

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Cuestiones organizativas en general

Con carácter general puede considerarse que existe un total asentamiento de las administraciones autonómicas después de veinte años desde la generalización del sistema. Las grandes opciones organizativas no sufren variaciones de gran calado, si bien en algunas Comunidades Autónomas todavía quedan por establecer algunas de las instituciones estatutarias. En todo caso, nos encontramos con una notable estabilidad institucional después de la última reforma de los Estatutos y de la formación de los gobiernos salidos de las elecciones autonómicas de 1999, aunque siguen dándose bastantes movimientos en la estructura de los aparatos internos.

Precisamente, por su calendario específico, debe señalarse este año la formación de nuevo Gobierno en Andalucía, resultado de las elecciones celebradas conjuntamente con las generales en el año 2000. Respecto de ellas, puede destacarse la proyección organizativa de la coalición entre PSOE y Partido Andalucista, que se traduce no sólo en la titularidad de dos Consejerías para el partido minoritario, sino también atribuyéndole representación en otros órganos de cierta relevancia, como la propia Comisión mixta de transferencias, entre otros. En cuanto a la dimensión estructural, debe reseñarse el aumento de una consejería, de 13 a 14.

También el Gobierno de coalición de CiU en Cataluña, de acuerdo con el papel más relevante que quiere asumir Unió Democràtica desde las elecciones de 1999, da lugar a cambios y a reorganizaciones más complejas.

En otras Comunidades Autónomas se producen algunos cambios que pueden considerarse de cierta entidad. Entre los más significativos, cabe aludir a Aragón, donde se produce una remodelación departamental, con refuerzo notable de la Consejería de Economía, aunque acusando una cierta inestabilidad organizativa. Por su parte, en Castilla-La Mancha, es visible el refuerzo de la Presidencia y la vicepresidencia, y en Murcia tiene lugar una reorganización bastante general de la Administración autonómica, con cambios en varias Consejerías, que expresan más bien una rotación de consejeros. En esta CA debe destacarse la creación de varias Comisiones delegadas del Gobierno para cuestiones de alcance interdepartamental, como la inmigración o la protección colectiva de la salud, que en algún caso llegan casi a duplicar al propio Consejo de Gobierno.

La mayor parte de innovaciones de algún calado son consecuencia de producirse traspasos de servicios o incluso del desarrollo de leyes estatales.

Así, el ejercicio de competencias *educativas* por todas las Comunidades

Autónomas hace más visible la organización de la educación, siguiendo la tendencia de años anteriores. Sigue, pues, la creación y reglamentación de los consejos escolares, de la inspección educativa, etc. En Madrid, se aprueba un Decreto sobre autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios, y en la Comunidad Valenciana tiene lugar la creación por Ley del Instituto de evaluación y calidad educativa. Como es natural, con el crecimiento del sector educativo autonómico aparecen también los problemas en relación con la función pública docente, la situación de los interinos, etc. Así, puede señalarse, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, la anulación de la orden de baremación por el Juzgado de lo contencioso; y en Cataluña, el seguimiento de un interminable proceso de cumplimiento de la sentencia anulatoria de las oposiciones a profesores de instituto desde hace ya diez años, además de una polémica regulación de la inspección educativa.

En relación con los efectos de leyes estatales, puede indicarse la reorganización de Gabinetes Jurídicos, como el de Andalucía, para su adecuación a las exigencias de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998, a la Ley 52/97 de Asistencia jurídica al Estado, e incluso a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.

Organización, modernización, simplificación

Un año más hay que reseñar la continuidad en la preocupación de las Comunidades Autónomas por las políticas de modernización y simplificación administrativa, la calidad de los servicios con la regulación de las cartas de servicios y de la atención al ciudadano. Naturalmente, dichas intervenciones se producen cada vez más ligadas al fenómeno de las nuevas tecnologías. Señalemos, entre otras muchas, algunas iniciativas de Castilla y León; de Extremadura, donde se adjudica el concurso para establecer una Intranet pública extremeña, que conecte todos los centros escolares, centros administrativos de todo tipo, sanitarios, turísticos, agrarios, etc. También allí se regulan cuestiones varias sobre la Sociedad de la información, etc., así como se aprueban diversas disposiciones sobre acceso a la información, etc. La Comunidad de Madrid aprueba diversas normas sobre información y agilización de procedimientos administrativos y aplicación de nuevas tecnologías. Por su parte, en Murcia se decide la puesta en marcha de la elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Modernización de la Administración pública de la Comunidad.

