

## VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

#### Introducción. La reforma de los Estatutos

La reflexión general que preside la valoración relativa al año 1996 tiene una especial significación. En efecto, creo que en estos momentos puede abandonarse ya definitivamente la idea, que muchos habíamos sostenido durante largo tiempo, de que la creación de las Comunidades Autónomas no debía significar necesariamente la implantación de un nuevo nivel organizativo fuerte, con la edificación de unos aparatos burocráticos propios y una maquinaria administrativa pesada, sino que su organización podía ser concebida como un sistema de Administración indirecta articulada sobre la base de la utilización preferente de las estructuras locales ya existentes. Esta era la perspectiva que se intentó establecer a partir de los pactos autonómicos de 1981, y que tuvo su reflejo en la mayoría de los Estatutos subsiguientes, pero lo cierto es que el desarrollo político e institucional se ha encargado de desmentir el modelo pretendido.

En los últimos años, los Acuerdos autonómicos de 1992, la sucesiva reforma generalizada de los Estatutos para consolidar los incrementos competenciales, así como el ritmo seguido desde entonces en los traspasos de servicios, constituyen un conjunto de factores que hacen ya impensable que se materialice una contención absoluta del crecimiento burocrático-organizativo a nivel autonómico. En estos momentos, únicamente las exigencias de las restricciones presupuestarias y de la contención del gasto público pueden ejercer de elemento moderador, pero está claro que ésta sería una circunstancia ajena a la voluntad de desarrollar un diseño institucional formulado en positivo, sino todo lo contrario.

En este estado de cosas, cabe preguntarse seriamente acerca del alcance y la influencia que acabará teniendo en la realidad la doctrina de la "Administración única", cuya efectiva plasmación se ha querido normalmente concretar en las Comunidades Autónomas, lo que ha de implicar su fortalecimiento organizativo lógico; pero en cambio, en los múltiples análisis producidos no se acostumbra a desarrollar como necesaria la extensión de su efecto descentralizador más allá de las propias Comunidades Autónomas, esto es, hacia los niveles territoriales inferiores, las Administraciones locales.

Y en el orden de las consideraciones prácticas, basta tener presente cómo persiste durante 1996 el amplio proceso de traspasos de servicios, tanto hacia aquellas Comunidades Autónomas que los reciben a consecuencia de las reformas de los Estatutos en 1994, como hacia las otras Comunidades, como p. ej., el País Vasco, después de la inactividad de los últimos años, e incluso Cataluña. Dentro de esta dinámica, la simple lógica de tener que mantener el funcionamiento ordinario de los servicios transferidos impide ni siquiera pensar, como decía, en que

nadie pueda desprenderse de ellos, apenas recibidos, para trasladarlos hacia los niveles locales.

Pero no es solamente este tipo de exigencias funcionales las que sostienen hoy la preservación del aparato administrativo autonómico. En un plano superior, la organización político-administrativa refleja también la consolidación de la institución autonómica en su conjunto, como entidad con capacidad de definición de verdaderos objetivos de una política propia que requiere para su consecución de una amplia libertad de organización. Este tipo de exigencias se refleja, así, en las reformas de los Estatutos de Autonomía que se han aprobado durante este año.

Así, por una parte, la reforma del Estatuto de Canarias refleja, en lo que aquí interesa, la necesidad de consolidar las instituciones propias que responden a la singular organización de la Comunidad Autónoma. Por un lado, destaca la configuración de los Cabildos insulares como instituciones propias de la Comunidad Autónoma, lo que al mismo tiempo les confiere, aquí sí, una componente de fuerte factor descentralizador, y que les permite contar con una serie de mecanismos de garantía participativa en las funciones autonómicas —administrativas, pero también legislativas— que revisten cierto interés. Por otro lado, la reforma del Estatuto ha querido consolidar aquellas instituciones no administrativas que completan el sistema institucional de la Comunidad Autónoma, dándoles el carácter de existencia necesaria e incluso de relevancia estatutaria, lo que hasta ahora no se producía en todos los casos: así, el Consejo Consultivo, el Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas y el Consejo Económico y Social.

