

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i LLovet

Aspectos generales. La reforma de los Estatutos

La segunda etapa de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del 143 iniciada el año pasado y continuada en el presente tiene, como sabemos, un significado no sólo competencial, sino también organizativo e institucional. Habiéndose ocupado sobre todo de la organización política de la Comunidad Autónoma, poco se ha innovado respecto de la Administración pública.

Destacamos, tal vez, las relaciones entre los conceptos de Instituciones de autogobierno y de Administración pública. Así, en la reforma del Estatuto de Cantabria (Ley orgánica 8/98) la nueva redacción del art. 35.3, por remisión al 24, incluye dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma relativa a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, entre otras materias, «el establecimiento del régimen estatutario del personal funcionario, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y concesiones administrativas». En el mismo sentido, se había pronunciado la reforma del Estatuto de la Rioja, en su art. 31.5 por remisión al 8.1, que contiene las competencias exclusivas, señalando que tal competencia exclusiva sobre las instituciones de autogobierno se ejercerá «de acuerdo con la legislación del Estado».

La confusión que se genera con este tipo de formulaciones es totalmente innecesaria. O, mejor, lo sería sin duda, si el propio Estatuto se cuidara de regular él mismo las bases del régimen de sus instituciones de autogobierno. Hay que ir reflexionando sobre el déficit organizativo de los Estatutos, en lo administrativo y en lo territorial. Pero no cabe duda que es la norma adecuada para establecer criterios materiales sobre la organización, como la tipología de entes públicos, sus relaciones, etc. Y puede decirse que la actual dinámica de la reforma estatutaria ha descuidado este extremo, como ha ignorado en gran medida la problemática de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y la relación con la autonomía municipal.

La modernización administrativa

Las Comunidades Autónomas siguen desplegando un cierto papel en los procesos de modernización administrativa y de mejora de las relaciones con los ciudadanos. Recientemente, destaca una serie de disposiciones de la Generalitat valen-

ciana relativas a atención la ciudadano, quejas, información, etc., incluidas en el plan estratégico de esa Comunidad para la modernización administrativa. En la Rioja se desarrolla el Plan de Modernización de la Administración pública, en materia de información, inspección y evaluación de la calidad de los servicios. En Galicia se desarrolla la red de información y documentación juvenil, y en Castilla-La Mancha se efectúa una amplia labor de determinación de calidad de los servicios.

En cuanto a la simplificación administrativa, la Ley catalana 3/98 de Intervención integral de la Administración ambiental crea las Oficinas de gestión ambiental unificada, para la tramitación conjunta de las autorizaciones y licencias que requieren la intervención de diversos organismos; en Andalucía se abordan las oficinas de respuesta unificada para las pequeñas y medianas empresas, y con similar objetivo, se regula la Unidad de Oficina de Tramitación única de Industrias creada en Galicia por Decreto 223/98. También en Galicia se aprueba la relación de procedimientos cuya falta de resolución expresa produce efectos, según los casos, estimatorios o desestimatorios. En varias Comunidades Autónomas se regula el registro de contratistas con el fin de facilitar la acreditación de la capacidad para contratar y evitar duplicidades documentales.

No deja de ser sintomático que todavía en Cataluña se haya de crear, finalmente se hace por Decreto 30/98, una Comisión asesora para la Modernización de la Administración.

En cuanto a regulación del régimen jurídico, señalemos la Ley Vasca 2/98, reguladora de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, -lo que otras Comunidades Autónomas han regulado por reglamento, debido a la excesiva concreción de la Ley 30/92- con un esfuerzo de mejorar las garantías de eficacia y tutela de derechos e intereses.

Órganos consultivos

En los Estatutos que han sido objeto de reforma se ha generalizado ya la referencia a los órganos consultivos jurídico-técnicos, en unos casos creándolos ex novo, y en otros, dando rango estatutario a la institución que había sido creada por el legislador. Así, el de Castilla y León crea el Consejo Consultivo como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, remitiéndose a la Ley la regulación de su composición y competencias. Lo mismo cabe decir de la reforma del Estatuto de Asturias. Por su parte, se eleva a rango estatutario el Consejo Consultivo de la Rioja, puesto que se incorpora en la reforma del Estatuto aprobada por Ley orgánica 2/1999, aunque se le sitúa dentro del capítulo referido a la justicia.