Simplificación y agilización de procedimientos son objetivos también de la actividad de Andalucía, donde se regulan las oficinas de respuesta unificada para pymes tal y como han hecho ya varias Comunidades Autónomas. Ello se encuentra en relación, también, con la nueva regulación de establecimientos industriales por Decreto 358/2000, que flexibiliza en la mayoría de actividades el régimen de autorización previa y permite la puesta en funcionamiento de la instalación con la simple presentación del proyecto; y para las actividades más comprometidas ambientalmente, se establece el plazo de veinte días para que la Administración formule objeciones.

En fin, destaquemos que, igual que ha hecho el Estado, muchas Comunidades Autónomas han aprovechado el rango formal de las leyes de acompañamiento a

los presupuestos generales para establecer un listado de procedimientos cuya falta de resolución en plazo, supone la desestimación de la solicitud.

Respuesta organizativa a nuevos problemas

En anteriores ocasiones ya se ha puesto de manifiesto un fenómeno que con no ser exclusivo de las Comunidades Autónomas, adquiere en ellas mayor relevancia. Se trata de la adopción de medidas organizativas, más que funcionales o verdaderamente de ejecución de políticas públicas, como primera respuesta ante la aparición de nuevos retos o bien ante el incremento de su dimensión o complejidad.

En este último período se hace visible tal situación respecto al tema más candente en este sentido, que es el de la *inmigración*. La explosión del problema, que venía ya gestándose, su proyección directa sobre el ámbito autonómico y, casi aún más, sobre el local, ha llevado a la creación en muchas Comunidades Autónomas de una diversidad de órganos y consejos, con funciones de coordinación o de asesoramiento, e incluso de participación, con el objetivo de facilitar la creación de condiciones que permitan adoptar políticas públicas coherentes. A título de ejemplo, señalamos en Andalucía, la Comisión interdepartamental de Extranjería y de Políticas migratorias; en Extremadura, el Consejo extremeño contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia; en Cataluña, la creación de un alto cargo específico como Secretario general para la inmigración.

Respecto de otro campo de actuación relativamente reciente, es de ver también cómo en varias Comunidades Autónomas se crean o reorganización consejos relativos a *la cooperación al desarrollo*, como parte esencial de la idea misma de articular esa política de forma participada con el mundo local y el mundo asociativo y de las ONG. En fin, otros ejemplos, son la creación de órganos de coordinación o, a veces, de centralización de actuaciones respecto de la denominada *sociedad de la información*, así como la creación de comisiones de seguimiento o de control de la sanidad, seguridad y calidad agroalimentarias, en relación con la epidemia de la encefalopatía espongiiforme bovina.

Con el paso del tiempo, no obstante, cabe hacer ya una evaluación de ciertas opciones organizativas que en el pasado las Comunidades Autónomas habían ido adoptando para enfrentarse a nuevas exigencias funcionales. En concreto, en anteriores *Informes* se ha destacado la creación y generalización de órganos especializados en asuntos europeos y encargados de las relaciones de la Administración autonómica con los procedimientos comunitarios. No obstante, cabe afirmar que en muchas Comunidades Autónomas no es sencillo garantizar la coordinación interna de las distintas Consejerías en estas cuestiones, y se está poniendo de manifiesto un verdadero problema que puede llegar a afectar al funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas.

Órganos consultivos

El cuadro institucional de las Comunidades Autónomas se va completando en lo que atañe a la puesta en marcha del órgano consultivo superior que con

carácter colegiado y externo a la Administración ejerce genéricamente las funciones de control preventivo de legalidad y, en su caso, de estatutariedad, de la actividad de la Comunidad Autónoma. Este año deben registrarse algunas novedades.

