

## VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

#### Aspectos generales. La organización del Gobierno

Igual que sucede en otros años en que se desarrollan procesos electorales, en el año 2005 la organización administrativa las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Galicia ha visto el reflejo de las elecciones allí celebradas y de la formación de los gobiernos resultantes de las mismas.

Así, en el País Vasco, las elecciones del 17 abril permiten seguir con la fórmula del gobierno tripartito PNV-EA-IU, lo cual significa que se producen escasas modificaciones en la estructuración del Gobierno y de las correspondientes Consejerías. Acaso el dato más destacado es la creación de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos.

Por el contrario, en Galicia las elecciones dan paso a la formación a partir de agosto de un gobierno bipartito PSG-BNG. El cambio radical que ellos han supuesto respecto del Gobierno monocolor del PP ha planteado diversas cuestiones. De entrada, la determinación de las facultades correspondientes al Gobierno en funciones en orden a nombramientos, medidas administrativas, etc. Después, constituido ya el nuevo Gobierno, el progresivo establecimiento de la estructura orgánica de las Consejerías, estando compuesto aquél por la Presidencia, una vicepresidencia y 12 consejerías (8 PSG, 4 BNG) en las que se ha querido aplicar la paridad de género.

Precisamente, la existencia de un gobierno de coalición en otras CCAA ha puesto sobre la mesa los problemas que plantea el funcionamiento ordinario de la misma cuando se presentan retos políticos de cierta envergadura, y especialmente cuando la coalición es post-electoral. Es el caso de Cataluña y su gobierno tripartito. En primer lugar, se regula por ley, la Ley 1/2005, la figura del Consejero primero, que es nombrado por el Presidente de la Generalidad, al que se le atribuyen funciones propias de coordinación departamental y desarrollo de las directrices de acción de gobierno establecidas por el Presidente, así como la presidencia de las Comisiones de Gobierno que puedan existir; por otro lado, puede recibir por delegación del presidente, y así se ha hecho mediante decreto, la coordinación de la actividad legislativa y reglamentaria y de la acción exterior del Gobierno. Aunque no es una medida derivada necesariamente de las exigencias de un gobierno de coalición, esta circunstancia le otorga a la figura del Consejero primero mucho más significado político.

A continuación, mediante Decreto, se ha establecido la regulación del Consejo técnico –esto es, la comisión de los Secretarios generales o «subsecretarios» que preparan las reuniones del Gobierno– y se hace de una manera un tanto

minuciosa y farragosa, ya que prevé dos vueltas para los asuntos que deba dictaminar la Comisión Jurídica Asesora, y expresa la complejidad propia de un gobierno de coalición, regulando incluso un exceso de garantías que puede denotar una cierta desconfianza entre los socios.

En fin, como salida a un fracasado intento de remodelación a fondo del Gobierno, que pretendía entre otras cosas un mayor impulso político y mayor agilidad en la toma de decisiones, se procede a la creación de cinco comisiones de Gobierno: cuatro son comisiones sectoriales, formalmente presididas todas ellas por el Consejero primero, pero con una presidencia efectiva de otro consejero, a las que se atribuye sectorialmente competencia para las cuestiones de administración ordinaria, mientras que se reserva al Consejo de Gobierno las cuestiones de alta política, los nombramientos y lo referente a la potestad normativa. La otra comisión es la de Presidencia, y la forman los presidentes de las comisiones sectoriales.

En definitiva, la formación de gobiernos de colación no finaliza con la distribución de las carteras correspondientes a cada socio ni con los nombramientos subsiguientes de los altos cargos. Es inevitable que también estructuralmente la organización del gobierno y de la administración, en sus órganos superiores centrales, deba ir recogiendo los mecanismos que traduzcan en el funcionamiento ordinario las exigencias de equilibrios propias de una coalición.

### **Legislación administrativa general, reforma e innovación administrativas**

Por debajo de los grandes debates político-institucionales generados tanto por los procesos electorales antes citados, como sobretodo por la propuesta de Estatuto de Cataluña, no debe olvidarse la normal actividad de las CCAA en su actividad y en lo que aquí atañe, en sus aspectos organizativos.

