

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Reorganizaciones después de las elecciones autonómicas de mayo de 2003

La celebración de elecciones autonómicas en la mayoría de Comunidades Autónomas en mayo de 2003 ha generado una lógica y amplia actividad de reorganización de las estructuras del gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas afectadas. En muchas ocasiones, la reorganización tiene lugar a pesar de no haber cambiado la mayoría de gobierno, aunque, a veces, sí ha cambiado el Presidente. En otras, es fruto de la formación de gobiernos de coalición. Sin pretensión de exhaustividad, señalamos algunos datos.

Así, en La Rioja se produce un sustancial reestructuración de las consejerías, con la creación de una vicepresidencia de la Comunidad y de dos nuevas consejerías. En Castilla y León se amplía la estructura de ocho a diez consejerías y se redistribuyen las competencias entre ellas, y se crean cuatro viceconsejerías. En parte, debido todo ello también por las nuevas competencias asumidas en los últimos años.

En Castilla-La Mancha se pasa de diez a trece consejeros, además del presidente y vicepresidente, acaso buscando tener ocasión de acercarse a la paridad de sexos auspiciada por el Presidente. En Cantabria se pasa de nueve a diez consejerías, pero con importantes atribuciones a la consejería de presidencia en materia de la ordenación del territorio y el urbanismo, debido a los problema surgidos con la aprobación del plan de ordenación de litoral.

En la Comunidad Valenciana se señala, por un lado, la supresión de las vicepresidencias. Por otro, una amplia reestructuración de las Consejerías; y en fin, la incorporación de la figura del Secretario autonómico, prevista en la Ley del Gobierno y no utilizada hasta entonces. Asimismo se crea la Comisión de secretarios autonómicos y subsecretarios. También en la Región de Murcia se introduce la figura de la Secretaría sectorial que agrupa a varias Direcciones Generales.

El Principado de Asturias, con un nuevo gobierno de colación PSOE-IU se procede a la remodelación orgánica por decreto habilitado por la Ley de presupuestos —una suerte de deslegalización— y se reducen las Consejerías de 11 a 10, pero en cuatro de ellas se crean importantes viceconsejerías.

También en Canarias las reorganizaciones derivan de que se forma coalición entre CC-PP, pero además obedecen a la alternancia interna en CC entre las distintas islas, que afecta a Presidencia, vicepresidencia y algunas consejerías.

En Cataluña, las elecciones autonómicas se celebran en noviembre de 2003, y dan paso a un proceso de formación de mayoría de gobierno, que desemboca

en el pacto tripartito PSC, ERC, IC-EV. Además del cambio de color político, en lo organizativo debe recordarse que hasta entonces siempre había gobernado una coalición –después federación– de dos partidos (CiU). La traducción organizativa de ello es la estructuración del Gobierno en diecisiete consejerías, incluida la Presidencia, con la atribución de importantes competencias sectoriales al Departamento del Conseller en Cap (Decreto 296/2003, de 20 de diciembre).

Consecuencia de los cambios en los gobiernos son los numerosos decretos de estructura orgánica, reorganización, etc. que abundan este año en todas las Comunidades Autónomas y cuyo relato detallado no ofrece mayor interés.

Consecuencias organizativas de traspasos

Otras decisiones organizativas que se vienen señalando cada año son las que son consecuencia de los traspasos de nuevos servicios del Estado en virtud de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. En 2003 los más relevantes son los referidos a las funciones y servicios prestados por el INEM en materia de trabajo, empleo y formación, lo que implica la necesidad de su incardinación organizativa en la estructura de cada Comunidad Autónoma. Así ha sucedido en la Región de Murcia; en Castilla y León, con la creación de una viceconsejería de Trabajo y aprobación de la Ley de creación del Servicio Público de Empleo en Castilla y León como organismo autónomo. También en Canarias, la Ley 12/2003, procede a la creación del Servicio de empleo como organismo autónomo.

Igualmente se registra la creación del Servicio en La Rioja, con un consejo de Administración con representación de empresarios y trabajadores. Sobre este extremo se ha planteado si ello no coincide exactamente con las previsiones de la ley básica estatal, que prevé tal representación sólo para órganos consultivos o de participación. También en Castilla-La Mancha, el Consejo de dirección del organismo autónomo del Servicio de Empleo creado por Ley 2/2003, incluye tal representación, incluso de los municipios. Igualmente se señala la creación del Servicio Cántabro de Empleo por Ley que incluye anexos los Estatutos, con participación de Administración, sindicatos y patronal en el Consejo de Dirección.

