

## VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

#### Cuestiones organizativas en general

Desde le punto de vista de la organización administrativa, el año 2001 está marcado por las consecuencias derivadas de los importantes trasposos de servicios efectuados el año anterior -educación- y los realizados en el mismo año: respeto del INEM, la gestión realizada en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; en materia servicios sociales y, ya en diciembre de 2001 los más importantes de sanidad.

En sanidad, además del tema general de su condicionamiento a la aceptación del nuevo sistema de financiación, aparecen algunos puntos temas específicos, como en Asturias, la situación del Hospital central de Asturias, o en Cantabria, el del Hospital Marqués de Valdecilla. Pero en general, las opciones organizativas conducen hacia la creación de organismos autónomos de Salud en cada Comunidad Autónoma.

El volumen de personal a transferir hacia las Comunidades Autónomas va a significar un cambio organizativo de gran relieve. Ya antes de los trasposos de sanidad, en los dos últimos años se había invertido la proporción del porcentaje del personal del Estado y de las Comunidades Autónomas en el conjunto del sector público: en 1999, correspondía al Estado el 41'1% y a las Comunidades Autónomas el 31'4% (y a la Administración local, el 23%). En julio de 2001, la Administración del Estado significaba el 33% y la de las Comunidades Autónomas el 41'9% (y la Administración local el 20%). Con los trasposos de sanidad, van transferirse a las Comunidades Autónomas 140.000 empleados más, de manera que la organización administrativa autonómica llegará a ser, claramente, la pieza clave en el conjunto de las estructuras públicas.

Otras reorganizaciones generales son las derivadas de acontecimientos políticos: por ejemplo, en Galicia, como resultado de elecciones autonómicas celebradas en octubre de 2001 y consiguiente formación de nuevo gobierno. En el País Vasco, algunas remodelaciones lo son a consecuencia de las elecciones, pero ya antes de ellas, se había observado una amplia actividad de creación o modificación de órganos, consejos, observatorios y estructuras de participación y de gestión de diversa índole.

En Cataluña, las reformas orgánicas son consecuencia de las relaciones dentro de la coalición de *Convergència i Unió*, que pasa a ser federación de partidos, y el proceso de sucesión del Presidente Jordi Pujol, con la designación de Artur Mas como *Conseller en cap*, y la salida de J. A. Durán Lleida como miembro del

Gobierno. Destaca la designación de A. Mas como Conseller en cap, cargo ya previsto y nunca activado, cuyas competencias son básicamente por delegación del Presidente, en los campos de la coordinación del programa legislativo y la elaboración de disposiciones generales y de convocar y presidir las reuniones del Gobierno, pero sin responsabilidad política ante el Parlamento, Posteriormente ello llevará a la creación de varias Comisiones delegadas del gobierno (ya en 2002). En este contexto se producen tres momentos de cambio en la composición del gobierno, con la consiguiente redistribución de cargos entre los partidos de la coalición, ahora ya federación.

También en Cataluña, cabe señalar la creación de una nueva circunscripción territorial de la Administración periférica de la Generalitat en las Tierras del Ebro, con capital en Tortosa, para hacer frente a la contestación surgida con motivo del Plan Hidrológico Nacional; medida que coincide con algunas de las sugeridas en el Informe de la Comisión de expertos para la reforma de la organización territorial, ya aludido el año pasado y que se explica con mayor detalle en el capítulo relativo a la Administración local en las Comunidades Autónomas.

En la Comunidad de Madrid, la remodelación del Gobierno implica por su parte la creación de dos nuevas consejerías.

En la Comunidad Valenciana se produce la creación de la Consejería de innovación y competitividad, que sustituye a la de Industria y Comercio, y también, la figura del comisionado del Gobierno para la Inmigración.

Desde el punto de vista de la regulación legal, debe señalarse en las Islas Baleares la aprobación de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, ley cualificada por su contenido institucional, aprobada por mayoría absoluta según exige el Estatuto. Significa distinguir normativamente lo que es, por un lado, la Presidencia y el Gobierno, de lo que es, por otro lado, el régimen de la Administración autonómica. La ley se centra en lo primero, siguiendo patrones clásicos y, entre otros extremos, reconoce al Presidente una potestad reglamentaria propia, suprime la limitación numérica de consejerías, establece la comisión de secretarios generales técnicos y regula las facultades normativas del Gobierno.