En el caso de la reforma del Estatuto de Aragón, —que tiene interés por ser el primero de una nueva promoción de Estatutos de “reforma amplia”— y por lo que se refiere a la organización de la Administración autonómica, cabe señalar la supresión de determinadas previsiones que acotaban el crecimiento del aparato administrativo y, así, se levanta el límite de no poder contar con más de diez consejerías; y, por otra parte, se suprime la exigencia de que los puestos de Director General estuvieran reservados a funcionarios, singularidad que siempre se había alabado como una medida de contención y de profesionalización.

### **Intervenciones generales sobre la Administración autonómica**

A pesar de que en este año se han consolidado en muchas Comunidades Autónomas los nuevos Gobiernos surgidos de las elecciones del año anterior, no se ha producido un fenómeno de reforma generalizada de la legislación institucional y administrativa hasta entonces vigente. La filosofía de la racionalización y la modernización públicas, que presidió buena parte de los proyectos lanzados en el periodo electoral, tuvo su reflejo en algunas medidas inmediatas adoptadas el año pasado, que, como veremos, también se han prolongado en algunos casos, durante este año, pero sin que ello haya implicado reformas legislativas de gran calado. Nos limitamos, pues, a señalar algunas de las intervenciones realmente significativas que se han producido en 1996.

Por su planteamiento general destaca la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se dicta ampara-

da tanto en las competencias en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas como en la de organización de las instituciones de autogobierno. En ella destaca su carácter globalizador y sistemático, así como su articulación en torno a un conjunto de principios de organización y funcionamiento que en buena parte coinciden con los que han de figurar en la LOFAGE, cuya tramitación parlamentaria coincide con la ley aragonesa.

Por su parte, en Murcia se ha constituido un Consejo técnico consultivo (Decreto 77/1996), al amparo de la nueva Ley reguladora de estos organismos, a que luego aludiré, con el objetivo de preparar una reforma general de la legislación institucional y de organización administrativa de la Región, por lo que es de esperar la elaboración de una próxima regulación de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Es de señalar, por otro lado, el dato de que en Cataluña tiene lugar una remodelación del Gobierno, —ahora sin mayoría absoluta— a continuación de las elecciones anticipadas a noviembre de 1995. De dicha remodelación lo que interesa destacar es el indudable fortalecimiento de la Consejería de la Presidencia, con el nombramiento, por primera vez, de un Consejero de Presidencia —Xavier Trías— distinto del propio Presidente de la Generalidad. De esta forma se permite hacer frente en mejores condiciones a la cada vez mayor acumulación de competencias de todo tipo —horizontales y también sectoriales— que se concentran en esta Consejería.

En la Comunidad Foral de Navarra, la formación de nuevo Gobierno ha llevado a una reestructuración general de su Administración. Por lo que respecta al Departamento de Presidencia, destaca el hecho de que se desprende de algunas de las competencias de tipo sectorial, y se refuerzan, en cambio, las de coordinación. En la Comunidad Valenciana se produce la creación de la Consejería de Presidencia, y tanto en Aragón como en Murcia se regulan los órganos de apoyo a la presidencia y se consolida su posición relativa en el conjunto del aparato administrativo. Por su parte, en Castilla-La Mancha, la refundición de las Consejerías de Administraciones públicas y de Economía y Hacienda ofrece también la imagen de la constitución de una “superconsejería” de cierta potencia.

En definitiva, se mantiene la tendencia, ya señalada en años anteriores, en el sentido de irse consolidando un sistema organizativo de tipo departamental, dentro del cual la presidencia desarrolla un fuerte papel no sólo de dirección y coordinación, sino también de gestión directa.

En otro orden de cosas, señalemos la creación de las correspondientes Oficinas en Bruselas por parte de algunas Comunidades Autónomas que todavía no disponían de las mismas, como Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana.

### **Administración periférica de las Comunidades Autónomas**

Durante este año se van completando las regulaciones acerca de la estructura más sólida de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, de modo que se confirma ya la tendencia a la implantación definiti-

va de los aparatos propios en el territorio de las Comunidades Autónomas, expresión clara del fenómeno aludido en la reflexión introductoria. Así, encontramos, por un lado, la regulación general de la misma, a nivel legislativo, en Aragón, a través de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma. En ella se regulan los delegados del Gobierno en Huesca y Teruel, que responden al nivel de altos cargos, y se prefigura la posible existencia de una organización territorial de ámbito comarcal, sin perjuicio de hacer pivotar la desconcentración sobre los servicios provinciales, que no quedan integrados en las delegaciones del gobierno. Un posterior Decreto concreta esa regulación, asignando el nivel de Director general al delegado del gobierno, y estableciendo la comisión provincial de coordinación.

