

ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2010

Tomàs Font i Llovet

Legislación administrativa de carácter general

Entre las normas de carácter general sobre las administraciones autonómicas destaca, en Cataluña, la Ley 26/2010, de procedimiento y régimen jurídico de las administraciones públicas de Catalunya. La Ley se aplica al «sistema de administraciones de Catalunya», incluidas las Administraciones independientes y la Administración local. A pesar de que el Estatuto de Autonomía de 2006 incluye unas disposiciones específicas sobre la Administración pública, la ley no hace especial hincapié en ello. Más bien se preocupa por las consecuencias de la dinámica abierta con la Directiva de Servicios y su transposición. Así se regulan las medidas de simplificación, con mayor precisión que la legislación estatal, y se prescribe que la adopción de cada una de estas medidas no podrá implicar disminución de garantías para los ciudadanos, incluidos los terceros interesados; asimismo, se regula por primera vez el régimen general de las entidades colaboradoras de la Administración (ECAs) y el de la función inspectora. También, los consorcios como forma de cooperación interadministrativa. Por otro lado, se regula el procedimiento administrativo, aun sin agotar las capacidades normativas que permitirían solventar problemas aplicativos habituales. En fin, se incluye una nueva regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, con la introducción de técnicas de evaluación de impacto normativo cuya virtualidad está por contrastar.

En cambio, en Galicia, la Ley 16/2010, representa la «Lofage» autonómica, en materia de organización y funcionamiento de la administración autonómica, sin grandes innovaciones respecto al modelo estatal. Incluye también la regulación del procedimiento reglamentario, aunque bajo parámetros más clásicos.

Por su parte, en las Islas Baleares, la Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental, también recoge el modelo conceptual de la LOFAGE y completa la regulación de la administración instrumental con otros tipos de entes del sector público, que quedan fuera del concepto de organismo público. Además, regula el régimen de control y tutela de todos estos entes instrumentales, con el objetivo esencial de conseguir una actuación más transparente en la gestión de los intereses públicos, que debe estar presidida por criterios del buen gobierno, de profesionalidad y de integridad de los gestores públicos. La creación de los entes públicos es subsidiaria, es decir, cuando las finalidades específicas que se pretendan conseguir hagan necesario un determinado nivel de descentralización funcional, que no pueda ser satisfecho en el marco de la administración territorial.

Como normas generales cabe calificar también las leyes sobre el uso de medios electrónicos en el sector público aprobadas en Catalunya y en la Comunidad Valenciana. Esta última Comunidad aprueba asimismo una ley de la función pública.

Crisis económica y reorganización administrativa

Durante este año se hace más presente la dinámica generalizada de adelgazamiento y simplificación de las estructuras administrativas, por la necesidad de reducir el gasto público. Ello tiene lugar por medio de distintos mecanismos –ley, decreto-ley, decretos, acuerdos de gobierno– y además con alcance muy diverso. Señalamos algunos ejemplos.

En Murcia primero se adopta un acuerdo de gobierno y luego se aprueba una Ley de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de 23 de diciembre, que implica la supresión masiva de hasta 25 entes, sociedades, fundaciones y consorcios. En Extremadura, el Decreto 28/2010, de supresión y reestructuración de órganos directivos, da pie a una serie de decretos de reorganización, incluido el funcionamiento del propio consejo de gobierno y de la comisión de secretarios generales, al que se aplican las técnicas de la administración electrónica (Decreto 188/2010).

En Castilla-La Mancha figura el Decreto 63/2010, de 24 de mayo, por el que se establece la estructura de la Administración Regional, y reduce las consejerías del Gobierno regional de diez a siete, agrupando diversos sectores y servicios; y sobre todo, la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que lleva a cabo un notorio ajuste y supresión de organismos autónomos y empresas públicas.

En Andalucía, el Decreto-ley 5/2010 de reestructuración del sector público, permite reducir el número de entidades instrumentales de 300 a 100, y se utiliza la figura de la Agencia pública empresarial, ya creada por la ley de agencias de 2007, que permite dar cobertura a muchos de los entes resultantes de fusiones y agregaciones, y que actúa en régimen de derecho privado. También se adoptan otras medidas de simplificación de estructuras, como la refundición de Consejerías y la reducción de la administración periférica de la Comunidad.

En la Comunidad de Madrid, la reducción se produce por medio de la derogación de numerosas leyes creadoras de organismos diversos que lleva a cabo la Ley 9/2009 de medidas fiscales y administrativas y racionalización del sector público. Se aprueba asimismo un plan de racionalización del sector público madrileño.

En las Islas Baleares se da la particularidad de que a consecuencia de la reducción y refundición de organismos se traspasan algunas competencias a los Consejos insulares.

