y funciones, pero realmente con unas capacidades internas muy limitadas, que hasta cierto punto desprecian las sinergias que se producen por la suma institucional, y que denotan falta de efectividad ya sea por razones obvias de economías de escala o por imposibilidad de desarrollar sistemas de alta función pública con visiones transversales y comparadas. El traslado mimético de soluciones institucionales y organizativas es la regla, la innovación singular la absoluta excepción.

Los entornos institucionales autonómicos se configuran, tal como se decía, como una suerte de microcosmos políticos y, asimismo, funcionariales, que pretendidamente se autoabastecen de conocimiento interno, generalmente muy escaso y poco consistente. Sus yacimientos de talento interno son muy limitados, geográficamente y en términos de población. Tampoco un sistema universitario muy fragmentado y con un fuerte peso endogámico ayuda nada a crear valor añadido en lo que a capacidades administrativas respecta. Los sistemas selectivos y formativos son, asimismo, autárquicos, sin pasarelas de ningún tipo. El modelo de escuelas de formación adoptado por las Comunidades Autónomas es propio de mediados del siglo XX, absolutamente obsoleto y sin capacidad real de adaptación, y se ha impuesto en la generalidad del territorio, trasladando el sistema INAP a pequeña escala, con todas las limitaciones que ese diseño institucional arrastra en nuestros días. Así, han proliferado por doquier las escuelas o institutos de Administración pública cuyo valor añadido para la transformación del sistema administrativo y del subsistema de función pública es prácticamente inexistente. Todos hacen las mismas cosas, pero aisladamente. Apenas hay iniciativas conjuntas o intercambio de herramientas de gestión o formación común concertada para mejorar las economías de escala. Los foros horizontales existentes son de intercambio de experiencias, no de ejecución. Que tales entidades de formación no hayan sido capaces de crear programas de especialización comunes, revistas compartidas o espacios de formación directiva, también generalizados, todo ello demuestra esa concepción cerrada que se ha impuesto en el modelo institucional imperante.

V. HIPÓTESIS CUARTA: LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HAN SEGUIDO EL PATRÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN UNA FUERTE TENDENCIA DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

Las Administraciones autonómicas se construyen, tal como se ha expuesto, a partir de los mimbres de los iniciales trasposos de servicios de la Administración (periférica) del Estado. Pero en su diseño institucional, las estructuras de gobierno autonómico —siguiendo el esquema de la forma de gobierno parlamentaria— se asientan en la figura de la Presidencia y de los Consejeros. Se cambia así la denominación de Ministerios (cuya categoría se concentra en manos del poder gubernativo central) y se establece un cambio meramente semántico en la denominación. Pero eso es puro ilusionismo formal, pues el modelo gubernativo estructural es el propio de los departamentos o lo que también se conoce como estructuras divisionales, que, sin perjuicio de la dirección de la presidencia, se configuran como unidades orgánicas departamentales aisladas entre sí y sin otro punto de conexión que el propio vértice organizativo, circunstancia que se agrava notablemente en los sistemas de gobiernos de coalición en los que los costes de transacción se multiplican y, por lo común, las actuaciones ineficaces en el ámbito de la gestión de las políticas públicas pueden estar a la orden del día.

Ese modelo divisional/departamental, teniendo como fuente de inspiración la estructura gubernamental y administrativa central, se ha trasladado a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, sin que en este ámbito la innovación organizativa o la búsqueda de modelos alternativos haya tenido eco alguno. Las leyes de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas, con algunos cambios meramente semánticos o de denominaciones, son una reiteración constante de lo concretado por el nivel central de gobierno o copia literal de lo que otros niveles de gobierno autonómicos han llevado a cabo. Su análisis comparativo es sencillamente decepcionante. El molde es el mismo, con cambios puntuales.

Las Administraciones públicas autonómicas, además, han trasladado de forma acrítica a sus ecosistemas político-administrativos la disfuncional figura de los altos cargos tal como fue pergeñada en la Administración del Estado, sobre la que convendrá detenerse en su momento, como vía privilegiada para la entrada libre de la política en las estructuras directivas o de alta Administración de las organizaciones autonómicas.

En realidad, se puede hablar perfectamente de un fuerte isomorfismo material entre la tradicional (y avejentada) Administración del Estado y las «nuevas» Administraciones autonómicas que se constituyeron a partir de los años ochenta

del siglo pasado. El hecho cierto de que las Comunidades Autónomas dispusieran todas ellas de competencias exclusivas en materia de organización y funcionamiento de sus propias instituciones de gobierno, de nada sirvió. Ninguna Administración autonómica se apartó del legado material que la Administración del Estado había venido ejerciendo, trasladando incluso (especialmente, en las comunidades pluriprovinciales) el disfuncional modelo de Administración periférica, inspirado en pautas del viejo centralismo de raíz francesa, mal comprendido y peor aplicado por estos pagos. La Administración periférica de las Comunidades Autónomas, desoyendo las iniciales propuestas de los expertos (1981), se configuró sobre pautas de isomorfismo propias de la Administración del Estado, con muy ligeras variantes.

El desfase actual de este modelo departamental/divisional se advierte con claridad en que tal modelo tradicional no sabe dar respuesta a desafíos transversales que cada vez son más frecuentes en el quehacer político-administrativo. La conformación de espacios institucionales de coordinación entre ministerios, consejerías o centros directivos ofrece, asimismo, un formato agotado, que tiene unos costes de transacción y una ineffectividad muy elevada, que se incrementa conforme las estructuras departamentales o divisionales estén multiplicadas, cuarteando, así, las políticas públicas en función de intereses políticos, partidistas o incluso personales.