Así, en Castilla-La Mancha tiene lugar la modificación de la elección del presidente, que a partir de ahora estará a cargo sólo de los consejeros electivos, con exclusión de los consejeros natos.

Con mayor trascendencia, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante Ley 6/2000, ha llevado a cabo la modificación del régimen del Consejo Consultivo, a consecuencia de la reforma estatutaria de 1999. En efecto, una vez adquirida relevancia estatutaria, el Consejo de Baleares pasa a tener una configuración mixta, como otros Consejos, en la que se comparten las funciones más «administrativas» características del Consejo de Estado y las de garantía constitucional y estatutaria más cercanas a la función de la jurisdicción constitucional. En congruencia con ello, la composición del Consejo asume algunos miembros de extracción parlamentaria; en lo competencial, el Consejo debe atender consultas tanto a solicitud del Parlamento, como del Ejecutivo e incluso del Síndic de Greuges, a imagen y semejanza, en este caso, de la legitimación del defensor del Pueblo en el ámbito de justicia constitucional. En consonancia con la singular estructura interna de la Comunidad Autónoma, aumentan los supuestos en que están legitimados los Consells insulares.

Asimismo se refuerza la objetividad y la independencia del organismo, limitando el número de funcionarios que pueden ser nombrados consejeros, fijando la renovación de los consejeros por mitades, con límites a la reelección; y con el establecimiento de incompatibilidades específicas.

Por otro lado, en Extremadura, dentro del llamado «Pacto por Extremadura entre Gobierno y oposición respecto de las grandes cuestiones de la región, se produce un primer acuerdo sobre la creación del futuro Consejo Consultivo Extremeño, uno de los pocos previstos desde un primer momento en el Estatuto de Autonomía, pero que aún no había sido creado.

En Navarra, hay que citar la aprobación, y primera modificación, del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (Decretos 90 y 205/2000).

Por lo que se refiere al País Vasco, cabe reseñar que la Comisión Jurídica Asesora creada el año anterior ha entrado en funcionamiento con la emisión de respuestas a consultas de concretos departamentos y de la Universidad. A la vista de sus primeros meses de actuación, parece que pueden disiparse las dudas que en su día se plantearon acerca de la idoneidad de su composición –por letrados del Servicio jurídico– a la vista de la independencia de criterio y rigor mantenidos en su actuación. Por citar otro caso específico, la actuación del Consejo Consultivo de Murcia ha aportado dictámenes de gran interés para asuntos específicos de la región como son anteproyectos de ley del suelo y sobre la entidad de gestión de infraestructuras.

Por otra parte, la proliferación de asuntos muy repetitivos y de escasa cuantía en el campo de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial –sobre todo

daños derivados de la actividad escolar, asumida ya por todas las Comunidades Autónomas— ha conducido a establecer algunas limitaciones a la preceptividad de la intervención del órgano consultivo, tal y como ya figuraba desde su origen en la legislación de alguna Comunidad, como es el caso de Andalucía. En este sentido, en Castilla-La Mancha y en Cataluña se ha eliminado dicho carácter preceptivo del dictamen en los supuestos de cuantía inferior a cien mil pesetas, lo que ha de redundar en una mayor eficacia en la función, especialmente allí donde se ha establecido ya una doctrina consolidada sobre los diversos supuestos de daños que de manera reiterada son objeto de reclamación. También en Baleares se han fijado límites al carácter preceptivo del dictamen en esta materia.

Otros órganos de garantía y control

También en este apartado se va completando el cuadro institucional básico de las Comunidades Autónomas.

Señalamos, así, en Navarra, la Ley Foral 4/2000, de creación del Defensor del Pueblo. La regulación de la figura no se separa de los grandes rasgos con que están diseñadas las instituciones afines del Estado y de las demás Comunidades Autónomas. El Defensor es elegido por mayoría de tres quintos del Parlamento Foral y puede nombrar un adjunto, con la aprobación del Parlamento. La ley regula asimismo la coordinación con el Defensor del Pueblo estatal.