Las normas estatutarias a que nos estamos refiriendo no contienen reglas acerca de la composición ni de las funciones de dichos Consejos, limitándose a remitirse a la ley correspondiente. A lo sumo, el Estatuto de La Rioja precisa que la Ley deberá garantizar al objetividad y la independencia del organismo. También aquí cabe plantear cuál debe ser la densidad estatutaria de las normas organizativas, habida cuenta de las funciones que, como veremos, pueden desarrollar.

En ocasiones, el Estatuto alude al Consejo de nueva creación como órgano

consultivo de la Comunidad Autónoma y de la *Administración local*, como por ejemplo, en Cantabria, siguiendo la orientación de anteriores legislaciones como la de Castilla-La Mancha, -cuyo Estatuto así lo confirma- y, más indirectamente, de Murcia. Por cierto, ha entrado en funcionamiento el Consejo Jurídico Consultivo de Murcia, creado el año 1997, pero curiosamente la reforma del Estatuto, aprobada por Ley orgánica 1/1998, no alude al mismo.

La generalización de estos Consejos ha de permitir racionalizar la intervención del Consejo de Estado, dando al tiempo una garantía propia de legalidad al ejercicio de las potestades normativas, de revisión de actos, etc. Otra cosa es la uniformidad en su composición y organización, que debe poder dar cabida a las opciones propias derivadas de la autoorganización de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, destaca la curiosa por tantos conceptos disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/92, introducida por la Ley 4/1999, de reforma. Se refiere a la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de la Comunidad Autónoma. Pero contiene una regulación singular para su organización específica en los entes forales, que se ampara en el art. 149.1.18 CE. Como sucede en otros ámbitos, nos encontramos con unas bases estatales singulares para unos entes específicos; de modo que la potestad de autoorganización autonómica queda trasladada al ámbito estatal.

El caso es que dicha función consultiva podrá articularse, en el ámbito foral, bien a través de órganos consultivos específicos, dotados de autonomía orgánica y funcional, bien a través de los servicios jurídicos de la Administración activa, en cuyo caso deberán actuar sin sometimiento a jerarquía y de forma colegiada. La fórmula da satisfacción a la ya antigua reivindicación vasca -que el Tribunal Supremo no había acogido- acerca de la idoneidad de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma para ejercer la función consultiva en sustitución del Consejo de Estado. La singularidad del caso no dejará de plantear alguna perplejidad si a las garantías acerca de la independencia en ejercicio de la función no se le añaden otras más generales acerca de la forma de provisión y de remoción de los puestos de trabajos adscritos a dichos servicios jurídicos.

Pero al margen de este supuesto, el interés por la regulación de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas estriba en su previsible generalización no sólo en la función consultiva jurídico administrativa, sino en la de naturaleza estatutaria y de garantía constitucional de la autonomía, a proyectar sobre leyes y no sólo sobre la acción administrativa. En efecto, esta faceta, que cumplen ya muchos de ellos -y que en Cataluña da lugar a un Consejo Consultivo específico, distinto de la Comisión Jurídica Asesora, supremo órgano consultivo del Gobierno- va a ampliarse con la aprobación de la reforma de la LOTC, incluida en el paquete legislativo del llamado Pacto local. En efecto, se introduce un procedimiento de conflicto constitucional en defensa de la autonomía local frente a leyes, a resolver por el Tribunal Constitucional, y en él se prevé la preceptiva intervención previa del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

La novedad que significa este nuevo proceso constitucional se comenta ampliamente en el capítulo dedicado a la Administración local. Pero aquí se destaca la intervención de un órgano propio de la Comunidad Autónoma, especialmente idónea en la medida en que las leyes autonómicas serán sin duda las prin-

cipales afectadas por dicho conflicto. De esta manera, ante un nuevo control de la ley autonómica, la Comunidad Autónoma tiene asegurada su participación, al tiempo que realiza una función de garantía preliminar de la autonomía local que puede evitar el desarrollo de algunos conflictos.

No cabe duda que con esta novedad se abrirá una dinámica política más flexible, puesto que las leyes de la Comunidad Autónoma pasarán a ser controlables «desde dentro», no sólo desde el Estado. El papel de los órganos consultivos, pues, va a ser de gran relieve.

Órganos colegiados de consulta y de participación

Se observa, tal vez, una frecuencia desigual en las distintas Comunidades Autónomas, matizando la tendencia anterior que ha sido siempre de una generalizada y constante apelación a este tipo de organismos.

Con carácter general, debe señalarse que a consecuencia de la asunción de competencias educativas, se interviene especialmente en los órganos de participación del sector. Así, en Aragón, la creación del Consejo Escolar, extendiendo los niveles de articulación también a los ámbitos provincial, comarcal y local. Se procede, también, a su regulación en Murcia y en las Islas Baleares, adecuando asimismo los niveles de articulación territorial de los Consejos Escolares a sus características propias.