Por su parte, también en la Comunidad Valenciana, por Decreto 8/1996, de 16 de enero, se estructura la Administración periférica con la figura del delegado territorial, de ámbito provincial, y las comisiones territoriales de coordinación, disponiéndose la integración de ambas piezas en la Consejería de la Presidencia. En fin, en Andalucía se establecen igualmente, por Decreto 512/1996, las Delegaciones del Gobierno en las provincias, que cuentan asimismo con una Comisión de Provincial de coordinación.

En Cataluña, por el contrario, no acaba de cuajar la iniciativa de abordar la reordenación general de la Administración periférica, que es ya muy consistente, a pesar de la política emprendida de reducción y res asignación de puestos de trabajo. Entre los motivos que parecen retrasar esta reforma, estarían las fuertes dudas que subsisten acerca del status político o funcional que se debe aplicar a los órganos superiores de la Administración periférica, —delegados territoriales, directores de servicios, etc.— teniendo en cuenta que en el momento actual existe una gran variedad de situaciones “ad hoc” que dificultan su tratamiento general.

### La organización sectorial

La creciente recepción por las Comunidades Autónomas de medios personales y materiales relativos a los amplios sectores que van siendo transferidos, ha propiciado la adopción de abundante normativa de alcance organizativo, en sectores importantes por su extensa implantación territorial y su proyección capilar sobre el tejido social. En este sentido cabe señalar, por ejemplo, como en varias Comunidades Autónomas la aplicación de la reforma educativa ha afectado profundamente a la organización de los centros docentes, públicos y concertados, lo que ha llegado a generar ciertos conflictos en sectores sociales y del profesorado.

Otro sector paradigmático de la proyección organizativa de políticas sectoriales es el de los servicios sociales, en el que se propicia la creación de todo un “sistema” —como el caso catalán— de servicios sociales, que integra a muy diversos niveles tanto servicios autonómicos y de las Administraciones locales como servicios privados sostenidos con fondos públicos, etc.. En definitiva, se quiere destacar el dato mismo de cómo la intervención de las Comunidades Autónomas en determinados sectores se plasma especialmente en la predisposición de una organización administrativa ad hoc..

## Organos consultivos superiores autonómicos

El incremento competencial y de la actividad institucional de las Comunidades Autónomas repercute lógicamente en la actuación de sus órganos superiores de consulta jurídica equivalentes al Consejo de Estado. Algunos factores son especialmente decisivos en este sentido. Así, la asunción de competencias educativas y sanitarias, sectores en los que cabe calificar a los servicios públicos como generadores de riesgos de cierta dimensión, conduce hacia la propia Comunidad las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que deben ser dictaminadas por el órgano consultivo; por otro lado, la regulación de la revisión de oficio de los actos administrativos en la Ley 30/92, más permisiva en algunos supuestos, anima a las Administraciones públicas, autonómicas y locales, a iniciar tales procedimientos para cuya resolución se requiere en todo caso el dictamen del órgano consultivo –art. 102 ley 30/92– incluso si es contraria a la revisión.

Por el contrario, disminuye la actividad de aquellos órganos cuya competencia material se limita a los asuntos de estatutoriedad o de inconstitucionalidad, como es el Consell Consultiu de Cataluña, en la medida en que disminuye la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma debido al intercambio de los apoyos políticos de las fuerzas gobernantes en los respectivos ámbitos.