Por el contrario, en Murcia se registra el rechazo de la Asamblea a sendas mociones proponiendo la creación del Defensor del Pueblo y de la Sindicatura de Cuentas como órganos de control de la Administración propia.

Por lo que se refiere al funcionamiento de las instituciones, dentro de una normalidad generalizada, se producen ciertas excepciones. Por ejemplo, en Cataluña se vive cierta crisis en la Sindicatura de Cuentas, —no ajena a las relaciones entre los partidos de la coalición CiU— que se resuelve ya en 2001 con la renuncia de su Presidente a la que sigue un difícil proceso de sustitución.

En este apartado cabe citar también que la Comisión arbitral del País Vasco, regulada en 1994 a partir de la previsión del art. 39 Estatuto Autonomía, ha dictado en 2000 su primera Decisión, declarando que una proposición de norma foral de Guipúzcoa sobre designación de representantes en la Caja de ahorros vulneraba competencias de las instituciones comunes del País Vasco.

Administración institucional y Administraciones «independientes». El sector audiovisual

Continúa un año más la proliferación de organismos autónomos y entidades de derecho público. En este período, la ocasión la ha dado, entre otros, la consecuencia organizativa de las transferencias de las políticas activas del INEM. Se crea, así, el SERVEF, en la Comunidad Valenciana; también en Baleares, el Servicio de Ocupación, etc. etc.

En otro sector, destaquemos la reforma del régimen del Ente de derecho Público MINTRA, que gestiona las infraestructuras del transporte en Madrid,

para sujetar al derecho privado su régimen de contratación, y facilitar la captación de capital privado para nuevas infraestructuras.

Por otro lado, cabe recordar que el sector de los medios de comunicación y el audiovisual es propicio para el desarrollo de formas organizativas «ad hoc», tanto para la gestión como para la regulación y control.

En este sentido se destaca la nueva regulación mediante Ley 2/2000 del Consejo Audiovisual de Cataluña, pionero de este tipo de organismos, cuya nueva composición y funciones pone de manifiesto la articulación de una en teoría potente institución de control respecto de los contenidos de las programaciones de los medios públicos y privados, y también con incidencia en el otorgamiento de las concesiones y potestad sancionadora. Así como en Andalucía, debe citarse el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, regulado por Decreto 52/2000, aunque su configuración no responde exactamente al modelo de las autoridades con poderes reguladores y de control.

Dentro de este contexto, aunque a otro nivel de intervención, hay que reseñar la creación del ente público Radio TV de Castilla-La Mancha, con un director nombrado por el Gobierno y un Consejo de Administración elegido por el parlamento, a lo que se añade un consejo asesor designado por el Gobierno, las Cortes, la Federación de municipios y la Universidad.

En Extremadura se aprueban dos leyes sobre la materia. Por un lado, la de creación del Consejo Asesor de RTVE en Extremadura y, por otro, la de creación de la empresa pública Corporación extremeña de medios audiovisuales, para los medios propios de la Comunidad Autónoma: ésta tiene un Director, nombrado por la Asamblea, a propuesta del Gobierno; un Consejo de Administración, cuyos miembros son nombrados por la Asamblea, en función de los criterios de pluralismo, los méritos y la representatividad política; y un Consejo asesor con 4 representantes Administración regional, tres de la Federación de Municipios, dos de los sindicatos, dos de las organizaciones profesionales. Y uno de organismos representativos de intereses: juventud, consumidores, universidad, etc.

En Madrid, la Ley 2/2000, crea una comisión específica en la Asamblea de Madrid para ejercer en exclusiva el control parlamentario sobre el Ente público RTV Madrid. Pero junto a ello, sigue manteniéndose como proyecto político del gobierno regional proceder a la privatización de RTV Madrid en cuanto la legislación estatal lo permita.

En definitiva, se observan, pues, diversas soluciones organizativas en las distintas Comunidades Autónomas respecto de los medios audiovisuales en general y televisivos en particular.