En este sentido, continua la dinámica de adaptación y actualización de las leyes generales de régimen jurídico administrativo al hilo de la evolución de la legislación estatal. Las opciones son variadas. Este año figura la Ley de la Rioja 4/2005, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración, materias de las que se había separado la regulación del Gobierno, por un lado, y de la organización del sector público, por otro, mediante sendas leyes de 2003. Es de señalar que la Ley regula en especial el procedimiento de elaboración de reglamentos. Ahora bien, respecto de la tónica de la Ley estatal del Gobierno, destaca la diferencia de que materialmente el procedimiento reglamentario se había podido considerar que no era materia «régimen jurídico de las administraciones públicas», de modo que ni siquiera su regulación básica había sido incluida en la Ley 30/92, sino materia «gobierno», en cuya ley se encuentra la regulación.

Por su parte, también cabe señalar que la Comunidad Foral de Navarra ha procedido al desarrollo reglamentario de las Leyes del Gobierno y de la Administración, en el que destaca la creación de la Comisión de coordinación entre los distintos departamentos, que también es preparatoria de los Consejos de gobierno.

En otro orden de cosas, Extremadura, mediante la Ley 4/2005, ha llevado a cabo una profunda reordenación del sector público empresarial, para distinguir la Socie-

dad de fomento industrial –capital riesgo– de sus anteriores filiales que son instrumentos de ejecución de diversas vertientes de la política económica, y se ordenan alrededor de la Sociedad de fomento del sector público. En esta misma Comunidad Autónoma, ha tenido trascendencia el cuarteamiento de la Consejería de Fomento, con la creación de la Agencia de Vivienda, urbanismo y territorio, dependiente de la vicepresidencia de la Junta, pasando otras competencias a la Consejería de Infraestructuras y desarrollo tecnológico. Cambios complejos, que llevan a la dimisión de la Consejera de Vivienda que había sido nombrada presidenta de la Agencia.

Durante este año ha continuado la tendencia a introducir regulaciones dirigidas a la mejora de la calidad de la Administración y de los servicios públicos, a incrementar la transparencia y, en definitiva, a reforzar la legitimidad democrática de las Administraciones autonómicas.

Así, por ejemplo, respecto de estos últimos extremos, en Cataluña se aprueba la Ley 13/2005, de incompatibilidades de altos cargos, para los que fija un régimen estricto, hasta ahora disperso y confuso.

En cuanto a las intervenciones por la Calidad administrativa, cabe citar la Ley Foral de Navarra 21/2005, de 29 de diciembre, sobre modernización administrativa mediante técnicas de evaluación de políticas públicas, en una línea coincidente con la tendencia desplegada también en el ámbito de la Administración del Estado. También en la Comunidad Foral se procede a la regulación de las Cartas de Servicios, y en Galicia se regulan las oficinas de registro propias y concertadas, el registro telemático y la atención al ciudadano. En esta misma área de atención a los derechos de los usuarios, puede señalarse, en La Rioja la creación del defensor del usuario de la Sanidad, con atribución de una función mediadora, así como en Extremadura la regulación por Ley (en otras CCAA se ha hecho por decreto) de los tiempos de respuesta en la atención sanitaria especializada, según la cual la Administración puede ofrecer alternativas, incluso en centros privados, si prevé no poder cumplir con el tiempo prefijado. También se prevé la intervención del defensor del paciente. En un sentido ya más general, debe citarse la Ley del País Vasco 4/2005, sobre la igualdad entre mujeres y hombres.

### **Administraciones sectoriales**

Un rápido repaso a las múltiples regulaciones que afectan a la organización administrativa en relación con los distintos sectores de intervención, permite destacar las siguientes:

En el campo económico, es de señalar, en primer lugar, en Asturias la Ley del Servicio Público de Empleo, después del traspaso del INEM.

En segundo lugar, en el ámbito de la defensa de la competencia, figura la regulación del Tribunal Vasco de defensa de la competencia, efectuada mediante decreto. En cambio, en Extremadura se regula por Ley 2/2005, el Jurado de defensa de la competencia, compuesto por tres miembros nombrados por el Gobierno: el presidente, a propuesta del Consejero de Economía, un vocal a propuesta de los consumidores y otro a propuesta de las Cámaras de comercio. Le sigue el Reglamento de organización y funcionamiento.

En Cataluña se regula por Ley 9/2005, el Jurado de Expropiación Forzosa, con inclusión de un trámite de avenencia previa de probada eficacia.

