

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

La reforma de los Estatutos

La conclusión del segundo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía ha significado para las Comunidades Autónomas afectadas el mismo tipo de innovaciones organizativas e institucionales que se comentaron el año anterior, centradas sobretudo en superar las limitaciones fijadas a consecuencia de los pactos autonómicos de 1981. Por lo que afecta a la organización administrativa, son de señalar la supresión de las restricciones numéricas en cuanto a las Consejerías en que organiza la Administración y la creación de organismos auxiliares de garantía y de control —órganos consultivos, defensores del pueblo, etc.— o en su caso incorporación al Estatuto de las instituciones ya existentes creadas por ley de la Comunidad Autónoma.

Así, por ejemplo, la reforma en Castilla y León contempla el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas, y da rango estatutario al Procurador del Común. También en Asturias se incorpora al Estatuto la figura del Consejo consultivo y de la Sindicatura de Cuentas, y en Extremadura, que ya tenía previsto el Consejo consultivo en el primitivo Estatuto, se introducen ahora el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

Nos hallamos, pues, en la fase de acabar de completar la configuración institucional y su desarrollo organizativo de las Comunidades Autónomas por la vía de generalización de instituciones propias de garantía y de control. En esta tónica debe incluirse la regulación por ley de tales instituciones. Así, por ej., Madrid ha creado la Cámara de Cuentas por Ley 11/99.

Complejidad organizativa: elecciones autonómicas y traspasos

En el nivel ya más estricto de la organización del aparato ejecutivo y de la Administración pública de las Comunidades Autónomas destaca este año, lógicamente, el gran número de reestructuraciones organizativas efectuadas a consecuencia de la formación de los gobiernos surgidos de las elecciones, aunque no se detectan grandes innovaciones en el enfoque de las cuestiones organizativas. Tal vez, como caso llamativo, cabe destacar Asturias, que pasa de seis a once consejerías.

Por otro lado, las mayores complejidades se producen, como es natural, en los casos de gobiernos de coalición. Así, por ejemplo, en las Islas Baleares, pero también en Cataluña, donde la incorporación al Gobierno del líder de Unión

Democrática de Cataluña y la búsqueda de equilibrios en el proceso hacia la sucesión del Presidente de la Generalitat ha alargado y complicado el período de estructuración definitiva del nuevo Gobierno.

Al hilo de estas decisiones organizativas, se ha manifestado, más en general, la preocupación por la delimitación de la potestad organizatoria superior de la Comunidad Autónoma a la hora de determinar la estructura y composición del Gobierno y de la Administración pública. Confluyen varias circunstancias: por una lado, la supresión de las restricciones estatutarias en cuanto al número de consejerías; y por otro, a la vista, incluso, de la deslegalización de la materia que se admite en diversas Comunidades Autónomas, —deslegalización clásica, por lo demás en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo. En todo caso, no es, por lo general, absolutamente nítida la respectiva posición que ocupan el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Gobierno y la Consejería de la Presidencia en los aspectos más institucionales, como por ejemplo puede ser la participación en los procedimientos de formación de la voluntad en la Comunidad Europea, conferencias sectoriales, etc.. Está demostrado que la falta de coordinación suficiente en la propia organización de la Comunidad Autónoma repercute negativamente de forma muy directa en la efectividad de su proyección externa.

Por lo demás, la complejidad y el crecimiento burocrático se hacen más patentes este año, cuando se van completando los traspasos a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza no universitaria, lo que ha producido que en varias Comunidades Autónomas se duplicara de golpe el número de funcionarios.

Organización, modernización y simplificación

En relación a la delimitación competencial en la materia de organización administrativa, debe señalarse este año la STC 50/99, que resuelve los recursos interpuestos contra la Ley 30/92 en relación con diversos aspectos de la regulación estrictamente organizativa de la Administración, singularmente, en relación con los órganos colegiados. Debe resaltarse que el Tribunal Constitucional profundiza en la consideración no uniforme del título «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», entendiendo que en las materias estrictamente organizativas la intensidad de lo básico es mucho menor respecto de las cuestiones relacionales, y que la Ley 30/92, por su detallismo en aquellas cuestiones organizativas, no dejaba papel alguno para el desarrollo legislativo de la materia que corresponde a las Comunidades Autónomas.

