

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Cambios estructurales a consecuencia de las elecciones autonómicas y generales

Durante el año 2004 todavía se producen regulaciones y reestructuraciones orgánicas derivadas de los cambios resultantes de las elecciones autonómicas celebradas en 2003, pero sobretudo en aquéllas Comunidades que, como Cataluña, las celebraron a finales de año, o bien, como Andalucía, que las celebró ya en 2004.

En el primer caso, se suceden una serie de reestructuraciones necesarias para la formación, por primera vez en Cataluña, de un gobierno tripartito formado por PSC-PSOE, ERC e IC-V. Destaca la atribución de importantes competencias sectoriales al Departamento del Conseller en Cap (Consejero Jefe), que luego son objeto de sucesivas modificaciones a consecuencia de las vicisitudes derivadas del cese de su titular, J.L. Carod, que pasa primero a ser consejero sin cartera, y luego abandona el Gobierno, atribuyéndose el cargo y el Departamento de la Presidencia a J. Bargalló. Las reformas de este Departamento inciden en la Presidencia de la Generalitat, que queda así sin una estructura departamental propia, de modo que los servicios de apoyo a la Presidencia, la oficina, quedan adscritos orgánicamente a la Consejería de este nombre, en manos del Conseller en Cap.

En Andalucía también se producen diversas reestructuraciones, como las efectuadas por Decreto 11/2004 por el que se reestructuran las Consejerías, así como otras disposiciones que afectan al procedimiento de nombramiento de los delegados del Gobierno, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y la creación de la Comisión de Política Económica, y se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, que viene sustituir a la anterior Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. No es ajeno a las remodelaciones efectuadas el dato de que dos consejeras del gobierno andaluz pasan a ser nombradas ministras del Gobierno central de J. L. Rodríguez Zapatero surgido de las elecciones del 14-M.

Esta misma circunstancia es la que afecta a la organización de Castilla-La Mancha, puesto que el cambio en la Presidencia del Gobierno autonómico, al pasar J. Bono al cargo de Ministro de Defensa, conlleva una nueva estructura de la Administración (Decreto 55/2004, de 30 de abril) que se compone ahora de catorce consejerías (una más), aunque dos de ellas, Relaciones Institucionales y Presidencia, están encuadradas en la Presidencia de la Junta. También desaparece la Vicepresidencia y el Consejero Portavoz del Gobierno.

En fin, también en Extremadura, con la salida de su Consejera de Fomento

para ocupar el Ministerio de la Vivienda, se produce una remodelación orgánica, con la recuperación de la Vicepresidencia de la Junta y el nombramiento de una Consejera Portavoz.

Legislación y medidas organizativas de carácter general y específico

En la Región de Murcia se aprueban la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y la Ley 7/2004, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, ambas de 28 de diciembre, siguiendo el denominado «modelo legal dualista» a que responden en el Estado la Ley del Gobierno y la LOFAGE, opción también seguida por otras Comunidades Autónomas. La Ley sobre la Administración distingue entre la Administración general y la institucional, y dedica a ésta última una extensa regulación, y también contiene una detallada regulación de los convenios en que participa la Administración regional.

También en Navarra las Leyes Forales 14/2004 y 15/2004, ambas de 3 de diciembre, representan una reforma completa de la planta y organización del Gobierno y de su Presidente y de la Administración Foral, siguiendo asimismo el modelo estatal y, por tanto, siguen, en muchos casos al pie de la letra, la regulación de la Ley estatal de Gobierno y de la LOFAGE, y además se actualiza el régimen jurídico según la evolución que ha experimentado la ley 30/92.

En la Comunidad de Castilla y León se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, y se establecen normas para la tramitación de los asuntos por los órganos colegiados de gobierno. Asimismo se adoptan medidas para la mejor organización de la Administración periférica.

En cuanto a medidas de racionalización, modernización y simplificación administrativas, pueden señalarse, entre otras iniciativas, en las Islas Canarias, la Ley 5/2004, que promueve la racionalización y modernización administrativa, mediante la concentración y racionalización de las oficinas administrativas del Gobierno, la implantación de la administración electrónica en los distintos ámbitos administrativos, y el establecimiento de medidas complementarias para centralizar la gestión de determinados servicios comunes. En otras Comunidades se aprueban Planes de modernización: así, por ejemplo, el Plan de modernización, simplificación y calidad para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2004-2007.

