

*Juan Luis Paniagua Soto*  
(Editor)

GOBIERNO  
Y ADMINISTRACIÓN  
EN LAS COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA, CANARIAS, CATALUÑA,  
GALICIA Y PAÍS VASCO

  
tecnos

Diseño de cubierta:  
RGV

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	Pág. 9
1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN EUSKADI, por Francisco J. Llera Ramo .....	11
2. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA, por J. Montabes Pereira y F. Olvera Porcel .....	67
3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA, por J. Vilas Nogueira .....	129
4. LA ADMINISTRACIÓN DE UN PRESIDENTE: CATALUÑA 1980-1997, por Xavier Ballart .....	169
5. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, por Juan Hernández Bravo .....	205
6. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, por Rafael Bañón i Martínez y Juan Luis Paniagua Soto .....	265

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© XAVIER BALLART, RAFAEL BAÑÓN I MARTÍNEZ, JUAN HERNÁNDEZ BRAVO,  
J. LLERA RAMO, J. MONTABES PEREIRA, F. OLVERA PORCEL,  
JUAN LUIS PANIAGUA SOTO y J. VILAS NOGUEIRA, 2000  
© EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2000  
Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - 28027 Madrid  
ISBN: 84-309-3498-7  
Depósito Legal: M. 10.055-2000

Printed in Spain. Impreso en España por Anzos, S. L.  
La Zarzuela, 6 - Fuenlabrada (Madrid)

unas realidades u otras, a su vez, han contribuido a reforzar o debilitar el ejercicio del *poder presidencial* en función de una mayor concentración de liderazgos —caso de los bipartidismos— o de un poder más repartido en los supuestos de multipartidismos.

Por el contrario, la homogeneidad estatutaria que encontramos en el plano institucional se contrarresta por esa realidad ya apuntada —y que opera en el plano de la dinámica político-administrativa— y también por el distinto alcance y ritmos con que se han abordado procesos de modernización y cambio en la gestión y en las Administraciones autonómicas. Este aspecto, objeto de tratamiento en cada uno de los capítulos del libro, constituye un campo de atención preferente en la obra y es, quizá, uno de los valores diferenciales del libro como compilación y estudios de caso y, consiguientemente, como instrumento de trabajo para los estudiantes, jóvenes profesores y público interesado en estas materias.

Todos los autores hemos respondido al requerimiento de aproximación a la realidad más dinámica, asumiendo la necesidad de descender en nuestras aportaciones al estudio de los períodos, de las políticas, de los objetivos, de los logros y de las tensiones generadas en el sistema.

El trabajo que presentamos responde al estudio de un período de tiempo de nuestro sistema político —el de su implantación y desarrollo—, de las tensiones propias —connaturales— de un sistema compuesto, de la maduración de los subsistemas políticos de nivel autonómico y de las imbricaciones y relaciones de unos y otros con la Unión Europea.

J.L.P.

Madrid, enero de 2000.

## 1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN EUSKADI

FRANCISCO J. LLERA RAMO  
*Universidad del País Vasco*

SUMARIO: I. EL SISTEMA DE GOBIERNO VASCO EN LAS FUENTES NORMATIVAS.—1. *La homogeneidad constitucional: el parlamentarismo.*—2. *La voluntariedad estatutaria: ambigüedad calculada.*—3. *La ley de gobierno de 1981: la pretensión de un parlamentarismo de primer ministro.*—II. LA PRIMACÍA DEL LEHENDAKARI.—1. *En el seno del gobierno.*—2. *En relación al Parlamento.*—III. EL GOBIERNO VASCO.—1. *Características estructurales.*—2. *El funcionamiento interno.*—3. *Las funciones gubernamentales.*—4. *Los Vicepresidentes.*—5. *Los Consejeros.*—6. *Las Comisiones Delegadas y la Secretaría de la Presidencia.*—IV. LA RELACIÓN ORDINARIA GOBIERNO/PARLAMENTO.—V. SISTEMA DE PARTIDOS Y GOBERNABILIDAD.—1. *Etapas en la gobernabilidad.*—2. *Características y evolución del pluralismo polarizado vasco.*—VI. LA ADMINISTRACIÓN.—1. *La Administración pública de la Comunidad Autónoma.*—A) El régimen jurídico.—a) En la Constitución Española.—b) En el estado de Autonomía del País Vasco.—c) En la ley de Gobierno.—B) La evolución.—a) Las características comunes.—b) Las etapas.—c) La evolución del gasto público y su estructura.—2. *Los cargos de designación política.*—3. *Los recursos humanos: la función pública vasca.*—4. *El proceso de reforma administrativa.*—VII. BIBLIOGRAFÍA.

El presente estudio sobre el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco es una sistematización de las notas introductorias del seminario impartido en el programa de postgrado (Máster en Gestión Pública) del Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid. Se trata, por tanto, de una aproximación a algunos de los elementos de la estructura política y administrativa del País Vasco a partir de una lectura seleccionada de la literatura especializada sobre la materia, a la que no se trata de sustituir.

Comenzaremos con una caracterización del sistema de gobierno del País Vasco en las fuentes normativas, con especial atención a la especificidad foral, deteniéndonos en la figura institucional del Lehendakari. El Gobierno Vasco, en sus características estructurales, su funcionamiento interno, sus funciones y sus componentes, merecen un capítulo más amplio, que se completa con una breve referencia a la relación ordinaria entre Gobierno y Parlamento. La cristalización institucional del País Vasco no se comprende fácilmente sin una referen-

cia a su peculiar sistema de partidos y a los problemas de gobernabilidad que éste plantea, por lo que dedicaremos un capítulo de transición —entre el estudio del Gobierno y el de la Administración— a la dinámica política vasca. La parte más importante de este trabajo la dedicaremos, finalmente, al análisis de la Administración Vasca, su régimen jurídico, su evolución al compás de la construcción institucional y de la gobernabilidad, la evolución del gasto público y su estructura, los cargos de designación política y la función pública vasca, para acabar con la presentación esquemática del actual proceso de reforma administrativa.

## I. EL SISTEMA DE GOBIERNO VASCO EN LAS FUENTES NORMATIVAS

### 1. LA HOMOGENEIDAD CONSTITUCIONAL: EL PARLAMENTARISMO

El artículo 152.1 de la Constitución española (CE) define las principales características del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas (CCAA) de autonomía plena (o del art. 151), así:

1.<sup>a</sup> Un esquema institucional basado en una división dual de poderes: la Asamblea legislativa y el Ejecutivo, en el que existen dos órganos (el Consejo de Gobierno y el Presidente).

2.<sup>a</sup> La Asamblea legislativa con funciones parlamentarias será elegida directamente por los ciudadanos.

3.<sup>a</sup> El Consejo de Gobierno con «funciones ejecutivas y administrativas» es elegido y dirigido por el Presidente.

4.<sup>a</sup> El Presidente, que es «elegido por la Asamblea de entre sus miembros», dirige el Consejo de Gobierno y ostenta una doble representación: la «suprema representación» de la propia Comunidad Autónoma y la «ordinaria del Estado» en la misma.

5.<sup>a</sup> La *relación de confianza* entre el Presidente y la Asamblea define la *responsabilidad política* del Presidente y del Consejo ante la propia Asamblea.

Definida básicamente la forma parlamentaria de gobierno (VANDRELLI, 1982; PENDAS, 1988) por la CE, queda abierta para su desarrollo estatutario posterior la concreción del tipo de parlamentarismo (LÖWENSTEIN, 1979: 89-141).

### 2. LA VOLUNTARIEDAD ESTATUTARIA: AMBIGÜEDAD CALCULADA

El Estatuto de Autonomía (EA) del País Vasco (LO 3/1979, de 18 de diciembre)<sup>1</sup>, de acuerdo con el *principio de voluntariedad* y en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de autoorganización, debía completar los rasgos básicos del modelo parlamentario constitucional. Sin embargo, el desarrollo institucional incorporado al Estatuto de Autonomía (EA) no ha sido especialmente prolijo, limitándose a los contenidos del Título II «De los poderes del País Vasco», que dedica los 16 artículos de sus cinco capítulos a concretar las siguientes características de su sistema parlamentario:

1.<sup>a</sup> El artículo 24.1 reitera los *poderes* del País Vasco, que «se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari».

2.<sup>a</sup> El artículo 24.2 consagra el respeto y mantenimiento de las instituciones de autogobierno foral de los Territorios Históricos, como fuente de legitimidad de los llamados *derechos históricos*<sup>2</sup>, y el artículo 26 define su derecho cuasi confederal a una representación igualitaria en el Parlamento Vasco.

3.<sup>a</sup> En los cuatro artículos del Capítulo I, dedicado al Parlamento, se establece la duración ordinaria de la legislatura en cuatro años (art. 26.4) con períodos de sesiones de un mínimo de ocho meses (art. 27.2), dejando el resto de los extremos a la autonomía legislativa y reglamentaria de la Cámara, a la que se le da especial relevancia en sus funciones de impulso y control de la actividad parlamentaria (art. 25.1), la confianza del Gobierno (art. 31.1) y la responsabilidad política colectiva e individual de los miembros del Consejo de gobierno (art. 32.1).

4.<sup>a</sup> El Capítulo II desarrolla en sus cinco artículos las características principales del Gobierno Vasco y del Presidente o Lehendakari. Así, el artículo 29 define el *principio de colegialidad* del Gobierno Vasco en el ejercicio de sus funciones ejecutivas y administrativas; los artículos 31 y 32, ya citados, la confianza y la responsabilidad políticas; finalmente, el artículo 33 establece el *principio presidencial*, liga-

<sup>1</sup> El llamado «Estatuto de Gernika» se aprueba en Referéndum el 25 de octubre de 1979 y es el primero que promulgan las Cortes Generales, abriendo así el camino de lo que será el Estado de las Autonomías.

<sup>2</sup> Tales derechos históricos (CLAVERO, 1985, y CORCUERA, 1985) se concretan, sobre todo, en la recuperación del Concierto Económico (ALONSO OLEA, 1995) y las instituciones forales por parte de Vizcaya y Guipúzcoa, ya que Álava y Navarra no los habían perdido.

do a la colegiabilidad, según el cual «el Presidente del Gobierno será designado de entre sus miembros por el Parlamento Vasco y nombrado por el Rey» (art. 33.1), y «el Presidente designa y separa los consejeros del Gobierno, dirige su acción, ostentando a la vez la más alta representación del País Vasco y la ordinaria del Estado en este territorio» (art. 33.2).

Aunque el EA no va mucho más allá de la CE, al conformarse casi exclusivamente con reiterar sus principios, dejando abiertas la organización del Gobierno (art. 33.3) o las propias características de la investidura, la confianza o la responsabilidad, entre otras, avanza, sin embargo, con ambigüedad calculada hacia un tipo de *parlamentarismo de primer ministro* (GARCÍA ROCA, 1985: 188), que no comparten algunos autores (GARCÍA HERRERA, 1981: 74 ss.).

### 3. LA LEY DE GOBIERNO DE 1981: LA PRETENSIÓN DE UN PARLAMENTARISMO DE PRIMER MINISTRO

La Ley 7/1981, de 30 de junio, «Ley de Gobierno» (LG), es la clave del desarrollo estatutario en materia de autoorganización y, sobre todo, de mayor concreción del sistema de Gobierno Vasco. Así: la organización del Gobierno, la primacía del Lehendakari y las relaciones entre Gobierno y Parlamento.

Resumiendo con F. J. GARCÍA ROCA (1985: 189 ss.) las principales características del sistema de gobierno vasco derivadas de la LG, éstas serían:

1.<sup>a</sup> La reafirmación obvia del sistema parlamentario constitucional y estatutario.

2.<sup>a</sup> Se trata de un sistema parlamentario «fuertemente racionalizado», que, frente a la uniformidad autonómica, define algunas diferencias significativas: a) la formalización de los procedimientos de responsabilidad política (confianza y censura) no se establece estatutariamente, lo que los hace más modificables; b) el Presidente tiene la potestad de disolver anticipadamente el Parlamento; c) la regulación de una moción de censura individual para los miembros del Gobierno no prevista en ningún otro nivel institucional.

3.<sup>a</sup> Define un parlamentarismo «dualista», en el que la separación de poderes entre Gobierno y Parlamento no merma la exigencia de colaboración institucional.

4.<sup>a</sup> Existe un «fuerte principio de dirección política del Gobierno por el Presidente», que afecta a las propias relaciones Gobierno/Parlamento.

A estas fuentes normativas (CE, EA y LG) habría que añadir el Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) del 11 de febrero de 1983, en el que se concretan aún más las características del sistema de gobierno vasco.

## II. LA PRIMACÍA DEL LEHENDAKARI

El Lehendakari, aunque sin preeminencia jerárquica, es un órgano estatutario, cuyo estatuto orgánico y funcional, sin embargo, ha sido desarrollado en normas de rango inferior (LG y RPV) y, por tanto, más vulnerables al cambio de mayorías. A pesar de todo, las dudas sobre la seguridad jurídica que tal opción normativa planteaba han sido resueltas hasta la fecha por el mantenimiento en la práctica del consenso político-parlamentario sobre el régimen jurídico del Lehendakari, pero es cierto que nada garantiza que esto vaya a seguir siendo así.

El resultado de la doble labor realizada por el Parlamento Vasco en la regulación del régimen jurídico del Lehendakari (la legal de la LG y la reglamentaria del RPV), lejos de ser integrado y coherente, contiene duplicidades, dispersión y contradicciones y problemas de prevalencia normativa en caso de conflicto, como advierte E. LUCAS (1991: 1203).

A pesar de que la primera intención claramente presidencialista del Proyecto de Ley de Gobierno, presentado por el primer gobierno de Garaikoetxea, fue fuertemente criticada por los grupos de la oposición, consiguiendo rebajarla en el trámite parlamentario, el resultado ha sido un reforzamiento de la figura del Lehendakari, llevando a algunos especialistas como M. A. GARCÍA HERRERA (1981: 77 ss.) a considerar que se ha rebasado lo previsto en la letra del EA.

El artículo 1 de la LG comienza indicando que «el Lehendakari ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco», formulación que, aunque pueda parecer retórica, redactada por una mayoría nacionalista, ya denota la voluntad de preeminencia presidencialista y de vincular directamente al Presidente, en una suerte de figura análoga a la Jefatura del Estado, y al Pueblo Vasco (personalización), no distinguiendo entre éste y la Comunidad Autónoma, como institución, y hurtándole al Parlamento electo tal suprema representación. El artículo 7 concreta aún más esta función representativa suprema, atribuyéndole al Lehendakari la representación del País Vasco en sus relaciones con el Estado, las CCAA, los Territorios Históricos o los Ayuntamientos.

La LG dedica el Título I «Del Lehendakari de Euskadi» a su estatuto personal, a su designación y nombramiento, a sus competencias y

facultades y a su suspensión, cese o sustitución en otros tantos capítulos, respectivamente. Haciendo balance de las distintas lecturas realizadas sobre la figura presidencial diseñada en la LG, E. LUCAS (1991: 1215 ss.) entiende que ésta no concibe ni un único tipo de Lehendakari, ni de Gobierno, sino que caben distintas realizaciones prácticas entre los extremos de un presidencialismo fuerte o un *primus inter pares* con una función moderadora y poco activa. Todo va a depender del sistema de partidos y de las características de la gobernabilidad, amén de la personalidad y de las condiciones del liderazgo del propio titular.

La primacía del Lehendakari, como ya se ha indicado, no lo es tanto por una superior posición jerárquica, cuanto por un principio de dirección política derivado de sus atribuciones, así:

#### 1. EN EL SENO DEL GOBIERNO

En el seno del Gobierno y en relación a los miembros de su Consejo:

a) el Lehendakari, como Presidente, «dirige y coordina» (art. 8 LG) al Gobierno como «órgano colegiado» (art. 16);

b) define el «Programa de Gobierno» (art. 8) de acuerdo con los «objetivos políticos generales» que, bajo su dirección, establezca colegiadamente el Gobierno (art. 16);

c) nombra y cesa a sus Consejeros [arts. 8.b), 17, 24.1.d)], designa de entre éstos un Secretario del Gobierno (art. 19), nombrando uno o varios Vicepresidentes y sustituyendo a los miembros del Gobierno en caso de ausencia o enfermedad (art. 8.1), implicando en su cese, automáticamente, el de sus Consejeros (art. 24.1);

d) dicta autónomamente Decretos en su ámbito de competencia (art. 60.2), como: los nombramientos y ceses de los Consejeros, la creación, supresión o reorganización competencial de los Departamentos gubernamentales [art. 8.c)] o la disolución del Parlamento;

e) firma también los Decretos del Gobierno (art. 59.1) junto con los Consejeros proponentes (art. 60.1);

f) dirime los conflictos de competencia entre Departamentos [artículo 8.f)];

g) convoca, fija el orden del día, preside y dirige las deliberaciones del Consejo de Gobierno [art. 8.g) y 20.1] y de sus Comisiones delegadas [arts. 2, 3 y 8.h) y ss.];

h) establece las normas de funcionamiento y de preparación de los acuerdos del Consejo [art. 8.j)];

i) coordina el programa legislativo del Gobierno [art. 8.i)];

j) promueve y coordina la ejecución de los acuerdos del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones delegadas [art. 8.k)];

k) además, las funciones presidenciales de los epígrafes a), b), c), g) y l) del artículo 8 no pueden ser delegadas, salvo las del apartado g) en caso de ausencia o enfermedad (art. 39.1).