Las políticas de modernización administrativa, ya comentadas en años anteriores, continúan hallando medidas de desarrollo y concreción. Así, la creación e implantación de ventanillas únicas, p.ej., para la creación de empresas, en Castilla y León, en virtud de una amplia cooperación entre el Estado, la Comunidad Autónoma, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo superior de Cámaras de Comercio y la Cámara de Comercio de Valladolid. O la amplia actividad en este sentido en La Rioja, en desarrollo del Plan de atención al ciudadano y del de Modernización de la Administración pública.

En regulaciones materiales, el desarrollo reglamentario en Cataluña de la Ley de Intervención integral de la Administración ambiental incorpora diversos mecanismos dirigidos a la simplificación en la intervención administrativa de las actividades económicas: oficinas de gestión ambiental unificada, control de actividades por empresas acreditadas, etc.

En un sentido muy diverso, en la línea de fortalecer el control jurídico de la Administración, debe señalarse este año la Ley de Madrid sobre la ordenación de los servicios jurídicos de la Comunidad.

Organos consultivos

También en esta vertiente institucional se va cerrando el mapa de la organización consultiva autonómica. Así, citemos la previsión estatutaria, por ejemplo, en la reforma del Estatuto de Castilla y León, en el del Principado de Asturias.

Asimismo, a nivel de regulación concreta, se ha aprobado Ley Foral 8/1999, de 16 de mayo, del Consejo de Navarra, órgano consultivo de la Comunidad Foral. El Consejo sigue el modelo de órgano de naturaleza mixta, esto es, de reunir tanto las competencias consultivas de carácter constitucional y estatutario, como las de carácter estrictamente jurídico-administrativo, provenientes del «modelo» Consejo de Estado. Se compone de siete miembros, cinco de nombramiento parlamentario y dos de designación gubernamental, y el mandato es de seis años, período superior a la legislatura, lo que favorece la independencia en el ejercicio de la función.

Un caso singular es el de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tradicionalmente reticente a la creación de un órgano consultivo propio, por creer suficiente la intervención de los servicios jurídicos de la Administración; el Tribunal Supremo, en cambio, venía a considerar insuficiente la intervención de dichos servicios en sustitución del Consejo de Estado, cuando la consulta a éste fuese preceptiva. Tal y como se adelantaba en el Informe del año pasado, la solución parece haberse obtenido cuando la posición de la Administración vasca ha sido recogida por la Ley 4/99, de 13 de enero, reformadora de la Ley 30/92, cuya disposición adicional decimoséptima contempla expresamente que la función consultiva pueda ser ejercida, en efecto, por los servicios jurídicos de la Administración activa, siempre y cuando no estén sujetos a dependencia jerárquica orgánica ni funcional, ni reciban instrucciones o directrices de los órganos autores de las disposiciones o resoluciones que deben informar, y actúen de forma colegiada.

Sin perjuicio de reiterar lo que se dijo el año anterior respecto de la curiosa declaración específica acerca del carácter básico de esta disposición, que se destaca en su apartado tercero, interesa aludir ahora a la puesta en práctica de la misma por Decreto 187/1999 de 13 de abril del Gobierno Vasco. Dicha norma crea y regula la Comisión Jurídica Asesora: está presidida por el Secretario General de régimen jurídico de la vicepresidencia del Gobierno, su vicepresidente es el Director de desarrollo legislativo y control normativo, y está compuesta por seis vocales, nombrados por la vicepresidencia del Gobierno entre letrados adscritos a dicha secretaria general.

La singularidad que en tantos aspectos caracteriza el régimen de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ha proyectado también algunas dudas respecto a la intervención de los órganos consultivos. En efecto, las normas reglamentarias que dictan ambas ciudades y que no consisten en normas de autoorganización no se someten a dictamen del Consejo de Estado —a falta de órgano propio— porque siguen el procedimiento de aprobación propio de las ordenanzas municipales. Pero cabe sostener, como así ha hecho el Servicio de desarrollo autonómico de Melilla, que al tratarse de materias estatutarias más amplias que las que son objeto de competencias municipales, debería exigirse el trámite preceptivo básico propio del procedimiento reglamentario (STC 204/1992).

