

VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Cuestiones organizativas en general

La organización administrativa de las Comunidades Autónomas a lo largo del año 2002 refleja en su conjunto la consolidada estabilidad de las estructuras y el funcionamiento ordinario de las instituciones.

Tal como anunciábamos en la edición del año anterior, el dato más significativo a tener en cuenta en este periodo es el de los traspasos efectuados en materia de sanidad, el gran sector de intervención pública, por su volumen e incidencia organizativa, cuya descentralización aún quedaba por completar. De resultados de los traspasos realizados, el panorama de la distribución del personal al servicio de las Administraciones públicas ha variado sensiblemente. Así, si en el año 1999 correspondía al Estado el 41% del personal, a las Comunidades Autónomas el 31% y a la Administración local el 23%, en julio de 2002 el Estado queda con el 24%, las Comunidades Autónomas suben al 48% y la Administración local siguen en el 23%. Es decir, que, parodiando la famosa fórmula según la cual se perseguía el objetivo de una distribución del gasto público entre Estado, Comunidades Autónomas y Administración local en una proporción de 50/25/25, nos hallamos ahora, en lo que respecta a efectivos de personal, más o menos en un 25/50/25. La Administración de las Comunidades Autónomas ha devenido, pues, la estructura central del sistema administrativo.

Junto a los nuevos servicios recibidos en materia de sanidad, que han ocupado buena parte de la actividad organizatoria de las Comunidades Autónomas –así, por ejemplo, Aragón, Asturias, Castilla y León, La Rioja, etc.– éstas han debido también desarrollar la adecuación de las estructuras administrativas de los grandes servicios transferidos con anterioridad, básicamente los relativos a la educación, cuyo personal representa casi el 42% del conjunto del personal al servicio de la Administración de las Comunidades Autónomas. La regulación de los centros docentes, de sus órganos de dirección, de gestión y de participación ha sido una prioridad en este tiempo.

Contemporáneamente, ante las dimensiones que va adquiriendo la Administración autonómica, se hace más evidente la necesidad de articular mejor su estructura organizativa. Así, en varias Comunidades Autónomas se continúa con la dinámica de desconcentración de funciones ejecutivas y administrativas hacia los servicios periféricos, por lo general de ámbito provincial, como puede verse en el caso de Castilla y León. En otras ocasiones, se apoya la consolidación de nuevos ámbitos territoriales. Este es el caso de Cataluña, después de la creación el año

anterior de la delegación territorial del Gobierno en las Tierras del Ebro, en un intento de disminuir la contestación de las comarcas de la zona por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional. Ahora, se completa la estructura de la organización periférica con la creación de delegaciones en Tortosa de las distintas consejerías de la Administración autonómica.

Por otra parte, hay que reseñar también la adaptación de la estructura administrativa a los cambios de gobierno producidos en alguna Comunidad. Así, en Cataluña, la consolidación de Artur Mas como Conseller en Cap pasa por la renovación de determinados consejeros, y para mantener los equilibrios propios de una coalición y la propia posición del conseller en cap, se procede a la unificación de ciertas consejerías, como Justicia e Interior –a semejanza de la producida a nivel estatal en su día con el ministro Belloch– y Trabajo con Industria, Comercio y Turismo. Con ello se produce, por primera vez, una reducción del número de consejerías en el Gobierno catalán, pero también surgen los problemas ligados a la imposible ubicuidad de los consejeros «bifrontes» y al nuevo papel que «de facto» desempeñan los Secretarios Generales en las consejerías refundidas.

En Murcia, con ocasión de un cambio de determinados miembros del Consejo de Gobierno, se produce una reorganización de las estructuras de Gobierno y de la Administración regional. De ella cabe destacar la creación de una Secretaría general de la Presidencia y del Portavoz del Gobierno, «con rango de Consejería», que se suma a la propia Consejería de la Presidencia. Bajo el estricto punto de vista del derecho de la organización administrativa, no acaba de quedar perfilado si se trata de un supuesto de que el Secretario General tiene categoría personal de Consejero, tal y como prevé la ley 1/1988, del Presidente, o bien se trata de una verdadera Consejería, con lo que se duplicaría la Consejería de Presidencia, que dispone de su propia organización de apoyo a la presidencia de la Comunidad.