La pretendida creación de unidades administrativas provisionales para la gestión de los fondos europeos extraordinarios (vinculados al plan de recuperación, transformación y resiliencia), no ha añadido valor organizativo transversal alguno, pues el molde departamental —siguiendo el equivocado modelo de Gobernanza de la Administración General del Estado— se ha impuesto, arruinando las potencialidades transversales que un sistema de gestión integral de fondos europeos recomendaba. Tan solo alguna Comunidad Autónoma, si bien de forma tímida, ha incorporado la gobernanza por proyectos (Extremadura, a través de la Ley 4/2022, de racionalización y simplificación administrativa). Pero, las innovaciones organizativas o estructurales son, en realidad, prácticamente inexistentes en los niveles de gobierno autonómicos. Tales estructuras gubernamentales y administrativas se caracterizan por la estanqueidad y la parálisis transformadora. Se ha impuesto, por emplear un término muy gráfico (Douthaut, 2021), la esclerosis. También proliferan los formatos estructurales heredados, cuyas notas distintivas en muchos casos ofrecen rasgos propios de estructuras de más de doscientos años. Ya Balzac, en su obra *Los empleados*, situada en la Francia de la Restauración en 1823, nos hablaba de la imposibilidad de reformar la organización ministerial, de la simplificación o de las jefaturas de servicio, sección y negociado. Dos siglos después seguimos inmersos en el mismo lenguaje y con las mismas hipotecas.

VI. HIPÓTESIS QUINTA: LAS ESTRUCTURAS DE LA ALTA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL Y EMPRESARIAL/FUNDACIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HAN REPRODUCIDO, ASIMISMO, LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO ESTATAL MATRIZ

Si la configuración de las Administraciones generales y periféricas de las Comunidades Autónomas han seguido el patrón propio del isomorfismos institucional de la Administración del Estado, la configuración del sector público autonómico, sea institucional, empresarial o fundacional, no le ha ido a la zaga en la gradual conformación de un sector público hiperbólico, al menos en algunas Comunidades Autónomas, sin duda las de mayor tamaño; pero que, en general, se ha reproducido con mayor o menor intensidad en lo que afecta a la inmensa mayoría de los niveles de gobierno autonómicos.

Una vez más, con cambios de denominación formal en algunos casos (por ejemplo, en Andalucía, Cataluña o el País Vasco), las Comunidades Autónomas se han dedicado a trasladar de forma mimética las soluciones organizativas e institucionales de conformación del sector público estatal a sus propias realidades territoriales. En algunas Comunidades Autónomas las dimensiones del sector público (por ejemplo, en número de empleados o de presupuesto gestionado) son sencillamente exageradas, lo que ha obligado en algunos casos a la adopción de medidas de racionalización que, por lo común, se han quedado en meros brindis al sol.

La multiplicación de tales entidades instrumentales tenía inicialmente el objetivo de huir del Derecho Administrativo, de sus pretendidas rigideces y, en fin, dotar a esas entidades de mayor flexibilidad en la gestión de bienes y servicios públicos. Tales entidades del sector público hay que diferenciarlas entre aquellas que están sujetas al Derecho Público y aquellas otras que se rigen por el Derecho privado. Los controles financieros y de contratación pública, a impulso de las exigencias derivadas de la normativa propia de la Unión Europea, han ido incrementándose con el paso del tiempo, también para ese tipo de entidades, antes exentas. Aun así, disponer de entidades instrumentales, ya sea por las menores exigencias formales interventoras o por las flexibles normas aplicables a la selección de empleados públicos o, en fin, ya sea porque en muchos casos se configuran como medio propio de la Administración matriz en materia de contratación pública, es una decisión organizativa e institucional de la que ningún nivel de gobierno quiere prescindir. También, hay que decirlo, son espacios institucionales en los que se practica el clientelismo político extensivo, sobre todo en sus órganos directivos.

Esa huida, siquiera sea relativa, del Derecho Administrativo aún sigue vigente, a pesar de que la reforma laboral empeorara las condiciones normativas en materia de empleo temporal, pero además, tal como se acaba de señalar, la configuración de ese amplio espacio institucional de entidades instrumentales que conforman el mayor o menor sector público autonómico, permite igualmente disponer de innumerables puestos de máxima responsabilidad ejecutiva o integrar consejos de administración, con perfiles procedentes de las filas de militantes, adheridos o personas afines al partido o partidos que conformen el gobierno autonómico o tengan la titularidad de la consejería a la que tales entidades están adscritas.

Por consiguiente, este sector público autonómico es desde sus inicios una fuente de reparto de prebendas políticas entre los partidos gobernantes, sin que haya conseguido alterar ese *statu quo* mediante una profesionalización de sus estructuras de gobierno y administración que ninguna fuerza política se ha preocupado lo más mínimo en promover. Bien es cierto que algunos tímidos intentos se han esbozado, pero hasta la fecha no se ha dado ningún paso firme en esa línea, por lo que el modelo de conformación de las estructuras de gobierno y directivas de las entidades del sector público autonómico sigue estando marcado por un sistema de colonización partidista propia de un Estado clientelar. Lejos quedan iniciativas tales como la portuguesa donde el nombramiento de los directivos de las empresas públicas requiere una evaluación pública previa por parte de la CRESAP (Comisión de Reclutamiento y Selección de la Administración Pública), en su condición de órgano independiente.

Ni que decir tiene que, a pesar de lo que en algún momento digan las leyes, los principios constitucionales de objetividad, imparcialidad y profesionalidad se ven completamente puestos en entredicho en ese sector público autonómico, con especial afectación en el sector público fundacional y empresarial, en donde las reglas normativas y su aplicación práctica son bastante más laxas que en el resto.