En fin, entre las novedades que afectan a los órganos consultivos se encuentra la previsión de su participación preceptiva previa a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local regulado por la Ley orgánica 8/99, de reforma de la LOTC. En el *Informe* del año anterior se destacó ya el interesante significado que ello aporta a la articulación institucional de las Comunidades Autónomas, por cuanto la impugnación de sus leyes se verá matizada por la intervención de un órgano propio, que en el fondo puede jugar el doble papel de desincentivación a los recurrentes y de garantía para los mismos, pero que en todo caso juega como una suerte de control sobre la constitucionalidad de las leyes autonómicas, no ya previo, sino después de haber sido aprobadas, y que es ejercido por un órgano institucional propio de la Comunidad Autónoma.

En relación con ello, debe aludirse ahora a la Ley catalana 4/99, 12 de julio, que asigna al Consejo Consultivo la emisión del dictamen previo a los conflictos en defensa de la autonomía local. Dicha Ley era necesaria, habida cuenta de la singularidad de Cataluña, que cuenta con dos máximos órganos consultivos, y siendo el órgano equivalente al Consejo de Estado la Comisión Jurídica Asesora. A la vista de que las competencias atribuidas al Consell Consultiu por el Estatuto son ampliables por ley del Parlament pero no por ley estatal, en atención a su carácter de institución propia de autogobierno, y por razón de la naturaleza estrictamente constitucional de la materia objeto de la intervención consultiva, la Ley citada atribuyó esa nueva competencia dictaminadora al Consejo Consultivo.

Organos de participación

Ya se ha señalado en anteriores ocasiones cómo las Comunidades Autónomas, desde su misma constitución, han sido proclives a crear múltiples canales de participación y negociación con los sectores implicados en las diversas políticas públicas.

Este año, a consecuencia de la asunción de competencias en materia educativa se extiende la creación y regulación de los Consejos escolares en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cantabria, con articulaciones territoriales diversas a nivel autonómico y, eventualmente, de zonas y municipal. Junto a la generalización de dichos Consejos, se ha producido la modificación del Consejo Escolar del Estado, por Ley orgánica 10/99 para dar participación en el mismo a la representación de las entidades locales, de modo que se completa el sistema sinodial

de la Administración educativa, probablemente una de las más sensibles a las exigencias de la participación.

Por otro lado, se crean nuevos consejos asesores en variados sectores: a título de simple ejemplo, encontramos los consejos de turismo o de medio ambiente en Castilla-La Mancha; también el Consejo aragonés de patrimonio cultural, el Consejo Extremeño de investigación agraria, etc. etc.

Administración Institucional

Continúa el proceso de creación de organismos y empresas públicas a ritmo creciente, tanto en el ámbito de la gestión administrativa y prestación de servicios públicos como en el de la actuación mercantil e industrial en competencia con el sector privado. Los datos estadísticos señalan que a principios del año anterior, los organismos, entes y empresas dependientes de las Comunidades Autónomas ascendían a 493, la mitad de los cuales pertenecen al País Vasco, Cataluña, Andalucía y Madrid.

En este contexto, destaca la regulación general de la Administración institucional que se efectúa en Cantabria, mediante la Ley 4/99, reguladora de los organismos públicos de la Comunidad Autónoma: se sigue esencialmente la sistemática de la LOFAGE en cuanto a la tipología de los mismos, y se mantiene la reserva de Ley para su creación y aprobación de estatutos, tal y como, por lo demás, habían hecho ya el año anterior otras Comunidades Autónomas al adaptarse a la LOFAGE, incluso mediante la respectiva Ley de acompañamiento. La reserva de ley en este ámbito, por cierto, plantea una vez más el problema de la eficacia de la ley general ordenadora de la Administración institucional respecto a las leyes singulares creadoras de cada una de dichas entidades.

En cuanto a nuevas entidades, cabe poner, por un lado, el ejemplo de la creación del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, y por otro, los ejemplos de Instituto Energético Galicia o la Entidad «Madrid Infraestructuras del transporte». En Cataluña, la Ley 6/99, de ordenación, gestión y tributación el agua mantiene el papel principal de la Agencia catalana del Agua, adscrita al ámbito del Departamento de Medio Ambiente, y que sustituye a la Junta de Saneamiento y al Junta de Aguas. Se aprueban los Estatutos de esta entidad de derecho público sujeta al derecho privado que en realidad es la responsable de toda la política de aguas de la Generalitat, ejerciendo incluso funciones de autoridad.