La reproducción autonómica de órganos estatales: algunos problemas

La aprobación por algunas Comunidades Autónomas de determinadas normas referidas a los Jurados de Expropiación Forzosa ofrece la ocasión para plantear de nuevo la cuestión del alcance de la potestad organizatoria autonómica.

Por un lado, la ley asturiana 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística y por otro, la modificación de la Ley del Jurado de expropiación de Catalunya, coinciden en prescindir de la figura de un magistrado como presidente del jurado, tal y como está, en cambio, previsto, en el ámbito estatal, y como prevenía la ley catalana reformada expresamente en este punto por la Ley de acompañamiento a los presupuestos para 2003.

De esta forma se quiere atender a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que había declarado la falta de competencia de las Comunidades Autónomas para incluir en sus órganos administrativos a miembros del poder judicial, por entender que ello afecta al status que debe garantizar la objetividad e independencia de los jueces, que corresponde fijar al Estado, a pesar de que tales órganos –jurados de concentración parcelaria en la legislación de Castilla y León, de juntas de mon-

tes vecinales en la de Galicia- fueran reproducción estricta de los equivalentes estatales.

El caso del Jurado de expropiación de Catalunya es más llamativo porque el Tribunal Constitucional había inadmitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad contra su ley reguladora, al entender el Alto Tribunal que la composición del jurado prevista en la misma -con la presidencia de un magistrado- no era relevante para la resolución del proceso contencioso en materia de determinación del justiprecio.

El caso es que, a resultas de aquella doctrina del TC, la organización administrativa de las Comunidades Autónomas no puede adoptar la misma solución organizativa prevista por el Estado para el ejercicio por él de la misma función administrativa -determinación del justiprecio expropiatorio- y además en atención a la finalidad de dotar de mayor objetividad e independencia a la actuación del jurado.

La situación puede resultar ciertamente paradójica, puesto que podría, por el contrario, entenderse que tal composición de los Jurados forma parte de la regulación básica de la materia, en función de su finalidad garantista, e imponerse, en consecuencia, a la libertad organizativa autonómica. Algo parecido sucedió en relación a la intervención preceptiva de los órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en la aprobación de reglamentos, en virtud de la STC 204/1992, órganos cuya composición debía preservar sustantivamente las exigencias de calidad e independencia establecidas para el órgano estatal.

En el fondo de la cuestión late el problema -pero es otro problema- de aceptar o no la constitucionalidad sustantiva del hecho de incluir la presencia de miembros del poder judicial en órganos administrativos, aunque se trate de «órganos independientes», no sujetos a la jerarquía administrativa. Pero mientras esto no se haya puesto en duda en relación con los órganos estatales, cuesta aceptar que, en cambio, se niegue esta posibilidad a las Comunidades Autónomas, en los casos en que se limitan a reproducir el «modelo» estatal en relación con el ejercicio de una misma función administrativa.

Organización, modernización, simplificación

Siguiendo la tónica de los últimos años, continúan desarrollándose en las Comunidades Autónomas diversas iniciativas y actuaciones relacionadas con la modernización administrativa, de manera especial relacionadas con la utilización de los medios informáticos y telemáticos tanto en la gestión administrativa como en la información y relaciones con los ciudadanos: la denominada «e-administración».

A título meramente ejemplificativo, puede señalarse, en Cataluña, la aprobación y puesta en práctica del programa de la «Administración abierta», que incluye un conjunto de actuaciones a través de un portal común de internet tendentes a facilitar la realización de trámites por vía telemática, así como la interconexión entre todas las administraciones públicas, incluidas las entidades locales, que se incorporan al proyecto a través de un consorcio de amplio espectro.

También en otras Comunidades Autónomas se ofrecen servicios de esta naturaleza y de mayor acceso de los ciudadanos a la Administración y, en general, de simplificación administrativa: números de atención telefónica 112, apertura de los registros por las tardes, presentación electrónica o por fax de documentos, como sucede en Castilla y León, Madrid, etc., regulando también esta última la evaluación de la calidad de los servicios. También encontramos el establecimiento de portales de información administrativa en Aragón, Asturias, etc., la regulación de las reclamaciones y sugerencias ciudadanas en Canarias, incluso la regulación del derecho de petición en Cataluña.