VII. HIPÓTESIS SEXTA: LA POLITIZACIÓN DE LA ALTA ADMINISTRACIÓN Y DE LAS ESTRUCTURAS DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMICAS Y EN SU SECTOR PÚBLICO SON UNA CONSTANTE

Sorprende que, frente a los análisis que se hicieron hace varias décadas (Mesa, 2000), la alta administración de las Comunidades Autónomas no haya sido objeto de estudios empíricos en fechas recientes. Es cierto que algunos datos territoriales se pueden extraer de los portales de transparencia (por

ejemplo, en Cataluña¹), pero, por lo común, hay muy pocas certezas y bastantes intuiciones. Aquellas certezas se basan en que el modelo de alta Administración por el que optaron las Comunidades Autónomas desde sus inicios se asentó, partiendo del isomorfismo institucional antes indicado, en la figura de los altos cargos, en el personal de confianza política (personal eventual) y en el mantenimiento y extensión (con muy pocas excepciones) del sistema de libre designación en la alta función pública cuando de proveer cargos de responsabilidad directiva se trata, así como en la utilización de figuras asimiladas a las anteriores en el denso y extenso sector público institucional de las Comunidades Autónomas.

En lo que afecta a las intuiciones, que no son pocas, se basan en la comprobación fáctica y en el conocimiento del terreno político-institucional de quien esto escribe, aunque las concreciones a tales intuiciones requerirían, como se viene reiterando, un análisis empírico, que falta por hacer en cada caso. La primera intuición, que tiene sustrato firme, es que la figura de los altos cargos (cargos políticos de designación en los niveles directivos superiores de las Administraciones autonómicas) prolifera por doquier, aunque es cierto que su número tiene cierta correspondencia (aunque no tanta en algunos casos) con las dimensiones de la Comunidad Autónoma en términos poblacionales o de extensión. Aun así, reproducir el modelo departamental y unos sistemas de alta Administración con estructuras jerárquicas asimiladas (aunque con denominaciones muy distantes) de las que existen en la Administración del Estado, ha sido la norma. Así, por debajo de la figura de los Consejeros cuelgan, en su caso, Viceconsejeros, Secretarios Generales o sectoriales, Secretarios autonómicos, Secretarías Técnicas, Direcciones Generales o figuras asimiladas. Todos ellos son niveles directivos que se encuadran en la evanescente categoría de altos cargos, cuyo nombramiento es (por lo común) enteramente libre y cuyo cese es igualmente libre, a voluntad del Gobierno de turno y a propuesta del Consejero del ramo. Dicho en términos más llanos: nombramientos y ceses políticos.

¹ Según el portal de transparencia de la Generalitat de Cataluña, el número de altos cargos (y personal asimilado) y de personal eventual existente asciende (datos actualizados a 23 de mayo de 2023) aproximadamente a 450 efectivos, 250 de altos cargos y asimilados, mientras que son unos 200 el personal eventual. A todo ello cabe añadir el ingente número de entidades del sector público catalán, cuyo personal de máxima responsabilidad o directivo se aproxima a los 400 efectivos. Ver: <<https://administraciopublica.gencat.cat/ca/funcio-publica/alts-carrecs-i-directius/>>. Probablemente, el caso catalán habría que compararlo con la presencia de altos cargos, personal eventual y cargos directivos de entidades del sector público de Comunidades de población similar, como son Andalucía o Madrid. Pero, intuitivamente, los datos pueden ser también muy elocuentes de procesos de estructuras gubernamentales y administrativas elefantiásicas, sobre todo si se analizan desde la perspectiva del rendimiento institucional.

Ni que decir tiene que este sistema llama, por tanto, a que la confianza política sea el vínculo fundamental que une al designado con su Gobierno y, por consiguiente, la adscripción partidista es, incluso, en buena parte de los casos, premisa inexcusable para la elección de las personas que asumirán tales responsabilidades. No se exige, también por lo común, ningún tipo de perfil o competencias profesionales para la cobertura de tales niveles de responsabilidad (en muchos casos ni siquiera acreditan titulación alguna), con lo cual fácilmente puede acceder a los mismos personas que conocen muy poco o nada el sector o ámbito a dirigir, lo que inevitablemente tendrá consecuencias letales en el rendimiento institucional de tal centro directivo, más aún si ese relevo es consecuencia de un cambio de gobierno viene acompañado de remociones en cadena de los puestos de libre designación de la alta función pública de esa unidad.

En términos meramente estimatorios, se puede afirmar que en el ámbito autonómico existen bastante más de mil altos cargos y figuras asimiladas en sus respectivas Administraciones y en su sector público institucional. Son niveles orgánicos estratégicos que se alinean con la política gubernamental, pero solo temporalmente y con dificultades y desconfianzas hacia la estructura de gestión, generando una concepción dicotómica entre política y administración, sin aquellos puntos de conexión que proporcionaría un tercer espacio directivo profesional muy presente en los sistemas comparados de las democracias avanzadas. Así, por ejemplo, en Cataluña o Andalucía, la estructura de altos cargos y asimilados supera fácilmente los doscientos efectivos, lo que no le aleja en exceso de la estructura de altos cargos de la Administración General del Estado (ahora más inflada en sus dimensiones por la existencia de veintidós ministerios). A ello se unen centenares o miles de cargos de confianza que se encuadran dentro del personal eventual. Y asimismo la existencia de miles (incluso decenas de miles) de puestos de trabajo de libre designación en las estructuras de la alta función pública autonómica. Por ejemplo, Andalucía dispone de casi dos mil y Cataluña se mueve en torno a los mil quinientos, mientras que otras Comunidades Autónomas como Aragón, Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, tienen varios centenares de puestos de trabajo libremente designados y cesados; mientras que el País Vasco presenta una alta politización en sus estructuras de altos cargos, pero dispone de un número reducido de puestos de libre designación, pues los puestos de responsabilidad de la alta función pública se cubren por concurso específico, aunque hoy en día buena parte están cubiertos por personal interino.