En definitiva, la tendencia expuesta parece que se sitúa en la línea de aquella curiosa ley italiana de principios de los años 80 «per la soppressione degli enti inutili». Pero lo cierto es que se plantean algunas cuestiones a resolver en torno a este tipo de operaciones. Por un lado, las dificultades que significa la coexis-

tencia de regímenes diversos de personal, funcionarios y laborales, así como personal de alta dirección, cuando se trata de reordenar y trasvasar plantillas. La conflictividad laboral suscitada en Andalucía por el «decretazo» es muy significativa. Por otro lado, no faltan las posturas de los analistas más escépticos frente a la efectividad real de estas medidas de cara a la reducción del déficit, y además, sin que conste haberse procedido un análisis riguroso de los efectos negativos que las medidas puedan provocar.

Traspasos

También la dinámica de los traspasos de servicios, como es habitual, significa la adopción de disposiciones organizativas. Al respecto cabe señalar lo que sigue.

En el País Vasco, a consecuencia de las esperadas transferencias en materia de ejecución de la legislación laboral, y materias afines, se crea el Servicio Vasco de empleo *Lanbide*. También en Canarias se han recibido las políticas de empleo y la inspección de trabajo.

En Murcia cabe señalar la creación de la nueva Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana, pero al final no se han asumido las competencias de justicia, por desacuerdo con la financiación de las mismas, de manera que quedan esencialmente las de coordinación de policías locales y protección civil.

En Catalunya, el traspaso del servicio ferroviario de cercanías no ha afectado la condición de Renfe como operadora del servicio, aunque el amplio descontento por el mismo y los conflictos laborales surgidos no permiten descartar novedades futuras al respecto.

Todavía la Directiva de Servicios

Durante 2010 han seguido produciéndose iniciativas diversas de cara a la transposición de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior. La aprobación de las Leyes estatales «paraguas» y «ómnibus» ya señalaron la dinámica de aprovechar la ocasión para extender algunos de los criterios de la Directiva más allá de su específico campo de aplicación, y así lo han hecho algunas CCAA. La coincidencia de la situación de crisis económica justifica toda iniciativa de agilización en la creación y ejercicio de la actividad empresarial y económica en general. Indicamos algunas actuaciones emprendidas

En Extremadura, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE), como digo, extiende la dinámica de la DS a toda la actividad empresarial, con simplificación de trámites y reducción de plazos para la creación de empresas, eliminación de la autorización previa y sustitución por comunicaciones o declaraciones responsables, así como regulación de la ventanilla única.

En las Islas Baleares, mediante la Ley 12/2010, se modifican y adaptan a la DS hasta diez leyes autonómicas: del Gobierno; de régimen jurídico de la Adminis-

tración de la Comunidad Autónoma; municipal y de régimen local; de colegios profesionales; de ordenación de la actividad comercial; general turística; integral de la juventud; de servicios sociales; de puertos; y de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad.

En Cantabria, la Ley 1/2010, de 27 de abril, modifica la Ley 6/2002, de 10 diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma y la Ley 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico. Entre otros aspectos, se prevé la implantación de la ventanilla única por vía electrónica en los procedimientos relativos al acceso o ejercicio de una actividad de servicios y contempla los principios de las intervenciones administrativas con el criterio de la medida menos restrictiva motivada su necesidad por razones de interés público. También incluye unos principios de buena regulación de las iniciativas normativas, en la línea de la actual cultura de la calidad normativa y de la reducción del impacto normativo en la actividad económica que encuentra su más reciente expresión en la Ley de economía sostenible.

En Galicia, la Ley de 11 de febrero de 2010 traspone la DS en su ámbito, y ofrece como aspecto conflictivo la regulación de los colegios profesionales, a la que se aludirá en el apartado correspondiente.

En Catalunya, la Ley 26/2010, de régimen jurídico antes citada, como se ha dicho incorpora la lógica simplificadora de la DS, pero extendiéndola a toda la actividad administrativa, a modo de ley «paraguas» propia. Para la adaptación de la legislación sectorial, se procedió de una forma novedosa: el Parlamento aprobó una ley de bases de delegación al Gobierno para que elaborase un texto articulado con las modificaciones de 14 leyes previamente determinadas. Las bases a que debía ajustarse el decreto delegado las constituían, por remisión de la ley, «las disposiciones de la Directiva». El Gobierno aprobó el Decreto legislativo 3/2010, pero no pudo extender su labor a otros campos o finalidades no exigidas estrictamente por la DS, al haber de actuar circunscrito por una delegación legislativa.