En el ámbito de la calidad agroalimentaria destaca La Rioja, que aprueba la Ley de calidad agroalimentaria que prevé la siguiente división funcional: como medio de gestión, el Consejo regulador, público o privado; para el control y la certificación, entidades externas, acreditadas; y para la supervisión y sanción, la propia Administración. En Galicia también se dicta la Ley de calidad agroalimentaria, y se crea el Instituto Gallego de calidad agroalimentaria.

En el sector de los servicios sanitarios y sociales, pueden citarse, entre otras intervenciones, las reformas organizativas generales en el sistema de salud de la Rioja, y en Galicia, la regulación de los centros de menores y de atención a la infancia.

En el campo de la justicia y la seguridad, señalamos en Galicia, la creación del Centro de estudios judiciales y de seguridad pública, y en Navarra, la aprobación de los Estatutos de la Escuela de Seguridad.

En fin, en materia de vivienda, puede citarse el Decreto legislativo sobre la Agencia extremeña de la vivienda, urbanismo y el territorio, con la previsión de múltiples órganos colegiados.

### **Instituciones estatutarias de garantía y control**

Continúan produciéndose innovaciones legislativas en la línea de consolidar, o reformar ya, el cuadro institucional de organismos dirigidos a las garantías ciudadanas y al control de la Administración, generalmente, de procedencia parlamentaria.

Con carácter general, deben destacarse, en primer lugar, dos leyes que pueden introducir alguna incógnita en este horizonte. Así, por un lado, la Ley de Cataluña 14/2005, sobre la intervención del Parlamento en la designación de las autoridades de nombramiento parlamentario (Síndic de Greuges, Sindicatura de Cuentas, Consejo Consultivo, Consejo Audiovisual, Consejo de administración de la corporación catalana de RTV). Destaca la previsión de un *hearing*, pero más aún la posibilidad de proceder a la libre revocación de estos cargos de designación parlamentaria, por la misma mayoría requerida para a designación. Como puede verse, puede ponerse fácilmente en cuestión el principio de inamovilidad en el cargo que caracteriza a los titulares de este tipo de instituciones.

Por su parte, la Ley Foral de Navarra 3/2005, rebaja las mayorías necesarias para el nombramiento de cargos institucionales: Consejo Audiovisual, Consejo Asesor de RTV y, especialmente, el Defensor del pueblo, para cuya designación se pasa de tres quintos a mayoría simple en segunda votación, haciéndose innecesaria la búsqueda de mayores consensos.

En cuanto a la regulación de específicos órganos consultivos técnico-jurídicos, pueden señalarse las siguientes novedades. En Cataluña, la nueva Ley 5/ 2005, de 5 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora, regula por completo el alto órgano consultivo del Gobierno, regulado hasta la fecha por el Decreto legislativo 1/1990. En lo organizativo, se suprime la distinción entre pleno y comisión permanente, para prever un único órgano plenario de 15 miembros, trece electivos nombra-

dos por el Gobierno por un periodo de tres años, renovable por otros tres, y dos miembros natos, el director del gabinete jurídico central y el director del Instituto de Estudios Autonómicos. El presidente es nombrado y cesado libremente por el Gobierno de entre los miembros. En lo competencial, se mantienen las clásicas materias jurídico-administrativas, propias del Consejo de Estado, con fijación de un límite mínimo de 50.000 euros para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. En las consultas facultativas se prevé, entre otras, determinados procedimientos sancionadores de especial relevancia, pliegos de cláusulas tipo y ordenanzas tipo. Se destaca la iniciativa de la Comisión para presentar sugerencias y propuestas al Gobierno.

Debe señalarse que la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlament, por un lado, otorga rango estatutario a la Comisión Jurídica Asesora. Y por otro lado, transforma al actual Consell Consultiu en un Consell de garanties estatutàries. Entre otras novedades, le otorga la función de emitir un dictamen vinculante (i) en relación con proyectos y proposiciones de ley que regulen o afecten a los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en el propio Estatuto. Es fácil intuir que este tipo de dictámenes va a ofrecer un cúmulo de cuestiones de índole constitucional y parlamentaria de no sencilla solución.