Los ensayos normativos que se han llevado a cabo por las Comunidades Autónomas en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público han sido, por lo común, frustrantes en este punto. La pretendida creación de la dirección pública profesional ha resultado más bien una suerte de *performance* normativa

y ejecutiva, ya que, salvo excepciones tasadas, se admite que el procedimiento de provisión de esos puestos es la libre designación, y que, en consecuencia, se pueden cesar a tales personas libremente (en algunos casos, los menos, con algunas restricciones). Ciertamente, en fechas recientes se han aprobado algunos textos legales autonómicos que parecen abrir algo de luz en esta materia (por ejemplo, Andalucía²), pero la fuerte presencia de la discrecionalidad en los nombramientos y la admisión siquiera sea excepcional, del cese discrecional empañan por completo la emergencia de una pretendida (y nunca conseguida) profesionalización del estrato directivo de la función pública. Se puede concluir que, por tanto, donde hay libre nombramiento y cese, es materialmente imposible que se construya una dirección pública profesional.

Este estado de la cuestión afecta directamente a las competencias administrativas o ejecutivas de las Comunidades Autónomas, puesto que una dirección pública *amateur*, unida de forma umbilical a quien ejercer transitoriamente el poder, y, en todo caso, caracterizada por su nota dominante de la confianza política, añade poco o ningún valor a las capacidades directivas institucionales y condena a la estructura de gestión a una posición vicarial, dependiente siempre de los impulsos o frenazos de la propia política y, por tanto, sin dejar que florezcan las competencias profesionales estratégicas, organizativas, de planificación y evaluación, así como de transparencia e integridad, que van encaminadas a reforzar la Gobernanza de tales instituciones. Por consiguiente, desde el punto de vista directivo, que es, sin duda, estratégico, las Comunidades Autónomas disponen de unos déficits institucionales que condicionan el desarrollo de las competencias administrativas, lo que deriva en la concepción muy extendida en la política autonómica de tejer y destejer, en función de las alteraciones gubernamentales. En efecto, los cambios de gobierno suelen imponer agendas en blanco (comenzar de cero), en las que la memoria institucional se vela, y la alta rotación de cargos políticos y directivos por las estructuras de gobierno tiene un marcado efecto de desaliento sobre las estructuras de gestión, amén de quemar la continuidad de las políticas públicas, algunas estratégicas. El sistema muestra su peor rostro cuando se producen cambios de gobierno radicales, tras los cuales el arranque del nuevo equipo gubernamental y directivo se prolonga por varios meses o años, dejando los cuatro años de mandato en poco más de dos efectivos. Las políticas se desfilan y los resultados no llegan. Tan solo gobiernos que prolongan su actividad por dos o más legislaturas pueden conseguir algunos resultados tangibles

² Cuando esto se escribe aún no se ha publicado la Ley de Función Pública de Andalucía en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, pero sí ha sido aprobado por el Parlamento andaluz. En su título II se recoge una regulación detallada de la Dirección Pública Profesional.

con este tan singular sistema hispano de gobernar y dirigir las Comunidades Autónomas. De ahí, al fracaso de las políticas autonómicas solo va un paso.

VIII. HIPÓTESIS SÉPTIMA: LOS SUBSISTEMAS DE PERSONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SON DOMINANTES CUANTITATIVAMENTE EN RELACIÓN CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO

El proceso de descentralización ejecutiva en España ha sido, por tanto, enorme desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías. Lo que implica que un buen número de políticas públicas dependen de esos centros de poder institucional, en correspondencia con las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico. Y ello se ha advertido con enorme fuerza en la propia estructura de personal que presentan los distintos niveles de gobierno. En efecto, aunque esta es una cuestión que hemos desarrollado en otro trabajo (Jiménez Asensio, 2023), por sus inevitables conexiones con las competencias administrativas o ejecutivas autonómicas, se ha de hacer referencia obligada en estos momentos a tales datos.

Las Comunidades Autónomas conforman el grueso del personal al servicio de las Administraciones Públicas: el sector público autonómico, sin sumar el sector público empresarial y fundacional, alcanza la cifra de 1.617.142 empleados públicos, lo que representa un 59,21 por ciento del total. Bien es cierto que una buena parte de esos efectivos corresponden a los sectores de educación y sanidad, que son intensivos en mano de obra y, por lo común, de alta cualificación. Pero contrasta esa cifra con la existente en la Administración General del Estado, que —exceptuando las fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como personal de la Administración de Justicia— el número de personal apenas alcanza los 228.000 efectivos, lo que representa el 8,32 por ciento del total³. Estos datos nos dan una idea de las dimensiones efectivas del Estado central en lo que a efectivos de personal respecta y, por tanto, de las competencias ejecutivas que realmente se ejercen desde las instancias centrales (que, como se ha dicho, se sitúan preferentemente en ámbitos de gestión acotados a la Seguridad Social y del Ingreso Mínimo Vital, la Hacienda Pública y algunas otras áreas de actuación que ya han sido citadas).

El grueso, por tanto, de las competencias ejecutivas se ejercen por las Comunidades Autónomas, de ahí que, para la efectividad de esas políticas

³ Ministerio de Hacienda y Función Pública: *Boletín Estadístico de Personal de las Administraciones Públicas*, enero 2023

públicas, se requiera disponer de estructuras profesionales de alta cualificación sobre todo en el ámbito de ejecución o gestión, pero asimismo de una política de recursos humanos con visión estratégica, por no hablar de estructuras organizativas adaptables y flexibles, así como de procedimientos ágiles.