En definitiva, se comprueba una vez más que el proceso de descentralización operado consolida a las administraciones autonómicas que siguen atentas a su posición de mayor proximidad, mayor agilidad en la adaptación a innovaciones y mayor capacidad de servicio público.

Con una incidencia jurídica de mayor entidad, se inscriben en esta línea las leyes autonómicas que, de acuerdo con la Ley 4/1999, determinan los supuestos de silencio administrativo negativo y los plazos para resolver los procedimientos superiores a los seis meses, como Murcia, Cataluña, etc. Y en la simplificación procedimental sectorial, puede señalarse, entre otras, la Ley de La Rioja de Medio Ambiente, en relación a la conexión entre la evaluación de impacto ambiental, la licencia ambiental y la licencia municipal.

Órganos consultivos

La regulación de los órganos jurídico-consultivos de carácter institucional ofrece en este periodo algunas novedades de interés.

Antes de ello, no obstante, nos referimos, por su especialidad, a la Comisión Arbitral del País Vasco, únicamente para señalar que en 2002 ha incrementado notablemente el número de conflictos planteados ante la misma entre los territorios históricos, especialmente Álava, y las instituciones comunes.

En cuanto a los órganos jurídico-consultivos típicos, señalemos, en primer lugar, que en las Islas Canarias se procede a una amplia reforma de la regulación del Consejo Consultivo establecida en 1984, a la vista de la experiencia adquirida en estos años. La ley 5/2002, del Consejo Consultivo de Canarias, contiene una regulación completa de la institución, cuyas principales novedades son las siguientes: En cuanto a la composición del Consejo, se pasa de cinco a siete miembros, cuatro de designación parlamentaria y tres de designación por el Gobierno. La elección de los cuatro de designación parlamentaria requiere un mayor quórum reforzado, de dos tercios, frente a los tres quintos hasta ahora exigidos. No hay, pues, consejeros natos, a diferencia de los que ocurre en otros órganos similares, como enseguida veremos. Transitoriamente se prevé que, sin perjuicio lo que pueda disponer el Reglamento del Parlamento, las candidaturas de las personas propuestas por el Parlamento para ocupar el cargo de miembro del Consejo Consultivo serán examinadas por una comisión parlamentaria ante la cual comparecerán en audiencia los candidatos.

Por lo que se refiere a las funciones del Consejo, se amplía su campo de intervención preceptiva a todos los proyectos de ley –excepto los Presupuestos– y las proposiciones de ley que sean tomadas en consideración, y, de manera facultativa, a otros supuestos de tramitación de iniciativas legislativas. Se supera, así, el criterio antes existente, de limitar la intervención preceptiva a ciertas materias de carácter institucional. Se añade la previsión de la intervención del Consejo en los conflictos en defensa de la autonomía local, introducidos por la reforma de la LOTC de 1999. En cuanto a las competencias consultivas en materia de legalidad administrativa se especifica que las mismas se extienden a todas las Administraciones públicas, incluyendo la autonómica, los cabildos insulares, los ayuntamientos y las universidades.

Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento, se configura, junto al Pleno, la existencia de dos secciones que conocen de la mayoría de los asuntos de legalidad administrativa, mientras que corresponde al Pleno dictaminar todos los asuntos mayor relevancia institucional cuya consulta está atribuida a la presidente del Parlamento o del Gobierno.

En general, cabe decir que el Consejo Consultivo de Canarias muestra una fase de crecimiento muy notable, tanto en el ámbito de su actividad como en la posición institucional que ocupa, manteniéndose en su naturaleza mixta por lo que se refiere a las funciones, de carácter estatutario y constitucional y, a la vez, de carácter de legalidad administrativa, e incrementándose su capacidad de actuación, sus medios organizativos y sus recursos personales, con lo que se consolida su posición institucional.