Por lo que se refiere a las Administraciones instrumentales, continua su proliferación, que se hace especialmente visible, por ejemplo, en Islas Baleares. En Murcia, cabe señalar la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la Empresa Pública Regional de Radio Televisión, y en Extremadura, se modifica la ley de la Corporación extremeña de Medios Audiovisuales. En la Comunidad extremeña además se constituyen la Sociedad de Gestión de Infraestructuras así como la Agencia de la Vivienda, Urbanismo y Territorio, a cuyo Presidente, nombrado directamente por el Presidente de la Comunidad se le atribuye rango de Consejero, lo que se corresponde con la asignación de todas las funciones administrativas en la materia.

En cuanto a órganos colegiados y de participación, dentro de su creciente expansión, debe señalarse como relevante el Consejo Asesor de Justicia de Navarra, creado por Decreto Foral 361/2004, siguiendo la experiencia ya desarrollada en Cataluña, con la participación de los Colegios Profesionales de Abogados y de Procuradores, así como de órganos judiciales y fiscales, lo cual siembra la duda de su efectiva incorporación.

Órganos consultivos

Poco a poco se va completando el mapa de los órganos consultivos de carácter jurídico. Así, por Ley 1/2004, de 21 de octubre, se crea y regula el Consejo Consultivo del Principado de Asturias. Se configura como órgano del tipo jurídico-administrativo, con las habituales competencias consultivas en relación a actuaciones normativas y administrativas del Gobierno y de la Administración regional y de las Administraciones locales, sin que intervenga respecto de procedimientos parlamentarios, excepto en lo referente a recursos de inconstitucionalidad y a los conflictos en defensa de la autonomía local, de acuerdo con la LOTC. Igual que en otras Comunidades Autónomas, no se prevé su dictamen en relación con las alteraciones de planeamiento que afecten a las zonas verdes. Y a diferencia de otras Comunidades Autónomas, la ley asturiana no establece una cuantía mínima para otorgar carácter preceptivo al dictamen sobre reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

En cuanto a los aspectos orgánicos, el Consejo asturiano está compuesto por cinco miembros, tres designados por el Consejo de Gobierno y dos por la Junta General del Principado, por mayoría de tres quintos. El presidente es elegido por el propio órgano de entre sus miembros, por mayoría absoluta. La duración del cargo es de seis años, renovables por otro período igual, y los consejeros son inamovibles, salvo por causas tasadas excepcionales. Así, pues, no están previstos consejeros natos ni permanentes, como en algún otro organismo consultivo. Todos los miembros están sujetos al régimen de incompatibilidades propio de los altos cargos, y sólo se permite la actividad docente e investigadora sin exclusividad a los vocales y al secretario general.

En el País Vasco, la ley 9/2004, de 24 de noviembre ha elevado a rango legal la regulación de la ya existente Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, órgano superior consultivo de las Administraciones autonómica y local, con exclusión de las instituciones forales, y que había sido creada por Decreto 187/1999, de 13 de abril. Como se recordará, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, había incorporado en la disposición adicional 17, la cobertura legal para que el País Vasco pudiera organizar su función consultiva a través de la actuación colegiada y no jerarquizada de los servicios jurídicos de la Administración activa.

Ahora la Ley mantiene un planteamiento parecido, pero establece su composición, de diez miembros, a base de juristas de reconocido prestigio que, además, sean letrados de las Administraciones vascas o profesores de los cuerpos docentes de la Universidad, que quedan en situación de servicios especiales en sus cuerpos de origen, nombrados por el Gobierno por seis años y renovables indefinidamente; mientras que la presidencia y la vicepresidencia la ostentan el

director de dichos servicios jurídicos y el responsable del control normativo. Se trata de una solución orgánica singular respecto del «modelo» Consejo de Estado y de las otras Comunidades Autónomas.

En cuanto a las competencias de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, responde al tipo jurídico-administrativo, puesto que no asesora al Parlamento, pero en cambio se someten a su dictamen todos los anteproyectos de ley, excepto unos concretos supuestos en materias de hacienda. No dictamina sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad. Sí se incluyen todo tipo de proyectos de reglamentos en desarrollo de legislación propia, estatal o europea. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se limitan a las superiores a 6.000 euros.

