

INFORME¹

La reforma de la administración periférica de la Junta de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

La lectura del Decreto 342/2012, de 31 de julio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía *por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía* no deja de suscitar cierta perplejidad. La norma es absolutamente previsible en su justificación. Es difícil, en efecto, imaginar en el contexto actual una norma, sobre todo de organización, que se pretenda justificar en motivaciones ajenas a la racionalización, la profesionalización, la eficiencia, etc. Pero cuando se profundiza en la lectura, no necesariamente mucho, comienza a experimentarse extrañas sensaciones. No pretendo la descalificación de un texto que, como mas adelante expondré, tiene indudables aspectos positivos, pero que también los tiene criticables.

Un primer cargo que se puede formular es que se regulen dos modelos de organización periférica, uno de los cuales directamente está llamado a no utilizarse pues obviamente son incompatibles. Solo cabe adoptar uno de ellos. Parece como si el ejecutivo sintiera la necesidad de dejarnos claro que conoce modelos diversos y esa erudición que naturalmente enriquece un manual, aparece, cuanto menos, superflua en una disposición normativa. ¿Que ha pretendido el Gobierno de Andalucía con esta extraña maniobra? El modelo que se regula para no utilizarse es el tradicional de estos años de práctica en nuestra Comunidad Autónoma. Para dejarlo de lado ha habido que modificar la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LADA), operación realizada por el Decreto-ley 2/2012, de 19 de junio, dando así aplicación en determinados aspectos de organización territorial, al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de mayo de 2012 que aprobó el Plan Económico-Financiero de reequilibrio 2012-2014 de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Mientras no aparezcan mas claras las motivaciones del ejecutivo

¹ Esta Sección se ha sido redactado bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

andaluz no cabe pensar sino en un extraño caso de nostalgia administrativa que lleva a dedicar el capítulo tercero del decreto que comentamos a unas inexistentes delegaciones provinciales de las consejerías. Parece como si el Gobierno de Andalucía al modificar la Ley 9/2007 no las tuviera todas consigo en cuanto a prescindir de una administración periférica caduca, cara e ineficaz, cuyo posible mayor mérito era el mimetismo estatalista, deriva en que la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas se embarcaron con fruición al dar sus primeros pasos organizativos. En el fondo Andalucía hizo lo mismo, aunque preciso es reconocer que con particular intensidad obviando, por la vía de los hechos, la literalidad del antiguo estatuto de autonomía que acogía un modelo diferente. El que ahora se abandona, pero sin dejarlo, queda relegado en aras de la famosa racionalidad, profesionalidad y obviamente eficacia y eficiencia. No deja de ser una lástima que esto no se hiciera mucho antes y no es tranquilizadora la nostalgia que parece envolver su mantenimiento en el papel. Cuando se progresa en la lectura del decreto se observa una utilidad de la técnica utilizada, como explicaré mas adelante, consistente en servirse del modelo antiguo como derecho supletorio de las lagunas del moderno. La técnica es buena una vez que se ha adoptado el criterio del mantenimiento de lo antiguo, pero no me parece aceptable como justificación.

II. EL CONTENIDO DE LA REFORMA

La reforma tiene por objeto determinar la organización territorial provincial de la administración autonómica. Al parecer en una doble dirección, a decir del art. 1 del decreto, ordenando las funciones y competencias y la figura de las personas titulares de los órganos directivos, así como las unidades administrativas que se les adscriban. Obviamente nada se puede objetar a este objetivo, si no fuera la obsesiva utilización del término persona adjunto a la palabra titular. De momento, es una batalla perdida en aras de un prejuicio dogmático que desfigura el idioma e incurre en incorrecciones técnicas, como es la de atribuir a las personas de los titulares de los órganos funciones o competencias que son propias de los mismos órganos en las que aquéllas se integran como un elemento mas -desde luego, el mas excelente - con independencia de cual sea su sexo. En este orden de cosas, difícilmente se puede ir mas allá de la afirmación del art. 3 de nuestro decreto, para el que las personas titulares de las delegaciones del gobierno de la Junta de Andalucía son los máximos órganos directivos de la administración periférica de la Junta. Seguramente estamos ante una imprecisión terminológica y se quiere decir que esas personas desempeñan o ejercen tales órganos. Con todo el respeto hacia los principios de igualdad entre las personas con independencia de su sexo que pretende observarse y aun-

que comprendo que las técnicas formales están por debajo de aquéllos, creo que su puede buscar la manera de respetarlos sin menoscabar la calidad técnica de una norma.