Sin embargo, el isomorfismo institucional ha empañado también la conformación de las estructuras administrativas y funcionariales en la Administraciones autonómicas. En este punto los condicionamientos son muy superiores a los existentes en el ámbito organizativo, puesto que, en materia de personal, se debe respetar por parte de las Comunidades Autónomas la legislación básica de función pública a la hora de ejercer sus competencias de desarrollo legislativo en esta materia, y, asimismo, la legislación laboral en todo lo que afecte al personal encuadrado en ese régimen jurídico, sin perjuicio de las normas básicas establecidas en el EBEP que les resulten de aplicación directa.

Las Administraciones autonómicas se nutrieron inicialmente de los traspasos de personal de la Administración del Estado que se produjeron cuando las Comunidades Autónomas asumieron las competencias atribuidas por los propios Estatutos de Autonomía. Pero esos traspasos alcanzaron inicialmente solo a parte del personal de la Administración del Estado que prestaba sus servicios en la Administración periférica, sin afectar apenas a los servicios centrales (donde residía la cualificación profesional más elevada de la Administración central), por lo que la construcción de la alta Administración autonómica se tuvo que basar, en buena medida, a través de la configuración de un personal propio *ex novo*. Por tanto, las élites funcionariales de las Administraciones autonómicas se nutrieron, especialmente, de esa cantera propia, para cuyo acceso las reglas siempre fueron menos exigentes que las existentes en la Administración del Estado e, incluso en algunos casos, enormemente laxas. Aunque las retribuciones de esos funcionarios eran (y siguen siendo), por lo común, superiores a las existentes en la Administración del Estado (lo que también sirvió de foco de atracción de talento público estatal hacia la esfera autonómica, aunque de forma tibia, por no existir sistemas de interconexión o de movilidad interadministrativa que vayan más allá de la apertura de las relaciones de puestos de trabajo).

IX. HIPÓTESIS OCTAVA: LOS DÉFICITS DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS OFRECEN UN PUNTO CRÍTICO EN UN PROCESO DE DÉBIL PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA Y DE LA GRADUAL DECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Siendo como son dominantes cuantitativa y porcentualmente los efectivos de las Administraciones autonómicas frente a los del Estado y de la Administración Local, conviene detenerse en estos momentos en cuál es el grado de tecnificación y profesionalización de tales subsistemas de personal para hacer frente a ese cúmulo importante de tareas ejecutivas que les corresponden y de las que, en buena medida, dependen la mejor o peor prestación de los bienes y servicios asignados a esos niveles de gobierno.

Lo que en este trabajo se denomina capacidades administrativas o ejecutivas están muy condicionadas por el mayor o menor grado de profesionalidad, imparcialidad y tecnificación (así como hoy en día también de digitalización) que acredita el personal al servicio de las Administraciones autonómicas y de su sector público. De hecho, las Comunidades Autónomas disponen de Administraciones públicas relativamente jóvenes (con poco más de cuatro décadas de desarrollo), pero desde el punto de vista de sus recursos humanos algunas de ellas, tras ese decurso temporal, tienen paradójicamente en estos momentos plantillas de personal altamente envejecidas, pues la oleada de ingresos se produjo durante la década de los ochenta, por lo que las salidas por jubilaciones ya se están produciendo a lo largo de la tercera década del siglo XXI y se incrementarán en el segundo tramo de ese decenio. Ese envejecimiento de las plantillas plantea un ingente desafío (hasta ahora no encarado correctamente; piénsese en los déficits existentes de personal sanitario), pero asimismo ofrece una ventana de oportunidad para redefinir las competencias profesionales que requerirán las organizaciones públicas en un entorno de revolución tecnológica, desafíos enormes en el ámbito ecológico, una baja natalidad y un envejecimiento gradual de la edad media de la población, lo que exigirá redefinir el radio de acción de servicios esenciales como la educación, sanidad y servicios asistenciales.

Las plantillas de las Administraciones públicas autonómicas disponen asimismo de una baja tecnificación, sobre todo en servicios generales, pues ese déficit se compensa (por necesidades inevitables de titulación para prestar tales actividades) con la presencia de graduados universitarios en los ámbitos educativo y sanitario. La presencia en las Administraciones autonómicas de innumerables puestos de trabajo y dotaciones de personal subalterno, auxiliar administrativo o administrativos, así como puestos de trámite o de tareas rutinarias o con bajas exigencias cognitivas, complican sobremanera el futuro

de tales plantillas, ante el avance imparable de la automatización y de la Inteligencia Artificial, que asumirán a corto medio plazo parte de esas tareas y vaciarán funcionalmente muchos puestos de trabajo o emplazará a la amortización de dotaciones. Además, esa revolución tecnológica, altamente disruptiva, incidirá sobre unas plantillas envejecidas, con dificultades inherentes de adaptación a entornos digitales exigentes.

El inevitable relevo generacional en el ámbito autonómico debe partir, por tanto, de esas bases fácticas, requiriendo una planificación estratégica de recursos humanos, que en estos momentos apenas se practica en el sector público autonómico o, mejor dicho, llevando a cabo lo que se ha denominado como gestión planificada de vacantes (Gorriti, 2020), que suponga una adaptación ordenada de las necesidades de plantilla del sector público en un entorno de transformación y cambio muy acelerado. La reflexión anterior exige, principalmente, reforzar los perfiles técnico-profesionales del sector público autonómico, especialmente los de carácter tecnológico, un aspecto que se encuentra prácticamente abandonado en las estrategias inmediatas autonómicas de recursos humanos, donde apenas si se ofertan plazas con tales perfiles (a diferencia de la Administración General del Estado), lo que comporta una mayor dependencia (casi absoluta) de las prestaciones externalizadas que realizan las empresas tecnológicas y, por tanto, la captura de tales organizaciones públicas autonómicas por parte del sector privado.