#### 2. EN RELACIÓN CON EL PARLAMENTO

En relación al Parlamento y a los vínculos entre Gobierno y Parlamento:

a) la elección del Lehendakari por el Parlamento se hace mediante la confianza explícita previa, tras la exposición de las líneas generales de su programa de gobierno por el aspirante a formar gobierno (art. 5), por lo que se trata de una investidura personalizada y no colegiada, lo que refuerza la primacía de su liderazgo;

b) la disolución del Parlamento es competencia exclusiva [arts. 7.c), 18.g) y 50] e indelegable (art. 39.1) del Lehendakari, previa deliberación no vinculante del Gobierno;

c) el Lehendakari personaliza las solicitudes de información y ayuda dirigidas al Gobierno por el Parlamento [art. 8.d)];

d) el Lehendakari, en nombre del Gobierno, hace la declaración anual de política general ante el Parlamento (art. 43);

e) el Lehendakari es quien plantea y recibe la cuestión de confianza en el Parlamento, previa deliberación no vinculante del Gobierno [arts. 8.e), 18.g), 46 y 48.1], sin que pueda ser delegada tal competencia (art. 39.1);

f) la moción de censura será constructiva y deberá de contar con un candidato alternativo a Lehendakari (arts. 47.1 y 2 y 48.2).

Si a esto añadimos que el estatuto del Lehendakari le confiere una especial dignidad, tanto en su tratamiento y en las condiciones materiales y simbólicas de su representación (arts. 2 y 38), como el régimen de incompatibilidad absoluta (art. 3) o la responsabilidad penal (art. 32 EA), podemos concluir este apartado reafirmando la primacía evidente del Lehendakari en el esquema institucional del País Vasco, análoga, por lo demás, a lo que ocurre en el ámbito estatal español, con la peculiaridad, más o menos simbólica, de la personalización de la suprema representación del Pueblo Vasco por parte del Lehendakari. Si, como ya hemos indicado, algunos autores no comparten tal primacía (GARCÍA HERRERA 1981: 77 ss.) y otros dejan abiertas todas las posibilidades (LUCAS, 1991: 1215), los hay que subrayan la preemi-

nencia que le da el principio de dirección política del Gobierno (GARCÍA ROCA, 1985: 197) y hasta una clara superior posición jerárquica (SAIZ, 1995: 69).

### III. EL GOBIERNO VASCO

A lo anticipado por los enunciados generales del artículo 152 de la CE y los artículos 29 y 30 del EA, el artículo 16 de la LG define el Gobierno Vasco como un «órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco. A tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria»; el artículo 17, a su vez, concreta la composición del Gobierno Vasco como integrado por el Lehendakari y los Consejeros por él designados, de entre los cuales podrá nombrar un Vicepresidente primero y uno o más Vicepresidentes; y el artículo 18 enumera una serie de competencias gubernamentales.

#### I. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES

Desde un punto de vista estructural u organizativo y siguiendo la caracterización realizada por A. SAIZ (1991: 1304 ss.), el Gobierno Vasco es:

1.º *Un órgano estatutario*: por su creación directa por el EA, lo que le dota de:

a) inmediatez y garantiza su existencia y su funcionamiento con independencia de cualquier otra norma;

b) además, su carácter estatutario le hace esencial e imprescindible para el autogobierno y el cumplimiento de los fines institucionales, no pudiendo suprimirse su existencia o alterarse sus perfiles sin una reforma estatutaria o, incluso, constitucional;

c) su participación clave en la dirección política de la CA se concreta en sus funciones de establecer los objetivos políticos generales y dirigir la Administración del País Vasco mediante la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 16 LG);

d) se sitúa en paridad de rango con el resto de los órganos o poderes estatutarios, todos ellos independientes en el ejercicio de sus funciones, pero con vínculos de coordinación y no de subordinación entre ellos;

e) disfruta de autonomía para definir su propio reglamento de funcionamiento interno, así como la organización general del Gobierno, dentro del marco constitucional y estatutario.

2.º *Un órgano complejo*: en cuanto que está integrado por pluralidad de órganos simples o instancias de decisión, el Gobierno Vasco está formado por el Lehendakari, el o los Vicepresidentes (art. 17 LG) y los Consejeros, individualmente, o el Consejo de Gobierno de forma colegiada, todos ellos con competencias específicas.

Así pues, Gobierno y Consejo de Gobierno no son sinónimos desde este punto de vista funcional, pero tampoco lo son desde el punto de vista estructural, en la medida en que pueden existir Consejeros sin cartera o la posibilidad de un Secretario del Gobierno, que, teniendo rango de Consejero, no es miembro del Consejo de Gobierno.

Además, como hemos visto, el Presidente del ejecutivo tiene la facultad no reconocida en ninguna otra CA para dictar los decretos de creación, supresión o reorganización de los Departamentos del Gobierno, lo cual dota de mayor flexibilidad a un órgano que tiene que responder a problemas serios de gobernabilidad, dada la complicada estructura partidista del País Vasco.

Como bien indica M. A. GARCÍA HERRERA, «se puede reconocer a un gobierno monista, en cuanto que el poder se concentra en un órgano, y pluripersonal, en cuanto que su base es un órgano colegiado» (1985: 314).

3.º *Un órgano colegiado*: tal principio constitucional y estatutario de colegialidad se refiere sólo al Consejo de Gobierno y viene matizado funcionalmente por la primacía ya comentada del Lehendakari.

Desde un punto de vista estructural, por tanto, tal colegialidad es clara en cuanto a la composición plural del Consejo y al ejercicio de sus competencias en situación de paridad a través de sus decisiones solidarias, adoptadas por mayoría, así como los requisitos formales de convocatoria y funcionamiento efectivo. Sin embargo, hasta la fecha ninguno de los siete gobiernos habidos ha aprobado su Reglamento interno, tal como prevé la Disposición Final 1.ª de la LG, habiendo estado incluso comprometido en el acuerdo de gobierno del primer gobierno de coalición PNV-PSE de 1987.

4.º *Un órgano homogéneo*: en la medida en que todos sus miembros, incluso si pertenecen a distintos partidos coaligados (hasta cuatro en cuatro de los siete gobiernos), se identifican y se deben al programa de gobierno que ha elaborado el partido o los partidos gobernantes, ha sido expuesto y defendido por el Lehendakari y ha obtenido el apoyo mayoritario de la Cámara.

A pesar de que la definición del «Programa de Gobierno» es competencia del Lehendakari [art. 8.a) LG], que es quien tiene que exponer y defender sus «líneas generales» ante el Parlamento para obtener su confianza (art. 5.2), tal competencia tiene que compatibilizarse con el principio colegial de que es el Consejo de Gobierno el competente para establecer «los objetivos políticos generales» (art. 16).

Con todo, la preeminencia del Lehendakari resulta obvia, ya que es él quien garantiza, en última instancia, la homogeneidad de la orientación política y la coordinación del Gobierno, tanto por su competencia para dirimir conflictos, como para destituir a todo el Gobierno con su propia dimisión o abrir una crisis de Gobierno, remodelándolo mediante el cese y sustitución de cualquiera de sus Consejeros.

5.º *Un órgano responsable políticamente ante el Parlamento:* la moción de censura constructiva (por mayoría absoluta) y la cuestión de confianza (por mayoría simple) reguladas en los artículos 45 a 49 de la LG son los instrumentos para hacer efectiva tal responsabilidad política solidaria del Gobierno ante el Parlamento, consagrada genéricamente en el artículo 152.1 de la CE y en el artículo 32.1 del EA.

Si la instrumentación de la responsabilidad política solidaria del Gobierno mediante la censura o la confianza resulta paralela a lo que sucede a nivel estatal, la peculiaridad vasca reside en la posibilidad de la censura individual de cada uno de los Consejeros o del Vicepresidente primero (art. 49), corrigiendo las tendencias contrapuestas del parlamentarismo contemporáneo, ya sea hacia un reforzamiento de la colegialidad o, por el contrario, del presidencialismo.

6.º *Un órgano diferenciado:* en la medida en que sólo se exige la condición de parlamentario al Lehendakari, pudiendo no serlo el resto de los miembros del Consejo de Gobierno, la cualidad de órgano diferenciado del Parlamento es clara.

## 2. EL FUNCIONAMIENTO INTERNO

De acuerdo con la Capítulo II del Título II de la LG, el funcionamiento del Gobierno, además de regirse por el procedimiento general de los órganos colegiados, se atiene a los siguientes requisitos:

a) la convocatoria de sus reuniones adjunta el orden del día, según las indicaciones del Lehendakari y firmado por el Secretario del Gobierno;

b) las reuniones del Gobierno para su constitución exigen la presencia del Lehendakari o de quien le sustituya y de, al menos, la mitad de sus miembros;

c) un Vicepresidente o Consejero ejercerá las funciones de Secretario del Gobierno, por designación del Lehendakari, levantando acta de las sesiones y los acuerdos que se hayan adoptado;

d) las deliberaciones y los documentos utilizados están sujetos al secreto y al silencio de los miembros del Gobierno;

e) existe la posibilidad de que, previa autorización del Lehendakari, puedan asistir expertos a las reuniones del Consejo de Gobierno.

El procedimiento interno de elaboración de los proyectos de ley y de los decretos que han de ser sometidos a la deliberación y aprobación del Gobierno están regulados en los artículos 55 a 58 de a LG, pero, como ya hemos indicado, sigue sin aprobarse el Reglamento interno del Gobierno, teniendo que suplirse las lagunas normativas de su funcionamiento con la legislación general, las reglamentaciones análogas y, sobre todo, la práctica diaria.

## 3. LAS FUNCIONES GUBERNAMENTALES

En este apartado resumiremos las principales funciones en que se pueden agrupar las competencias del Gobierno Vasco o en las que éste participa:

1.º La iniciativa de reforma del propio EA, remitiendo su propuesta al Parlamento para su tramitación y aprobación, así como la convocatoria del correspondiente Referéndum, por delegación expresa del Gobierno del Estado.

2.º La facultad de interponer, como el resto de las CCAA, recursos de inconstitucionalidad contra «Leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley» (art. 162.1 CE) en la medida en que puedan afectar al autogobierno (art. 32.2 EA), definiendo claramente una función gubernamental de defensa de la inalterabilidad del propio ámbito competencial. Igualmente, la posibilidad de plantear conflictos de competencias hacia el exterior (art. 161.1 CE y arts. 60 y 61 EA) o hacia el interior, sobre todo, con los Territorios Históricos, para lo que ya ha sido regulada y constituida la Comisión Arbitral prevista en el artículo 39 del EA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral del País Vasco.



3.<sup>a</sup> La función de dirección política se concreta en la exposición del Programa de Gobierno por el candidato a Lehendakari en la sesión de investidura, o en las cuestiones de confianza o censura, en la aprobación anual de los Presupuestos Generales de la CA, en la fijación del cupo contemplado en el régimen de Concierto con la Hacienda estatal o la aprobación de las aportaciones anuales de los Territorios Históricos a la CA y, en general, sus iniciativas legislativas.

4.<sup>a</sup> El Gobierno, a través del calendario legislativo emanado de su Programa de Gobierno, es sin duda el actor principal de la iniciativa legislativa, aunque la potestad legislativa sea ejercida por el Parlamento. Como definen los artículos 103, 124 y 125 del RPV, sus proyectos de ley tienen prioridad y el Gobierno tiene un especial papel en los procedimientos de tramitación. Incluso, el Gobierno puede dictar Decretos-leyes por delegación del Parlamento Vasco y con limitaciones muy precisas [arts. 18.b) y 52 LG].

5.<sup>a</sup> Reiterando lo legislado en el artículo 152.1 de la CE y en el artículo 29 del EA, según los cuales el Gobierno Vasco «ostenta las funciones ejecutivas y administrativas», el artículo 16 de la LG subraya el especial papel del Gobierno en la dirección de la Administración, situándolo en el mismo plano que la definición de los objetivos políticos. Su función de creación, dirección y control del aparato administrativo se vincula a la tarea de ejecución política y a la potestad reglamentaria (arts. 59 y 63) de dictar normas generales de rango inferior a la ley, que son necesarias para la consecución de los objetivos políticos planteados por dicha función ejecutiva. El propio artículo 18 de la LG hace un inventario detallado de los contenidos de tales funciones.

#### 4. LOS VICEPRESIDENTES

Esta figura, sin perfiles políticos claros, suele basarse en dos principios básicos: el primero y fundamental, asegurar la sustitución automática del Presidente en los casos de fallecimiento, incapacidad o ausencia; el segundo y más político, el dotar de preeminencia formal en el seno del Gobierno, por delegación del Presidente, a una personalidad política, a un Departamento o a un ámbito de intervención pública de carácter estratégico, sin olvidarse de las particulares circunstancias políticas del reparto de papeles en los gobiernos de coalición.

Siguiendo esta filosofía, el artículo 17 de la LG prevé la existencia de esta figura con las siguientes características: la primera es que se distingue entre el Vicepresidente primero y los demás Vicepresidentes; la segunda, que no son cargos necesarios, sino que su designación depende de la voluntad del Lehendakari en función de la oportunidad

política; la tercera, como ya hemos indicado, que forma parte del Gobierno; la cuarta, que son Consejeros, con cartera o sin ella e, independientemente, de que la Vicepresidencia esté vinculada o no a un Departamento.

Entre los artículos de la LG que hacen referencia a la diferencia entre los dos tipos de Vicepresidentes citaremos el artículo 25, que atribuye las competencias y el rango muy claramente entre ambos; así: por un lado, el Lehendakari puede delegar por Decreto en el Vicepresidente primero las funciones establecidas en los apartados d), responder ante el Parlamento en sus demandas de información y ayuda por parte del Gobierno, f), dirimir los conflictos de competencias entre Departamentos, h), convocar y presidir las comisiones delegadas, i), coordinar el calendario legislativo, j), establecer las normas de funcionamiento interno del Gobierno y k), promover y coordinar la ejecución de los acuerdos del Gobierno y de sus Comisiones, del artículo 8.º de la LG; por otro lado, en el caso de los demás Vicepresidentes, sus funciones y áreas de actuación serán las fijadas *ad hoc* en el Decreto de nombramiento.

#### 5. LOS CONSEJEROS

Las líneas básicas de su figura política vienen trazadas en los artículos 30, 32.1 y 2 y 33.2 del EA, pero será en el Capítulo III (arts. 26 y 27) del Título III de la LG en donde se concreten sus perfiles, destacando con claridad el doble carácter del Consejero como miembro del Gobierno Vasco y titular de un Departamento. La condición de Consejero es indispensable para formar parte del Gobierno Vasco, sea o no titular de una cartera departamental.

Los Consejeros del Gobierno tienen un doble carácter político y administrativo, participando activamente en la definición de la voluntad colegiada del Ejecutivo y contribuyendo con sus iniciativas, informes y propuestas a la adopción de decisiones, mediante Anteproyectos de Ley o Proyectos de Decretos en su ámbito departamental de competencia, el nombramiento y cese de los cargos de confianza y la dirección administrativa de su Departamento de acuerdo con el artículo 26 de la LG.

El carácter político del Consejero como miembro del Gobierno Vasco le dota de gran autonomía, limitada por la circunstancia de que tanto en su designación como en su cese depende del Lehendakari, así como por la debida solidaridad gubernamental, de modo que es responsable de sus propuestas departamentales ante el Gobierno, ante el Parlamento y ante la opinión pública.

El carácter administrativo, por su parte, se deriva de su titularidad departamental, de modo que sus competencias se concretan, según el artículo 26 de la LG, en: 1) la representación, dirección, gestión e inspección de su Departamento; 2) proponer la estructura y organización del mismo; 3) proponer Decretos sobre materias de su competencia; 4) dictar disposiciones administrativas generales y resoluciones en forma de Orden; 5) resolver recursos en vía administrativa y dirimir conflictos de competencias en el seno de su Departamento; 6) proponer los Decretos de nombramiento o cese de los altos cargos; 7) participar en las Comisiones delegadas de las que sea miembro, y 8) proponer para su aprobación por el Gobierno los Proyectos de Ley.

#### 6. LAS COMISIONES DELEGADAS Y LA SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

Vista ya la complejidad básica de la organización del poder ejecutivo (Presidente, Vicepresidente/s y Consejeros), tal organización puede ampliarse mediante la existencia de Comisiones Delegadas, creadas por Decreto, según lo previsto en el artículo 22 de la LG, «para coordinar la elaboración de directrices, programas de política sectorial, examinar asuntos de interés común a varios Departamentos y preparar las reuniones del Gobierno», determinándose en el mismo el Vicepresidente o Consejero que actuará como Presidente por delegación del Lehendakari, los Consejeros o Departamentos integrantes o representados en función de las competencias, áreas o políticas concernidas, las funciones y competencias de la misma, así como el procedimiento para la toma de decisiones.