En la comunidad de Castilla y León, por Ley 1/2002, se ha procedido a la creación y primera regulación del Consejo Consultivo, cuya existencia se había introducido en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1999. El Consejo Consultivo se configura de una manera bastante abierta, en su composición y funciones, lo que permite señalar que existe un cierto grado de indefinición en su misma concepción. Así, el Consejo está compuesto por cinco consejeros electivos, tres designados por las Cortes, y dos por la Junta, y por otros consejeros natos. Para la designación parlamentaria de los electivos, se requiere una mayoría de tres quintos, pero si no se alcanza en una primera votación, es suficiente la mayoría absoluta en la segunda, solución sin precedentes en este tipo de designaciones para cargos institucionales no políticos, a menos que se prevean casos de bloqueo, como sucede en otras instituciones a las que luego me referiré. Pero lo cierto es que tampoco se exige que los miembros del Consejo sean juristas de reconocido prestigio, ni tan siquiera licenciados en derecho, ya que éste requisito puede ser obviado por el Reglamento orgánico del propio Consejo. Su mandato es de seis años, sin perjuicio de su posible reelección.

Añádase a ello que son consejeros natos los ex presidentes de la Junta de Castilla y León que hayan ejercido el cargo al menos durante tres años, siguiendo en parte las previsiones de Castilla-La Mancha, Extremadura y, ahora también, como veremos, de la Comunidad Valenciana. Su mandato lo es por la mitad del tiempo en que desempeñaron el cargo por el que acceden al Consejo. Ninguna de estas condiciones rige para las personas que a la entrada en vigor de la Ley ya son ex presidentes, cualquiera que haya sido el periodo efectivo de su man-

dato, a los que se asegura el nombramiento como consejeros natos al menos por dos años.

En cuanto a sus funciones, se incluye por una parte la consulta preceptiva en las materias de naturaleza constitucional y estatutaria –anteproyectos de ley, procesos ante el Tribunal Constitucional, etc.– pero sólo en el ejercicio de las competencias de la Junta de Castilla y León, y no de las Cortes. Bien al contrario, se establece que, ni por vía facultativa, podrá ser objeto de consulta ningún asunto que estuviera en tramitación en las Cortes de Castilla y León, salvo acuerdo unánime de la Mesa. Por otro lado, también se incluyen las consultas preceptivas de legalidad administrativa habituales en la legislación estatal y autonómica: reglamentos, contratación, responsabilidad patrimonial, revisión de oficio, zonas verdes, etc.

Debe destacarse que las entidades locales, además de las consultas preceptivas, podrán facultativamente solicitar dictamen al Consejo en aquellos asuntos que por su especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo, lo requieran.

Por el conjunto de sus funciones el Consejo Consultivo de Castilla y León aparece, pues, como un órgano más inclinado hacia la vertiente administrativa, en la línea de otros como, por ejemplo, el Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana; pero entonces no encaja bien la designación parlamentaria de la mayoría de sus miembros, aun con rebaja del quórum requerido, ni la flexibilización de los requisitos de calidad técnico-jurídica, ni la incorporación de ex presidentes de la Junta.

Ciertamente, la incorporación de personalidades con amplia experiencia en «asuntos de Estado» es una constante en este tipo de órganos, empezando por las condiciones requeridas para ser consejero de Estado según su Ley Orgánica. Pero qué duda cabe que en el contexto de la organización autonómica, lo que se pretende es resolver otra cuestión distinta –bien legítima, por otra parte, pero, en efecto, distinta–, cuál es la de ofrecer una ubicación institucional a los altos cargos políticos una vez cesan de sus responsabilidades. Pero la solución debe ser cuidadosa con la posición institucional de este tipo de órganos.

En este caso, la ley del Consejo de Castilla y León prevé que tales personalidades puedan entrar y salir de la política y regresar al Consejo Consultivo cuando les convenga, puesto que el plazo de incorporación al Consejo se interrumpe y el de duración de su mandato queda en suspenso en el caso que el interesado acceda a otro cargo público. No parece que ésta sea la mejor opción de cara a asegurar la independencia y objetividad del órgano declarada en el artículo primero de la ley. Téngase en cuenta, además, que no es lo mismo la incidencia que tiene la incorporación de estas personalidades en el Consejo de Estado, de sólida y numerosa composición, que en un órgano consultivo autonómico de sólo cinco miembros.