En relación con la organización de la actividad prestacional, y más en general respecto a los servicios públicos, debe destacarse la Ley de Galicia por la que se declara servicio público de titularidad de la Junta el transporte marítimo de viajeros en la Ría de Vigo. Esto es, en virtud del art. 128.2 CE, se produce por ley una reserva de la actividad al sector público, aunque luego se establece el sistema de gestión indirecta como forma de organizar la prestación del servicio. Por su parte, en Cataluña se regulan reglamentariamente las «entidades ambientales de control», habilitadas mediante acreditación de la Administración para ejercer el control ambiental previsto en la Ley 3/98 de Intervención integral de la Administración ambiental; con la peculiaridad de que se establecen transitoria-

mente unas limitaciones al número de entidades que pueden intervenir, como compensación a las que hasta la fecha desarrollaban funciones similares en el ámbito de la seguridad industrial.

Las «administraciones independientes»

La aprobación en Galicia de la Ley del Audiovisual, que crea el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual, con funciones de carácter consultivo o asesor y de arbitraje, mediación y aún de autocontrol, pone de nuevo sobre la mesa el debate acerca de las denominadas administraciones independientes, su verdadera configuración, la posición de las autoridades de regulación, etc.; discusión que coincide con el debate producido en Catalunya, en contexto electoral, acerca de la nueva organización del control del audiovisual y eventual reforma del Consell Audiovisual de Catalunya, así como de la virtualidad del control parlamentario sobre los medios de comunicación públicos.

Administración Corporativa

Durante este año ha tenido lugar una regulación de carácter general que se refiere a la Administración corporativa en varias Comunidades Autónomas: encontramos, así, la Ley reguladora de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, también en Castilla-La Mancha, y en La Rioja, que incluye una singular relación de encomienda de gestión de funciones propias de la Administración a los colegios, mediante el correspondiente convenio

Junto a las regulaciones generales, abundan, como en años anteriores, leyes singulares de creación de concretos colegios profesionales: a título de ejemplo, de periodistas en Galicia, de podólogos y de politólogos y sociólogos en Valencia, de protésicos dentales en Madrid y La Rioja, etc., normalmente a consecuencia del reconocimiento de titulaciones universitarias específicas. En Cataluña, la creación del Colegio de Detectives privados atribuye, por vía de disposición transitoria, las funciones de comisión gestora a una determinada asociación privada preexistente, con desconocimiento de las restantes.

Una vez más es oportuna la reflexión acerca de la capacidad de las fuerzas corporativas para intervenir en el ámbito autonómico, más próximo y más sensible a sus necesidades de reconocimiento institucional, a la vez que más débil también frente a las mismas. En este sentido, habida cuenta de la variedad de problemas que giran en torno a la relación entre Comunidades Autónomas y colegios profesionales se incluye este año en el *Informe* un estudio monográfico sobre dicha cuestión,

No obstante, también se sigue produciendo la intervención directa del Estado, por ejemplo, con la creación por Ley estatal del Colegio de Geógrafos.

En cuanto a las Cámaras de comercio, debe citarse este año la Ley de la Comunidad de Madrid creadora de la Cámara de Comercio e Industria.

Universidades

En relación con la organización universitaria, en el presente año debe citarse, en Cataluña, la regulación por Ley del Consejo interuniversitario, por un lado, y, por otro, de los Consejos Sociales de las Universidades públicas, cuya ley es modificada a los pocos meses para equilibrar su composición en aquellas universidades donde debe tener representación específica el ayuntamiento de Barcelona, en virtud de lo dispuesto en su Carta Municipal. Asimismo, a consecuencia de las elecciones autonómicas se promete la creación de una Consejería de Universidades, ciencia y tecnología, pero se pospone su creación, entre otras razones, debido a la limitación numérica de Consejerías.

Por su parte, en la Comunidad Valenciana, la Ley 7/99 lleva a cabo el reconocimiento de la Universidad privada Cardenal Herrera-CEU.