Desde el punto de vista normativo, refiriéndonos al caso de La Rioja, cabe indicar que la entrada en funcionamiento del Consejo Consultivo ha propiciado la elaboración de su completo reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, que contempla exhaustivamente la organización y funcionamiento del órgano. Vale la pena recordar su ámbito competencial mixto, esto es, con intervención en asuntos de naturaleza jurídico estatutaria –proyectos de ley, antes de su tramitación parlamentaria, y recursos de inconstitucionalidad– y de naturaleza jurídico-administrativa, dualidad funcional que acaso había quedado algo desdibujada por las reformas introducidas en su regulación por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre. Para disipar las dudas acerca de las competencias jurídico-administrativas del Consejo, el Reglamento las enumera taxativamente, pero respetando la posibilidad prevista en la Ley de que el Gobierno decida consultar al Consejo de Estado. Esa situación original permitía una consulta sucesiva al Consejo Consultivo y al Consejo de Estado, pero el Reglamento, en atención al carácter de órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, impide la consulta al Consejo de Estado después de haberlo hecho al Consejo riojano.

Entre otras muchas cuestiones sobre su ámbito competencial, cabe destacar que se dispone la consulta preceptiva en los casos de reglamentos independientes, asumiendo así las propuestas formuladas en este sentido por la doctrina y ya planteadas por los órganos de otras Comunidades.

Por otro lado, se ha producido una modificación puntual en la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, para eliminar de entre las causas de cese de sus miembros el cumplimiento de la edad de 70 años, ya que ello entraba en contradicción con el carácter de miembro del Consejo de los ex-presidentes del TSJ de la Comunidad, cuya jubilación se produce a esa edad.

En fin, nótese que en la Región de Murcia se ha presentado a final de año el Proyecto de Ley reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

## Órganos colegiados de consulta y participación

Con carácter general, al igual que en los últimos años, sigue la tendencia a la proliferación de órganos colegiados insertos en las estructuras administrativas, ya sean de carácter interdepartamental para encauzar la coordinación entre los distintos ramos de la Administración pública, ya sea de carácter participativo, para dar cabida a la intervención y participación de los sectores afectados por las distintas políticas sectoriales, a los fines de consulta y asesoramiento, pero también para facilitar el consenso previo de los destinatarios de las actuaciones públicas más significativas. La enumeración completa sería prolija —lo que importa es resaltar la tendencia general— por lo que se indican tan sólo algunos supuestos más significativos.

En Asturias, por ejemplo, destaca la creación por Ley 9/1996, de 27 de diciembre del Consejo Escolar de Asturias, como órgano consultivo y de participación social, resultado de la modificación del Estatuto y de la asunción de competencias en materia de educación, con lo que aparece casi como un anticipo del efectivo traspaso de servicios.

En Navarra, la Ley foral 1/1996, 11 de marzo, modifica la regulación del Consejo Navarro del Medio Ambiente, desplazando de su composición la prevalencia de miembros técnicos para aumentar el papel de la participación social, de cara a facilitar la búsqueda de un mayor consenso social en las materias medioambientales, a la vista de la experiencia sufrida respecto a recientes asuntos conflictivos, como el relativo al embalse de Itoiz.

Por otra parte, ha sido generalizada la creación de Comisiones y consejos en materia de equipamientos comerciales, fenómeno que se inscribe en un tema de gran conflictividad y que después de la Ley de ordenación del Comercio minorista va a generar reformas procedimentales y organizativas en todas las Comunidades Autónomas. Se cuenta, por ejemplo, con la creación en Galicia de la Comisión Consultiva, en Castilla y León del Consejo Castellano y Leonés de Comercio, entre otros, con intervenciones de diverso signo en los procedimientos de concesión de licencias y de aprobación de instrumentos planificadores específicos.

Otro sector significativo en el que las Comunidades Autónomas están estableciendo órganos colegiados de cierta relevancia es el de las cooperativas. Así, este año señalemos en la Comunidad Valenciana la nueva regulación del Consejo Valenciano del Cooperativismo, con funciones de conciliación y arbitraje.

Respecto a los órganos de consulta hay que hacer una mención especial a la Región de Murcia, donde se ha aprobado la Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan con carácter general los Consejos Técnicos Consultivos y los Comisionados Regionales. Con esta normativa se pretende distinguir entre los órganos colegiados de participación social y ciudadana en la Administración, —los Consejos y Comités asesores regionales, regulados por la Ley 9/1985—, y los órganos de consulta técnica cualificada, que son los que ahora se establecen, formados por expertos y profesionales de trayectoria probada y reconocido prestigio, y en cuya virtud funcionarán en régimen de autonomía. Ahora bien, la ordenación concreta de cada uno de ellos, —ordenación del territorio, telecomu-

nicaciones, etc.— así como la forma de libre designación de sus miembros por el Presidente de la Región o por sus Consejeros aproxima enormemente esta figura a la de los asesores o miembros de un gabinete. Se produce, pues, un notable grado de indefinición en su configuración legal.