Esta misma problemática es la que está presente en la modificación de la Ley del Consejo Jurídico Consultivo de la Generalidad Valenciana, efectuada por la Ley 6/2002, de 2 de agosto –aprobada en pleno verano, en lectura única– que regula el estatuto de los ex-presidentes de la Generalitat Valenciana. En lo que aquí interesa, se establece que dichas personalidades ostentarán la condición de miembros permanentes del Consejo Jurídico Consultivo, categoría no prevista en la

Ley del Consejo 10/1994, que sólo contempla consejeros electivos, por lo que hubo que regular dicha figura.

En realidad, era la primera ocasión en que -a diferencia del Consejo de Estado, que los ha tenido siempre- se incluía la categoría de los consejeros permanentes -esto es, vitalicios- en los órganos consultivos autonómicos. La polémica que rodeó esta ley -propiciada por el acceso del presidente de la Comunidad Autónoma al cargo de Ministro de Trabajo- llevó a su modificación por la Ley de acompañamiento a los presupuestos generales, que finalmente ha establecido la siguiente regulación: los expresidentes de la Generalitat que hayan ejercido el cargo al menos durante una legislatura completa serán miembros natos del Consejo Jurídico Consultivo durante un periodo de quince años. Se ha suavizado, por tanto, la anterior previsión, aunque sólo formalmente, porque la larga duración prevista, el insólito plazo de quince años en el contexto en que se produce, equivale en realidad a un nombramiento como efectivo miembro permanente del Consejo.

En fin, también en Cataluña se ha modificado, y también mediante la ley de acompañamiento, la Ley reguladora de la Comisión Jurídica Asesora, el alto órgano consultivo del Gobierno de la Generalitat. Por un lado, se amplía el período de nombramiento de sus miembros, hasta ahora de dos años, a cuatro años, duración más habitual en otros órganos similares. El alargamiento del plazo del mandato -dentro de unos límites- es algo que siempre se ha considerado más acorde con la finalidad de garantizar la independencia de los miembros de un órgano de esta naturaleza.

Por otro lado, se aumenta del número de miembros que componen la comisión permanente de la Comisión Jurídica Asesora, que son ocho y el Presidente. Ahora, con notable imprecisión técnica se establece que la comisión permanente está compuesta por el presidente «y por diez miembros más, como máximo», designados por el pleno. Es decir, que de una composición fija de ocho miembros más el presidente, se pasaría a una composición eventual, que en realidad puede oscilar entre dos y diez miembros, más el presidente.

El claro error cometido, obvio es decirlo, obedece, en la línea de lo ya comentado, a la voluntad de incorporar a dicho órgano a algún alto cargo -un consejero del Gobierno- cesado a consecuencia de la remodelación del gobierno más arriba señalada sin tener por ello que desplazar necesariamente a los actuales miembros del órgano. La finalidad, plausible, como se ha dicho, de buscar mecanismos que permitan aprovechar la experiencia de ex altos cargos no debe impedir, de todas formas, ser rigurosos con el derecho, y más cuando se afecta al máximo órgano consultivo -en materias jurídicas, por cierto- del gobierno.

Ciertamente, a la vista de algunas de las novedades normativas señaladas, el respeto inicial por la posición institucional de los órganos consultivos como órganos de garantía y de control podría comenzar a debilitarse si no se actúa con extrema delicadeza, tanto por parte del legislador a la hora de configurar su régimen jurídico e institucional, como por parte de los órganos competentes para designar sus miembros. El riesgo está ya ahí.

Otros órganos de garantía y control

Relacionado con lo anterior, cabe relatar que en Cataluña se ha intentado ofrecer una solución a la situación de bloqueo producida en la Sindicatura de Cuentas, que llevaba más de un año sin que sus siete miembros pudieran proponer el nombramiento de su presidente, el Síndico Mayor, por no conseguirse el quórum requerido. Algunos problemas de relación personal y otros de mucho más calado político habían conseguido paralizar el funcionamiento de la institución de control que, por cierto, tenía entre manos delicados asuntos de financiación irregular. La Ley 7/2002, permite llegar en sucesivas votaciones a proponer el nombramiento del Síndico Mayor por mayoría simple, pero sólo entre los dos miembros más votados en las anteriores ocasiones. Y se dispone transitoriamente que para resolver el caso de bloqueo planteado en el procedimiento de nombramiento entonces en curso, sea en definitiva la comisión parlamentaria encargada de las relaciones con la Sindicatura, la que efectúe la propuesta. La amenaza no surtió efecto y al fin tuvo que decidir la comisión parlamentaria.