La reforma parte, como no podía ser de otra manera, de la plena aceptación de una administración autonómica ramificada y burocratizada, extendida por todo el territorio de la Comunidad Autónoma, cuyo centro de gravedad en cada provincia lo constituyen las delegaciones del gobierno de la Junta de Andalucía, desde su creación en 1996, culminando de esa manera el mimetismo con la administración del Estado iniciado naturalmente mucho antes. El eje de la reforma lo constituye la aparentemente novedosa figura de las delegaciones territoriales que como alternativa a las delegaciones provinciales tradicionales se posibilitan tras la reforma de la ley de Administración por el Decreto-ley 2/2012 a que me he referido antes. De esta manera se adopta por decreto la posibilidad que ofrece la nueva redacción del art. 35.1 de la LADA. El resultado, perfectamente correcto desde una perspectiva jurídica, es que el modelo que la ley prevé como excepcional o, al menos eventual –en su caso-, sustituye al que parece constituir el modelo ordinario, del que no se sabe muy bien por que no se ha querido prescindir, pues no parece que haya obstáculo alguno para que la LADA fuera modificada de forma que acogiera de modo más directo el modelo que se pretendía seguir y después se sigue en el decreto de que trato.

En definitiva la reforma se cifra en la sustitución de las delegaciones provinciales por las delegaciones territoriales que, a tenor de la disposición adicional cuarta del decreto, serán de carácter provincial pues se establece que en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma se crean las delegaciones territoriales que junto con la delegación del gobierno integran la nueva administración periférica.

La diferencia fundamental entre las delegaciones provinciales y las nuevas delegaciones territoriales, también provinciales, como se ha visto, se desprende de la comparación de los artículos 10 (de las delegaciones provinciales de las consejerías) y el 15 (de las delegaciones territoriales de la Junta de Andalucía) Se observa así como aquéllas se integran en la estructura orgánica de las consejerías y estas no, en coherencia con el resultado práctico a obtener que no ha sido otro que el de refundir en algunas delegaciones territoriales (dos de las cinco que se crean en cada provincia) los servicios periféricos que en el pasado correspondían a otras delegaciones provinciales. De esta forma dos delegaciones territoriales desarrollan las competencias de dos consejerías. Las otras tres debido al importante volumen competencial, en palabras de la motivación del decreto, solo desarrollarán las competencias de una consejería, identificándo-

se, al menos conceptualmente con las antiguas delegaciones provinciales. Esta genérica exención de las delegaciones territoriales respecto de las consejerías fuerza a la norma a establecer los correspondientes criterios de adscripción para determinar su incardinación jerárquica en la estructura general de la administración autonómica. Aunque menores en número, dos de las cinco delegaciones territoriales, las que desarrollan las competencias periféricas de más de una consejería puede considerarse como las genuinas delegaciones territoriales. De esta manera, el decreto establece una serie de reglas generales, aunque solo son aplicables a la minoría.

Así el art. 15. 2 del decreto dispone que las delegaciones territoriales de la Junta de Andalucía dependerán orgánicamente de la consejería que, por decreto del consejo de gobierno se establezca, y funcionalmente de la consejería o consejerías competentes por razón de la materia cuyos servicios periféricos tengan asignados. Se sigue así el mismo criterio que el art. 7 utiliza para el caso de las delegaciones del gobierno. Como la mayoría de las delegaciones territoriales reflejan el contenido de una sola consejería (tres de las cinco), este criterio, solo se aplica a las dos que agrupan las competencias periféricas de dos de ellas. En la mayoría de los casos (tres de cinco)s no hay, por tanto, diferencia apreciable entre las delegaciones territoriales nuevas y las antiguas delegaciones provinciales. Esta sustancial identidad permite al art. 21 del decreto remitirse al artículo 40 de la LADA para regular la estructura se estas delegaciones. Este dato es interesante a la hora de valorar la magnitud de la reforma. Y otorga una cierta funcionalidad al mantenimiento del modelo antiguo, que, de esta manera adquiere la condición de derecho común frente al segundo, al que suple en los supuestos de insuficiencia, como ya anuncié.

La regla que se viene considerando, se concreta en la determinación del órgano competente para resolver los recursos de alzada que dicten los delegados territoriales. Dicha competencia corresponderá al consejero que tuviera atribuida las competencias funcionales al respecto –tanto si son hombres como mujeres en cualquiera de los dos niveles, territorial o central, es decir, en vía de gestión y de recurso- pues a estos efectos el sexo es irrelevante, cosa que sabemos todos y podría haber evitados la cansina repetición de la palabra persona que puebla por completo el texto, reiterando obviedades, pues sin ser persona no se puede ser titular de órganos-. El consejo de gobierno, consciente de la dificultad que la aplicación de este criterio puede suponer, atribuye directamente la competencia para conocer del recurso de alzada, si se refiere a materias propias del servicio de gestión de recursos comunes, a la consejería a que esté adscrita orgánicamente la delegación territorial.