A ese déficit de capacidad tecnológica se le suma la falta de talento interno para desarrollar algunas políticas estratégicas de diseño institucional, puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, así como la gestión extraordinaria de los fondos europeos, que en no pocas Comunidades Autónomas se está reconociendo explícitamente que se carece de recursos internos cualificados para tal empeño y se acude, así, a los grandes despachos o grandes consultoras para el desarrollo y ejecución de tareas de concepción y planificación que deben ser propias de los funcionarios cualificados. Esta tendencia a la externalización, cada vez más intensa en el sector público autonómico, se materializa no solo en el ámbito tecnológico, sino también cuando se trata de desarrollar instrumentos estratégicos o incluso cuando se debe proceder a elaborar borradores de anteproyectos de ley o de disposiciones reglamentarias de carácter general. Las grandes consultoras admiten ya que el sector público es o comienza a ser su principal cliente, lo cual es una manifestación obvia de ese déficit de capacidades, que habitualmente tampoco suplen unas estructuras empresariales de gestión muy alejadas de comprender el ecosistema institucional público y sus valores, así como con déficits también notables de tales capacidades expertas en lo público. Es más, se ha llegado a externalizar la gestión de determinadas fases de procesos

selectivos con las implicaciones que ello comporta en el ámbito del ejercicio de potestades públicas (Ramió, 2023).

En realidad, las Administraciones autonómicas han venido desarrollando cabalmente sus competencias durante las tres primeras décadas de su existencia, momento en el cual la estabilidad funcional y los retos del entorno eran cualitativamente menores a los actuales; pero tras la crisis financiera de 2008, el desarrollo de la digitalización, los desafíos medioambientales y de cambio climático, así como un largo etcétera, las disfunciones del subsistema de personal para atender ese nuevo ciclo se hicieron cada vez más evidentes e intensas.

El modelo burocrático funcional existente condicionado por un marco normativo que apenas ha evolucionado (en cierta medida ha «involucionado») y con fuerte impronta endogámica (que regula la función pública o el empleo público con una mirada exclusivamente interior o como una cuestión meramente interna sin implicaciones reales sobre el funcionamiento institucional ni con la propia democracia), así como su configuración vicarial de una política cada vez más expansiva en sus dominios, ha ido conformando un subsistema de personal autonómico gradualmente muy debilitado, proceso al que ha contribuido también un dominio sindical con una defensa corporativa cerrada de los niveles medios y bajos de las Administraciones autonómicas, sin apenas dejar espacio alguno a la innovación o transformación. En realidad, la exagerada presencia de la política, la alta sindicalización y corporativización de las estructuras, así como la incomprensión del poder judicial a la hora de resolver los nudos administrativos, terminan hipotecando las estructuras organizativas del sistema administrativo y cerrando a cal y canto las reformas (nunca emprendidas) o los (imposibles) procesos de adaptación. La estanqueidad, como se decía, es la nota.

Por si todo ello no fuera suficiente, al carecer la mayor parte de los subsistemas de personal autonómicos de una política estratégica de recursos humanos y de previsión de efectivos, déficit de herramientas que acrecientan su cada vez mayor debilidad institucional, en los últimos años (lo que se ha manifestado en algunas Administraciones autonómicas que han estado durante más de dos décadas sin aprobar ofertas de empleo público para la Administración General) se han ido acumulando bolsas ingentes de personal interino que, de conformidad con la discutible Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, han venido desempeñando tareas en muchos casos de primer nivel profesional ejecutadas por personas que apenas habían acreditado conocimientos específicos para tales desempeños. Como consecuencia de ese proceso de aplantillamiento generalizado por medio de un concurso (de méritos) en el que el

peso determinante son los años de servicios prestados (antigüedad) o un concurso-oposición (mediante pruebas selectivas blandas o nominales, puesto que el factor dirimente volverá a ser el tiempo de servicios prestados), las Administraciones autonómicas cubrirán en los próximos años por esos procedimientos excepcionales y expeditivos en torno al 35/40 por ciento de sus plazas hoy en día ocupadas por personal interino, lo que implica que, por lo que afecta aproximadamente a más de quinientas mil plazas de tales niveles autonómicos y de su sector público institucional, no se exigirán capacidades técnicas o profesionales prácticamente de ningún tipo para acceder al ejercicio de tales responsabilidades.

El proceso de desprofesionalización de la función pública y la sangría enorme de capacidades administrativas que ello comporta, pasarán una larga y extensa factura a las Administraciones autonómicas, que se prolongará durante varias décadas, donde cabe intuir que los estándares de imparcialidad y profesionalización del empleo público caerán en picado. Téngase en cuenta que, además, estamos hablando de que, en términos generales, será un tercio del empleo público autonómico el que se establezca por esta vía excepcional, y cuyas capacidades profesionales y técnicas serán muy limitadas, salvo que se subsanen con aprendizaje intensivo o programas de formación exigentes, lo que conducirá derechamente a un imparable debilitamiento de las capacidades administrativas de esas organizaciones, más intensas y letales en aquellas Comunidades Autónomas en las que el porcentaje de interinidad es muy elevado en los niveles técnicos (hay alguna Comunidad Autónoma en la que el personal interino del subgrupo de clasificación A1, en lo que afecta a Administración general, supera con creces el 50 por ciento del total de la plantilla). No obstante, la estabilización de decenas de miles de personal instrumental (subalternos, auxiliares y administrativos) también provocará un bloqueo de las plantillas en puestos de trabajo y dotaciones que se verán afectados por la pérdida de buena parte de sus tareas y funciones como consecuencia de la revolución tecnológica en los próximos cinco o diez años (sobre todas estas cuestiones: Jiménez Asensio, 2023).