En todas las regulaciones autonómicas de transposición de la DS se hace apelación a la creación o puesta en marcha de la ventanilla única como medida de simplificación administrativa. No obstante, no debe olvidarse que la primera regulación de las ventanillas únicas en el ámbito empresarial se remonta a un Decreto catalán de... 1990 y todavía estamos en ello.

Ciudadanos

Pero la Administración autonómica no sólo se relaciona con «empresarios» o «emprendedores», sino también con ciudadanos *tout court*. A ellos también es de aplicación la política de simplificación, de proximidad y de fomento de la participación. Se reseñan algunas de las iniciativas en este sentido.

Así, en Murcia, el Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región; y el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región.

En Navarra, el Decreto Foral 54/2010, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral, dentro de un sistema integral de atención ciudadana que se concreta en tres canales de prestación, presencial, telefónico y telemático.

En Catalunya, la Ley 26/2010 de régimen jurídico y procedimiento administrativo dedica amplia atención al derecho a la información del ciudadano.

En otro orden de cosas, la participación ciudadana, considerada en su acepción más amplia, esto es, no solo administrativa sino también política, es objeto de un tratamiento global en la Ley de Canarias 5/2010, de fomento de la participación ciudadana, que suscitó fuertes controversias jurídicas y políticas. Y debe reseñarse también la Ley catalana de consultas populares, dictada en ejercicio de la nueva competencia estatutaria, y que ha sido ya objeto de impugnación ante el TC por considerarla propia de la materia referendums a regular por ley orgánica.

Órgano colegiado para los recursos en materia de contratación

Al amparo de la Ley 34/2010, de reforma de la de Contratos del Sector Público, que introduce esta previsión, para cumplir con las obligaciones europeas, algunas CCAA han comenzado a regular sus propios órganos de resolución de recursos, sujetos a la norma básica estatal.

Así, en Cantabria la Ley 1/2010 autoriza al Gobierno a crear un órgano colegiado independiente para la resolución de los recursos en materia de contratación en los términos de la Ley de Contratos del sector público. Y en Madrid es la Ley 9/2010 «de acompañamiento», ya citada. En Castilla y León, mediante la Disposición final séptima de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, se habilita para la creación un órgano con competencia para la resolución de las impugnaciones reguladas en el artículo 311 LCSP; En el País Vasco, la Ley 5/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, en su Disposición Adicional Octava regula la creación del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de carácter unipersonal y habilita que los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes puedan crear un Tribunal propio; y en Galicia, el artículo 36 de La Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011 establece la creación de un Órgano colegiado independiente para el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación.

En Cataluña, la autorización y regulación legal procedía de la Ley de medidas de diciembre de 2009 –anterior a la reforma de la LCSP–, pero el Decreto de creación y regulación de desarrollo no logró ser aprobado antes de la disolución del gobierno por la celebración de las elecciones en noviembre de 2010. En los supuestos citados, igual que en el caso del órgano estatal, una de las cuestiones que genera dificultades es hallar el perfil adecuado de su composición, y de la presidencia en particular, y el régimen jurídico a que se someten.

Instituciones de garantía y de control

En Navarra, la reforma acotada del Amejoramiento del Fuero permite no obstante incorporar nuevos organismos o instituciones, a nivel estatutario, como el Defensor del Pueblo y el Consejo de Navarra, órgano consultivo superior. A partir de ahora, las leyes que los regulan deberán ser leyes forales de mayoría absoluta.

En las Islas Baleares destaca la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu, que adapta su regulación a las previsiones estatutarias sobre la composición de la institución e introduce otros cambios: amplía la composición, de siete a diez miembros, cuatro de los cuales han de ser elegidos por el Parlamento y seis designados por el Gobierno; se acentúa el régimen de las incompatibilidades de los consejeros para evitar la colisión entre intereses públicos y privados y se regula de forma más completa las causas de abstención y de recusación. Se introduce la preceptividad de la consulta sobre todos los proyectos de ley elaborados por el Gobierno, con la excepción de la ley de presupuestos y también en los proyectos de determinadas disposiciones reglamentarias de los Consejos Insulares.

Administraciones independientes

La Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Illes Balears, desarrolla el art. 77 del nuevo Estatuto que concibe al Consejo Audiovisual como una entidad pública independiente, que ha de velar por el cumplimiento de los principios de veracidad, honestidad informativa y pluralidad en los medios. El Consejo Audiovisual está integrado por nueve miembros elegidos por el Parlamento, por mayoría de tres quintas partes, entre profesionales de prestigio reconocido y con experiencia en el ámbito audiovisual. Su mandato será de seis años y cada tres años se renovará por mitades. El Consejo Audiovisual elaborará informes y formulará propuestas y recomendaciones sobre el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual; creará y gestionará un servicio de defensa de la audiencia para tramitar las quejas de los usuarios de los servicios audiovisuales; e incoará y resolverá procedimientos sancionadores por infracciones de la normativa de comunicación audiovisual y publicidad.