Así, el Decreto 42/1981, de 17 de marzo, creó la Comisión Delegada para Asuntos Económicos con carácter interno de estudio previo y elaboración de decisiones a elevar al Consejo de Gobierno para su adopción. El Decreto 71/1981, de 10 de julio, creó la Comisión Técnica de Estadística. El Decreto 8/1982, de 7 de enero, creó la Comisión Técnica de Estudio y Seguimiento de las negociaciones con la Comunidad Económica Europea. El Decreto 286/1983, de 5 de diciembre, creó la Comisión Vasca de Coordinación del Transporte de Mercancías Peligrosas. El Decreto 261/1983, de 28 de noviembre, creó la Comisión Interdepartamental de acción contra las drogodependencias. El Decreto 201/1983, de 12 de septiembre, creó la Comisión de Investigación y Estudio de la catástrofe de 26 de agosto de 1983. El Decreto 193/1983, de 19 de septiembre, creó la Comisión para la aplicación de los derechos profesionales y pasivos del personal que prestó servicios a la CAPV. El Decreto 294/1984, de 24 de julio, creó la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Investigación y Desarrollo. El Decreto 278/1985, de 30 de julio, creó la Comisión de Ordenación del Territorio, entre otras.

El Decreto 6/1985, de 27 de enero, creó la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, bajo la dependencia directa del Lehendakari, como órgano de apoyo suyo y aparato administrativo idóneo para el cumplimiento de su responsabilidad de coordinación de la acción de Gobierno, con una estructura mínima formada por el Gabinete del Presidente, la Oficina de Prensa del Gobierno y el Gabinete de Prospección Sociológica. Con posterioridad, el Decreto 28/1987, de 11 de marzo, define las siguientes funciones de la Secretaría de la Presidencia como órgano de asesoría política y técnica del Lehendakari: 1) facilitarle la información política y técnica precisa; 2) asesorarle en las materias en las que se le requiera; 3) realizar cualquier informe, estudio o gestión que le demande; 4) convocar las actividades y planes de actuación de los Departamentos para posibilitar la coordinación gubernamental.

De acuerdo con el Decreto de creación y el de su estructura orgánica (Decreto 306/1987, de 6 de octubre), dependen de la Secretaría, además de las ya citadas, la Oficina del Portavoz del Gobierno, la Secretaría General Técnica de la Presidencia, la Oficina Presupuestaria y las distintas Secretarías dependientes del Lehendakari (como fueron en su día las del II Congreso Mundial Vasco, Política Lingüística o Drogodependencias, entre otras, y hoy son las de Acción Exterior o Emakunde, por citar las más importantes).

#### IV. LA RELACIÓN ORDINARIA GOBIERNO/PARLAMENTO

En los ya casi veinte años de autogobierno no se ha planteado ninguna moción de censura y sólo una vez el Lehendakari ha planteado la cuestión de confianza, habiéndose producido, por el contrario, ocho sesiones de investidura de otros tantos Gobiernos (los dos de Garaiakoetxea, los cinco de Ardanza y el actual de Ibarretxe). Sin embargo, los artículos 43 y 44 de la LG definen lo que aquí consideramos relación ordinaria entre Gobierno y Parlamento: los debates anuales de política general, la información suministrada por el Gobierno al Parlamento y la actividad de control e impulso parlamentario del Gobierno.

En primer lugar, el Ejecutivo está obligado, según el artículo 43, a comparecer anualmente («en el primer Pleno del período ordinario de sesiones») ante el Legislativo para efectuar una «declaración de política general», seguida de debate sin votación, regulado por el artículo 132 del RPV, y que contrasta con la práctica del Congreso de los Diputados y con otras CCAA de votar resoluciones posteriores a estos debates. En todo caso, se trata de un elemento de evaluación y dinamización política importante.

En segundo lugar, el artículo 44 regula la presencia cotidiana de los miembros del Gobierno en el Parlamento para facilitarle información y garantizar su función de control e impulso parlamentario, ya sea por iniciativa de uno o de otro. El propio RPV define los siguientes supuestos: *a)* debates generales sobre la acción política del gobierno, que incluyen votación de propuestas de resolución (art. 133); *b)* respuesta a las interpelaciones (art. 137); *c)* respuesta oral en Pleno (art. 143); *d)* respuesta oral en Comisión (arts. 145 y 146); *e)* debates sobre comunicaciones del Gobierno (art. 165); *f)* creación de Comisiones de investigación o encuesta (art. 45) —sólo tres en los dieciséis años: Lemóniz, Derechos Humanos y Osakidetza—, y *g)* intervención voluntaria de los miembros del Gobierno en las sesiones del Parlamento (art. 61).

En tercer lugar, el Ejecutivo, por un lado, está obligado a «proporcionar al Parlamento la información y ayuda que precise del Gobierno, sus miembros y cualesquiera Autoridades y Funcionarios de la Comunidad Autónoma, responsables de Organismos Autónomos y empresas públicas» (art. 44.3) y, por el otro, el propio gobierno o sus miembros «podrán solicitar que informen ante las Comisiones Parlamentarias los altos cargos y funcionarios de sus Departamentos» (art. 44.4), desarrollados, respectivamente, por los artículos 12.1 y 37 del RPV.

Finalmente, la función de impulso y control de la acción de Gobierno que el artículo 25.1 del EA atribuye al Parlamento Vasco la materializa el propio EA en su artículo 27.4 al decir que «los miembros del Parlamento podrán, tanto en Pleno como en Comisiones, formular ruegos, preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que reglamentariamente se establezcan». El artículo 44.2 de la LG obliga al Gobierno a responder a las mismas. Los mecanismos para hacer efectivos tales preceptos los define el RPV en el caso de las preguntas (arts. 140 a 148) y en el caso de las interpelaciones y mociones (arts. 134 a 139, 147-148, 161 y 163).

## V. SISTEMA DE PARTIDOS Y GOVERNABILIDAD

### I. ETAPAS EN LA GOVERNABILIDAD

Los vascos han sido llamados a las urnas para elegir su Parlamento y su Gobierno Autonómicos en seis ocasiones desde las primeras elecciones regionales del 9 de marzo de 1980<sup>4</sup>, definiéndose con clari-

<sup>4</sup> Salvo la segunda legislatura, que acaba con elecciones anticipadas el 30 de noviembre de 1986, el Parlamento Vasco ha agotado todas sus legislaturas con elecciones el 26 de febrero de 1984, el 28 de octubre de 1990, el 23 de octubre de 1994 y el 25 de octubre de 1998.

dad otros tantos ciclos políticos<sup>5</sup> en función de los cambios en la correlación de fuerzas políticas o de los esquemas de gobernabilidad postelectorales (ver Cuadro I, p. 28).

Las primeras elecciones de 1980 (LLERA, 1981), que ya hemos caracterizado como inaugurales y que, por tanto, resultarían excepcionales, al tiempo que abren un período de institucionalización política, consolidan un ciclo ya iniciado por las elecciones forales del año anterior, por una parte, de realineamiento electoral y, por otra parte, de dominio nacionalista hegemónico por los gobiernos monocolors del PNV.

Las segundas elecciones autonómicas de 1984 (LLERA, 1986), que se pueden caracterizar como de tránsito o normales, se sitúan en un ciclo recién iniciado de realineamiento electoral producido por el ascenso electoral del PSOE y el hundimiento de la UCD desde 1982, que no cuestiona el gobierno monocolor del PNV en la arena autonómica, pero limita su margen de maniobra al firmar en minoría, primero Garaikoetxea y luego Ardanza, un pacto de legislatura con el PSE. Sin embargo, lo más característico de esta legislatura es la crisis del nacionalismo tradicional, la dimisión de Garaikoetxea y su sustitución por Ardanza en la Presidencia del Gobierno al poco de iniciarse, la ruptura del PNV y la aparición de Eusko Alkartasuna (EA) y el consiguiente adelanto electoral a poco más de mitad de legislatura.

Las terceras elecciones de 1986 (LLERA, 1988a) son claramente de realineamiento o, nuevamente, excepcionales, abriendo un ciclo de volatilidad electoral intranacionalista, que, además de darle la mayoría relativa al PSE manteniendo sus apoyos electorales, redistribuye el voto del PNV con su recién nacida escisión (EA) y refuerza las otras dos opciones de la izquierda nacionalista (HB y EE). Esta nueva correlación de fuerzas obliga a plantearse por primera vez la necesidad de gobernar en coalición, optándose, tras meses de negociación y titubeos<sup>6</sup>, por un esquema de gobernabilidad basado en la alianza PNV-PSE, que no tiene mayoría absoluta, no pone en cuestión la preeminencia del PNV (sigue ostentando la Presidencia a pesar de ser el segundo partido) y que tendrá reflejo en todos los niveles insituacionales forales y locales, lo que da lugar a un ciclo político de pactos, en-

<sup>5</sup> Se puede ver una periodización más amplia en F. LLERA (1994: 14 ss.), que tiene un gran paralelismo con la realizada por Montero para España.

<sup>6</sup> Se intentó una coalición a tres bandas PSE-EE-EA, que contaba con mayoría absoluta y calificada como «gobierno de progreso», pero la negativa nacionalista a que el PSE detentara la Presidencia del Gobierno frustró las negociaciones. EA y EE formarían coalición alternativa en la Diputación Foral de Guipúzcoa tras las elecciones locales de 1987.

CUADRO I  
Evolución del sistema de partidos electorales y parlamentarios  
de la Comunidad Autónoma Vasca en las elecciones autonómicas de 1980-1994

	1980		1984		1986		1990		1994		
	(%)	T	(%)	T	(%)	T	(%)	T	(%)	T	
PNV	38,1	25	41,7	32	42,7	17	22,7	28,5	22	29,3	22
HB	16,5	11	18,3	11	14,7	13	17,3	18,3	13	17,3	11
EE	9,8	6	10,0	6	8,0	9	12,0	7,8	6	8,0	—
EA	—	—	—	—	—	13	17,3	11,4	9	12,0	8
PSE-EE	14,2	9	15,0	19	25,3	19	25,3	19,9	16	21,3	12
AP/CP/PP	4,8	2	3,3	7	9,3	2	2,7	8,2	6	8,0	—
UCD/CDS	8,5	6	10,0	—	—	2	2,7	0,7	—	—	—
PCE/IU	4,0	1	1,7	—	—	—	—	1,4	—	—	6
UA	—	—	—	—	—	—	—	1,4	3	4,0	5
	95,9	60	100	98,5	100	98,9	100	97,6	75	100	98,1
											75
											100

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las Juntas Electorales.

tre los que destaca el «acuerdo para la pacificación y normalización» de la llamada Mesa de Ajuria Enea.

Las cuartas elecciones de 1990 (LLERA, 1994: 35 ss.) vuelven a ser de continuidad y, relativamente, normales, con un notable reforzamiento de la posición del PNV, que recupera su primera posición en detrimento del PSE y del resto de las fuerzas nacionalistas, al tiempo que el PP comienza a concentrar el voto del centro-derecha e irrumpe en la arena política Unidad Alavesa (UA). Lo que todo el mundo daba por hecho, y a pesar del reforzamiento de la mayoría del eje PNV-PSE, no fue posible reeditar la coalición anterior, con lo que se intenta un nuevo esquema de alianza a tres bandas, basado en el eje PNV-EE, al que se sumaría un tercer socio, que habría de ser EA, un gobierno de coalición nacionalista que aprovecha la experiencia de la coalición EA-EE en la Diputación Foral de Guipúzcoa. Sin embargo, las tensiones PNV-EA, la crisis interna de EE y el relativo fracaso de la coalición en las elecciones locales y forales de 1991<sup>7</sup> la llevaron a su ruptura con la expulsión de EA del gobierno y la incorporación del PSE al mismo en un nuevo pacto tripartito, en el que la presencia de EE era testimonial y el PNV veía reforzada su preeminencia y centralidad. El año 1992 será el de la ruptura de EE y la convergencia de su sector mayoritario con los socialistas para dar lugar al PSE-EE.

Las quintas elecciones de 1994 vuelven a ser de realineamiento, aunque no tan excepcionales, confirmando las tendencias del ciclo político iniciadas en 1989 y agudizadas a partir de 1993, hacia un realineamiento electoral en España, que en Euskadi se traduce en una mayor fragmentación por la llegada, también aquí, de la oleada de auge de las fuerzas de oposición nacional en España (PP e IU), junto con el desgaste continuado del PSE-EE, al tiempo que UA capitaliza la mayor radicalización antinacionalista en clave foralista o localista alavesa, EE ha desaparecido y el nacionalismo minoritario se desgasta lentamente sin que el PNV mejore sus resultados, a pesar de lo cual refuerza su posición central en la arena política. De nuevo hay que gobernar en coalición, pero ahora se inicia una nueva etapa en la que PNV y EA acuerdan pactar un eje básico al que añadir un tercer socio, que a partir de este momento puede ser tanto el PSE-EE como el PP, llegándose finalmente a una fórmula de coalición, por primera vez, mayoritaria PNV/EA/PSE-EE, en la que el PNV ve reafirmada su hegemonía.

<sup>7</sup> A partir de 1987 las elecciones locales y forales operan como una «segunda vuelta» de las autonómicas, poniendo a prueba la capacidad de la mayoría en el gobierno regional para imponerse en los tres gobiernos forales y en los principales ayuntamientos, ya que la aplicación extensiva y homogénea de la misma fórmula alivia una parte importante de los problemas de gobernabilidad.

## 2. CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DEL PLURALISMO POLARIZADO VASCO

El País Vasco, junto con Navarra, es la única Comunidad Autónoma en la que compiten, con relativo éxito electoral y continuidad, un promedio de siete fuerzas políticas que obtienen representación parlamentaria en la arena autonómica y que, en palabras de Sartori, «cuentan» y son relevantes para una gobernabilidad tan complicada como la vasca. El alto pluralismo político vasco, o pluralismo extremo, desde el comienzo de la transición, al principio por falta de decantación (LLERA, 1985a: 55 ss.) y después por las características de la propia cultura política vasca (LLERA, 1994: 79 ss.), se articula en dos líneas claras de competición que se combinan: por un lado, la clásica dimensión izquierda/derecha y, por otro lado, la diferenciación entre fuerzas nacionalistas y no nacionalistas (o autonomistas), que definen una importante variedad de espacios políticos.

Teniendo en cuenta sólo los partidos con representación parlamentaria, desde las primeras elecciones autonómicas de 1980 nos encontramos cuatro fuerzas políticas en el espacio del nacionalismo (PNV, HB, EE y EA) y cinco en el del autonomismo (PSE, UCD/CDS, AP/CP/PP, PCE/IU y UA), cinco en el centro y la derecha (PNV, UCD/CDS, AP/CP/PP, EA y UA) y las otras cuatro en la izquierda (PSE, HB, EE y PCE/IU).

Desde el principio hemos coincidido todos los analistas (LLERA, 1981: 69 ss.; LINZ, 1986: 317 ss.) en la calificación del sistema de partidos vascos como de pluralismo polarizado, persistiendo tal caracterización hasta el momento presente (LLERA, 1988b: 365 ss. y 1994: 20 ss.), dado que se mantienen invariables todos los parámetros requeridos (ver Cuadro II). En primer lugar, ya hemos destacado el elevado pluralismo partidista vasco, con un número efectivo de partidos parlamentarios medio de 5,6, indicador máximo en España y en todas sus Comunidades Autónomas (LLERA, 1997: 20) y sólo superado por Bélgica entre dieciocho países europeos en el período 1977-1989. En segundo lugar, la fragmentación parlamentaria, como indicador de la alta competitividad del sistema, se mantiene casi constante alrededor del .80<sup>s</sup>, que, junto a la israelita o la suiza, es la máxima de la media de los veinte países calculada por el propio D. RAE (1997: 204) para el período 1945-1965 y en el grupo de cabeza de cinco países europeos calculada para el período 1977-1989 por J. R. MONTERO (1992: 273).

\* Sólo, excepcionalmente, en 1984 la concentración del voto de centro-derecha de UCD y AP en la CP y la desaparición parlamentaria del PCF tras la fusión con EE bajaron el número de partidos parlamentarios de 7 a 5 y el índice a .72.

CUADRO II  
*Indicadores de fragmentación y dispersión parlamentaria en las legislaturas vascas de 1980 a 1994*

	1980	1984	1986	1990	1994
Fragmentación parlamentaria (Fp)	.81	.72	.81	.81	.82
Dispersión parlamentaria corregida (Dp)	.874	.90	.94	.945	.957
Volatilidad (Vt)	—	13	25*	11	15
Número de partidos parlamentarios	7	5	7	7	7
% de escaños del primer partido	41,67	42,7	25,33	29,3	29,3
% de escaños del segundo partido	18,33	25,3	22,66	21,3	16,0
Diferencia entre ambos	23,34	17,4	2,67	8	13,3
% de escaños entre ambos	60	68	47,99	50,6	45,3
Mínima mayoría parlamentaria	2	2	3	2	3
Primer partido	PNV	PNV	PSE	PNV	PNV
Número de partidos gobernantes	1 PNV	1 PNV	2 PNV/PSE	3**	3 PNV/EA/PSE

\* En 1986 nace EA, y la CP tiene que competir con el CDS.