En la línea de completar el cuadro de las instituciones estatutarias de garantía y de control, cumple recordar, entre otras, la aprobación en Castilla y León de la Ley 2/2002, de creación del Consejo de Cuentas. En Galicia se modifica la Ley del Valedor del Pueblo, para aumentar el número de los titulares, como ya ha sucedido en otras Comunidades Autónomas.

Organización administrativa y cooperación interautonómica

El año 2002 trae algunas novedades de interés en una temática todavía inédita: la organización administrativa como instrumento efectivo de cooperación entre las Comunidades Autónomas.

En efecto, la cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas hasta la fecha estaba limitada a expresarse por la vía de algunos convenios, pero ahora comienza a ofrecer expresiones más sólidas y estables a través de la creación de estructuras organizativas conjuntas o comunes a varias Comunidades Autónomas. Este es el caso del «Instituto Ramón Llull» para la proyección exterior de la lengua y cultura catalanas.

En virtud de un Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Catalunya y de las Islas Baleares, de fecha 5 de abril de 2002, previamente aprobado por sus respectivos Parlamentos según lo dispuesto en el art. 145.2 CE, y comunicado a las Cortes Generales, fue creado dicho Instituto como entidad de derecho público de carácter asociativo y fueron aprobados los Estatutos de dicho Instituto que es definido (art. .1.1) como un consorcio, con personalidad jurídica propia y sin ánimo de lucro, integrado inicialmente, con carácter voluntario, por las Administraciones de la Generalitat de Catalunya y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares».

La puesta en marcha del Consorcio, que podemos calificar de interautonómico, suscita cuestiones de gran interés que aquí sólo se pueden apuntar: ¿Por qué ordenamiento se rige su régimen jurídico: por el catalán, por el balear o, directa-

mente, por el básico estatal?. Puesto que en no pocos aspectos pueden diferir los dos ordenamientos autonómicos: régimen de acuerdos, finalización de la vía administrativa, adscripción orgánica. Yendo más allá, respecto del régimen de la actividad –por ejemplo, actividad subvencionadora, cuyo reglamento estatal no tiene el carácter de básico–, ¿qué sucede en caso de discrepancia entre la normativa balear y la catalana? O el régimen del personal, de carácter laboral: a qué convenio colectivo se sujeta? En fin, ¿cómo se cumplen las exigencias de la reserva de ley en relación, por ejemplo, con las sanciones, o las exacciones que percibe el Instituto: ley catalana, ley balear, una cualquiera de ambas, las dos?

La novedad que representa una organización asociativa interautonómica de carácter público –nada dice específicamente la Ley 30/92– pone de manifiesto la necesidad de revisar una vez más el papel de los Estatutos de Autonomía y, además, en este caso, de los Estatutos del Consorcio en la definición más atenta del régimen de las administraciones públicas específicas implicadas en la cooperación entre Comunidades Autónomas.

Al margen del caso relatado, los acontecimientos ligados a la crisis del «Pres-tige» han sacado a la luz otro caso de estructuras organizativas en las que cooperan el Estado y las Comunidades Autónomas según modalidades «sui generis». Me refiero, a la situación de la empresa «Transformaciones agrarias SA», TRAGSA, empresa pública en forma de sociedad mercantil, a la que se ha encomendado la realización de determinadas obras de saneamiento y limpieza de las playas afectadas por el chapapote. No interesa aquí analizar la actuación de la empresa, sino sus características jurídicas en el contexto del estado autonómico. TRAGSA procede de la conversión, en 1977, del Parque de maquinaria del antiguo IRYDA en sociedad anónima estatal, tal y como preveía la antigua Ley de Reforma y Desarrollo Agrarios para la ejecución de obras encargadas por dicho Instituto, en régimen de «administración» (vid. T. Font i Llovet, «La empresa pública agraria», *Revista de Administración pública*, núm. 100, vol. III, 1983).