En el ámbito de la economía, señalemos que en Castilla y León la reforma del Estatuto atribuye rango estatutario al Consejo Económico y Social, mientras que la legislación ordinaria y los reglamentos de esta Comunidad Autónoma crean varios consejos asesores y de participación de amplio alcance material: empleo, agricultura, turismo, etc. En Galicia se establece el Consejo Gallego de Consumidores y Usuarios y se pone en funcionamiento la Comisión de cooperación local.

En otro ámbito, la Región de Murcia, al amparo de la regulación general sobre consejos técnicos consultivos, ha creado dos más, uno de ellos de asesoramiento al Presidente en materia de Política institucional.

Administración institucional y empresas públicas

El crecimiento del sector público autonómico sigue siendo una de las notas constantes que requieren una consideración. Y además, en los últimos tiempos, la categorización de los entes públicos instrumentales continua en una cierta indefinición. En una ocasión anterior nos hemos planteado la aplicabilidad, —¿básica, supletoria?—, a las Comunidades Autónomas de la tipología de sujetos públicos configurada en la LOFAGE. Y lo cierto es que de manera expresa, algunas Comunidades Autónomas se remiten a la tipología establecida por la LOFAGE para la Administración del Estado, aunque bien pudieran ellas mismas regular su propio sector público. Por poner un ejemplo, Cantabria ha autorizado a su gobierno a constituir cuatro entidades públicas empresariales, renunciando a regular su régimen, remitiéndose literalmente al art. 53 de la LOFAGE.

Por cierto, que entre las entidades cántabras aludidas destaca una entidad para gestión de infraestructuras, en la línea de las ya existentes en varias Comunidades Autónomas y en el propio ámbito estatal. Los problemas de su régimen de contratación no dejarán de plantearse, aunque la aplicación de la nueva Ley 48/1998, de procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones ayudará a acotar el mismo.

En Asturias tiene lugar la creación de la Junta de Saneamiento como organismo autónomo y se promueve un decreto legislativo refundiendo el régimen económico y presupuestario del sector público este último es reformado a los pocos meses para impedir «el uso torticero» que hace el Gobierno «en situación de precario» de la habilitación de créditos con cargo al superávit; también se sucede en varias Comunidades Autónomas –la misma Cantabria, por ejemplo– la creación de sociedades anónimas con participación de la Comunidad Autónoma. En el País Vasco se procura, por su parte, una mayor participación social en el Consejo de Administración del ente público «Radio televisión Vasca».

Ahora bien, la otra cara de la moneda del crecimiento del sector parapúblico autonómico se vislumbra en las líneas liberalizadoras que van dibujándose paulatinamente. Así, se dan nuevos pasos que pueden alentar un proceso de privatización del Ente Vasco de la Energía, como se había adelantado ya el año anterior y mediante Ley 7/1998, de 13 de marzo, se refuerza la intervención de dicho Ente en un marco de libre competencia y se suprime la obligación de actuar a través de sociedades públicas. Por su parte, en Cataluña ha tenido lugar un debatido proceso de privatización del Centro Informático de la Generalitat, sociedad mercantil en mano pública, que presta los servicios de tratamiento de datos a la propia Administración autonómica. Los riesgos para la protección de la intimidad, al quedar todos los datos personales en manos de una empresa privada, fueron advertidos incluso por una intervención del Síndic de Greuges. Y también cabe plantearse si es de aplicación a las CCAA el procedimiento previsto en la Ley estatal de Privatización de Empresas Públicas, que incluye el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

En una perspectiva a más largo plazo, parece claro que las formas organizativas privadas para prestar la asistencia sanitaria pública, el gran bloque competencial pendiente para las Comunidades Autónomas del 143, van a ser un punto de debate seguro. La polémica generada a nivel estatal por la cuestión de las fundaciones sanitarias y su incorporación en la Ley de acompañamiento ha tomado en cuenta, además de los aspectos generales de política de la gestión sanitaria, el dato de la eventual hipoteca que pueda significar para las Comunidades Autónomas la aplicación de modelos organizativos determinados antes de proceder a los traspasos correspondientes.

Administración corporativa

Igual que en el último período, también este año ha tenido lugar una notable actividad de las Comunidades Autónomas en relación con los distintos supuestos de corporaciones públicas de base privada.