Por otro lado, en Canarias, a raíz de las nuevas competencias en materia de puertos, se aprueba la Ley 14/2003, de Puertos, de regulación general del sector, destacando la opción por crear una entidad de derecho público dependiente de la Comunidad Autónoma como organismo gestor de los puertos de su competencia.

Legislación y medidas organizativas de carácter general

Durante este año se han aprobado algunas leyes y normas de carácter general sobre la organización, régimen y funcionamiento de la Administración autonómica e instituciones afines.

Así, en La Rioja, la Ley de 3 de marzo, de organización del sector público de las Rioja, procede esencialmente a incorporar a esa Comunidad el modelo organizativo derivado de la LOFAGE, en cuanto a tipología de los organismos y

entes públicos, pero además añade la regulación de las Fundaciones públicas y de los consorcios.

También la Comunidad de La Rioja aprueba la Ley 8/2003, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros. Igual que la legislación estatal, se separa así la regulación del Gobierno de la de la Administración. En esta Ley se incluye la regulación de la titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria, clarificando la titularidad originaria del gobierno y la derivada de los consejeros. Asimismo, para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el País Vasco, la Ley 8/2003 modifica la Ley del Gobierno de 1980. Cabe decir que con la nueva norma se precisan y matizan la documentación y los trámites exigibles para la elaboración de reglamentos, pero no incorporan grandes novedades en cuanto a técnicas participativas o exigencias de acreditar una mayor ponderación de los hechos, como vienen proponiendo la doctrina y exigiendo, incluso, alguna jurisprudencia.

En las Islas Baleares se aprueba la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, que completa la regulación de la institución del Gobierno efectuada por la Ley 4/2001. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, y del propio Estado, no separa la regulación del régimen jurídico y procedimiento (Ley 30/92) de la regulación de la organización y funcionamiento (LOFAGE), sino que incorpora ambos aspectos.

Por otro lado, y con mucho menor alcance, cabe señalar en Castilla y León la regulación de la Administración periférica para adaptarla a la nueva organización derivada de la estructura departamental surgida de las elecciones.

En Extremadura destaca la creación de la Junta Consultiva de contratación administrativa y del registro de licitadores y de contratos, siguiendo la tónica de otras Comunidades Autónomas. También en esa Comunidad, siguiendo el ejemplo de otras, se regula la institución del Jurado autonómico de valoraciones, en materia de expropiación forzosa.

En fin, más en general, debe llamarse la atención un año más sobre el uso profuso de las Leyes de Acompañamiento para la adopción de medidas organizativas de cierta entidad, como la creación de nuevos entes públicos y la regulación completa de su régimen básico; o bien la determinación de su naturaleza jurídica (por ejemplo, creación del ente gestor de la red de transporte de la Generalitat Valenciana, como antes habían hecho ya la Generalitat de Cataluña y el propio Estado).

En otro orden de cosas, también leyes estatales pueden tener una incidencia directa en la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. Así sucede con la Ley de Montes, que se refiere constantemente al «órgano forestal» de las Comunidades Autónomas que debe intervenir receptivamente en determinados procedimientos», con facultades ejecutivas e incluso normativas, y que en el fondo siembra una indefinición sobre el papel o la relación con el «órgano medioambiental», o el «órgano agrario» que puedan tener constituidos las diferentes Comunidades Autónomas.

Modernización, simplificación administrativa, participación

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas año tras año siguen desarrollando políticas ligadas a la sociedad del conocimiento en las diversas vertientes de la modernización administrativa, la simplificación de procedimientos, la mejora de la participación ciudadana, etc. Junto a ello, se incrementan las regulaciones protectoras de los derechos de los usuarios. A título meramente ejemplificativo, señalamos algunas actuaciones.

En Andalucía se regula la información y atención al ciudadano a través de internet, especialmente en los servicios sanitarios y educativos, como impulso a la sociedad del conocimiento, así como las cartas de servicios y la evaluación de la calidad de los mismos; en Galicia, los registros telemáticos; en las Islas Baleares, la relación con los ciudadanos, presentación de quejas, etc.