La dinámica de los traspasos de servicios estatales a las Comunidades Autónomas ha llevado a que en la actualidad, en el capital social del TRAGSA participen tanto el Estado como varias Comunidades Autónomas, y en los convenios correspondientes se estipula que la empresa debe realizar determinadas obras –en casos de actuaciones agrarias, inundaciones, emergencias– que le encarguen las administraciones participantes. Desde el punto de vista del régimen de tales encargos, hasta la fecha se ha actuado al margen de la legislación de contratos de las Administraciones públicas, por entender que Tragsa es un servicio técnico o industrial propio que tiene montado la Administración –las Administraciones públicas– que permite la ejecución por ella misma de las obras sin tener que acudir a la colaboración de las empresas privadas por la vía contractual.

Este régimen ha planteado serias dudas ante la Junta consultiva de contratación y ante los organismos de defensa de la competencia, a nivel estatal y comunitario. Sin entrar a resolver esta cuestión, lo que interesa a los efectos de la cooperación en el estado autonómico es destacar cómo de esta forma se admite la existencia de unos «servicios comunes» al Estado y a las Comunidades Autónomas, de utilización conjunta o al menos a disposición de todas las entidades participantes. El artículo 15 de la Ley 30/92 no considera propiamente que este tipo

de relaciones sea una «encomienda de gestión», lo que conduciría a situar las relaciones en la lógica contractual. Puede suceder, entonces, que por aplicación estricta de ésta última, se haga imposible el funcionamiento de un mecanismo de cooperación entre estado y Comunidades Autónomas y de éstas entre sí. ¿Qué lógica debe prevalecer, la de la competencia público/privado, o la de la cooperación público/público?

El artículo 87 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ha modificado la anterior regulación de TRAGSA, contenida en el art. 88 de la Ley 66/1997, declarando la sujeción de los contratos realizados por TRAGSA y sus filiales a las prescripciones de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto a publicidad y formas de adjudicación.

Órganos de participación social

Basta señalar en este apartado que continua la tendencia a extender en todos los niveles de la estructura administrativa de las Comunidades Autónomas los mecanismos de participación de los intereses sectoriales en la toma de decisiones públicas por la vía de la creación de órganos colegiados de composición plural y participativa.

La transferencia de los servicios en materia de salud ha llevado a muchas Comunidades Autónomas a regular y constituir el correspondiente Consejo regional de salud (por ejemplo, Castilla y León), y algo similar ocurre, en el campo de la educación, con los consejos escolares, en sus diversos niveles.

Asimismo, la aprobación de diversa legislación autonómica en materia de cooperación al desarrollo ha conducido a la previsión de los órganos de participación que en esta materia tienen una especial relevancia por razón de su contenido funcional, hasta el punto que la capacidad decisoria de los consejos de cooperación al desarrollo alcanzan una notable intensidad.

Como ejemplo de órganos de alcance más general de intervención en el ámbito económico y socio-laboral, puede citarse la creación en Castilla-La Mancha del Consejo de Relaciones laborales mediante la ley 9/2002.

Administraciones instrumentales e independientes

La creación de entidades públicas instrumentales sigue siendo una constante en las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales incluso adaptan su legislación, como ya se ha indicado en años anteriores, a la LOFAGE para incorporar la tipología de organismos públicos allí establecida.

Más allá de la casuística, interesa destacar este año, por su relevancia en el conjunto del sistema organizativo del Estado autonómico, el hecho de que algunas Comunidades Autónomas, y en concreto Cataluña, han procedido a la creación de su propio Tribunal de defensa de la competencia, de acuerdo con las previsiones que se derivan de la Ley estatal 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de

las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, cumpliendo así la línea indicada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en su Sentencia 208/1999.

Ahora bien, cabe destacar que la regulación de tal organismo se ha llevado a cabo a través de un Decreto aprobado por el Gobierno autonómico, –el 222/2002, de 27 de agosto, otra actuación veraniega, como la valenciana antes comentada– en virtud de la autorización recibida por la Ley de acompañamiento a los presupuestos. Se trata de una deslegalización en todo regla, puesto que el establecimiento del régimen de los organismos autónomos, como se califica al Tribunal catalán de defensa de la competencia, debe respetar la reserva de ley, ley que en este caso se limita a indicar que el organismo que se cree deberá tener personalidad propia, autonomía de gestión y plena independencia.