\*\* El primer gobierno de coalición PNV/EE/EA se rompe en septiembre de 1991, siendo sustituida EA por el PSE y formándose una nueva coalición PNV/EE/PSE.

Sin embargo, si neutralizamos el efecto que el número de partidos tiene sobre el índice de fragmentación, obtendremos el índice de dispersión parlamentaria corregido (LINZ, 1986: 322) que alcanza un promedio de .92 para las cinco elecciones, muy cercano al máximo (1) y que abunda en la constatación de la complejidad del sistema, dando cuenta de la gran dispersión del poder representativo, algo paliado en las dos primeras legislaturas por el predominio relativo del primer partido (en torno al 42% de los escaños), pero que se quiebra en las siguientes legislaturas al situarse entre el 25% y el 29% y al sumar entre los dos partidos centrales del sistema (PNV y PSE-EE) entre el 45% y el 51% del poder parlamentario, al tiempo que se acortaba de manera sensible la distancia entre ambos.

Lo cierto es que el PNV ha pasado de ejercer un amplio predominio sobre el sistema hasta su crisis de mediados de los ochenta a asentarse sobre una sólida y cómoda centralidad institucional favorecida por la debilidad de las mayorías gobernantes en Madrid desde 1993 y, sobre todo, por la alta competitividad entre las opciones autonomistas (PSE-EE y PP). Así, entre 1980 y 1984 representaba entre el 74% y el 82% del voto de centro-derecha y entre el 59% y el 64% del voto nacionalista, lo que reforzaba su predominio ideológico y político; sin embargo, la ruptura de 1986 le dejó con un 49% y un 35%, respectivamente, para recuperarse a partir de esta fecha y superar ligeramente el 50% en ambas áreas de competición durante los años noventa.

Por su parte, el PSE-EE, que desde un escaso 41% en 1980 acaparó, entre 1984 y 1990, entre el 59% y el 67% del voto autonomista, ha debilitado notablemente su centralidad al quedarse en 1994 con el 39%. Por otro lado, su capacidad para representar el voto de izquierda ha sido más modesta, si bien más estable, ya que, a pesar de haber partido del 29% en 1980, desde 1984 se sitúa entre el 47% y el 40%, describiendo un ligero declive.

## VI. LA ADMINISTRACIÓN

### 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Falta una norma con rango de ley que regule y defina específicamente la Administración Pública Vasca, a pesar de la importancia institucional y la magnitud que ésta ha adquirido a la vista de su enorme crecimiento en pocos años, del que dan cuenta algunos datos como: 1.º la evolución del gasto público, que pasa de los 1.279 millones de pesetas en 1980 a los 736.942 millones previstos para 1998 (el 32% en

Sanidad y el 27,5% en Educación); 2.º la evolución de los recursos humanos, que, tras el traspaso del personal de educación, pasan de algo más de 18.000 empleados públicos de la Administración autonómica en 1981 a más de 53.000 en 1996, de los que más de 20.000 corresponden al Servicio Vasco de Salud, casi 19.000 a educación y cerca de 8.000 a la Policía Autónoma.

J. BERRIATUA (1988: 42 ss.) destaca tres características peculiares de la Administración Autónoma Vasca: su carácter bilingüe<sup>9</sup>, su sistema peculiar de financiación a través del Concierto Económico<sup>10</sup> y su compleja articulación institucional con las Administraciones Forales<sup>11</sup>.

#### A) *El régimen jurídico*

##### a) En la Constitución Española

Aunque sea de modo marginal, disperso y escasamente coherente, la CE contiene algunos principios aplicables a las Administraciones Autonómicas, de los que se puede deducir, al menos, el reconocimiento a la existencia de una Administración Autónoma, subordinada al Consejo de Gobierno y sometida al principio de legalidad, así:

a) el artículo 103.1 define los principios de servicio a los intereses generales con objetividad y sometimiento a la Ley y al Derecho;

b) el artículo 105 contempla la reserva de ley que afecta a todas las CCAA;

c) el artículo 106 establece el control judicial y la responsabilidad de las actuaciones administrativas;

d) el artículo 152.1 determina la función ejecutiva y administrativa del Consejo de Gobierno, lo que supone la existencia de un aparato administrativo;

<sup>9</sup> Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera. Sobre el bilingüismo en la Administración Vasca puede verse I. AGUIRREAZKUE-NAGA (1986).

<sup>10</sup> Ley 12/1981, de 13 de mayo, del Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, que emana de la tradición foral y tiene su encaje jurídico en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española. Sobre el primer Concierto puede verse M. VÁZQUEZ DE PRADA (1984), A. ZURITA (1985) y C. LAMBARRI y J. L. LARREA (1994 y 1995).

<sup>11</sup> Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y de los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), sobre cuya problemática pueden verse los trabajos de K. LARUMBE (1986) e I. LAMARCA (1991).

e) el artículo 153.c) confiere el ejercicio de la potestad reglamentaria a la Administración autónoma;

f) el artículo 154 hace referencia a la «Administración propia de la CA» al regular la figura del delegado del Gobierno;

g) el artículo 149.1.18 define de una forma compleja una serie de competencias en materia de Administraciones públicas, que afectan al nivel autonómico.

#### b) En el Estatuto de Autonomía del País Vasco

El carácter primerizo del EA se deja notar en las imperfecciones técnicas y en las omisiones referidas a la Administración autonómica (BERRIATUA, 1988), que, como dice R. JIMÉNEZ ASENSIO, es la «gran ausente» en el EA (1991: 1362). Con todo, existen algunas referencias que merecen ser destacadas, así:

a) el artículo 14.1.c) emplea la expresión «Administración del País Vasco»;

b) el artículo 23.2 habla de la «Administración propia» de la CA;

c) el artículo 29 vuelve a reiterar las «funciones ejecutivas y administrativas» del Gobierno Vasco;

d) el artículo 38.3 regula el control jurisdiccional de los actos, acuerdos y normas reglamentarias emanadas de los órganos ejecutivos y administrativos del País Vasco.

#### c) En la Ley de Gobierno

De nuevo el carácter pionero ha hecho pagar a esta norma el precio de las deficiencias técnicas y, otra vez, la Administración pública autonómica queda descuidada, tanto desde la perspectiva estructural, como de su funcionamiento. No obstante, hay algunas orientaciones dignas de mención, como:

a) el modelo flexible en la determinación del número, denominación y competencias de los Departamentos del Gobierno;

b) se trata de un modelo de Administración departamentalizado con algunas excepciones (Vicepresidentes sin área específica o Consejeros sin cartera);

c) la administración departamental se estructura internamente de forma jerarquizada;

d) la atención prestada al estatuto de los altos cargos y la regulación confusa en el artículo 30 de la figura de los Viceconsejeros, que ha creado disfunciones evidentes en la estructura departamental;

e) sólo existen algunas pautas procedimentales en el artículo 53.

#### B) *La evolución*

La Administración autonómica vasca no se diferencia significativamente del resto de las Administraciones públicas, tanto en su diseño estructural, como en la cultura administrativa. Las diferencias son, sobre todo, de cantidad.

##### a) Las características comunes

En primer lugar, no es fácil concretar, de entrada, las dimensiones y estructura de la Administración Vasca, sobre todo por el hecho de que el carácter abierto del Estado de las Autonomías y el componente dinámico del proceso de transferencias producen un ritmo incierto en los trasposos de medios materiales y personales.

En segundo lugar, la Administración Autonómica adquiere un papel central, si no dominante, dado el peso de las administraciones forales, por el predominio de la descentralización administrativa frente a la política.

En tercer lugar, el modelo centralizado y concentrado de la Administración del Estado se produce a nivel autonómico, sin que se puedan ver indicios de que se abran vías a las técnicas de administración indirecta o a la descentralización.

En cuarto lugar, la Administración Vasca también se caracteriza por su politización, que se concreta, tanto en la existencia de departamentos políticos, como, sobre todo, en la multiplicación de los «altos cargos» y los «asesores» y «gabinetes».

Finalmente, se producen otras características específicas, como: primero, la acumulación de Administraciones públicas sobre un pequeño territorio (local, foral, autonómica y periférica), lo que produce problemas, más o menos serios, de duplicidad, descoordinación, ineficacia, ineficiencia, burocratización y desorientación ciudadana; segundo, la proliferación de los órganos consultivos (consejos); tercera, la multiplicación de los entes institucionales dependientes de los Departamentos (EJIE, AZTI, EITB, EVE, SPRI, IHOBE, IMEBISA, OSATEK, EGAILAN, Orquesta de Euskadi, Euskal-Media, Vivienda y Suelo y Ferrocarriles Vascos).

Así pues, como indica R. JIMÉNEZ ASENSIO, los rasgos comunes y el mimetismo estatal definen básicamente «un sistema burocrático-institucional, de corte centralizado, con estructura departamental sectorizada, ordenado internamente de modo jerárquico, con excesivos niveles político-administrativos y con una proliferación evidente de órganos asesores, consultivos y de entes institucionales» (1991: 1370).

#### b) Las etapas

Podemos subdividir los casi veinte años de autogobierno vasco según la duración de los nueve gobiernos, a la hora de estudiar la evolución de la forma de gobierno. Los grandes protagonistas de esta dinámica son los partidos políticos, sus crisis internas y sus relaciones recíprocas, en un área política caracterizada, como hemos visto, por el pluralismo polarizado con el predominio del PNV, la estrategia anti-sistema de HB y el condicionamiento estratégico del partido de gobierno en Madrid (UCD, PSOE y PP). Así, en muy poco tiempo hemos visto operar gobiernos de concentración, minoritarios que actuaban como si tuviesen mayoría absoluta, un gobierno arruinado por su propio partido, gobiernos minoritarios con pactos de legislatura y gobiernos de coalición a dos o tres bandas, con cuatro de los siete partidos comprometidos, así como cambios en la estructura del Gobierno y en las relaciones de éste con el legislativo. Los dos primeros gobiernos pertenecen a la etapa preautonómica y los siete restantes a la propiamente estatutaria, lo que nos permite distinguir cuatro grandes etapas, así:

##### 1.ª 1978-1979: Etapa preautonómica.

El establecimiento del régimen preautonómico para el País Vasco (Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1978) era el primer paso para la construcción de una Administración Pública Vasca, de la que no se podía esperar gran cosa dado su carácter embrionario y las precarias condiciones de arranque. Esta primera etapa está dirigida por dos Gobiernos: el primero de Ramón Rubial (PSOE) y el segundo de Carlos Garaikoetxea (PNV), excesivamente numerosos por la necesidad de hacer un sitio proporcional a todos los partidos (a excepción de HB) por ser de concentración.

a) *Gobierno de Rubial* (febrero 1978/junio 1979): el Consejo General del País Vasco (CGPV) emanado de la asamblea de parlamentarios tras las elecciones generales constituyentes de 1977, tomando como ejemplo el modelo catalán, dibujó una administración

estructurada de forma departamental y sectorializada. Así, los artículos 11 y 17 del Reglamento de Régimen Interior del CGPV creaban trece departamentos que reproducían casi miméticamente la distribución ministerial central, denotando una ambiciosa presión autonomista, así: Secretaría; Interior; Educación; Trabajo; Economía y Hacienda; Cultura; Justicia; Sanidad y Seguridad Social; Obras Públicas y Vivienda; Agricultura; Industria, Comercio y Pesca; Ordenación del Territorio; Medio Ambiente y Urbanismo, y Transportes y Comunicaciones.

b) *1 Gobierno de Garaikoetxea* (junio 1979/marzo 1980): aprobada la Constitución Española y celebradas las elecciones generales constitucionales de marzo de 1979, seguidas de las locales y forales de abril, se produce en el País Vasco una nueva correlación de fuerzas con claro predominio nacionalista, por lo que se produce una amplia remodelación en el CGPV, que habría de llevar a cabo la negociación estatutaria bajo el liderazgo de Carlos Garaikoetxea.

Así es como el 18 de junio se aprobó una remodelación departamental que amplía a quince el número de consejerías, suprimiendo Justicia e Interior, desdoblando Economía y Hacienda e Industria y Comercio, creando el de Administración Local y fusionando o ampliando funcionalmente a otros. De este modo, la nueva relación departamental era la siguiente: Consejería Política; Educación, Universidades e Investigación; Trabajo; Economía; Hacienda; Cultura; Sanidad y Seguridad Social; Obras Públicas y Vivienda; Agricultura; Industria; Energía y Pesca; Comercio; Turismo; Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Urbanismo; Transportes y Comunicaciones, y Administración Local.

Sin embargo, esta ambiciosa estructura departamental de carácter horizontal, además de denotar bisoñez política y un alto grado de voluntarismo, tenía una nula concreción en el diseño de políticas públicas, dado el vacío competencial por carencia de transferencias, la existencia de un aparato administrativo raquítico en relación a la cúpula gubernamental y la ausencia de medios por la pinza financiera ejercida por el Gobierno central y las Diputaciones Forales. De este modo, había, al menos, tres departamentos sin competencia alguna y otros seis sin entidad suficiente para justificar tal estructura departamental. Sin embargo, esta estructura apuntaba una clara vocación de futuro e, inevitablemente, un alto grado de politización.

##### 2.ª 1980-1984: Primer gobierno autonómico.

Este período coincide con el proceso de institucionalización autonómica de la primera legislatura, una vez aprobado el EA y celebra-



das las primeras elecciones autonómicas en marzo de 1980, en las que el PNV, con 25 escaños, emerge como la minoría mayoritaria en un Parlamento de 60 escaños que, gracias al abstencionismo institucional de HB (11 escaños), le permite a Carlos Garaikoetxea formar su II Gobierno, ahora monocolor, con la capacidad de maniobra propia de un gobierno con mayoría absoluta. De este modo, el Lehendakari creó por decreto trece Departamentos, dos de ellos horizontales: Secretaría de la Presidencia; Educación; Cultura; Justicia; Interior; Trabajo; Industria; Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos; Política Territorial y Obras Públicas; Comercio y Turismo; Sanidad y Seguridad Social; Agricultura, y Economía y Hacienda. En 1982 se creará la Vicepresidencia para el Desarrollo Autonómico, de carácter técnico y ocupada por el Consejero de Trabajo, al tiempo que se suprimen los Departamentos de Justicia y Transportes, primero, y la fusión de Educación y Cultura, más tarde, produciéndose un cierto redimensionamiento.

Como se puede comprobar, la estructura gubernamental sigue los parámetros básicos de la etapa preautonómica, si bien ahora en un proceso acelerado de transferencias que le va dotando de contenido y recursos. Así, si el gasto público de la Administración Autonómica era en 1980 de 1.279 millones de pesetas, en 1981 pasa a 48.292, en 1982 a 65.510 y en 1983 ya era de 83.427. Sólo la transferencia de la enseñanza no universitaria producida en 1981 suponía 13.000 docentes y más del 50% del gasto público de ese ejercicio.

Además de los importantes paquetes de transferencias y los traslados consiguientes de medios materiales y personales, se producen en estos años la aprobación de la Ley del Concierto Económico<sup>12</sup>, de importancia capital para la financiación autonómica y para el crecimiento y estabilidad de la nueva Administración, la creación de la Policía Autónoma<sup>13</sup> y la aprobación de la ya citada LG y la polémica LTH, entre otras. De este modo, estaban creadas las bases de la Administración, que a la estructura departamental añadiría en este período un amplio despliegue de estructuras satélites, con la creación de más de media docena de órganos gubernamentales específicos, otra media docena de organismos autónomos y más de diez entes y sociedades públicas, una red que, básicamente, sigue intacta con desapariciones e incorporaciones posteriores.

<sup>12</sup> Además de la ya citada Ley 12/1981, se puede ver la nueva Ley 38/1997, de 4 de agosto, del Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco.

<sup>13</sup> Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

### 3.<sup>a</sup> 1984-1986: *Período de transición.*

Esta etapa coincide con la segunda legislatura, caracterizada por la crisis del PNV, el acortamiento de la misma y la sustitución de Garaikoetxea por Ardanza al frente del Gobierno Vasco. De este modo, tenemos dos gobiernos:

a) *III Gobierno de Carlos Garaikoetxea* (abril/diciembre 1984): De corta duración por la crisis interna del PNV, está compuesto por una Vicepresidencia y diez Departamentos, una vez desaparecido el de Comercio y Turismo; es de carácter monocolor, al obtener el PNV la minoría mayoritaria con 32 de los 75 escaños, no sirviéndole ahora la abstención institucional de HB, lo que le hacía doblemente débil e inestable, por la crisis interna con el PNV y por su fragilidad parlamentaria (perdió tres votaciones, sólo se aprobaron cinco leyes y no pudo aprobarse el Presupuesto para 1985). La distinta interpretación de la LTH por el Gobierno y el partido (además de otras tensiones políticas internas), hicieron que el día 19 de diciembre de 1984 la Asamblea Nacional del PNV retirase la confianza a Garaikoetxea, lo que le obligó a dimitir.

b) *I Gobierno de Ardanza* (enero 1985/diciembre 1986): Además de la novedad de la sustitución al frente del Gobierno de Garaikoetxea por Ardanza, que era Diputado General de Gipuzkoa, el nuevo Gobierno monocolor del PNV cuenta ahora con un pacto de legislatura con el PSE, que aunque le da la mayoría transitoriamente, no asegura su estabilidad si se produce una ruptura en el seno parlamentario del PNV, como así va a suceder el 21 de septiembre de 1986, con el pase al Grupo Mixto de Garaikoetxea y otros diez parlamentarios, provocando la disolución anticipada del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones para el 30 de noviembre. La estructura gubernamental cuenta ahora con una Vicepresidencia para Asuntos Económicos, con carácter de coordinación técnica, y nueve Consejerías tras la fusión de Trabajo y Sanidad y Seguridad Social, así como la creación de la Secretaría General de la Presidencia.