Mención específica merece, también, la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, que asume la dirección contraria a la ley balear, en el sentido de que aquí se opta por una regulación conjunta de toda la organización política y administrativa del ejecutivo. La ley asume la complejidad de una Administración con cierto volumen y extensión territorial, de modo que regula la articulación de las consejerías, la organización periférica, la Administración institucional, etc., todo ello con la intención de constituir un cuerpo normativo sólido. La organización periférica es desarrollada por decreto, fortaleciendo la figura del delegado territorial y sus funciones de coordinación.

En cuanto a régimen jurídico de la Administración, puede indicarse, entre otras, en Galicia, la Ley 6/2001, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley estatal 4/1999, que reforma la ley 30/1992, en materia de silencio, revisión de actos en vía administrativa, responsabilidad patrimonial, etc. Contiene la relación de procedimientos de duración máxima supe-

rior a seis meses, así como el listado de procedimientos en los que el silencio administrativo produce la desestimación presunta, cuya determinación requiere, como se sabe, norma con rango de ley. Con la misma finalidad, la Ley Madrid 1/2001, de 29 de marzo, que incluye 119 procedimientos sobre los que prevé una deslegalización para la modificación del plazo máximo de resolución, siempre que no se superen los seis meses ni se otorgue al silencio un efecto desestimatorio. Especialmente significativa es también la Ley de Andalucía 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y el plazo de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos, cuyo anteproyecto fue objeto de un riguroso dictamen por parte del pleno del Consejo Consultivo de Andalucía. En fin, entre otras, cabe mencionar en esta misma línea, la Ley de Aragón 8/2001.

### Organización, modernización, simplificación

Con carácter general, se suceden los planes de modernización en las diversas Comunidades Autónomas, que aparecen como protagonistas del proceso, aunque las iniciativas son a veces dispares.

De entre las múltiples actuaciones, señalemos, en la Comunidad Valenciana, el Decreto 191/2001, que aprueba la Carta del ciudadano y regula las Cartas de servicios. Se produce dentro del Segundo Plan de modernización que ya había sido aprobado en diciembre el 2000, alrededor de las ideas de una Administración orientada al ciudadano, una Administración eficaz y eficiente y una Administración moderna, innovadora y exigente consigo misma.

La Carta del ciudadano aparece como marco general de las aspiraciones y expectativas que los ciudadanos deben tener aseguradas en sus relaciones con la Administración, y en ella lo que se establece son más bien objetivos genéricos a perseguir y principios organizativos y funcionales orientadores de la acción administrativa. Se regulan también las cartas de servicios, más concretas, que se aprobarán por orden de la Consejería correspondiente, donde se definirán como compromisos los niveles de calidad y los estándares de prestación.

En varias Comunidades Autónomas se aborda la regulación de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración autonómica a través de Internet, como por ejemplo, en Cataluña. Y en otras se regula, en todo caso, la firma electrónica, como por ejemplo, las Islas Canarias, o el proyecto que se desarrolla en La Rioja, etc.

Debe destacarse la dinámica hacia la cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia de modernización administrativa. Por ejemplo, se cita la colaboración de Galicia y Cataluña en la aplicación del plan de modernización de La Rioja, o el convenio de cooperación entre La Rioja y las Islas Baleares para el desarrollo de un programa de Administración digital, que ejecutará la empresa pública regional en materia informática SAICAR.

Por su parte, Galicia continua su línea de actuación, comentada en años anteriores, tendente a la refundición normativa de disposiciones reglamentarias dis-

persas, referidas en esta ocasión a varios sectores de intervención, como por ejemplo, cultura, turismo, etc.

### Órganos consultivos

La organización consultiva, como elemento de garantía jurídica, se ha consolidado en el seno de la organización institucional de las Comunidades Autónomas.

Destaca este año, en primer lugar, la regulación del Consejo Consultivo de Extremadura por Ley 16/2001, de 14 de diciembre. Como se recordará, estando ya previsto el Consejo en el Estatuto, inicialmente, igual que Cataluña y Canarias, sólo hasta la firma del Pacto por Extremadura entre gobierno y oposición en la presente legislatura se ha llegado al acuerdo sobre su creación y regulación.