En cuanto a los *Colegios profesionales*, destacan como leyes de carácter general las aprobadas por Aragón, Navarra y las Islas Baleares. Entre los aspectos específicos de esta última, se descarta la posibilidad de que existan colegios insulares, por lo que sólo puede haber uno por cada profesión. Por lo que se refiere a la ley aragonesa, ha sido modificada ya por la ley de acompañamiento, para excluir de la colegiación obligatoria al personal de la Administración aunque el destinatario de sus actos profesionales fueran los particulares, remitiéndose al régimen general.

Sigue habiendo una amplia actividad de creación de colegios en varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Cantabria, etc.), y en relación con los mismos se siguen planteando varios problemas sin resolver definitivamente: la creación por ley; la capacidad para incidir en el «ejercicio de profesiones tituladas» por la vía de dotar de carácter «colegiado» a nuevas especialidades o profesiones; la articulación de los recursos contra acuerdos ante consejo autonómico o ante el consejo estatal; o el ejercicio de los poderes de tutela o fiscalización por la Comunidad Autónoma, como ha sucedido con la de Madrid en relación con el conflicto del Colegio de Arquitectos.

Las *Cámaras de comercio* han sido objeto de regulación general en Navarra, y en otras Comunidades Autónomas, en virtud de nuevas competencias asumidas con la reforma de su Estatuto, como Castilla y León, se regula e impulsa el proceso electoral. Por otro lado, en las Islas Baleares, la Ley 5/98, crea junto al Consejo Balear de Transportes terrestres, órgano consultivo ordinario, el Comité Balear del Transporte por carretera, configurado como una entidad corporativa de base privada.

Por lo que se refiere a las *Cámaras agrarias*, en varias Comunidades Autónomas se va sucediendo el proceso de liquidación de las Cámaras locales, que han sido extinguidas en Aragón, Madrid, —que extingue la Cámara agraria local de Madrid, y crea la Cámara agraria de la Comunidad de Madrid— Navarra, Cantabria —extinción también de las cámaras agrarias locales y erección de la de ámbito regional—, etc. Lo cierto es que no dejan de plantearse problemas de concepción de los nuevos organismos.

Señalemos también la regulación por Decreto 79/98 de la estructura, organización y funcionamiento de las *Cofradías de pescadores* de Galicia, especialmente relevantes en dicha Comunidad Autónoma.

En fin, en el ámbito de las *Academias*, destaca este año la creación de la Academia valenciana de la Lengua por ley 7/1998, como solución institucional a la problemática de la identidad lingüística en la Comunidad Valenciana. Está inicialmente compuesta por 21 miembros elegidos por las Cortes por mayoría de dos tercios, por un periodo de quince años, para ir evolucionando posteriormente hacia un sistema de cooptación.

Universidades

Se produce una amplia actividad normativa de las Comunidades Autónomas en el sector de la Universidad, en consonancia con los trasposos que se van consolidando en favor de todas ellas.

Son varias las Comunidades Autónomas que legislan sobre el Consejo social de las Universidades, así como sobre la coordinación y planificación universitaria. Así, Cataluña modifica su anterior normativa con una nueva Ley sobre Consejos sociales de las universidades públicas, en cuya composición se da mayor proporción a la representación de la sociedad; y aprueba también la Ley sobre el Consejo Interuniversitario, con funciones de asesoramiento y programación. También el País Vasco aprueba la Ley de ordenación universitaria, aunque deja sin resolver algunas cuestiones problemáticas.

Por su parte, Castilla y León, aprueba la Ley 2/98, de 4 de junio, de coordinación universitaria, regulando separadamente el consejo interuniversitario y el consejo regional de consejos sociales. En Cantabria, la aprobación de la Ley del Consejo social ha supuesto una disminución de los representantes sociales y municipales. Madrid dicta la Ley de Coordinación universitaria, que es reformada el mismo año para incluir un representante de los sectores estudiantiles en el Consejo Interuniversitario y Extremadura regula también por ley el Consejo social de la Universidad. En su conjunto, no se observa una homogeneidad absoluta en la composición y competencias de los consejos sociales.

Siguiendo con la materia universitaria, la Comunidad Autónoma de Murcia divide la Universidad de Murcia en dos nuevas Universidades, Murcia y Politécnica de Cartagena, y efectúa el reconocimiento de la Universidad Católica de Murcia (UCAM), universidad privada, todo ello sin contar con ley de coordinación universitaria. En fin, Madrid lleva a cabo el reconocimiento de la Universidad privada «Camilo José Cela».