X. HIPÓTESIS NOVENA: LAS ESTRECHAS CONEXIONES ENTRE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS O EJECUTIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CALIDAD INSTITUCIONAL

Es obvio que hay una estrecha conexión entre calidad institucional y desarrollo de las capacidades ejecutivas o administrativas de los distintos niveles de gobierno. Tampoco cabe orillar, como se ha escrito, que el desarrollo eco-

nómico pende en buena medida de la calidad del sistema institucional (Alcalá Agulló/Jiménez Sánchez, 2018). La solidez de las instituciones es presupuesto inexcusable de un buen gobierno y de una correcta prestación de los servicios públicos, pero para alcanzar tales metas resulta asimismo necesario que las Administraciones autonómicas dispongan de las adecuadas capacidades administrativas y ejecutivas.

Si tomamos como referencia, en su edición de 2021, el prestigioso Índice sobre Calidad de los Gobiernos subnacionales en los países de la Unión Europea que elabora —con el apoyo de la Comisión Europea— el Instituto de Calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo⁴, podremos observar que las Comunidades Autónomas españolas ofrecían un cuadro dispar en lo que a índices de satisfacción sobre prestación de servicios, imparcialidad y corrupción respecta. Pero nueve de ellas superaban los estándares medios europeos (tres más que en la edición de 2017), en lo que a calidad de los servicios públicos respecta, lo que, al ser un índice de percepción, denota que al menos la ciudadanía valora razonablemente esas prestaciones públicas autonómicas. Sin embargo, la situación pandémica ha podido deteriorar algunas de esas percepciones (la encuesta fue hecha, principalmente, en 2020), por ejemplo, en el caso sanitario y en la (cada vez más deficiente) atención a la ciudadanía por parte de unas Administraciones públicas mal digitalizadas y que orillan los innumerables colectivos afectados por la exclusión o brecha digital.

Lo sorprendente de los resultados de este índice se observa en varias cuestiones. La primera es que las Comunidades Autónomas que tienen un régimen de financiación especial (salvo el caso de Canarias), en cuanto que disponen de mayor poder de gasto (lo cual no quiere decir que necesariamente sean más eficientes) salen con mejores valoraciones en cuanto a prestación de servicios, aunque La Rioja se intercala entre el País Vasco (primera) y Navarra (tercera). La segunda idea es que las Comunidades Autónomas de menor tamaño, especialmente las uniprovinciales, obtienen mejores rendimientos institucionales. La tercera es que, como contrapunto, las Comunidades Autónomas de mayor tamaño poblacional, obtienen peores resultados en la percepción de la prestación de los servicios públicos, con los casos extremos de Cataluña (última posición), Andalucía (penúltima) o Madrid (número trece). Todo ello nos sitúa frente a una hipótesis de trabajo: conforme las Comunidades Autónomas son más grandes territorialmente o más numerosas en población, sus respectivas Administraciones públicas tienden a configurarse como mastodontes organi-

⁴ N. CHARRON y V. LAPUENTE (2021): *Sub-national Quality of Government in EU Member States*, University of Gothenburg.

zativos poco gobernables y, por tanto, ofrecen con mayor facilidad déficits notables de capacidad administrativa o ejecutiva a la hora de prestar servicios.

No cabe duda de que, según este índice de percepción, la mayor calidad institucional territorial se sitúa en las Comunidades del norte de España y valle del Ebro, con algún avance en la última edición en Comunidades mediterráneas tales como Valencia y Baleares, tras un período previo de corrupción sistémica. En unos casos parece obvio que, en lo que a prestación de servicios respecta, la mayor capacidad financiera (País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) ofrece, en principio, mejores rendimientos en bruto (número de servicios o cantidad de subvenciones; aunque ya hay voces críticas autorizadas que alertan de la insostenibilidad del sistema si no se adoptan medidas paliativas⁵), mientras que en otros cabe intuir que el valor añadido radica en la mejor gestión o en disponer de un tamaño en el que las ineficiencias se pueden paliar más fácilmente. Donde las CCAA obtienen los peores datos, comparativamente con otras regiones de la Unión Europea, es en el ámbito de lucha contra la corrupción, un indicador muy fiable de integridad y buen gobierno. En este caso, tan solo siete Comunidades Autónomas superan los umbrales medios europeos, como son País Vasco, La Rioja, Navarra, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears.

En todo caso, habrá que esperar a los resultados del próximo índice (2024) para advertir si realmente ese déficit de capacidades ejecutivas o administrativas que se advierte intuitivamente en buena parte de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, tiene su plasmación estadística en cómo realmente perciben los ciudadanos la prestación de sus servicios públicos, que están limitados —en lo que a competencias autonómicas respecta— solo a los de sanidad, educación y seguridad (este último aspecto solo competencia de algunas Comunidades Autónomas, tales como País Vasco, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra).

En cualquier caso, no se trata de magnificar estos datos, sino aprender de ellos. La contribución a la mejora de la calidad institucional por parte de este Índice del citado Instituto de la Universidad de Gotemburgo es sin duda importante. Ahora que estamos inmersos en la recuperación económica, debe quedar claro que —como señala el Informe de la Universidad de Gotemburgo— la calidad del gobierno es un concepto multidimensional que se manifiesta fehacientemente en aquellos casos en que existen niveles elevados de imparcialidad (objetividad) y, asimismo, de calidad de los servicios públi-

⁵ Sobre la situación del gasto público en el País Vasco y su afectación a la economía, ver: Foro Zedarrriak, *Diagnóstico Económico y Social. Necesitamos un nuevo renacimiento para conquistar el futuro que nos viene*, abril 2022.

cos prestados a la ciudadanía, pero todo ello directamente relacionado con una baja corrupción.

XI. HIPÓTESIS DÉCIMA: ¿FRACASO DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO O SÍNTOMAS CRÓNICOS DE UNA INSTITUCIONALIDAD ENQUISTADA?