En términos generales, y a la vista de sus funciones, puede decirse que el Consejo extremeño se inscribe dentro del modelo que en otras ocasiones hemos denominado mixto, el más generalizado, que incorpora funciones tanto constitucionales y estatutarias –intervención en proyectos legislativos, recursos de inconstitucionalidad, etc.–, como jurídico-administrativas de legalidad –control de reglamentos, procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial, revisión de oficio, zonas verdes, etc.

Como singularidades del Consejo extremeño, puede destacarse, respecto de la composición, la previsión de cinco miembros electivos, elegidos tres de ellos por mayoría absoluta de la Asamblea legislativa y dos por el Gobierno; y la previsión como miembros permanentes de los expresidentes de las altas instituciones del Estado y de la Comunidad Autónoma que gocen de la condición política de extremeños y residan en la Comunidad Autónoma, siguiendo la solución adoptada en alguna otra Comunidad.

En cuanto al Estatuto de los miembros, se establece la dedicación absoluta, con el mismo régimen de incompatibilidades que los miembros del consejo de gobierno de la Junta, acaso el ejemplo de mayor rigidez respecto de otros órganos consultivos autonómicos, puesto que no prevé ni a clásica excepción de la función docente o investigadora.

En La Rioja, la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo, actualiza la anterior legislación después de su configuración como órgano estatutario, liberando al Presidente de dedicación exclusiva y previendo la figura del letrado-secretario general, de libre designación por el propio consejo. Por lo que se refiere a las funciones, se reducen las de naturaleza jurídico-estatutarias, que se restringen a las reformas del Estatuto, proyectos de ley y de reglamentos no ejecutivos de las leyes.

En Navarra, y en virtud de iniciativa parlamentaria, por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se modifica la Ley del Consejo de Navarra, alto órgano consultivo de la Comunidad, con la finalidad de suprimir la comisión permanente, innecesaria, habida cuenta del reducido número de miembros del órgano y perfilar algunas de sus competencias, así como incrementar su vinculación con el legislativo y posibilitar la petición de informe a través de la Junta de Portavoces del Parlamento.

## Otros órganos de garantía y control

El sistema institucional de cada Comunidades Autónomas se desarrolla asimismo en lo relativo a los diversos organismos de control y de garantía.

Así, en Aragón, se señala la Ley 10/2001, de 2 de julio, de la Cámara de Cuentas, organismo de control y fiscalización externa de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales. Destaca, en lo organizativo, el carácter unipersonal de la Cámara, a cuyo frente se sitúa el Auditor general, elegido por las Cortes por mayoría de tres quintos. Es el Auditor general quien nombra a los auditores que componen la Cámara, pero que sólo tienen funciones de propuesta, correspondiendo siempre al Auditor general la adopción de resoluciones fiscalizadoras.

En cambio, en Cataluña se produce una situación de bloqueo de la institución equivalente, la Sindicatura de Cuentas, por falta de quorum suficiente para la elección del presidente o Síndico mayor, a raíz de fuertes diferencias entre los cinco miembros (se han realizado más de veinte votaciones sin éxito). Se acusa, así, la falta de previsión legislativa de una solución institucional antes situaciones como ésta, que las fuerzas políticas tampoco consiguen consensuar.

En Canarias, se registra también una cierta crisis institucional en la Audiencia de Cuentas, donde a raíz de determinados asuntos polémicos, el pleno promovió la destitución del Presidente, que el parlamento rechazó; aunque al final sí cesó como presidente para continuar como vocal.

En otro orden de instituciones, debe destacarse en Canarias, la aprobación de una nueva Ley del Diputado del Común, órgano paralelo a la figura del Defensor del Pueblo.

También Andalucía ha adaptado su legislación sobre estas instituciones, tanto del defensor del pueblo como de la Cámara de cuentas, introduciendo mayor precisión y claridad.

En Castilla-La Mancha tiene lugar la creación y regulación por ley de la figura del Defensor del Pueblo, que junto a las cuyas competencias habituales de esos organismos cuenta con la de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla-La Mancha, lo que significa unas especiales reglas de legitimación.

En fin, aunque ofrece una singularidad específica, señalamos en este apartado la actividad de la Comisión Arbitral del País vasco prevista para dirimir los conflictos entre las instituciones comunes y las de los territorios históricos. En 2001 resuelve los dos casos que le son planteados en atención a motivos formales: caducidad o extemporaneidad, en el planteamiento del conflicto, o falta de legitimación, del órgano planteante, etc. Los temas de fondo a tratar no eran menores: la representación de las instituciones forales de Bizkaia en organismos y entidades públicas y privadas, en un caso; el sistema de gestión del tráfico interurbano en otro.