Cabe referirse también, en otro orden de cosas, a la relación entre los órganos consultivos y las exigencias de garantía de la “objetividad” de la Administración, relación que puede tener lugar a través de la creación de lo que podríamos denominar “órganos independientes”, más que “administraciones” independientes, en sectores llamados sensibles. Así, por poner un ejemplo, cabe citar el Consejo Audiovisual de Cataluña, creado por Ley 8/1996, para velar por la objetividad y transparencia en el ámbito de las comunicaciones audiovisuales y radiofónicas, con funciones no sólo consultivas y de asesoramiento, sino también de vigilancia y control. Se le reconoce autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración autonómica e independencia respecto de los órganos legislativos. Está compuesto por el presidente y doce miembros, profesionales de reconocida competencia, nombrados, por terceras partes, por el parlamento, por el gobierno y por las entidades representativas de los municipios.

Coincidiendo en parte con el fenómeno anterior, pero con características específicas, hay que destacar, porque suscita alguna perplejidad, la Ley de Extremadura 8/1996, de creación de la Comisión Regional de la Vivienda. Esta Ley modifica un anterior Decreto regulador de la Comisión e introduce en su composición a dos representantes de cada grupo parlamentario. En este caso, y tratándose de un órgano que ejerce funciones típicamente administrativas —participar en la adjudicación de viviendas de protección oficial— ha sido criticada la reforma como una intromisión del legislativo en el ámbito propio del gobierno. En realidad, recuerda alguna de las soluciones adoptadas durante la anterior legislatura autonómica en Andalucía, en las que se asignaban al Parlamento funciones en principio propias del ejecutivo, y que han sido objeto de “contrarreforma” durante este año, devolviéndose la competencia al Gobierno. Así, por ejemplo, el nombramiento del Director de la empresa de Radio y Televisión de Andalucía (Ley Andalucía 5/1996).

Se trata, obviamente, de situaciones coyunturales y patológicas, derivadas del efecto “pinza” que la oposición está en condiciones de provocar en los casos citados, pero que se añade a los interrogantes que están abiertos acerca de la configuración definitiva del papel de los Parlamentos regionales frente al Gobierno, y que trascienden estas manifestaciones organizativas. Piénsese, por ejemplo, en la asignación al Parlamento de decisiones típicamente administrativas, como sucede en caso de falta de acuerdo en los traspasos de servicios entre las Diputaciones catalanas y la Generalidad, o en la aprobación por ley de cualquier alteración de términos municipales en La Rioja, etc.

Pero volviendo a lo orgánico, señalemos un último ejemplo, aquí menos chocante pero que también contribuye a poner de manifiesto los cambios que se están produciendo en la posición clásica del parlamento. Se trata de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1996, de 1 de julio, por la que se crea el Consejo Asesor de asuntos europeos, que incluye funciones de asesoramiento, información, consulta y propuesta al Gobierno en materias europeas y de políticas comunitarias.

Junto a la participación de sectores económicos, sociales, sindicales, consumidores, etc, figuran en la composición del Consejo representantes de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

### **Desarrollo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas**

La aplicación de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones públicas ha puesto de manifiesto la necesidad de las Comunidades Autónomas de regular algunas especialidades orgánicas y procedimentales dentro del ámbito permitido por la Ley, en su curiosa determinación de lo que es básico. Así se han regulado las mesas de contratación, la junta consultiva de cada Administración autonómica, registros de contratos celebrados, o de licitadores, juntas de compras o de suministros, etc., (País Vasco, Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Madrid, etc) donde se ve en general el mantenimiento del protagonismo de las Consejerías de Hacienda, así como una tímida introducción de elementos de mejora de la transparencia administrativa que en su día orientó la elaboración de la Ley de Contratos.

Es de interés la regulación de la aplicación de la Ley a entes y sociedades del sector público autonómico, tal y como se aborda en la Ley de Galicia 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de los entes y empresas en los que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia, en materia de personal y contratación.