En Andalucía, la Ley 4/2005, de 8 de abril, regula nuevamente el Consejo Consultivo, aunque las modificaciones más relevantes se centran en la composición y estatus de sus miembros. Se introduce la figura del consejero permanente, reservado para los ex-presidentes de la Junta; se prevé dedicación exclusiva para determinados miembros fijados por el Gobierno, que configuran la Comisión permanente del Consejo; frente a la solución precedente que atribuía al propio Consejo la designación de los miembros de la Permanente.

La Comunidad Valenciana procede, mediante la Ley 5/2005, a la reforma parcial de su Consejo Jurídico Consultivo: las Cortes pasan a elegir tres de los seis miembros, por mayoría de 3/5. El presidente es nombrado entre los miembros electivos (no los natos). Y también se establece la solicitud de dictamen directa por los entes locales, universidades, etc., sin tener que tramitarla a través de la administración autonómica, en razón de su autonomía.

En Castilla y León se lleva a cabo la reforma del Consejo Consultivo por la Ley 12/2005, 27 diciembre, introduciendo como consejeros natos a los ex-presidentes de la Junta, de forma que puede continuar en el cargo quien había agotado los nombramientos como miembro electivo.

En el principado de Asturias, último en crear su Consejo consultivo, tiene lugar, primero, la prórroga mediante Ley de su entrada en funcionamiento, y luego se aprueba su Reglamento por Decreto 75/2005 y se produce el nombramiento de vocales. Mediante corrección errores de la Ley se acota el ámbito subjetivo de su intervención en relación con la Administración autonómica, y no respecto del resto de instituciones.

En La Rioja, mediante disposición adicional de la Ley de la Administración, se modifica el sistema de renovación de los vocales del Consejo Consultivo, y se introduce como límite mínimo la cifra de 600 euros para las consultas preceptivas en materia de reclamaciones de responsabilidad.

En relación con los órganos de representación y consulta de ámbito económico, tipo Consejo Económico y Social, cabe señalar en Cataluña la nueva regulación del Consejo de Trabajo, Económico y Social, mediante la nueva Ley 7/2005 y su correspondiente reglamento, cuya principal novedad radica en suprimir la presencia de la representación de la Administración, limitándose ahora a la de los sectores económicos y del trabajo implicados.

En lo que se refiere a los Defensores del Pueblo autonómicos, podemos señalar, en Asturias, la regulación de la figura del Procurador general, mediante la Ley 5/2005. Se trata de una institución no estatutaria, cuya designación parlamentaria requiere mayoría de 3/5, con un mandato de 5 años y una sola reelección. Por su parte, el País Vasco prevé una Defensoría para la infancia (Ley 3/2005) y en Navarra se dicta el Reglamento de organización y funcionamiento de la Defensora del Pueblo, aprobado por la Mesa del Parlamento.

En definitiva, se van completando los cuadros institucionales todavía incompletos y, como digo, se renuevan ya algunas regulaciones existentes necesitadas de actualización, y no siempre con la solución que más ayuda a la consolidación de la objetividad e independencia de dichos órganos.

### **Administraciones independientes**

En fin, en el variado capítulo de las denominadas administraciones independientes, destaca este año la nueva Ley 22/2005, reguladora de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, cuya aprobación ha coincidido en el tiempo con ciertas actuaciones del Consejo Audiovisual de cierto relieve mediático. En lo organizativo, el Consejo se regula por su legislación específica, pero esta ley también le afecta, y le define como el garante del pluralismo en la comunicación. Le atribuye la función de velar por los contenidos audiovisuales y le otorga potestades de dictar instrucciones y conceder títulos habilitantes.

Por su parte, el País Vasco aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos.

Debe recordarse, para concluir este capítulo, la ley catalana de nombramientos de altos cargos de designación parlamentaria, ya citada, y la posibilidad que contempla de revocar libremente a dichos cargos, por la misma mayoría exigida para el nombramiento. También puede recordarse aquí el tema indicado del Consejo consultivo en la propuesta estatutaria, con un dictamen vinculante para el Parlamento. Todo ello debiera suscitar una cierta reflexión acerca de la idoneidad de este tipo de administraciones o instituciones con funciones reguladoras o de control, o en todo caso, con fuerte incidencia política, y la necesidad de ajustar adecuadamente su relación con el Parlamento y con el Gobierno. No parece que la ausencia de verdadera responsabilidad política en estos organismos, que se califican por su independencia, deba dar lugar a soluciones como la propuesta por el legislador catalán.