### **Administración institucional y Administraciones independientes: El sector audiovisual**

Por lo que se refiere a la Administración institucional, debe señalarse, al hilo de los traspasos de sanidad, como las leyes reguladoras de la sanidad o del servicio de salud correspondiente, adoptan el mecanismo de personificación del mismo, normalmente bajo la figura de organismo autónomo administrativo, con separación de la función ordenadora propia de la autoridad sanitaria, que queda en manos de la Consejería correspondiente, y la provisión y prestación de servicios que se encomienda a una entidad separada, según el modelo ya ampliamente experimentado.

Algo parecido, aunque en otra dimensión, cabe decir en relación con los Servicios autonómicos públicos de Empleo, organizados como organismo autónomo.

En el ámbito económico, puede señalarse, por un lado, la creación en Castilla-La Mancha del Instituto de Finanzas, en la línea de otros ya existentes, como el de Cataluña; y, por otro lado, la creación de la Agencia Valenciana de la Energía, entidad de derecho público sometida al derecho privado, pieza de intervención en el sector dentro del contexto de las políticas europeas, con funciones incluso de coordinación de las actuaciones de diversas consejerías.

También, en el sector de la economía y de las infraestructuras, se cita la creación del Ente público Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña, sujeto a derecho privado, con las funciones de construcción y administración de los elementos infraestructurales ferroviarios propios, y de intervención, pues, en la política del transporte.

Caso específico, en el campo de los servicios sociales, es el Instituto valenciano de atención a los discapacitados, como resultado de la fusión de tres anteriores consorcios de servicios sociales en los que participaban las entidades locales.

Relacionado también con el tema de los consorcios, debe señalarse en Asturias, la Ley 9/2001, creación de la entidad pública Bomberos del Principado de Asturias, sujeta al derecho privado, para la prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, que plantea, entre otros puntos, el tema de sus relaciones con los servicios propios de los concejos. Viene a sustituir el antecedente Consorcio de extinción de incendios, salvamento y protección civil, sobre cuya naturaleza y carácter de entidad local o bien autonómica, se había pronunciado el Tribunal Supremo, el cual había introducido criterios de identificación del carácter local del mismo a partir del ámbito material de actuación, comprendido entre las materias de interés local contenidas en el art. 25 de la LBRL y el carácter de servicio de prestación obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes.

En cuanto a la actividad empresarial pública, se indica en Aragón el interesante proyecto PLAZA que, en lo institucional, significa la creación de una empresa pública autonómica promotora y constructora de una área logística supramunicipal en Zaragoza (Ley 17/2001, de 29 de octubre).

Como otros años, mención específica merece la organización del sector audiovisual. Destaca el caso de Extremadura RTV: creada a finales del año 2000 la

empresa pública Corporación extremeña de Medios Audiovisuales, la elección por la Asamblea de los nueve miembros de la Consejo de Administración se hace difícil, en primer lugar, por la falta de regulación del procedimiento de elección, por lo que la Mesa de la Asamblea tuvo que habilitar unas normas «ad hoc». Además, no se obtiene el quorum necesario.

Por otro lado, en el contexto de la contestación de la oposición al proyecto de una radiotelevisión propia de Extremadura, es de destacar la forma de organizar la prestación del servicio encomendado. Se trata de la firma de un protocolo de intenciones con Andalucía para que Canal Sur extienda su señal al territorio extremeño, con una programación específica de seis horas diarias. A su vez, la Comunidad Autónoma de Extremadura saca a licitación la contratación de la producción de servicios informativos y divulgativos que se transmitirán por Canal Sur, así como de los servicios para la señal de la difusión televisiva. Con independencia de los avatares judiciales que todo ello ha originado, se discute la naturaleza jurídica del protocolo, esto es si se trata de un acuerdo de cooperación o de un convenio de prestación de servicios. ¿Podiera incluso calificarse como de un supuesto de simple encomienda de gestión de la actividad material, que implicaría una suerte de auxilio o puesta a disposición de unos medios técnicos de una Administración a favor de otra?

Por su parte, también Canarias regula reglamentariamente el Ente público de Radio Televisión.