Por su relevancia económica y por la complejidad de las formas organizativas en juego, destaca la aplicación de la Ley de Contratos al ámbito sanitario por el Decreto de Cataluña 169/1996, de 23 de mayo, que regula el establecimiento de los convenios y contratos de gestión de servicios sanitarios en el ámbito del Servicio Catalán de la Salud.

La legislación autonómica ha atendido, incluso, a la aplicación de las innovaciones introducidas a nivel estatal por la Ley de acompañamiento a la de Presupuestos para 1997. Así, por ejemplo, el régimen de contratos de obra bajo la modalidad de abono total de la misma, se incorpora en la Ley valenciana 3/1996, de 30 de diciembre, de medidas de organización y gestión de la Generalidad.

### **Función pública**

Son varias las Comunidades Autónomas que han modificado parcialmente sus leyes reguladoras de la función pública. Citemos, por ejemplo, el Principado de Asturias, o la Comunidad Valenciana, que por medio de la Ley 1/1996, de adaptación del régimen jurídico del personal, quiere resolver cuestiones pendientes en torno al proceso, efectuado en diversos momentos y por distintos sistemas, de incorporación de personal a la Administración autonómica.

Por su carácter específico, señalamos la Ley de Cataluña 7/1996, de 5 de julio, de organización de los servicios jurídicos de la Generalidad, por la que se crea, después de largos años de indecisión al respecto, el Cuerpo de abogados de la



Generalidad, al que se accede por oposición libre, y a cuyos miembros les corresponde el asesoramiento, representación y defensa de la Administración de la Generalidad. La integración del Cuerpo en el Gabinete Jurídico Central, sin perjuicio de la adscripción de sus miembros en los diversos Departamentos, es uno de los puntos que mayores dificultades aplicativas puede generar. Por otro lado, la ley ofrece soluciones a las situaciones ya consolidadas, preveyendo la integración directa de funcionarios actuales previa acreditación del nivel de las funciones que vienen desarrollando, así como permite efectuar turnos de promoción interna. Después de casi veinte años de funcionamiento de la Administración autonómica, no cabe duda de la necesidad de esta normativa, aunque surgen serios interrogantes acerca del alcance que esa misma hipoteca histórica puede tener respecto a la composición efectiva que puede condicionar al nuevo Cuerpo.

También en Castilla y León se ha regulado, por Decreto, la organización y funcionamiento de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma.

### **Administración institucional y empresas públicas**

A pesar de la extendida proclamación de voluntad de reducción y racionalización de las estructuras públicas, lo cierto es que siguen multiplicándose los organismos autónomos y entes públicos, en algunos casos como consecuencia directa de los traspasos recibidos en determinados sectores. Por poner un ejemplo, indiquemos la creación de Institutos de Servicios Sociales de Aragón y de Murcia, entre otros. Con otras finalidades distintas, cabe aludir a la Agencia Regional de Recaudación, creada por la Región de Murcia como organismo autónomo a imagen del que ya se dispone en varias Diputaciones provinciales, o bien el Ente público regional de la Energía de Castilla y León, sometido al derecho privado.

En el fenómeno que se comenta tal vez este año sobresale la Comunidad de Madrid, en la que es de notar la profusa creación de organismos con la denominación de "Agencias", en leyes aprobadas a finales de año pero promulgadas ya en 1997 (en materia económica, laboral y social), así como el Instituto Madrileño de Administración pública, la Agencia antidroga, etc, amén del Instituto Madrileño del Menor y de la Familia, organismo autónomo con funciones incluso coordinadoras respecto de las Administraciones públicas de nivel local.

Hay que subrayar, en Aragón, la regulación global de los organismos instrumentales en la Ley de Administración, bajo las categorías de organismos públicos, que comprenden los organismos autónomos y las entidades de derecho público, y de empresas públicas, que son las sociedades mercantiles. Respecto de estas últimas, se señala el precepto que dispone para la selección del personal no directivo el régimen de convocatoria pública y procesos de selección basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad, en la línea de lo que también prevé el proyecto de LOFAGE para las denominadas entidades públicas empresariales.