De modo similar ocurre con el nombramiento del titular de la delegación territorial (sorprendentemente el art. 16 no antepone la palabra persona, pero sabemos que se aplica tanto al caso en que se desee nombrar a un hombre como a una mujer, aunque no se haya indicado expresamente) que será nombrado y separado por el consejo de gobierno a propuesta del consejero competente en materia de presidencia, cuando la delegación asuma las competencias de más de una consejería, o del titular de la consejería correspondiente si solo asume las de una de ellas.

La reforma se completa con la creación de dos figuras organizativas de carácter relativamente novedoso una, la secretaría general provincial, y la oficina de la vicepresidencia o de las vicepresidencias que podrá existir en cada delegación del gobierno, ésta si constituye una auténtica novedad.

La motivación del decreto celebra a la secretaria general provincial que califica de máximo órgano técnico sectorial de cada consejería en la provincia, como expresión de la racionalización económica, administrativa y del servicio público. Se regula en el art. 22 otorgándole la consideración de órgano periférico de aquellos a que se refiere el art. 16. 4 de la LADA, es decir, dentro del conjunto de órganos dependientes de los órganos dependientes y, por tanto, no superiores.

Esta consideración de la secretarías generales provinciales tiene una doble consecuencia; de un lado, supone la recuperación de la delegación provincial en el caso en que ésta hubiera quedado integrada en una delegación territorial o en la delegación del gobierno, a tenor de lo previsto en el art. 22. 2 y, al mismo tiempo una degradación de la misma que no tendrá ya la consideración de órgano directivo. Con la consecuencia de que sus titulares ya no serán altos cargos (art. 17. 2 LADA). Un claro ejemplo de los efectos ahorradores de la medida.

El diseño del nuevo modelo de administración autonómica periférica se completa en la oficina de la vicepresidencia, cuya posibilidad se contempla en el art. 9, sin más detalle que su incardinación en la delegación del gobierno de cada provincia.

Tras el articulado, las disposiciones adicionales, en número de nueve, realizan la aplicación del modelo, estableciendo la estructura orgánica actual de la administración periférica de Andalucía. Cumplen, pues, estas disposiciones el papel del decreto al que reiteradamente se alude en el articulado. Se puede afirmar que el Decreto 342/2012, de 31 de julio contiene propiamente dos

normas, de un lado, el articulado que opera el desarrollo del diseño del nuevo modelo y las disposiciones adicionales en número de nueve, a través del que se le aplica.

Por la disposición adicional primera, la oficina de la vicepresidencia en cada delegación del gobierno deja de ser una posibilidad organizativa para convertirse en un órgano de carácter preceptivo del que se dejan claras dos cosas: le corresponde la representación de la vicepresidencia en la provincia y el carácter de eventual de su titular, eso sí con una categoría nada desdeñable, pues se les asimila a las vocalías asesoras previstas en el apartado 1. a del artículo 3 del Decreto 304/2008, de 20 de mayo, con complemento de destino correspondiente al nivel 30 y complemento específico de 17.739 euros. Es obvio que quiebra aquí el propósito ahorrador.

III. VALORACIÓN DE LA REFORMA

A la hora de valorar la reforma el juicio no puede ser muy diferente del que merece la tónica general del comportamiento de quienes ostentan el poder en Andalucía desde hace treinta años y previsiblemente lo harán durante mucho tiempo más, puesto que es lo que quiere el pueblo andaluz mayoritariamente. Nadie puede negar que en treinta años nuestra comunidad ha progresado. No puede negarse tampoco que estamos ante unas medidas que suponen ahorro respecto de la situación anterior, que sea mucho o poco es difícil valorar simplemente a la vista del decreto analizado, pues como se ha visto, hay medidas claramente ahorrativas, como la propia idea de las delegaciones territoriales, aunque esta medida empieza a devaluarse en el momento en que de las cinco delegaciones territoriales de cada provincia, tres son continuidad de anteriores delegaciones provinciales. Por otro lado, no parece que las delegaciones provinciales desaparezcan por completo, puesto que en el fondo perviven en la figura de las nuevas secretarías generales provinciales, aunque ciertamente parece que vayan a ser más baratas pero, al mismo tiempo, se crean las oficinas de la vicepresidencia de muy difícil justificación y, ciertamente caras. Hay pues vaivenes, pasos en un sentido, en el contrario y en el mismo que había. Supongo que habrá algún ahorro pero el decreto, queda a medio camino de una reforma en profundidad.

En definitiva, creo que se ha perdido la oportunidad de hacer una reforma en profundidad. También es posible que no fuera el momento político, Pues una reforma como la que parece necesaria requiera más tiempo, estudio y ponderación.