Este corto período se caracteriza por un reajuste de la Administración Vasca, producido, sobre todo, por la aplicación de la LTH, lo que generaba un doble y ordenado proceso de transferencias de la Comunidad Autónoma a los Territorios Históricos y viceversa. Paralelamente, el proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, paralizado desde 1982, recibirá un nuevo empujón. De esta nueva talla de la Administración Vasca vuelve a dar cuenta la evolución del gasto público en estos años, al pasar de los 115.855 millones de 1984, a los 128.846 en 1985 y 166.138 en 1986, multiplicándose en esta le-

gislatura por 1,4, cuando en la primera lo había hecho por 65, y representando todavía el capítulo de educación más del 40% del gasto total.

#### 4.ª 1986-1998: Consolidación política y administrativa.

Este largo período abarca las tres últimas legislaturas, caracterizadas por las coaliciones de gobierno y la estabilidad política, con repercusiones evidentes sobre la Administración Vasca y su estructura departamental. Se trata de una etapa que se inicia con una declaración de intenciones sobre la necesidad de una nueva Ley de Gobierno y Administración en el primer acuerdo de coalición PNV-PSE, pero que no se ha materializado todavía, a pesar de los estudios y propuestas de reforma de la última legislatura, que se han concretado en el informe de la Comisión Interdepartamental de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) de junio de 1994. Son doce años, distribuidos en las tres últimas legislaturas y jalonados por cuatro gobiernos presididos por Ardanza, así:

a) *II Gobierno de Ardanza* (marzo 1987/octubre 1990): La ruptura del PNV dio el triunfo electoral al PSE, pero con sus 19 escaños no estaba en condiciones de formar gobierno, por lo que, por primera vez, se hacía evidente la necesidad de gobernar en coalición, que después de varios intentos y fórmulas, cuajó en un gobierno PNV-PSE, presidido por Ardanza y en minoría en el Parlamento, lo que no le impidió acabar con estabilidad la legislatura.

El equilibrio político entre ambos socios se hizo notar en la organización del Gobierno: el PNV mantenía la Lehendakaitza y la Secretaría de la Presidencia (su titular sería Consejero sin cartera), pero el PSE obtenía la nueva Vicepresidencia con una Secretaría General y un carácter fuertemente político, a los que se les añadían doce Departamentos, repartidos por igual entre ambos partidos, con la adscripción correspondiente de todos los organismos, entes y sociedades públicas. El PNV se hacía cargo de los Departamentos horizontales, políticos y con peso nacionalista: Presidencia; Justicia; Desarrollo Autónomo; Interior; Hacienda y Finanzas; Cultura y Turismo; Trabajo y Seguridad Social, y Agricultura y Pesca. El PSE, por su parte, asumía los Departamentos más prestacionales, económicos y sectoriales, que aglutinaban alrededor del 80% del presupuesto: Economía y Planificación; Educación, Universidades e Investigación; Sanidad y Consumo; Industria y Comercio; Transportes y Obras Públicas, y Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Esta dualidad política se dejó notar en el funcionamiento del Gobierno casi en compartimentos estancos, según el color político, resintiéndose, por tanto, la colegialidad y homogeneidad del mismo, así como la preeminencia del Lehen-

dakari. Se trata de una legislatura rica en transferencias, entre las que destacaba el INSALUD, con un impacto notable en el gasto público a partir de 1988. Así, si en 1987 el gasto total ascendía a 184.440 millones, en 1988 subía a 301.095 y en 1989 a 379.864, multiplicándose por dos en la legislatura, representando el gasto en sanidad más del 30% del gasto total, mientras que el de educación baja a algo más del 25%. Si tenemos en cuenta el monto total del llamado gasto social, su elevado peso relativo define a la Administración vasca como claramente prestacional y propia del Estado de Bienestar.

b) *III Gobierno de Ardanza* (febrero/septiembre 1991): Tras las elecciones autonómicas de octubre de 1990, el PNV recupera la preeminencia y, por primera vez, la suma de escaños de PNV y PSE alcanza la mayoría absoluta. Sin embargo, lo que todo el mundo daba por hecho, que era la reedición de la coalición PNV-PSE, no fue posible, porque el PSE aspiraba a mantener cuotas de poder similares a las de la anterior coalición, a pesar de su notable retroceso electoral. Por el contrario, el PNV quiso hacer valer su recuperación electoral reforzando el papel del Lehendakari y el control político del nuevo gobierno, por lo que alcanzó una alianza básica con EE, a la que le aseguraba dos carteras, para luego buscar conjuntamente el tercer socio, que acabaría siendo EA, en una posición muy subordinada. El primer gobierno de coalición de tres partidos (PNV-EE-EA), sin embargo, quedaba a un escaño de conseguir la mayoría absoluta, si bien en la práctica ésta estaba asegurada, una vez más, por el abstencionismo institucional de HB.

En el acuerdo de gobierno se insiste en la unidad programática y en la homogeneidad gubernamental, creándose una comisión de seguimiento y coordinación de carácter técnico. El PNV, además de la Presidencia, de la Vicepresidencia y la Secretaría de Presidencia (Consejero sin cartera), retenía siete Consejerías: Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autónomo; Interior; Industria y Comercio (Vicepresidente); Hacienda y Finanzas; Sanidad; Cultura y Turismo; Transportes y Obras Públicas, y Agricultura y Pesca. EA obtenía tres Consejerías: Educación, Universidades e Investigación, Justicia y Economía y Planificación. EE se responsabilizaría de otras dos: Trabajo y Seguridad Social y Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

El fuerte control del Gobierno del PNV a través del Vicepresidente (y Consejero de Industria y Comercio), encargado de la coordinación en el ámbito de la política económica con el propósito de favorecer la acción integrada de las políticas sectoriales, la política de alianzas entre PNV y PSE tras las elecciones locales y forales de la primavera, las tensiones y celos entre PNV y EA y la crisis larvada en el seno

de EE, llevaron al Lehendakari a la destitución de los Consejeros de EA, a la que siguió la dimisión de uno de los de EE, tras escasos ocho meses de Gobierno.

c) *IV Gobierno de Ardanza* (octubre 1991/octubre 1994): En pocas semanas el pacto PNV-PSE estaba restablecido y Ardanza formaba su IV Gobierno integrado por la coalición tripartita PNV-EE-PSE, que tenía, por primera vez, mayoría absoluta en el Parlamento. Inspirándose en las recomendaciones del ex primer ministro francés M. Rocard, en el acuerdo se insistía más en los mecanismos para un funcionamiento armónico y coherente del Gobierno y en el papel del Lehendakari y menos en los detalles programáticos (LUCAS, 1992: 134). La estructura departamental contemplaba, por primera vez, dos Vicepresidencias y volvía a elevar al máximo el número de Departamentos (15). Se mantiene la anterior Vicepresidencia por el Consejero de Industria (PNV), si bien ahora adquiere el rango de Vicepresidencia 1.<sup>a</sup> con todas las previsiones del artículo 8 de la LG; se crea una segunda Vicepresidencia para Asuntos Sociales para el titular de la Cartera de Educación (PSE); a ellas se añaden las quince Consejerías, repartidas en nueve para el PNV —Industria y Energía; Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico; Interior; Hacienda y Finanzas; Sanidad; Cultura; Agricultura y Pesca; Transportes y Obras Públicas, y la Secretaría de la Presidencia—, cinco para el PSE —Educación, Universidades e Investigación; Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Urbanismo y Vivienda, y Comercio, Consumo y Turismo— y una para EE (Economía, Planificación y Medio Ambiente).

Sin embargo, la crisis de EE y su fusión con el PSE para dar lugar al PSE-EE a comienzos de 1993 plantearía una crisis de Gobierno al año y medio de su formación. El Gobierno tripartito se convertiría, de nuevo, en bipartito PNV/PSE-EE, pero a costa de reforzar la posición del PNV tras el cese del Consejero de EE y la desaparición de su Departamento, pasando Economía y Planificación al Departamento de Hacienda y Medio Ambiente al de Urbanismo. La pretendida homogeneidad y coordinación no fue tanta y las continuas tensiones entre los socios hicieron que, al final, parecieran dos Gobiernos en torno a sus respectivas Vicepresidencias.

La legislatura que comprende el tercer y cuarto Gobiernos de Ardanza sigue produciendo un crecimiento notable de la Administración Vasca, aunque sea a un ritmo menor, por el menor peso cuantitativo y cualitativo de las transferencias, como da cuenta la evolución del gasto público en estos años, al pasar de los 425.900 millones en 1990, a los 480.463 en 1991, 538.071 en 1992, 619.600 en 1993 y 631.672 en 1994, multiplicándose por 1,3 en toda la legislatura.

d) *V Gobierno de Ardanza* (enero 1995-julio 1998): Éste ha sido el último Gobierno presidido por Ardanza, que no ha podido agotar al completo la legislatura hasta finales de 1998<sup>14</sup>, dándose la circunstancia de que su único Vicepresidente sea quien le suceda al frente de la Lehendakaritza en la nueva legislatura iniciada en 1999. Se caracteriza este Gobierno por el reforzamiento del papel del PNV, su composición tripartita y contar con mayoría absoluta en el Parlamento. El PNV tenía decidido no repetir gobierno a dos con el PSE-EE, sobre todo, por no tener mayoría en el Parlamento, pero también por la debilidad del PSE-EE en plena fase de declive y por un cambio estratégico en sus relaciones con EA, con quien formalizará una alianza básica para luego buscar el tercer socio (PSE-EE o PP, fundamentalmente), con lo que se refuerza el bloque nacionalista en franco retroceso electoral, al tiempo que el PNV consigue ser el árbitro de la situación política desde una posición de clara centralidad frente a EA, PSE-EE y PP.

Tras las experiencias anteriores, el acuerdo de Gobierno insistía mucho en los mecanismos de coordinación, coherencia, lealtad y liderazgo del Lehendakari, reeditándose la Comisión de Seguimiento y creándose una Comisión de Coordinación con los respectivos grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno. Quizá lo más interesante para nosotros sea el capítulo dedicado a la reforma administrativa, haciendo suyas las recomendaciones de la CORAME y, más en concreto, el reforzamiento de la figura del Lehendakari y la simplificación de la estructura administrativa. Esta simplificación supone la creación de una sola Vicepresidencia, que tendrá asignada una Consejería, se reduce a diez el número de Consejerías, se suprime la Secretaría de la Presidencia con rango de Consejería y se comprometen a disminuir el número de altos cargos. El PNV se queda con la Vicepresidencia y cinco Consejerías: Hacienda y Administración Pública; Interior; Industria, Agricultura y Pesca; Sanidad, y Cultura. Al PSE-EE se le asignaban tres: Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social; Transportes y Obras Públicas, y Comercio, Consumo y Turismo. Y, finalmente, EA se hacía cargo de dos: Educación, Universidades e Investigación, y Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Quizá lo más novedoso de esta legislatura sean los primeros pasos de la reforma administrativa, ligada al efectivo papel de coordinación y control de la acción gubernamental de la Vicepresidencia y la propia

<sup>14</sup> Este capítulo se ha concluido antes de las elecciones de 1998. Con la legislatura a punto de finalizar con la disolución del Parlamento Vasco, el PSE-EE abandona la coalición de gobierno por los acuerdos entre PNV y HB, previos al anuncio de tregua de ETA.

denominación de su Consejería de Hacienda y Administración Pública. Esta atención a la consolidación y racionalización interna de la Administración se deja ver en la contención del gasto que caracteriza a este período, desde los 622.200 millones de 1995, a los 699.358 de 1996, los 709.878 de 1997 y los previstos 736.944 para 1998, aunque este proceso ya se había iniciado en 1994.

### c) La evolución del gasto público y su estructura

La dimensión y el crecimiento de la Administración Vasca se puede ver haciendo el inventario de las competencias transferidas, que sería demasiado prolijo relatar en este momento, pero si utilizamos como indicador la evolución del gasto público, nos podemos hacer una idea aproximada de tal dinámica. Así, tal como hemos indicado, el gasto total se multiplica por 576,2 desde 1980, al pasar de los iniciales 1.279 millones de ese año a los 736.964 millones previstos para 1998. Si excluimos ese primer y atípico ejercicio, se definen claramente tres períodos en esa evolución: el primero va de 1981 a 1989, con un incremento medio del 30,3% en estos ocho años; el segundo va de 1990 a 1993, con una clara reducción del ritmo de crecimiento al 13%, al tiempo que se mantiene casi constante entre estos ejercicios; el tercero, de 1994 a 1998, se caracteriza, finalmente, por la estabilización práctica del gasto, al reducirse el incremento medio de estos cinco años al 3,6%. Se trata, por tanto, de incrementos y períodos que tienen que ver con una estructura administrativa en expansión, que ha ido asumiendo poco a poco nuevas competencias y funciones, especialmente cuando éstas van acompañadas de gran cantidad de recursos humanos.

En 1997 el gasto total de la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca era el quinto en el ranking de las CCAA, tras las de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia, pero era el primero en gasto por habitante, duplicando el de Galicia, incrementando en un 18% el de Cataluña y hasta en un 40% el de Andalucía.

En cuanto a la estructura del gasto actual de la Administración General de la Comunidad Autónoma, si tomamos como referencia el último ejercicio liquidado (1997), su distribución en millones de pesetas es la que viene reflejada en la página siguiente.

En conjunto, las operaciones corrientes (1, 2, 3 y 4) suponen el 82% del gasto, mientras que las operaciones de capital (5 y 6) suman el 14,5% y las operaciones financieras (7 y 8) poco más del 3% restante, siendo el coste del personal alrededor de una cuarta parte del gasto total.

	<i>Mill. ptas.</i>	<i>%</i>
1. Personal	160.334	22,6
2. Funcionamiento	40.056	5,6
3. Financieros	31.714	4,5
4. Transferencias corrientes	350.610	49,4*
5. Inversiones reales	37.322	5,3
6. Transferencias de capital	65.500	9,2
7. Activos financieros	12.417	1,7
8. Pasivos financieros	11.925	1,7
TOTAL	709.878	100,0

\* Sólo 172.039 millones corresponden al Servicio Vasco de Salud (OSAKIDETZA). Esta partida a partir de 1998 aparece presupuestada en los gastos de Funcionamiento por el cambio de estatus del Ente Público.

Si estudiamos el mismo presupuesto desde el punto de vista funcional, su distribución en millones de pesetas sería la siguiente:

	<i>Mill. ptas.</i>	<i>%</i>
Sanidad	227.702	32,1
Educación	195.502	27,5
Interior	60.511	8,5
Industria, Agricultura y Pesca	46.606	6,6
Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	31.657	4,5
Transportes y Obras Públicas	27.135	3,8
Cultura	22.002	3,1
Ordenación del Territorio, Vivienda y M. Ambiente	17.472	2,5
Hacienda y Administración Pública	10.358	1,5
Presidencia	4.695	0,7
Comercio, Consumo y Turismo	4.110	0,6
Vicepresidencia	803	0,1
Otros	61.324	8,6
TOTAL	709.878	100,0

Como se puede comprobar, los capítulos de gasto más importantes son los de sanidad, casi un tercio de total, y educación (27,5%). Si a este 60% del gasto en sanidad y educación añadiésemos los de seguridad ciudadana, infraestructuras, vivienda, medio ambiente, empleo, formación ocupacional, protección y asistencia social, promoción cultural y euskaldunización, entre otros, el gasto social bruto supera el 80% del gasto total, lo que da idea del carácter altamente redistributi-

vo de la Administración Vasca<sup>15</sup>. Tomando en cuenta, además, el papel de Diputaciones Forales y Ayuntamientos, nos explicamos, en parte, la mejor distribución de la renta en el País Vasco en relación al resto de las Comunidades Autónomas, lo que la define como «una Administración de corte prestacional propia de un estado avanzado del Estado Social» (JIMÉNEZ, 1991: 1386).

Por otra parte, la distribución<sup>16</sup> del gasto total consolidado de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca (1.105.937.000 ptas.) se repartió en 1995 entre el 60% del Gobierno Vasco, el 19% de las Administraciones forales y el 21% de las Administraciones Municipales.