### Administración corporativa

Un campo de intervención a disposición de las Comunidades Autónomas con un cierto margen de decisión lo constituye el universo de las corporaciones de derecho público de diverso signo. La "regionalización" de las mismas es una dinámica creciente que encaja con la posición institucional de las Comunidades Autónomas como interlocutoras básicas de las organizaciones sociales, económicas y profesionales de su ámbito.

En este período cabe indicar, por ejemplo, que Aragón y Castilla-La Mancha aprueban las respectivas leyes de Cámaras Agrarias, que mantienen las de carácter provincial, mientras que desaparecen las locales, con el consiguiente problema del destino del patrimonio, que implica a los municipios. Por otro lado, la Comunidad Valenciana crea el Consejo de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación.

En otro orden de cosas, con la asunción generalizada de competencias en la materia, continua de manera más extendida el proceso de creación de colegios profesionales por medio de leyes autonómicas, —fisioterapeutas, podólogos, etc— e incluso de Consejos autonómicos de colegios ya preexistentes. Así, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, tiene lugar la regulación del Consejo Superior de Colegios de Abogados de la Comunidad, una iniciativa de los propios colegios cuya aprobación por el Gobierno permite conferirle el carácter de corporación de derecho público; y en Andalucía se produce la publicación de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.

### Universidades

Vale la pena dejar, al menos, constancia de las primeras expresiones generales de la inserción de las Universidades dentro del ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas. En efecto, empiezan a ponerse de manifiesto las capacidades de las Comunidades Autónomas en materia de Universidades, una vez completado el nivel competencial en este ámbito para todas ellas. Basta poner de relieve, por un lado, las regulaciones del Consejo Social de las Universidades correspondientes en varias Comunidades Autónomas; por otro, la iniciativa para creación de nuevas Universidades públicas en otras Comunidades Autónomas, —Madrid, Andalucía,— con situaciones especialmente conflictivas en el caso de la creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche por la Comunidad Valenciana, que ha enturbiado las relaciones con la de Alicante y que ha generado un movimiento del Consejo de Rectores de las Universidades españolas en defensa de la autonomía universitaria frente a los poderes públicos. En fin, destacamos iniciativas positivas, como las producidas en Asturias, asignando a la Universidad de Oviedo un papel relevante en la promoción y revitalización del tejido económico y social de la región, aunque se presenten también ciertas limitaciones.

En materia universitaria, además, se debe tener presente la STC 131/1996, que si en lo sustancial confirma la corrección del RD 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, niega carac-

ter básico a algunos extremos que permiten ahora ser concretados por las Comunidades Autónomas.

### **Relaciones con los ciudadanos, modernización de las Administraciones públicas, privatizaciones**

Bajo este amplio epígrafe se señalan, siquiera de forma enunciativa, varias expresiones de las dinámicas emprendidas desde hace algún tiempo en las Comunidades Autónomas en favor de una ordenación más transparente, más ágil y menos pesada de los aparatos públicos, en el marco de una política de racionalización, simplificación y modernización. No cabe duda que es precisamente el notable volumen y complejidad organizativa alcanzado por las Administraciones autonómicas uno de los factores que está favoreciendo la puesta en práctica de políticas de racionalización.

A título simplemente indicativo señalamos algunos ejemplos producidos durante este año. Así, en Aragón, la ya citada Ley de Administración regula la sustitución del recurso ordinario por la reclamación o impugnación ante comisiones no jerarquizadas (art. 107.2 de la Ley 30/1992), y procede ya a la aplicación de esta posibilidad a las resoluciones sobre el Ingreso Aragonés de Inserción, regulándose la Comisión específica para resolver tales reclamaciones. En Navarra, por su parte, se potencia el Órgano de Informe y Resolución en materia Tributaria, adscrito a la Secretaría técnica del Departamento de Economía y Hacienda.

Por otro lado, en Cantabria se aprueba el Decreto 11/96, regulador de las reclamaciones de los ciudadanos en relación con los servicios de la Administración autonómica, y además se han reorganizado todas las consejerías, se ha abierto la Oficina de información administrativa, y se aumentan las partidas correspondientes al Centro de Estudios de la Administración pública regional. Recuérdese que también en el ámbito estatal se ha dictado el RD 208/1996, de 9 de febrero, sobre los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, que prevé su aplicación, mediante convenio, a las Comunidades Autónomas. También en Murcia se crea la Escuela de Administración Pública, que debe contribuir a esa tarea de formación y mejora en la prestación de los servicios, y en Madrid se ha creado el Instituto Madrileño de Administración Pública.