En otro orden de cosas, pero siempre en relación con la organización relativa a sectores que requieren una cierta independencia o neutralidad, deben señalarse algunos casos de órganos con funciones singulares que se anudan a esta posición. Así, al hilo de la Ley de Galicia de Voluntariado, con la creación del correspondiente servicio, se establece una Comisión de Arbitraje como órgano de protección y defensa de las partes que llevan a cabo acciones de voluntariado. En Cataluña, el Decreto 202/2000, aprueba el reglamento del Jurado de Expropia-

ción de Cataluña, creado por ley de 1995, con la intención de permitir una uniformidad en la aplicación de criterios por las distintas secciones territoriales y una mayor precisión en la actuación de la Comisión Técnica de valoraciones. En relación con el mismo, se han planteado ya algunos problemas en cuanto a si es competencia de los juzgados o bien de la sala de lo contencioso-administrativo la revisión de sus acuerdos, habida cuenta de la compleja interpretación de la Ley de la Jurisdicción en relación con este tipo de jurado, que es autonómico y único, pero con secciones territoriales. Y en cuanto a su composición, no deja de suscitar nuevas dudas sobre lo acertado de la jurisprudencia constitucional según la cual por disposición autonómica, aún con rango de ley, no puede disponerse la pertenencia de un magistrado a un órgano administrativo –aunque independiente– de la Comunidad.

Órganos de participación y representación

Como en años anteriores, continua la tónica general de expansión en todas las Comunidades Autónomas de órganos colegiados de participación y representación de intereses, ya sea de carácter sectorial, normalmente al hilo de la asunción efectiva de nuevas competencias, ya sea con proyección más general.

Por señalar algunas intervenciones significativas, en las Islas Baleares se crea por Ley el Consejo Económico y Social, previsto en la última reforma del Estatuto; en Asturias, el Consejo relaciones laborales y políticas activas de empleo, así como el Consejo regional de medio ambiente. En Castilla-La Mancha se producen varias regulaciones de organismos de este tipo, entre ellos, el reglamento del Consejo Escolar, que también es regulado en Castilla y León y en las Islas Baleares se modifica la ley existente sobre los mismos. También en Extremadura tienen lugar varias remodelaciones en los órganos de participación.

Con carácter específico puede señalarse que en el País Vasco se produce una amplia actividad de creación o regulación de consejos de asesoramiento, participación y coordinación, a través de normas reglamentarias, pudiéndose interpretar acaso que ello es así ante las dificultades de aprobar grandes leyes sustantivas debido a la situación de minoría parlamentaria del gobierno.

Administración corporativa

También en este apartado debe señalarse la continuidad en la política proclive a la creación de múltiples colegios profesionales por parte de prácticamente todas las Comunidades Autónomas, en un campo donde es visible el efecto dominó o de actuación por mimetismo. Por destacar alguna situación más significativa, nótese la creación de seis colegios en Comunidad Valenciana, lo que representa a mitad de las leyes aprobadas este año en las Cortes valencianas. Castilla-La Mancha, Castilla y León, son otros ejemplos de una cierta profusión en la creación de colegios o también, de Consejos de Colegios.

Debe registrarse, en Navarra, un enfrentamiento entre Colegio de farmacéuticos y la Administración sanitaria, con ocasión de la Ley 12/2000, de atención far-

macéutica, que ha dado lugar a la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa con medidas cautelares de suspensión de los acuerdos del colegio sobre negativa a expedición de recetas de la SS sin el previo cobro de la totalidad del importe.

Es interesante reseñar esta circunstancia por lo que significa de aparición de relaciones de conflicto entre la Administración regional y la organización corporativa, puesto que tradicionalmente, según se había destacado en anteriores *Informes*, se registraba una normal coincidencia en la defensa de los intereses respectivos.

En otro orden de cosas, se subraya, en Galicia, la Ley 1/2000, de Cámaras agrarias, que derogando todas las anteriores, refunde y actualiza sus contenidos. Las Cámaras se configuran como corporaciones de derecho público, con funciones de consulta y participación en la Administración regional, y se contiene una profusa regulación del régimen electoral.