El proceso de construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías desde el punto de vista gubernamental y administrativo puede verse, próximas ya las cinco décadas tras sus inicios, como un proceso de deconstrucción gradual de la Administración del Estado y del propio Estado en sí, que en buena medida, en el tema que nos ocupa, ha pasado a convertirse en una estructura burocrático-administrativa escuálida, con escasas capacidades de concepción y debilidades en la expresión de sus tareas de cohesión, integración y coordinación, cuyo vacío territorial ha sido ocupado por un mosaico de Administraciones autonómicas como entidades organizativas incomunicadas y con escasas capacidades ejecutivas, más allá de las propias de prestación básica, con mayor o menor acierto, de los bienes y servicios públicos que tienen atribuidos como competencias propias o compartidas.

La vieja, ineficiente y probablemente costosa Administración del Estado en un sistema centralista, no ha sido sustituida por estructuras gubernamentales y administrativas de nuevo cuño que hayan hecho de la agilidad y efectividad su norma de funcionamiento, sino por réplicas o repeticiones anodinas, pero con una escala mucho menor y con capacidades institucionales y administrativas muy endeblas (unas veces por razones de escala y otras por estructuras elefantiásicas), que, amén de costosas en términos de eficacia, eficiencia y economía, muestran un elevado grado de politización y, por consiguiente, de debilitamiento de los principios de objetividad, imparcialidad y profesionalización de las estructuras político-administrativas.

Frente a la reacción de algunas democracias avanzadas ante la incesante externalización propia de la Nueva Gestión Pública, reforzando sus sistemas de mérito y profesionalización de la alta función pública, en una suerte de retorno fortalecido al modelo weberiano, en España las Comunidades Autónomas han optado desde sus inicios, y agudizado con el paso del tiempo, por una politización elevada de sus niveles de responsabilidad directiva y de alta administración, en los que las pautas de libre nombramiento o nombramiento discrecional y libre cese en función de la confianza política es la pauta dominante en esas estructuras gubernamentales o administrativas de corte autonómico. La imagen que tiene la Unión Europea o la propia OCDE de la politización de la alta Administración en España no se puede obtener, como ya se

ha dicho, del análisis de la escuálida Administración General del Estado, sino que exige ampliar su foco a las potentes estructuras gubernamentales-administrativas y de su sector público de las Comunidades Autónomas.

Además, esas estructuras político-administrativas autonómicas han estado teñidas en sus inicios y en determinados nombramientos de personal interino o en la contratación de laborales temporales, por prácticas de clientelismo, que si bien se redujeron tras los inicios del Estado autonómico, aparecieron con fuerza en los últimos años en determinados territorios. En todo caso, el enorme volumen de personal interino, desproporcionado a todas luces, es un termómetro implacable del mal estado que ofrecen las capacidades administrativas en unas estructuras de poder territorial que pueden pagar un costoso y largo peaje por unos procesos masivos de estabilización mal diseñados y peor conducidos.

Tras una larga fase de construcción de las Administraciones públicas autonómicas que se prolongó durante casi tres décadas, con sus luces y sus sombras; si bien con resultados en general aceptables por la mejora de los servicios públicos y su proximidad a la ciudadanía, en los últimos años se advierten síntomas preocupantes de deconstrucción del sistema gubernamental-administrativo autonómico cada vez más politizado, con menores estándares de exigencia profesional para su acceso a la función pública, lo que puede comportar riesgos evidentes de afectación a la imparcialidad e integridad de las instituciones autonómicas y, por lo que aquí importa, de peores estándares de capacidades administrativas, que solo un golpe radical de timón puede intentar enderezar. Está mucho en juego.

En verdad, no se trata tanto de disponer de más competencias o más autogobierno, sino de ejercerlo cabalmente y con un rendimiento institucional que vaya en beneficio de la propia ciudadanía. El autogobierno no es para mimetizar ni para replicar lo que otros hacen, sino para ejercerlo con vocación innovadora y de transformación, adaptado a las necesidades del territorio y sus personas. Las actuales Comunidades Autónomas tienen muchas competencias, por más que demanden más algunos territorios, aunque se haya de deslindar mejor su ejercicio y reforzar los mecanismos de cooperación. Lo que es mucho más discutible es que ese volumen real de competencias sea gestionado adecuadamente por las comunidades autónomas y estas dispongan, por tanto, de las capacidades administrativas necesarias para que tales niveles de gobierno ganen una legitimación que en los últimos años parecen estar perdiendo.

REFERENCIAS

- ALCALÁ AGULLÓ, F. y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (2018). *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, BBVA, Madrid.
- ARES CASTRO-CONDE, C. (2022). «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión en la UE», *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva época, 29: 52-71.
- CHARRON, N. y LAPUENTE, V. (2021). *Sub-national Quality of Government in EU Member States*, University of Gothenburg.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Cívitas, Madrid.
- GORRITI BOINTIGUI, M. (2021). «Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI», en Ramió Matas, C. (coord.), *Administración digital e innovación pública* (pp. 297-337), INAP.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS (1981). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1993). *Las competencias autonómicas de la legislación del Estado*, Cívitas, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2023). «La institución de función pública en España (1978-2023). Estado de la cuestión y desafíos», en Rastrollo Suárez, J. J. (coord.), *Profesionalización e innovación en la función pública en América Latina y Europa*, INAP, Madrid (pendiente de edición: Semestre Europeo 2023).
- MAZZUCATO, M. (2021). *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- MESA DEL OLMO, A. (2000). *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*, Siglo XXI, Madrid.
- RAMIÓ, C. (2023). «La complejidad de las oposiciones. Reflexiones vinculadas a la Generalitat de Cataluña», *Blog EsPublico*, 31 de mayo de 2023. <<https://www.administracionpublica.com/la-complejidad-de-las-oposiciones-reflexiones-vinculadas-a-la-generalitat-de-cataluna/>>.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018). *Las Administraciones españolas*, Tecnos, Madrid.