En cuanto al País Vasco, la dinámica ya iniciada de reforma administrativa a partir del conocido Informe CORAME a que se aludió en años anteriores, se proyecta en el aspecto de los medios personales, así como la consolidación de la propia Oficina para la Modernización administrativa. Pero no se concretan todavía las anunciadas medidas de racionalización de las delegaciones periféricas de la Administración autonómica.

Por su parte, la Región de Murcia, mediante Decreto 6/1996, de 14 de febrero, establece las bases para elaborar e impulsar el Plan de Calidad de los Servicios de la Administración pública, dirigido a facilitar la comunicación y las relaciones con los ciudadanos, agilizar las tramitaciones administrativas, etc.

En Galicia, una de las precursoras de la dinámica racionalizadora, tal vez podría pensarse que se acusa el paso a la Administración del Estado, a resultas de la formación del Gobierno del PP, de algunos responsables de dicho proceso, que ha producido interesantes resultados, entre otros, de simplificación normativa. Con todo, cabe reseñar, por ejemplo, la creación de la ventanilla única en materia de establecimientos balnearios y explotación de aguas minerales, termales y de manantial, uno de los sectores prototípicos de los conflictos de atribuciones entre distintos ramos de la Administración pública, y que ha generado normas específicas en varias Comunidades Autónomas. En otras Comunidades Autónomas se establecen asimismo ventanillas únicas, incluso a través de los ayuntamientos —por ejemplo, Murcia—, completando la tendencia iniciada por la Administración del Estado en desarrollo del artículo 38.4,b) de la Ley 30/1992, y en cuya virtud se han firmado convenios con numerosos ayuntamientos. En fin, en Madrid se regula el “teléfono único” —el 112— para canalizar todas las llamadas de emergencia efectuadas por los ciudadanos de la Comunidad y dirigirlas a los servicios correspondientes.

Por otra parte, debe resaltarse que, a un nivel ya distinto, la llamada racionalización del sector público, por la vía de su privatización, ha alcanzado también a algunas Comunidades Autónomas, siguiendo la tendencia desarrollada por el Gobierno de Partido Popular. Así, y a título de simple ejemplo, puede indicarse la actuación de la Generalidad Valenciana, que en el proceso de privatización, no obstante, prevé refuerzos de los mecanismos de garantía y control, como la creación de una comisión interdepartamental y el control de la Intervención general, con un informe de auditoría sobre las operaciones realizadas, sin perjuicio de la función fiscalizadora de la Sindicatura de Cuentas. También en Murcia se han efectuado pronunciamientos políticos claros en favor de la reducción del sector público y del papel de las empresas públicas, así como de la financiación privada de las infraestructuras públicas.

Ahora bien, paralelamente, se produce también una apertura a la “privatización” de aquellas mismas funciones fiscalizadoras: así, la ley valenciana “de acompañamiento” de 30 diciembre de 1996 modifica la de la Sindicatura de Cuentas, permitiéndose que contrate con empresas consultoras o de auditoría para el cumplimiento de su programa anual de actuación, previsión sobre cuyo alcance se suscitan, como es lógico, importantes interrogantes.

Recordemos, por último, los movimientos dirigidos a la privatización de los canales de televisión autonómicos, comentados el año anterior. La Comunidad de Madrid ha presentado la proposición de ley correspondiente en el Congreso de los Diputados, para modificar la legislación estatal sobre RTVE, sobre terceros canales y sobre televisión privada. Ahora bien, esta iniciativa va a coincidir en el tiempo con las iniciativas gubernamentales dirigidas a la modificación de tales regulaciones, incluida la de televisiones locales, dentro del complejo paquete de medidas de reordenación de las telecomunicaciones y de la radiodifusión y televisión —cuyo inusitado alcance excede de ser comentado aquí— que incluyen, entre otras cuestiones, la previsión de la incorporación de canales privados en el ámbito autonómico.