2. LOS CARGOS DE DESIGNACIÓN POLÍTICA

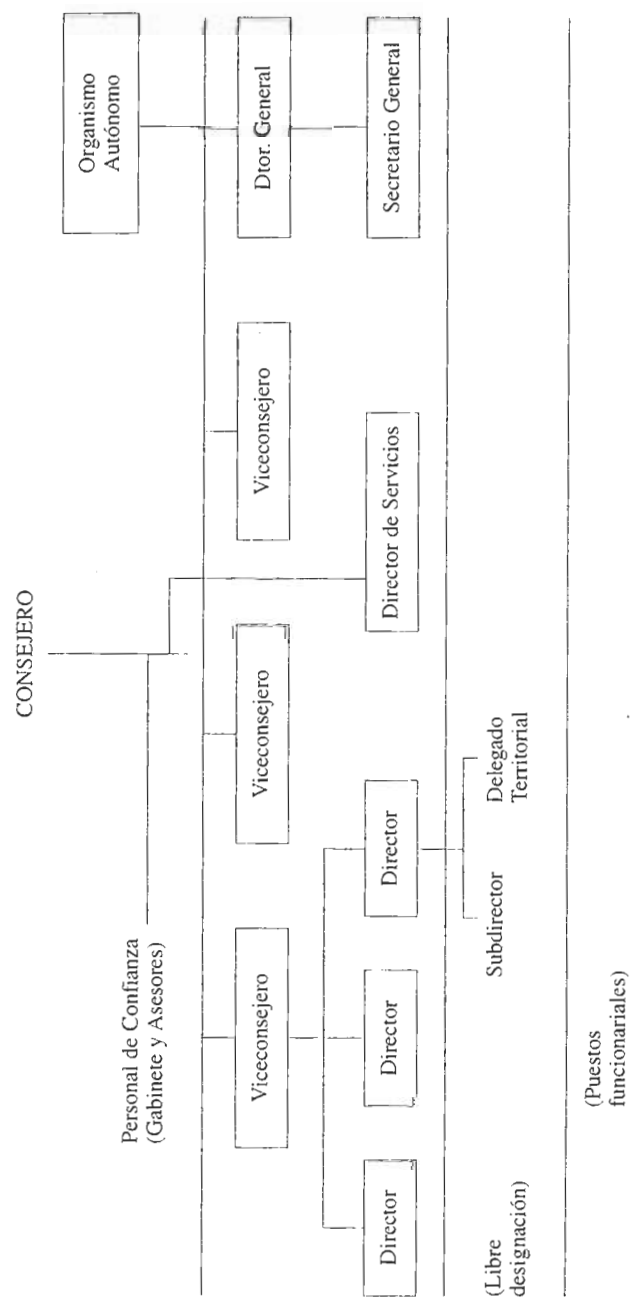
Los «altos cargos», o cargos políticos, constituyen el nivel máximo de los órganos superiores de la Administración y, como indica R. MAYNTZ (1985), se trata de la zona de confluencia entre la actividad política y la administrativa, que en el caso vasco se acrecienta por la existencia de mesogobiernos en las Diputaciones forales, en las que se reproduce este modelo.

En medio de una notable confusión técnico-jurídica, dada la práctica omisión del tema en el EA, es en el Título III de la LG («De los Vicepresidentes, Consejeros y Altos Cargos de la Administración Pública Vasca») en el que se aborda esta cuestión. Así, en el Capítulo IV de este Título III, al referirse a los Altos Cargos, distingue: en primer lugar, el personal de confianza (los asesores) y, en segundo lugar, los Altos Cargos en sentido estricto (Viceconsejeros y Directores) —a pesar de que el artículo 32 de la LG incluya también en esta categoría a los Consejeros—. Además, han surgido nuevas figuras, como los Secretarios, Secretarios Generales, Subdirectores, Delegados Territoriales y otros. Como indica JIMÉNEZ ASENSIO, «uno de los problemas básicos que se nos plantean en relación a nuestro objeto es, sin duda, delimitar de qué estamos hablando» (1991: 1391). Mantendremos con Adela MESA que «se pueden considerar altos cargos en la Administración vasca, a los Consejeros, Viceconsejeros, Directores y figuras asimiladas... y para evitar toda confusión hablaremos de personal de designación política» (1996: 175).

<sup>15</sup> Comparada esta distribución con la estudiada por C. RAMÍO (1995: 121 s.) para la Generalitat de Catalunya en el ejercicio de 1994, resulta llamativo el mayor peso del gasto sanitario en Catalunya (+9%) frente al incremento del gasto educativo (+6%) o el de Interior (+6%) en Euskadi.

<sup>16</sup> Según la Estadística Presupuestaria del Sector Público de EUSTAT, 1995.

CUADRO III  
Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca



FUENTE: MESA, 1996: 176 y elaboración propia.

Siguiendo el esquema de la propia A. MESA (ver Cuadro III), veamos a continuación, de forma resumida, el organigrama jerárquico de tales figuras. Del Consejero, como cabeza del Departamento, dependen los Viceconsejeros, los Directores de Servicios (horizontales) y los asesores (personal de apoyo, confianza o eventual). A su vez, de los Viceconsejeros dependen los Directores. Finalmente, en el nivel funcional se sitúan los Subdirectores y los Delegados Territoriales, cooptados por el sistema de libre designación.

Tal como ya hemos visto, los Consejeros forman parte del Gobierno y reproducen lo que en el Gobierno central son los Ministros. Sin embargo, el escalón siguiente, los *Viceconsejeros*, no forman parte del Gobierno y constituyen el máximo nivel directivo de la Administración vasca, sin que exista una figura similar en ninguna otra Administración central o autonómica. El hecho es que han proliferado y en las propuestas de reforma se cuestiona seriamente su papel.

El Viceconsejero, bajo la dirección de su Consejero, ejercerá aquellas funciones que le encomiende el Decreto de creación o de estructura orgánica del Departamento, así como aquellas competencias que le delegue el titular del Departamento, con las limitaciones fijadas por el artículo 39.4 de la LG. Se trata, por tanto, de un colaborador director del Consejero, que no es equiparable ni al Secretario de Estado ni al Subsecretario de la Administración del Estado. Más allá de las disfuncionalidades y solapamientos competenciales, los eventuales problemas de coordinación y fragmentación sobrecargan al Consejero con una tarea de arbitraje, cohesión y coordinación de la que, operativamente, debería estar liberado.

Los *Directores* son los responsables de la dirección de una unidad organizativa o de un Organismo Autónomo, con las competencias que establezca el Decreto de Estructura Orgánica del Departamento. Constituyen el segundo escalón directivo de la Administración, pudiendo depender jerárquicamente de un Viceconsejero o directamente del Consejero en cuanto Director de Servicios. Como en el caso de los Viceconsejeros, los Directores también podrán ejercer por delegación competencias del Consejero, con las limitaciones previstas en el ya citado artículo 39.4 de la LG.

Los *Asesores* y otro personal de confianza son designados facultativamente por los Consejeros según lo previsto en el artículo 28 de la LG, cesando con ellos. El artículo 96.1 de la Ley de Función Pública Vasca los define como «aquellos puestos de trabajo que, considerados de confianza o asesoramiento especial no reservados a funcionarios de carrera ni a personal laboral fijo, figuren con tal carácter en las relaciones de puestos de trabajo y se hallen dotados presupuestariamen-

te». Se trata, por tanto, de personal eventual, cuyo nombramiento o cese no aparece en el *Boletín Oficial del País Vasco*.

El propio desarrollo de la Administración vasca ha ido generando otro tipo de altos cargos que, al no estar contemplados en la LG, han tenido que ir homologándose a las figuras normativas ya existentes, así, los secretarios generales, los directores generales de los Organismos Autónomos, los subdirectores y los delegados territoriales.

A los *Secretarios Generales* la LG les homologa, unas veces a los Consejeros (sólo ha ocurrido esto con el Secretario General de la Presidencia entre 1987 y 1994), otras veces a Viceconsejeros (la propia Secretaría de la Presidencia entre 1985 y 1987 y desde 1995, la Secretaría General de Acción Exterior, la Secretaría General de Coordinación de la Vicepresidencia o la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico); e incluso, los Secretarios Generales de los Organismos Autónomos (EMAKUNDE, EUSTAT o IVAP hasta 1995) se equiparan con los Directores del Gobierno, al igual que el Secretario de Drogodependencias desde 1995.

A los Directores Generales de los Organismos Autónomos, sea en la LG sea en sus propias leyes, se les homologa, por lo general, con las Viceconsejerías; así ocurre con EMAKUNDE, OSAKIDETZA, EUSTAT e IVAP hasta 1995. Sin embargo, el Director de OSALAN, de la Academia de Policía y del IVAP desde 1995 tienen rango de Director del Gobierno.

Los Subdirectores y los Delegados Territoriales de los Departamentos fueron considerados, en la práctica, como altos cargos de designación política hasta 1988, en cuanto que tales figuras no estaban contempladas en la LG. Sin embargo, a partir del Decreto 395/1987, de 22 de diciembre, su artículo 4.º prevé que la cobertura de estos puestos tiene que ser realizada entre funcionarios públicos por el sistema de libre designación con convocatoria pública. Con posterioridad, la Ley 6/1989, de la Función Pública Vasca, abre la posibilidad del concurso para la provisión de los mismos, pero se trata de una posibilidad casi inédita. De este modo, se trataba de frenar la inercia hacia la politización de la alta dirección de la Administración, abriendo algunas vías para su mayor profesionalización.

Los *Subdirectores*, como órgano intermedio entre el Director General y las Jefaturas de Servicios, han sido, sobre todo, una herencia de las transferencias de la Administración central, a cuya generalización se ha resistido la Administración Vasca, por lo que no han proliferado hasta la fecha. Este hecho es lo que ha motivado su regulación a través del Decreto 395/1987, en cuyo artículo 1.º se los define como «órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma, con funciones de dirección técnica y de carácter admi-

nistrativo», de nivel orgánico intermedio entre las Direcciones y las Unidades administrativas previstas en los correspondientes Decretos de estructura orgánica.

Los *Delegados Territoriales* son definidos en el artículo 2.º del citado Decreto como «órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma en los Territorios Históricos, de nivel administrativo superior, encargados de la administración y gestión de los asuntos de los Departamentos en su ámbito territorial». En realidad, son también una herencia del proceso de transferencias de la Administración Periférica del Estado, que no ha sido compensada, sin embargo, por la existencia de las Administraciones Forales con quienes la Administración Vasca se podía haber articulado mediante un modelo desconcentrado, optándose, por el contrario, por administraciones distintas y diferenciadas. Lo cierto es que una de las primeras medidas derivadas de las conclusiones de la CORAME está siendo la eliminación de las delegaciones territoriales de determinados Departamentos.

Nos quedarían por estudiar la administración institucional de la Comunidad Autónoma<sup>17</sup> y la existencia y características de los órganos consultivos de la misma<sup>18</sup>, que obviamos para no hacer más prolijo este análisis, pudiendo ampliarse esta información en J. BERRIATUA (1988: 93 s.). A éstos habría que añadir el estudio del sector público empresarial de la Comunidad Autónoma, cuya estructura se puede ver en la información pública sobre los presupuestos generales (LAMBARRI, 1987).

En cuanto a la talla de esta estructura, el primer dato que destaca es que, desde el principio, la Administración Vasca está sobredimensionada y altamente politizada, como muestran el hecho de su proliferación departamental y el *ratio* de empleados públicos por alto cargo, que para 1993 era de 193 frente a los 2.489 de la Administración Central (MESA, 1996: 182), siendo, por otra parte, la Comunidad Autóno-

<sup>17</sup> Se trata, básicamente, del Servicio Vasco de Salud-Osakidetza (Ley 10/1983, de 19 de mayo), el Instituto Vasco de Administración Pública (Ley 16/1987, de 27 de junio), el Instituto de Alfabetización y Recusaldunización de Adultos-HABE (Ley 29/1983, de 25 de noviembre), el Instituto Vasco de Estadística-EUSTAT (Ley 4/1986, de 23 de abril), el Instituto Vasco de la Mujer-EMAKUNDE (Ley 2/1988, de 25 de febrero), el Instituto Vasco de Educación Física (Ley 11/1988, de 29 de junio), la Academia de Policía (Ley 4/1992, de 17 de julio) y el Instituto Vasco de Salud Laboral OSALAN (Ley 7/1993, de 21 de diciembre).

<sup>18</sup> Se trata, entre otros, de la Junta Asesora del Patrimonio Monumental de Euskadi, la Junta Asesora de Arqueología de Euskadi, el Consejo Asesor del Euskera, el Consejo Económico y Social, el Consejo Asesor de RTVE en el País Vasco, el Consejo General de la Cultura Vasca, el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Superior de las Cooperativas de Euskadi o el Consejo Vasco de Estadística.

ma con mayor número de altos cargos a 1 de enero de 1992<sup>19</sup>, llegando a superar en un 60% a la que se sitúa en segundo lugar (Cataluña)<sup>20</sup> y multiplicando casi por cinco a la última del *ranking* (Cantabria).

Su evolución, sin embargo, define tres etapas diferenciadas (MESA, 1996: 180 ss.), así: las dos primeras legislaturas marcan una pauta de alta politización, con un centenar de altos cargos; las dos siguientes, caracterizadas por los gobiernos de coalición, ven cómo se incrementa en alrededor de un 60% esta estructura, superando ampliamente los dos centenares; finalmente, la última legislatura, caracterizada por el redimensionamiento de la Administración, experimenta una reducción estimada entre el 16% y el 20% de los altos cargos, iniciando, de este modo, la reforma de la Administración, que el último acuerdo de coalición PNV/EA/PSE-EE de 1994 había simbolizado con la reducción de catorce a diez Consejerías.

### 3. LOS RECURSOS HUMANOS: LA FUNCIÓN PÚBLICA VASCA

Los recursos humanos de la Administración Pública Vasca definen dos períodos claros: antes y después de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV). Hasta esa fecha, sobre la estructura de personal confluían distintos regímenes jurídicos y ésta se caracterizaba por la precariedad del personal no transferido o propio de la nueva Administración autónoma. A partir de esa fecha la función pública vasca estabiliza su estructura y se dan pasos para su normalización. Al principio, por tanto, como muestra R. JIMÉNEZ ASENSIO (1985), la construcción de la función pública autónoma tiene que producirse en unas condiciones de debilidad y precariedad evidentes, así: la carencia de una normativa básica estatal de carácter postconstitucional obligaba a recurrir a prescripciones obsoletas o a improvisar procedimientos fragmentarios y sin excesivo control político<sup>21</sup>; el goteo de transferencias de los recursos humanos se hacía sólo desde la Administración periférica, mucho menos cualificada para una Administración moderna; los obstáculos de la Administración central para la creación de Administracio-

<sup>19</sup> Se pueden contrastar estos datos en el MAP, 1993, *Datos de interés sobre recursos humanos, organización y servicios en las Administraciones Públicas*, Madrid. No se debe olvidar que en el caso vasco a la Administración Autónoma hay que añadir las Administraciones forales, con una alta politización administrativa y una estructura de altos cargos muy paralela.

<sup>20</sup> La comparación con el caso catalán puede hacerse, entre otros, gracias al trabajo de C. RAMÍO (1995: 123 s.).

<sup>21</sup> Como el Decreto 72/1983, de Contratación Administrativa, inspirado en la Ley 4/1981 de la Generalitat de Catalunya.

nes autonómicas de nueva planta<sup>22</sup>; una política propia de reclutamiento de personal típicamente clientelar y de parcheo, a pesar de la progresiva introducción de mecanismos de publicidad y valoración objetiva de las convocatorias con no demasiadas garantías; una estructura basada en un sistema de categorías en torno a las jefaturas y puestos básicos; sin carrera administrativa y con un perfil profesional y formativo muy heterogéneo y de escaso nivel; y, sin embargo, con un nivel de sindicalización<sup>23</sup> y de negociación colectiva de vanguardia en España.

En medio de no pocas dudas, el primer gobierno socialista trató de poner orden en la estructura funcionarial española aprobando la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que, a tenor del juicio de los expertos (FERNÁNDEZ, 1986; SUAY, 1988), además de ser técnicamente discutible, carecía de un modelo de función pública, y entre otras virtualidades, su carácter reglamentista interfería seriamente en las posibilidades de desarrollo normativo, y no digamos de innovación, de las Comunidades Autónomas.

En el País Vasco, en medio de una crisis política evidente, lo más que se puede abordar es un sistema de clasificación y valoración de puestos a partir del Decreto 321/1984, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Homologación Funcional y Salarial; sin embargo, éste sería sustituido dos años más tarde, después de no pocos conflictos y tensiones, por el Decreto 214/1986, de 14 de octubre, sobre Clasificación de Puestos de Trabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma, que elimina el anterior sistema de categorías y fija veinticuatro niveles (frente a los treinta de la normativa estatal) por grupos de titulación, en base al puesto de trabajo como forma de estructuración de la función pública vasca; con todo, el reclutamiento de personal se realiza, predominantemente, bajo fórmulas de interinidad y contrataciones laborales temporales, altamente precarias, clientelares y sin las suficientes garantías.