En Catalunya cabe señalar el Decreto-ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Se dicta ante la imposibilidad de hallar el *quorum* de dos tercios del Parlamento que exigía la Ley para designar al Presidente, cargo que había quedado vacante. Ahora se establece que si en una primera votación no se obtuviese esta mayoría, el presidente o presidenta es elegido por mayoría absoluta en una segunda votación a realizar en la misma sesión. Una muestra más de la difícil operatividad de las exigencias de mayorías reforzadas cuando actúan como vetos, y una muestra de lo fácil que es solventarlo por un decreto ley que por lógica institucional no debiera poder afectar a los organismos de designación parlamentaria.

Administración corporativa

El espacio de las organizaciones corporativas en la actual estructura estatal y autonómica está destinado a sufrir notables cambios. Hace ya años que se viene redactando la crónica de una muerte anunciada.

Por lo que se refiere a las Cámaras agrarias, en Canarias se dicta su supresión por Ley 6/2010, según la dinámica emprendida por la legislación estatal desde los años 80.

En cuanto a las Cámaras de comercio, en La Rioja la Ley 1/2010, de 16 de febrero, regula el régimen jurídico de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, definida como corporación de derecho público y entidad consultiva y de colaboración con las Administraciones Públicas, especialmente con el Gobierno de La Rioja. Pero pocos meses después, el Estado, por Real Decreto-ley 13/2010, introduce cambios importantes en la financiación de las Cámaras, ya que cambia el sistema de inscripción obligatoria, por otro de afiliación voluntaria. Esta medida puede afectar al 60% de la financiación que obtienen actualmente, y se discute, además, si afecta a las competencias de las CCAA.

En otro orden de cosas, Extremadura ha optado por considerar que los órganos de gestión de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas sean corporaciones de derecho público, con competencias en la protección del patrimonio común extremeño y en la planificación sectorial pudiendo asumir también, mediante una estructura independiente, las funciones de certificación.

Colegios profesionales

Por lo que se refiere a los colegios profesionales, su reordenación general está pendiente desde hace años, con una regulación esencialmente preconstitucional, de difícil compatibilidad con las libertades comunitarias y también necesitada de adecuación al Estado autonómico.

En Cantabria, la Ley 3/2010, de 10 de mayo, modifica la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales, para su adaptación a la Ley estatal sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Reproduce en buena medida las disposiciones liberalizadoras de la Ley estatal y establece que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una Ley estatal, aunque exime de ello a los profesionales que están incorporados a la Administración como funcionarios o trabajadores, y ello sin incluir la precisión que antes se hacía en relación con los profesionales sanitarios. Este tipo de previsión ha motivado en el pasado conflictos constitucionales en relación con otras CCAA.

En Galicia, la Ley de 11 de febrero de 2010, al trasponer la DS, mantiene ciertas obligaciones que el Gobierno del Estado considera contrarias a la normativa básica, o son exceso competencial, por lo que ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad: la obligación de de los profesionales de la UE de comunicar a un colegio, y no a la Administración estatal o autonómica, la intención de ejercer; la obligatoriedad del visado de proyectos; y la colegiación de profesionales sanitarios.

Madrid ha creado tres colegios profesionales, pero sin establecer la colegiación obligatoria

Catalunya ha creado algunos colegios por Decreto, según lo permite su ley de colegios profesionales de 2006, previa apreciación por el Parlamento de la concurrencia de interés social en la profesión, lo que permitiría imponer la colegiación obligatoria. Esta Ley está recurrida, pero no suspendida, al haber sido impugnada por 50 diputados. Y a su vez, Cataluña ha recurrido la última modificación de la ley estatal por la 25/2009. En fin, todo ello en el momento en que está pronta a aparecer la Ley estatal sobre ejercicio de profesiones tituladas. El sector está ciertamente necesitado de claridad.

Universidades

Señalamos, por un lado, el reconocimiento de la Universidad privada europea de Canarias, por acuerdo del Parlamento, previa evaluación por la entidad autonómica correspondiente. Por otro lado, en Extremadura, la aprobación de la Ley del consejo social de la Universidad de Extremadura, para adecuarla a la ley estatal.

Pero en estos momentos, los aspectos más complejos de la Universidad, como son su financiación y el replanteamiento de su «gobernanza», escapan a las fórmulas más tradicionales y requieren un acuerdo entre el Estado, las CCAA y las propias universidades.