En una vertiente distinta, la de la simplificación administrativa y liberalización de controles sobre actividades, señalamos el sector de las instalaciones industriales como uno de los más activos. Así, por ejemplo, la Comunidad Valenciana aprueba el Decreto 254/2003 sobre simplificación de procedimientos en materia de puesta en funcionamiento de instalaciones industriales liberalizadas. En concreto, en el caso de las instalaciones en que no sea necesaria la presentación de proyecto, el justificante de la comunicación en la que se hagan constar los datos y características de la instalación servirá al interesado como acreditación del cumplimiento de sus obligaciones administrativas y, por tanto, como documentación para la puesta en servicio y la contratación, en su caso, de los suministros necesarios. El mismo régimen de comunicación, para los supuestos en que es necesaria la presentación de proyecto, se complementa con el visado del mismo y un certificado de un organismo acreditado de control. Otras Comunidades Autónomas también regulan la materia en este sentido (Murcia, Decreto 20/2003, etc).

Cataluña, en cambio, en pleno proceso electoral, acuerda la prórroga por ocho años de las concesiones otorgadas a las dos entidades que detentan la exclusiva de las inspecciones reglamentarias que la Ley estatal de Industria atribuye a los organismos acreditados de control, lo que provocó cierta polémica tanto jurídica como política.

En fin, en Andalucía, y a través del sistema de introducir una enmienda a la Ley de Acompañamiento, se prorroga por veinte años la asunción de la actividad de control de la Comunidad Autónoma a través de una empresa pública.

En lo que se refiere a la tutela de los usuarios de los servicios públicos, destaca la figura del «Defensor de los usuarios» del sistema de Salud o Sanitario, prevista en las leyes generales sobre la materia aprobadas en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, Islas Baleares) y reglamentada –y nombrado su titular– en otras, como Extremadura. ¿Incidirá esta institución en el número de demandas de responsabilidad patrimonial por deficiente prestación del servicio sanitario?

En desarrollo de la Ley estatal, varias Comunidades Autónomas regulan los derechos de los pacientes, las listas de espera, etc. Por poner un ejemplo, la Comunidad Valenciana lo hace por Ley 1/2003, de derechos e información al

paciente, en el ámbito de los servicios de protección de la salud. También en esa misma Comunidad se procede a la aprobación de determinadas cartas de Servicios de centros y dependencias concretas.

En otro orden de cosas, en lo referente a la participación o representación de intereses en la Administración autonómica, sigue la tónica de creación de consejos y órganos colegiados de composición plural en todos los ámbitos, como el campo de los servicios sociales, las actividades económicas, el turismo, etc. En tanto que regulación de carácter general, destacamos en Extremadura la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los Agentes Sociales más representativos, donde se regulan los criterios rectores de la participación, en el marco de las distintas entidades de la Administración regional, de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales con implantación en la Comunidad de Extremadura, atendiendo a criterios de mayor representatividad.

Administración instrumental

En cuanto a la organización instrumental, puede señalarse el Decreto Foral 150/2003, por el que se regula la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades a través de sociedades públicas de la Comunidad Foral, de modo que se excluye la aplicación de la legislación de contratos a los celebrados entre la Administración foral y dichas sociedades, al considerarlas medios propios e instrumentales y servicios técnicos, y se regula el régimen de actuación y relaciones de dichas sociedades. Luego se aplica esta previsión a una concreta empresa pública. Se trata de un problema similar al señalado el año anterior en relación con el régimen de encargos de trabajos a TRAGSA.

En Aragón ha parecido discutible la creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, proponiéndose un régimen de organismo autónomo, con el vaciamiento del Departamento de Medio Ambiente, solución que contrasta con la evolución experimentada en las demás Comunidades Autónomas y en el propio Estado, que de las primitivas Agencias han pasado a asignar las funciones medioambientales a estructuras ministeriales.

La Ley de Presupuestos de la región de Murcia autoriza al Gobierno a crear por Decreto una empresa pública que tenga por objeto la promoción, construcción y explotación de bienes inmuebles destinados a satisfacer las necesidades de infraestructuras sanitarias y sociosanitarias, así como el desarrollo de servicios complementarios. Además de ser discutible la previsión en una Ley de presupuestos, mediante enmienda presentada por el grupo mayoritario, la Ley 1/1998, reguladora del presidente, del Consejo de Gobierno y la Administración, sólo permite la creación de dichas empresas por decreto si la cuantía de la aportación pública no excede de la autorizada anualmente por la ley de presupuestos o por ley de la Asamblea regional, lo que no sucede en el caso.

En Canarias, la Ley de Vivienda encomienda la gestión de las competencias ejecutivas al Instituto Canario de la Vivienda, organismo autónomo del Gobierno de Canarias, pero en cuyo consejo de Administración participan los representantes de los cabildos insulares y también una representación de los municipios.