En fin, en Cataluña, a parte de haberse presentado un Proyecto de ley reforma de la Comissió Jurídica Assessora, todavía en tramitación, debe señalarse que la Ley 10/2004, que introduce varias reformas en materia urbanística, incorpora una modificación del régimen del dictamen respecto de las alteraciones de planeamiento que afecten a zonas verdes: el dictamen preceptivo y vinculante –mejor, obstativo– de la Comisión Jurídica Asesora es sustituido por el que con el mismo carácter debe emitir la Comisión de Urbanismo de Cataluña. Pero si un tercio de los miembros de ésta última lo solicita, la modificación de planeamiento se someterá a la Comisión Jurídica Asesora, cuyo informe será entonces también vinculante. De manera que en realidad la intervención del alto órgano consultivo se parecerá más a una intervención arbitral para cuando no se llegue a un acuerdo en el seno del órgano administrativo-representativo.

Administraciones independientes

En la creación de instituciones administrativas a las que se puede calificar como de independientes, destaca la Ley 1/2004 de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, que sigue en cierta medida las iniciativas catalana y navarra. Le corresponde velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, en relación con los contenidos y publicidad audiovisuales, y tienen atribuida la potestad sancionadora. Está compuesto por once miembros elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos de sus miembros y se deberá respetar el principio de paridad de género. El Presidente es propuesto por el propio Consejo Audiovisual de Andalucía, de entre los miembros del mismo, y es nombrado por el Gobierno. La duración del mandato, es de cinco años, por un máximo de dos períodos, con una garantía de inamovilidad, un amplio régimen de incompatibilidades y en dedicación exclusiva. Todo ello le confiere un carácter de autoridad independiente del Gobierno.

Por otra parte, debe señalarse que en Galicia, se regulan por Ley 6/2004, de 12 de julio, los órganos de defensa de la competencia, que incluyen el Tribunal de Defensa de la Competencia como organismo autónomo, independiente, de resolución y propuesta, y el Servicio de Defensa de la Competencia, como órga-

no jerarquizado, de instrucción y de vigilancia, integrado en la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de economía y hacienda. Los miembros son nombrados por un período de cinco años, renovable por una vez.

En la misma línea, se reseña la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, por ley 6/2004, de 28 de diciembre. El Tribunal está estructurado en dos órganos separados, responsables cada uno de ellos, respectivamente, de la instrucción y de la resolución de los expedientes: el Servicio de Defensa de la Competencia, para la función de instrucción, y la Sala, de carácter colegiado y con miembros inamovibles, para el ejercicio de la función de resolución. Los vocales son nombrados por el Gobierno autonómico por un período de cinco años renovables por una vez.

Con un significado distinto, y siguiendo a otras Comunidades, en Andalucía se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (Decreto 85/2004), dictado en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que habrán de fijar el justiprecio en las expropiaciones en las que intervienga la Junta de Andalucía o las entidades locales de la Comunidad Autónoma.

Administración corporativa

Los colegios profesionales siguen siendo objeto de atención relevante en el Estado autonómico. Abundan las leyes de creación de colegios profesionales para todo tipo de profesiones y sus organizaciones comunes. Por poner sólo un ejemplo, en Castilla y León, de las diez Leyes aprobadas en el año 2004, cuatro lo han sido para la creación de Consejos de Colegios Profesionales, y algo parecido cabe decir de Castilla-La Mancha. Ante esta proliferación, en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, empiezan a circular anteproyectos legislativos que intentan poner freno a la discrecionalidad y generosidad del legislador en la creación de colegios.

Por otra parte, debe señalarse que por Auto de 11 de mayo de 2004 el Tribunal Constitucional ha levantado la suspensión de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios profesionales de Andalucía, que establecía la libre colegiación de los funcionarios que trabajan en exclusiva para la Administración, en el mismo sentido que la legislación extremeña y canaria.

En relación con las Cámaras Oficiales, en Canarias la Ley 1/2004, de 13 de abril, modifica el recurso cameral para modular la exacción proveniente del impuesto de sociedades y evitar un excesivo incremento en ella. Posteriormente, la Ley 4/2004, de 2 de diciembre, disminuye la exacción proveniente del impuesto de actividades económicas del 9 al 2%, y además se modifica el procedimiento para la creación de Cámaras, que se facilita para adaptar la institución a la realidad del archipiélago.