Como indica R. JIMÉNEZ ASENSIO, «la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue la primera en acceder al autogobierno, sería paradójicamente una de las últimas en aprobar su ley de función pública» (1991: 1413). Así, LFPV cubría un vacío normativo y regularizaba la función pública vasca en medio de un notable crecimiento de sus recursos humanos. El propio R. JIMÉNEZ ASENSIO distingue entre sus as-

<sup>22</sup> Son significativas las recomendaciones del «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías» de 1981, del que saldría el proyecto de gobierno de UCD de la «Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico» (LOAPA), que se vería cercenado en parte por la sentencia 76/1983 del Tribunal Constitucional.

<sup>23</sup> Es importante señalar el papel desempeñado por el sindicato nacionalista ELA-STV, al que no sería ajeno el sistema de reclutamiento clientelar.

pectos novedosos y los criticables. Entre los primeros señala: 1) tratar de integrar a todas las Administraciones (autonómica, foral, local y policial) en su ámbito de aplicación; 2) la creación y composición del Consejo Vasco de la Función Pública (administraciones y sindicatos); 3) la regulación completa de la estructura y el estatuto de la función pública; 4) la fijación de los criterios generales para facilitar la movilidad entre Administraciones; 5) la actualización normativa<sup>24</sup> de la carrera administrativa y del personal laboral; 6) la opción por el sistema general de concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo; 7) la normalización lingüística prevista en la ya citada Ley 10/1982<sup>25</sup>, en base a los perfiles lingüísticos, y 8) los derechos de representación y participación sindical en la fijación de las condiciones laborales de los trabajadores públicos. Sin embargo, la LFPV también tiene puntos críticos, que el propio R. JIMÉNEZ ASENSIO resume así: 1) su carácter tardío en relación al nivel de deterioro alcanzado; 2) la escasa coherencia de un método de absorción fragmentaria de otras legislaciones; 3) su carácter excesivamente continuista de la legislación estatal; 4) su reglamentismo genera rigideces y deficiencias técnicas; 5) consagra de hecho los sistemas de acceso excepcionales, con la consiguiente desconfianza de los ciudadanos, y 6) carece, sobre todo, de un modelo estructural, que trata de introducir el sistema de puestos de trabajo sin liquidar la tradición corporativista.

Lo cierto es que la función pública vasca se ha ido normalizando y estabilizando, camina con un horizonte de integración de los tres niveles (autonómico, foral y local) y hacia el objetivo de su profesionalización. Se han publicado las relaciones de puestos de trabajo y, como subraya R. JIMÉNEZ, «se ha pasado a una estructuración de tipo mixto: que pretende combinar los puestos con los Cuerpos y, en su caso, Escalas. Estructura en la que, de momento, ambos elementos se confunden y no se sabe a ciencia cierta cuál de ellos predomina» (1991: 1416).

En 1990 se realizan el último concurso de traslados y la última Oferta Pública de Empleo, que se hacen efectiva a lo largo de 1992, y está en fase de convocatoria durante 1998 un nuevo concurso de traslados que se estima puede afectar a 1.500 puestos (alrededor de un 20% de la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca). Esto, además, se hace tras la reforma previa de la LFPV<sup>26</sup>, en la que, siguiendo las directrices de la CORAME, se avanza en las medidas

<sup>24</sup> Más concretamente, la normativa básica estatal de la Ley 23/1988, de 23 de julio.

<sup>25</sup> El Decreto 224/1989, de 17 de octubre, en el que se regula la planificación de la normalización del uso del euskera en las Administraciones Públicas Vascas.

<sup>26</sup> Ley 16/1997, de 7 de noviembre, de modificación de la LFPV.



que agilicen la gestión de los recursos humanos, así como la implantación de la planificación estratégica en el seno de la Administración.

De la exposición de motivos de esta reforma extraemos las líneas más importantes, así:

1.º) Un reforzamiento del carácter estratégico de los recursos humanos en la formulación de las políticas públicas.

2.º) La asunción por los Departamentos responsables de llevarlas a cabo de la autonomía de gestión sobre dichos recursos.

3.º) La revisión de la vertiente competencial y organizativa del Consejo Vasco de la Función Pública y su adecuación.

4.º) Ante las innovaciones producidas en otras Administraciones desde 1994 y la ausencia de una redefinición del estatuto del empleado público, y su adecuación al Estado autonómico, se introducen formalmente sistemas de racionalización de los recursos humanos adaptados a la especificidad vasca.

5.º) Se refuerza la estrategia de movilidad entre las Administraciones Públicas del País Vasco de una forma integrada, así como la consolidación del grado personal.

Asimismo, si tenemos en cuenta el *ratio* del número de habitantes por empleo público en distintos países en 1993<sup>27</sup> con los de Euskadi en 1996, contrastan las mayores dimensiones de Bélgica (11,6), Francia (13,1), Italia (16,2), Alemania (16,8) e, incluso, España (18,2) con el caso vasco (21,4).

La evolución y estructura de los recursos humanos de la Administración Vasca (ver Cuadro IV) tiene mucho que ver con la trayectoria seguida por los presupuestos y el proceso de transferencias. Así, de un total de 18.109 empleos públicos en 1981 hemos pasado a 56.969 a comienzos de 1998, lo que significa un incremento del 215%. Si al principio los docentes eran el 71% y la Administración General el 29% restante, en este momento el contingente más importante lo engrosa el Servicio Vasco de Salud (38%), seguido del sector docente (30%), la Policía Autónoma (14%), la Administración General (13%) y los entes y sociedades públicas (5%). Los cambios significativos comienzan a producirse, primero, al iniciarse en 1982 la puesta en marcha de la Policía Autónoma, que es quien más ha incrementado sus efectivos, pasando de los 712 de 1982 a los 7.756 de 1998, que suponen el 45% del personal docente o el 36% del personal sanitario. El otro gran cambio se da en 1988 con la transferencia completa del INSALUD, habiéndose incrementado el personal sanitario en un 17% desde los 1.170 de 1984 a los 21.718 de 1998. El personal docente,

## CUADRO IV

## Evolución de los recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca, 1981-1998

	Policía Autónoma	Docentes	Servicio Vasco de Salud	Entes y Sociedades Públicas*	Administración General	Total
1981	—	12.803	—	—	5.306	18.109
1982	712	13.760	—	—	6.044	20.516
1983	1.616	13.907	—	—	6.244	21.747
1984	2.164	14.203	1.170	—	5.554	23.091
1985	2.670	15.030	1.523	1.900	3.605	24.728
1986	3.103	15.374	4.210	1.900	3.521	28.108
1987	3.103	15.833	4.387	2.319	4.420	30.062
1988	3.653	15.973	18.495	2.301	4.837	45.259
1989	4.164	16.200	18.756	2.370	5.086	46.576
1990	4.739	16.556	20.049	2.463	5.118	48.925
1991	5.114	16.540	20.250	2.901	5.345	50.150
1992	5.830	16.540	20.479	2.826	5.545	51.220
1993	6.320	17.630	20.086	2.778	3.811	50.625
1994	6.900	16.547	20.079	2.777	4.853	51.156
1995	7.415	17.170	20.087	2.478	5.561	52.711
1996	7.769	17.255	20.062	2.490	5.501	53.077
1997	7.768	17.391	20.196	2.520	7.275	55.150
1998	7.756	17.350	21.718	2.642	7.503	56.969

\* No disponemos de datos desglosados del personal de Entes y Sociedades Públicas para los años 1981 a 1984.

FUENTE: Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

por su parte, se incrementa en un 36% desde 1981, mientras que la Administración General lo hace en un 41% desde esa misma fecha.

Por otra parte, del total del empleo público en Euskadi en 1996 (más de 98.000 empleados), el 57% corresponde al Gobierno Vasco, el 18% a la Administración Central (Administración periférica y Seguridad Social), un 17% a la Administración Local y el 8% restante a las Administraciones Forales. Cifrándonos sólo a las Administraciones Vascas, los algo más de 80.000 empleos públicos se distribuyen entre un 69% de la Administración Autonómica, un 10% de la Foral y un 21% de la Local.

De las dimensiones de las Administraciones públicas da idea la comparación del gasto total de las mismas en términos de porcentaje de PIB, que para la media de la UE en 1994<sup>28</sup> era del 51,5%, mientras

<sup>27</sup> Ver ZILLER (1993), citado por C. RAMÍO (1997: 382).

<sup>28</sup> Fuente: EUROSTAT y EUSTAT.

que para España era del 47,8% y para el País Vasco era del 39%<sup>29</sup>, contrastando con el máximo de Suecia (70,5%) y siendo el vasco el más bajo, seguido de Irlanda (41,1%). Además, si todos los países han visto incrementarse esta participación desde 1990 en una media de un 3%, el caso vasco es el único que experimenta una reducción de casi dos puntos desde esa misma fecha.

#### 4. EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Es en la última legislatura cuando, consolidada la Administración Vasca y exteriorizadas sus disfunciones, los socios de gobierno deciden acometer un proceso de reflexión que pueda desencadenar un ambicioso plan de reformas<sup>30</sup>. De este modo, se crea en el seno del Gobierno la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Pública (CORAME) con carácter interdepartamental, cuyas primeras conclusiones estratégicas de reforma administrativa fueron aprobadas por el Parlamento Vasco el 10 de junio de 1993<sup>31</sup>. Entre las primeras decisiones estaba la creación de un grupo de trabajo que identificase las medidas concretas a adoptar para desarrollar la estrategia aprobada por el Parlamento Vasco, llegando meses más tarde a un informe de conclusiones titulado «Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco»<sup>32</sup>, aprobado por el Gobierno el 28 de junio de 1994, por tanto, sin tiempo para la aplicación de las «47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco», que contenía tal informe.

El propio informe en su introducción habla de cuatro grandes retos o principios orientadores de la renovación de las estructuras gubernamentales, así: el primero, recentrar las misiones del sector público; el segundo, corresponsabilizar a la sociedad en la consecución del interés general; el tercero, avanzar en los procesos de integración europea y en el principio de subsidiariedad, y el cuarto, asegurar una gestión transparente y responsable de los recursos públicos. Por otra parte, las nuevas pautas en el diseño de las estructuras gubernamentales se identifican de este modo: 1) reforzar la coordinación gubernamental; 2) simplifi-

<sup>29</sup> En el caso vasco habría que imputar el peso de la Administración periférica del Estado, así como tener en cuenta los diferenciales de los intereses de la deuda en España (5,1%) y Euskadi (1,2%).

<sup>30</sup> Sobre el proceso de reforma se pueden ver, entre otros, A. SAIZ (1995: 200 ss.), K. ECHEBARRÍA (1994) y J. M. CASTELLS (1996).

<sup>31</sup> «Una estrategia para la racionalización y mejora de la Administración Vasca», BOPV, n.º 88 (1993).

<sup>32</sup> Publicado por el IVAP, Vitoria, 1994.

car las estructuras organizativas; 3) separar las responsabilidades políticas de las de gestión; 4) delegar la gestión de servicios en agencias autónomas controladas por resultados; 5) introducir la competencia en la prestación de servicios; 6) rediseñar las funciones y los órganos horizontales, y 7) fundamentar la calidad de la gestión en la motivación y profesionalidad de los agentes públicos.

Se establece, además, un calendario para la puesta en marcha de tales medidas en tres fases: la primera para las medidas de implementación inmediata (creación de la Oficina para la Modernización Administrativa); la segunda para las medidas a adoptar por el nuevo gobierno tras las elecciones de 1994 (papel coordinador y planificador de la Vicepresidencia, reducción de consejerías y altos cargos<sup>33</sup>, creación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos<sup>34</sup>, plan de jubilaciones voluntarias, reducción y reasignación de vacantes, entre otras), y la tercera para las medidas para el desarrollo de estructuras y procesos administrativos a lo largo de la legislatura (calendario legislativo, evaluaciones internas, auditorías de gestión, análisis de los procedimientos administrativos, desaparición de delegaciones territoriales, cambio de estatus de organismos y entes públicos como OSAKIDETZA o reforma de la LFPV, entre otras).

Esta clara voluntad reformista se concreta en las 47 medidas que resumimos a continuación:

#### 1.ª REFORZAR LA COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO.

A) Fortalecer el papel director y coordinador del Lehendakari:

*Medida n.º 1:* Crear un Gabinete de Presidencia para el apoyo estratégico del Lehendakari.

*Medida n.º 2:* Limitar el número de áreas sectoriales adscritas a la Lehendakaritza.

*Medida n.º 3:* Unificar las funciones de coordinación y seguimiento de la acción de gobierno.

B) Mejorar la programación y preparación de los trabajos del Consejo de Gobierno:

*Medida n.º 4:* Crear una Comisión Técnica preparatoria del Consejo de Gobierno.

<sup>33</sup> Decreto 1/1995, de 3 de enero, de Creación, Supresión y Modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

<sup>34</sup> Decreto 249/1995, de 25 de abril (BOPV de 5 de mayo).

*Medida n.º 5:* Reforzar la planificación de los trabajos del Consejo de Gobierno.

*Medida n.º 6:* Extender las instrucciones y circulares del Lehendakari en el ejercicio de sus funciones de dirección y coordinación del Gobierno.

C) Reforzar las funciones de planificación y evaluación:

*Medida n.º 7:* Reformar el proceso de asignación de recursos presupuestarios, asociándolo con la planificación económica.

*Medida n.º 8:* Considerar en la asignación de recursos la evaluación de los programas e inversiones.

*Medida n.º 9:* Elaborar un Plan de Recursos Humanos coherente con el Plan Económico.

## 2.ª SIMPLIFICAR LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS.

*Medida n.º 10:* Reducir el número de departamentos del gobierno.

*Medida n.º 11:* Reagrupar funciones en áreas más homogéneas (ver Cuadro V).

*Medida n.º 12:* Desarrollar las estructuras orgánicas creando unidades intermedias.

*Medida n.º 13:* Reducir el número de comisiones y racionalizar su funcionamiento.

*Medida n.º 14:* Reorganizar las delegaciones territoriales y atribuir la prestación de servicios a Diputaciones y Ayuntamientos.

*Medida n.º 15:* Precisar los criterios para la creación de entes institucionales.

*Medida n.º 16:* Racionalizar el actual panorama de sociedades públicas.

## 3.ª DISMINUIR EL NÚMERO DE ALTOS CARGOS Y PROMOVER DIRECTIVOS PÚBLICOS PROFESIONALES.

*Medida n.º 17:* Delimitar niveles políticos y de gestión en la estructura directiva.

*Medida n.º 18:* Aplanar la estructura política, manteniendo un único nivel de altos cargos.

*Medida n.º 19:* Unificar las funciones de asesoramiento y coordinación interna y externa en una Secretaría General del Departamento.

*Medida n.º 20:* Configurar un nivel de directivos públicos profesionales sujetos a un régimen especial (ver Cuadro VI, p. 62).

## CUADRO V

### Reagrupamiento de funciones en áreas más homogéneas

#### FUNCIONES HORIZONTALES

<i>Clasificación de áreas funcionales</i>	<i>Equivalencia organizativa actual</i>
- Gabinete del Lehendakari y Secretaría del Gobierno y Relaciones con el Parlamento.	- Dirección de Secretaría del Gobierno y Relaciones con el Parlamento. - Secretaría General de Análisis y Comunicación. - Secretaría General de Relaciones Sociales e Institucionales. - Oficina de Prensa del Gobierno.
- Servicio Jurídico Central y Desarrollo Autonómico.	- Viceconsejero de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico. - Dirección de Administración Local.
- Acción Exterior.	- Secretaría General de Acción Exterior.
- Organización y Recursos Humanos.	- Viceconsejero para la Función Pública. - Instituto Vasco de Administración Pública. - Dirección de Organización (y Sistemas de Información).
- Sistemas de información.	- Dirección de (Organización y) Sistemas de Información. - EJIE, S. A.
- Planificación, Económica y Presupuestos.	- Dirección de Economía y Planificación. - EUSTAT. - Dirección de Presupuestos.
- Hacienda, Finanzas y Control Económico.	- Viceconsejería de Hacienda. - Dirección de Finanzas. - Dirección de Intervención. - Dirección de (Patrimonio y) Contratación.
- Servicios Centrales.	- Dirección de Servicios Centrales. - Parque Móvil.
- Patrimonio y Sedes.	- Dirección de Planificación y Normalización. - Dirección de Patrimonio (y Contratación).

#### FUNCIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA

<i>Clasificación de áreas funcionales</i>	<i>Equivalencia organizativa actual</i>
- Seguridad y Policía.	- Dirección de la Policía de lo Criminal. - Dirección de Seguridad Ciudadana. - Dirección de Emergencias. - Tráfico. - Dirección de Juego y Espectáculos.

## FUNCIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA (cont.)

<i>Clasificación de áreas funcionales</i>	<i>Equivalencia organizativa actual</i>
- Administración de la Policía.	- Unidad Técnica Auxiliar de Policía. - Gabinete del Viceconsejero de Seguridad. - Dirección de Comunicaciones.
- Justicia.	- Departamento de Justicia.

## FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ACTUACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

<i>Clasificación de áreas funcionales</i>	<i>Equivalencia organizativa actual</i>
- Infraestructuras.	- Viceconsejería de Transportes. - Viceconsejería de Obras Públicas. - Euskalnet.
- Urbanismo y Vivienda.	- Viceconsejería de Vivienda y Arquitectura. - Viceconsejería de Urbanismo y Ordenación del Territorio.
- Medio Ambiente.	- Viceconsejería de Medio Ambiente. - Dirección de Ordenación e Investigación del Medio Natural (Dpto. de Agricultura).