Por lo que se refiere a las entidades de regulación del sector, cabe destacar la creación mediante Ley 18/2001, de 15 de julio, del Consejo Audiovisual de Navarra, configurado como «administración independiente», compuesto por siete miembros, cinco nombrados por el Parlamento y dos por el Gobierno. Ejerce competencias de informe y consulta y también de inspección y sancionadoras.

## Órganos de participación y representación

Como ya es habitual, sigue la tendencia hacia la creación y adaptación de órganos colegiados diversos con funciones de participación, representación e intervención en políticas de sector.

Por su carácter general, destaca la creación en Asturias, mediante ley, del Consejo Económico y Social, y la puesta en marcha del equivalente en Cataluña, después de un largo período de negociaciones.

En Extremadura se aprueba la Ley de Consejos escolares, que sigue la estructura generalizada en tres niveles: de Comunidad Autónoma, foro general de representación y participación de todos los niveles de enseñanza, excepto el universitario; de distrito, de carácter supramunicipal, con funciones más de coordinación, y municipales, con funciones más de participación de la comunidad escolar. En Canarias se reforma la Ley de Consejos escolares, para una mejora en la representatividad de sectores afectados y del régimen de organización y funcionamiento.

Por su parte, en Cantabria se regula el Consejo de la Juventud, y los consejos territoriales (comarcales y locales), como órganos de participación y representa-

ción, a los que se les dota de personalidad jurídica propia. En varias Comunidades Autónomas se regulan otros órganos de participación, sobretudo en diversas materias en el campo de los servicios sociales (personas mayores, personas con discapacidad, drogodependencias,) formación profesional, inmigración, etc. Especial significación, por su carácter esencialmente participativo, son los consejos autonómicos relativos a la cooperación al desarrollo, como se prevé en el caso de Cataluña.

### Universidades

Por lo que se refiere a las universidades, en tanto que organizaciones autónomas pero vinculadas al sistema autonómico, debe destacarse la aprobación de la Ley Orgánica de Universidades. Sin perjuicio del comentario que merece en el apartado correspondiente del Informe, ahora sólo se destaca el incremento de la capacidad relacional de las Comunidades Autónomas respecto de las universidades, en relación con el régimen del profesorado, con el Consejo Social, etc. Una cierta mayor «interiorización» de lo universitario en lo autonómico.

Por su parte, como legislación autonómica, se señala la de Galicia -ley 7/2001, de 2 de julio, de control en materia creación y reconocimiento de Universidades, centros universitarios y autorización de estudios en la Comunidad Autónoma-, que cubre el vacío de una normativa sancionadora para hacer frente a la impartición de estudios sin contar con la preceptiva autorización.

En fin, en Madrid se aprueba la Ley de reconocimiento de la Universidad Privada «Francisco de Vitoria».

### Administración corporativa

Continua la acción autonómica en relación con las corporaciones de diverso signo que en el fondo canalizan buena parte de la implicación entre los aparatos autonómicos y las estructuras sociales subyacentes.

En Cantabria se aprueba la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios profesionales, al igual que otras muchas Comunidades Autónomas, en el marco de la legislación estatal. Además de sus funciones corporativas típicas, destaca la regulación del régimen de delegación de competencias por parte de la Administración, y la encomienda de actividades materiales o técnicas. Se refuerza el carácter de órgano de consulta ante la Administración y de garantía de calidad para los usuarios de servicios profesionales. No se especifica el régimen de recursos corporativos: al tratarse de colegios uniprovinciales y existir consejo autonómico, el recurso corporativo debiera interponerse ante el consejo de ámbito estatal; pero quedará en manos de los Estatutos de cada Colegio determinarlos. En cambio, en las funciones administrativas, se establece un recurso administrativo ante la Consejería correspondiente.

Por su parte, en Galicia, la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de colegios profesionales, también refuerza las funciones públicas de los colegios y las relacio-



nes de colaboración con la Comunidad Autónoma Y en Navarra se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Colegios profesionales.

Como intervenciones singulares, baste decir que abundan en todas las Comunidades Autónomas leyes de creación de colegios específicos, como de fisioterapeutas, de educadores sociales, de detectives privados, de publicitarios y relaciones públicas, etc.

En cuanto a organizaciones económicas, debe citarse en Extremadura la Ley 17/2001, de 14 de diciembre, de Cámaras oficiales de comercio e industria, y en Andalucía, la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación, que regulan las vertientes pública y privada de las cámaras, en el arco de la legislación básica estatal.