El decreto fue aprobado con urgencia y, según su preámbulo, «de acuerdo con el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora», a pesar de no haber atendido la totalidad de las observaciones esenciales de legalidad formuladas en el dictamen de este organismo. La urgencia era debida a que paralelamente se estaba tramitando en el Parlamento una proposición de ley presentada por la oposición para regular la Autoridad catalana de defensa de la Competencia, y que atribuía al propio Parlamento el nombramiento de los miembros del nuevo organismo.

Según el decreto, el Tribunal está compuesto por un presidente y «hasta seis vocales», nombrados por el Gobierno para un periodo de cinco años, pero según las disposiciones adicionales ya puede empezar a actuar válidamente cuando hayan sido nombrados el presidente y dos vocales. Tal ha sucedido, habiendo recaído la presidencia –dejamos de lado los vocales– en un ex consejero del Gobierno, recién cesado con ocasión de la remodelación propiciada por Artur Mas, más arriba aludida.

Debe reiterarse aquí, pues, lo que ya se señalaba en relación con los órganos consultivos, esto es, la necesidad de mantener un delicado respeto institucional hacia los organismos independientes de garantía y control.

Por otra parte, en Navarra por ley foral 17/2002, se modifica la Ley foral 18/2001, reguladora de la actividad audiovisual y del Consejo Audiovisual de Navarra, aplicando al personal de éste el régimen del personal al servicio de las Administraciones pública.

También la Comunidad Foral de Navarra introduce la regulación de una Comisión de arbitraje en la Junta de contratación administrativa para dirimir los conflictos de fijación de precios contradictorios con los contratistas, tal como permite la LCAP (Decreto foral 187/2002).

Universidades

La aprobación de la Ley Orgánica de Universidades en el año anterior ha propiciado la intervención reguladora de las Comunidades Autónomas en los ámbitos que están a su alcance.

Entre otras actuaciones, seleccionamos aquí la referencia a la Ley de Madrid 15/2002, de 27 de diciembre, por la que se crea la Agencia de calidad, acreditación

y prospectiva de las Universidades de Madrid, que se añade la verdadera red que se formará con otros existentes o de posterior creación, y que deberán coordinarse entre ellos y con la Agencia Nacional. Las relaciones no se prometen fáciles, habiéndose planteado ya algún conflicto competencial por parte de la Generalitat de Catalunya.

También Madrid y otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo Castilla y León, han regulado el régimen del personal docente e investigador contratado, con aspectos complejos en la medida en que se incida en la regulación de derecho laboral.

En cuanto a la creación de universidades privadas, debe citarse, en Castilla y León, la Universidad europea Miguel de Cervantes, con sede en Valladolid, creación efectuada ya bajo la nueva LOU.

En fin, en Navarra se modifica la Ley de creación de la Universidad Pública de Navarra, a pesar de la oposición de ésta, para permitir el establecimiento de centros docentes en Tudela.

Administración corporativa

Por lo que se refiere a regulaciones de carácter general de las diversas corporaciones de derecho público que recaen dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, debe reseñarse la aprobación en Cataluña de la Ley 14/2002, de 27 de junio, de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación de Cataluña, una vez la STC 206/2001, de 21 de octubre delimitó el carácter básico de la legislación estatal.

Castilla y León aprueba el Reglamento de la Ley de colegios profesionales de 1997, así como diversas leyes de creación de varios Consejos de colegios profesionales: abogados, procuradores, aparejadores y arquitectos técnicos, actividad que se reproduce en muchas Comunidades Autónomas. Navarra reforma la Ley de la Cámara Agraria de Navarra para modificar la duración del mandato de sus miembros.

En otro orden de cosas, cabe reseñar la STC 11/2002, en relación con la supresión de las cámaras de la propiedad urbana como corporaciones de derecho público por Decreto-Ley el año 1994. El Tribunal Constitucional desestima los recursos.