## FUNCIONES RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

<i>Clasificación de áreas funcionales</i>	<i>Equivalencia organizativa actual</i>
- Promoción y desarrollo de la industria.	- SPRI. - Viceconsejería de Política Industrial. - Viceconsejería de Tecnología e Innovación. - Dirección de Promoción, Comercio Exterior y Cooperación Económica (Dpto. de Comercio).
- Energía.	- Ente Vasco de la Energía.
- Administración y Seguridad Industrial.	- Dirección de Administración y Seguridad Industrial.
- Agricultura.	- Viceconsejería de Agricultura.
- Pesca.	- Viceconsejería de Pesca.
- Comercio Interior y Consumo.	- Dirección de Administración y Política Comercial. - Dirección de Consumo.
- Turismo.	- Viceconsejería de Turismo.
- Trabajo.	- Viceconsejería de Trabajo.

## FUNCIONES RELACIONADAS CON SERVICIOS A LAS PERSONAS

<i>Clasificación de áreas funcionales</i>	<i>Equivalencia organizativa actual</i>
- Salud Pública. - Planificación y Ordenación Sanitaria.	- Viceconsejería de Sanidad.
- Administración del Sistema de Salud.	- Viceconsejería de Administración. - Osakidetza.
- Planificación y Ordenación Educativa.	- Viceconsejería de Educación.
- Administración Educativa.	- Viceconsejería de Administración Educativa.
- Investigación. - Universidades.	- Dirección de Política Científica. - Dirección de Universidades.
- Bienestar Social.	- Dirección de Bienestar Social. - Secretaría General de Drogodependencias. - Emakunde. - Dirección de Juventud.
- Deportes.	- Dirección de Deportes. - IVEF.
- Cultura.	- Dirección de Creación y Difusión Cultural. - Dirección de Patrimonio Cultural. - Orquesta de Euskadi. - Euskal Media. - EITB.
- Política Lingüística.	- Secretaría General de Política Lingüística. - Dirección de Promoción del Euskera. - IIAE. - IVAP (Servicio de Euskera).

## 4.º ADECUAR LOS MECANISMOS PARA CONTROLAR EL GASTO Y MEJORAR LOS RESULTADOS.

A) Ampliar las responsabilidades de cada área en la gestión de sus recursos:

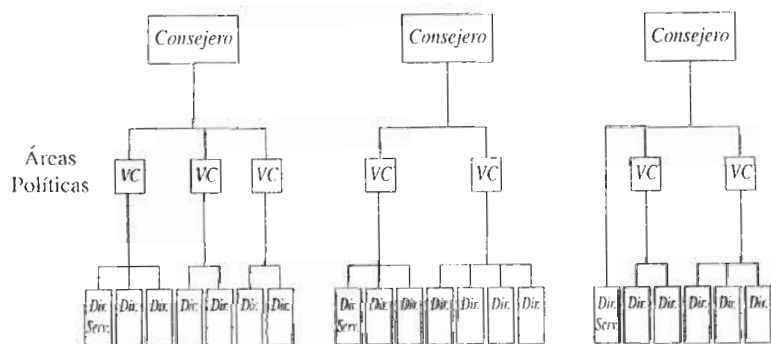
*Medida n.º 21:* Delimitar en los Departamentos el centro en el que se sitúa el núcleo de las responsabilidades de planificación, regulación y control de los servicios.

*Medida n.º 22:* Establecer acuerdos de gestión con las áreas ejecutivas.

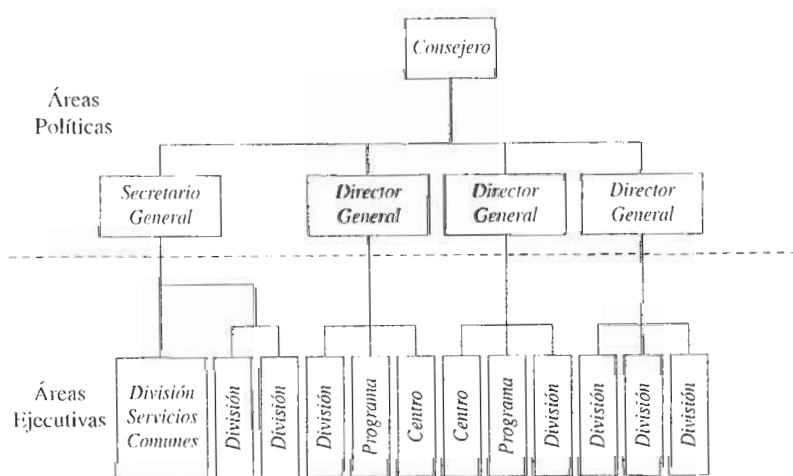
*Medida n.º 23:* Ampliar las competencias de los departamentos en la gestión de sus recursos humanos.

CUADRO VI  
Nueva estructura directiva

## SITUACIÓN ACTUAL



## SITUACIÓN PROPUESTA



FUENTE: CORAME (1994: 54).

*Medida n.º 24:* Ensanchar el margen de gestión presupuestaria de los departamentos.

*Medida n.º 25:* Convertir las Direcciones de Servicios en Divisiones de Servicios Comunes orientadas a apoyar la gestión.

*Medida n.º 26:* Desarrollar sistemas de control por resultados para los entes institucionales y garantizar su autonomía de gestión.

B) Rediseñar los sistemas de control para asegurar una gestión transparente y eficaz:

*Medida n.º 27:* Convertir la contabilidad en un instrumento al servicio de la gestión y el control por resultados.

*Medida n.º 28:* Crear intervenciones delegadas en los departamentos y grandes áreas de gestión.

*Medida n.º 29:* Fijar normativamente los supuestos de realización del control previo económico-fiscal.

*Medida n.º 30:* Reducir el número de controles, adecuándolos al modelo organizativo que se propone.

*Medida n.º 31:* Suprimir los efectos suspensivos y devolutivos de los informes previos.

*Medida n.º 32:* Remodelar los órganos centrales responsables de las políticas de recursos humanos.

*Medida n.º 33:* Reorientar el IVAP a la provisión de servicios de selección, evaluación y formación de recursos humanos, en un entorno de competencia.

*Medida n.º 34:* Liberar al Servicio Jurídico Central de la emisión de informes jurídicos sectoriales.

*Medida n.º 35:* Descentralizar los procesos de contratación y aprovisionamiento.

*Medida n.º 36:* Reforzar la planificación y regulación estratégica de los sistemas de información.

*Medida n.º 37:* Revisión del papel del EJE sobre la base de un proceso de desconcentración de los servicios informáticos en los Departamentos.

*Medida n.º 38:* Elaborar un plan de auditorías de eficacia y eficiencia.

*Medida n.º 39:* Dotar a los órganos horizontales de los instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas y criterios básicos de gestión.

## C) Situar al ciudadano en el centro de la cultura organizativa:

*Medida n.º 40:* Establecer órganos a los que acuda el ciudadano y que asuman la gestión unificada de la tramitación administrativa.

*Medida n.º 41:* Establecer con carácter general los principios, valores y normas básicas de comportamiento de los agentes públicos con los ciudadanos.

*Medida n.º 42:* Simplificar y facilitar el acceso de los ciudadanos a los órganos de la Administración.

*Medida n.º 43:* Condicionar la ampliación de la autonomía de gestión a la realización de un plan de mejora de la calidad.

*Medida n.º 44:* Publicar en las unidades de gestión códigos con los derechos de los usuarios de los servicios.

## 5.ª ASEGURAR LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS Y PROFUNDIZAR EN LA REFORMA.

*Medida n.º 45:* Reorientar las políticas de personal: de las regulaciones de Función Pública a la gestión integrada de recursos humanos.

*Medida n.º 46:* Comprometer al personal al servicio del Gobierno en el proceso de reforma administrativa.

*Medida n.º 47:* Crear la Oficina para la Modernización Administrativa (OMA).

La Administración Vasca, pues, ha experimentado un notable proceso de crecimiento, que aún puede incrementarse en los próximos años<sup>15</sup>; sin embargo, su reto ahora es su consolidación y su modernización, mediante la reasignación de sus competencias y recursos entre los tres niveles (autonómico, foral y local), la descentralización departamental, la simplificación y profesionalización de su cúpula directiva, la gestión integral de sus recursos humanos y la planificación estratégica y la gestión de calidad en pos de mayores niveles de eficacia y eficiencia en el servicio público. Todo lo cual tiene que hacerse venciendo las resistencias propias de las inercias de su politización, tendencia al crecimiento centralizado, burocratización y la falta de una cultura organizativa.

<sup>15</sup> En octubre de 1995 un acuerdo del Parlamento Vasco cifraba en cuarenta y cinco las transferencias pendientes: ocho en Trabajo y Seguridad Social (incluyendo la gestión de esta última), nueve en infraestructuras, cuatro de tipo económico-financieras, tres en Industria, tres en Interior, los centros penitenciarios en Justicia, tres en Cultura, dos en Agricultura y Pesca y las de Turismo e Investigación Científica y Técnica.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRREAZKUENAGA, I. (1986): «La estructura normativa del euskera en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 14.
- ALONSO OLEA, E. J. (1995): «El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico», IVAP, Oñati.
- BERRIATUA, J. (1988): *La Administración Vasca*. IVAP, Oñati.
- CASTELLS, J. M. (1996): «El actual proceso de reforma en la Administración Pública Vasca», en *RVAP*, n.º 45, pp. 131-138.
- CLAVERO, B. (1985): *Fueros Vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Ariel, Barcelona.
- CORAME (1994): *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco*, IVAP, Vitoria.
- CORCUERA, J. (1985): «Notas sobre el debate de los derechos históricos de los territorios forales», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, pp. 55-89.
- ECHEVARRÍA, K. (1994): «Política de reformas y reforma de la política: el caso del Gobierno Vasco», en *Autonomías*, n.º 18.
- ELICEGUI, L. (1991): «Las Instituciones Forales», en *AAVV, Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, vol. III, pp. 1463-1500.
- FERNÁNDEZ, T. R. (1986): «La Ley de medidas de la Función Pública: su incidencia en la estructura del personal de las Comunidades Autónomas», en *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*, IVAP, Oñati.
- GARCÍA, M.ª R. (1991): «La Ley de la Función Pública Vasca. El principio de unidad como elemento rector del Sistema», en *AAVV, Estudios sobre... op. cit.*, vol. III, pp. 1545-1558.
- GARCÍA HERRERA, M. A. (1981): «Consideraciones en torno a la forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca», en *RVAP*, n.º 2, pp. 63-96.
- GARCÍA ROCA, F. J. (1985): «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución anticipada», en *REEPP*, n.º 46-47, pp. 183-236.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1985): «Selección, formación y carrera administrativa en la función pública vasca: normativa básica y situación actual», en *Documentación Administrativa*, n.º 204.
- (1991): «Administración y empleo público en la CAPV (1980-1990): un balance», en *AAVV, Estudios sobre... op. cit.*, vol. III, pp. 1345-1428.
- (1992): «Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas», en *RVAP*, n.º 32.
- LAMBARRI, C. (1987): «El sector público empresarial en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Ekonomiaz*, n.º 5-6.
- LAMBARRI, C., y LARREA, J. L. (1995): «El Concierto Económico», IVAP, Oñati.
- (1994): «El Cupo», IVAP, Oñati.
- LARREA, J. L. (1991): «El Concierto Económico: el Cupo y las Leyes Quinquenales de Cupo», en *AAVV, Estudios sobre... op. cit.*, vol. IV, pp. 1755-1808.
- LARRUMBE, K. (1986): «Naturaleza jurídica dual de las Instituciones forales de los Territorios Históricos», en *Jornadas de Estudio sobre actualización de los Derechos Históricos Vascos*, Bilbao.
- LINZ, J. J. *et al.* (1986): «Conflicto en Euskadi», Espasa-Calpe, Madrid.
- LÖWENSTEIN, K. (1979): *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona.
- LUCAS MURILLO de la C., E. (1990): *El Lehendakari*, IVAP, Oñati.
- (1991): «La figura del Lehendakari desde la perspectiva de diez años de autogobierno», en *AAVV, Estudios sobre... op. cit.*, pp. 1195-1293.

- (1992): «Los gobiernos de las CCAA», en *RVAP*, n.º 34, vol. II.
- LLERA, F. (1981): «Caracterización sociopolítica del sistema de partidos de las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra», en *REEPP*, n.º 20, pp. 61-86.
- (1985a): «Postfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi», Universidad del País Vasco, Bilbao.
- (1986): «Las segundas elecciones autonómicas vascas», en *Revista de Derecho Político*, n.º 23, pp. 135-165.
- (1988a): «Crisis en Euskadi en los procesos electorales de 1986», en *RDP*, n.º 25, pp. 35-74.
- (1988b): «Continuidad y cambio en el sistema de partidos vascos: 1977-1987», en *REEPP*, n.º 59, pp. 277-375.
- (1994): «Los vascos y la política», Universidad del País Vasco, Bilbao.
- (1997): «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en *Jornadas del Parlamento de Andalucía sobre el sistema electoral a debate* (en prensa en el CIS), Sevilla.
- MAYNTZ, R. (1985): *Sociología de la Administración*, Alianza, Madrid.
- MESA DEL OLMO, A. (1991): «Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración Autónoma Vasca (1980-1989)», en *AAVV, Estudios sobre...*, *op. cit.*, pp. 1571-1611.
- (1996): «Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración Autónoma Vasca», en *REEPP*, n.º 91, pp. 169-199.
- MONTERO, J. R. (1992): «Las elecciones legislativas», en R. Cotarelo (cd.), *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 243-297.
- PENDÁS GARCÍA, B. (1988): «Gobierno y forma de gobierno en las CCAA. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», en *DA*, n.º 215.
- RAE, D. (1977): «Leyes electorales y sistemas de partidos políticos», *CITEP*, Madrid.
- RAMÍO, C. (1995): «Características de la Administración de las Comunidades Autónomas: la estructura administrativa. El caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya», en *RVAP*, n.º 42, pp. 109-159.
- (1997): «Las Administraciones públicas», en M. Alcántara y A. M. Martínez (eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 381-404.
- SAIZ ARNAIZ, A. (1991): «El Gobierno Vasco: praxis de diez años de actuación», en *AAVV, Estudios sobre...*, *op. cit.*, pp. 1295-1343.
- (1995): *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, IVAP, Oñati.
- SUAY, J. (1988): «La reforma de la función pública: su impacto sobre la burocracia española», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 56.
- VANDELLI, L. (1982): «La forma de gobierno regional», en *AAVV, El ordenamiento español de las CCAA*, IEAL, Madrid, pp. 243-246.
- VÁZQUEZ DE PRADA, M. (1984): «Del régimen foral al concertado: la negociación del primer Concerto Económico», en *RVAP*, n.º 8, pp. 121 ss.
- ZILLER, J. (1993): *Administrations Comparées. Les systèmes Politico Administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, París.
- ZURITA, A. (1985): «Notas al concierto económico», en *REEPP*, n.º 46-47, pp. 633-642.

## 2. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

J. MONTABES PEREIRA y F. OLVERA PORCEL  
*Universidad de Granada*

SUMARIO: I. EL PROCESO POLÍTICO DE CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.—II. EL PRESIDENTE Y EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.—1. *El Presidente*.—2. *El Consejo de Gobierno*.—3. *Relaciones del ejecutivo con el Parlamento*.—III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.—1. *Aspectos generales*.—2. *La Administración general*.—3. *Las personificaciones instrumentales*.—4. *La «inevitable» administración periférica*.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

### 1. EL PROCESO POLÍTICO DE CONSTITUCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

El proceso político que conformó la autonomía en Andalucía<sup>1</sup>, integró a tal suerte de avatares y especificidades jurídicas y políticas, que, sin lugar a dudas, podríamos calificarlo como un modelo singular de acceso a la autonomía, en relación con las previsiones iniciales de la Constitución española de 1978. Tal singularidad modificaría, en parte, el planteamiento inicial de los constituyentes sobre la organización territorial del Estado, siendo determinante para el definitivo diseño del modelo autonómico español. En efecto, con el proceso autonómico andaluz podemos decir que se cierran las posibilidades políticas de homologación inicial de las diferentes regiones o nacionalidades con las llamadas Comunidades históricas, formuladas a través de las

<sup>1</sup> El Real Decreto-Ley 11/1978, de 27 de abril, constituyó a Andalucía en territorio preautonómico, mediante la primitiva Junta de Andalucía, creada como institución de carácter estrictamente administrativo y conformada por tres órganos: el Pleno, el Consejo Permanente y la Presidencia. La Junta de Andalucía se constituirá en Cádiz el 27 de mayo de 1978, eligiendo el Pleno como primer Presidente al senador socialista Plácido Fernández Viagas. Tras las elecciones generales y locales de marzo y abril de 1979, la Junta se volvería a reconstruir en Sevilla, el 2 de junio de 1979. En esta ocasión el Presidente elegido fue el socialista Rafael Escudero.