Órganos consultivos y otros órganos estatutarios de control

En el Informe del año anterior señalábamos algunas novedades referidas a algunas Comisiones y Consejos Jurídico Consultivos que habían tenido lugar mediante Leyes de acompañamiento, y poníamos de manifiesto la conveniencia de extremar la delicadeza en la regulación de tales organismos para que puedan preservar su objetividad e independencia. Este año las modificaciones son menos incisivas, aunque se insiste en utilizar la Ley de acompañamiento.

Así, en relación al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, por la Ley de acompañamiento 16/2003 se modifica el art. 3.1 y 2 de la Ley reguladora del organismo consultivo para completar la adecuación de la denominación de la categoría de los consejeros electivos, lo que ya se había hecho en relación con los natos respecto de las modificaciones operadas al año anterior, primero por la ley reguladora del estatuto de los ex presidentes de la Comunidad, que los consideraba como consejeros permanentes, esto es vitalicios, pero luego esta categoría fue reconvertida por la Ley de acompañamiento 11/2002 a la de consejeros natos por un período de quince años, con determinados matices señalados en el Informe del año anterior. Igualmente, mediante Decreto 151/2003, se modifica el Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 138/1996, para adecuarlo a los cambios legislativos citados y a la efectiva creación del Cuerpo de letrados del Consejo llevada a cabo con posterioridad a la aprobación del Reglamento.

Por su parte, en Castilla-La Mancha se modifica por ley su composición, pasando el número de los consejeros electivos de tres cinco, siendo uno más de designación parlamentaria y uno más por el gobierno; por su parte, los se determina que los consejeros natos permanecerán por un periodo igual al que ostentaron el cargo por cuyo desarrollo anterior acceden al Consejo.

En Galicia tiene lugar la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo (Decreto 282/2003). También en Castilla y León se aprueba el Reglamento orgánico del Consejo Consultivo, mediante Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Señalamos también el Acuerdo del Pleno del propio Consejo de 30 de octubre, por el que se constituyen dos secciones y se distribuyen las competencias entre ellas, pero ambas están igualmente compuestas por el Presidente, todos los consejeros y el secretario general: la diferencia reside en que son distintas las personas que ejercen la presidencia de cada sección en ausencia del presidente del Consejo.

En cuanto a otros órganos de control, en Asturias la Ley 3/2003 crea la Sindicatura de Cuentas, prevista, –junto con el Consejo Consultivo, aún no creado– en la reforma del Estatuto de 1999, como órgano no sólo de fiscalización sino también de asesoramiento de la Junta general, de la que depende orgánicamente, aunque con total independencia funcional.

Dentro de este apartado, pero bien conscientes de su especialidad, señalemos que en relación a la Comisión Arbitral del País Vasco, el TSJ ha planteado cuestión de inconstitucionalidad contra el carácter inapelable de sus decisiones, previsto en su ley de 1994 (y recogida en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 y la reforma de la LOTC de 1999).

Autoridades independientes

Por lo que se refiere a la serie de organismos de diverso tipo que se acostumbra a reunir bajo la denominación de autoridades independientes, señalemos que en Cataluña se aprueban por Decreto 48/2003 los Estatutos de la Agencia Catalana de Protección de Datos, creada por ley 5/2002, como entidad de derecho público sometida al régimen jurídico público, que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas.

También en esa Comunidad Autónoma se plantean dudas acerca del alcance de la potestad normativa y sancionadora del Consejo del Audiovisual, así como de sus competencias en la concesión de las licencias y concesiones de radio y televisión, en relación a las potestades que corresponden al Gobierno. Habrá que ir perfilando el contenido funcional del carácter independiente de este tipo de organismos y de su relación con el ordenamiento, así como, en lo orgánico, sus relaciones con el resto de instituciones.

Universidades

En el marco y desarrollo de la LOU (LO 6/2001), igual que indicamos en el año anterior, se aprueban una serie de normativas autonómicas en materia de universidades. Así, Ley de Castilla y León, Ley de Andalucía, Ley de Cataluña, Leyes de La Rioja y Castilla La Mancha sobre el Consejo Social, Ley de las Islas Baleares de organización institucional del sistema universitario, Ley de la Comunidad valenciana de Consejo social de las Universidades, con ampliación de competencias respecto de las hasta ahora desarrolladas, etc.

Son dos leyes las que se aprueban en Galicia, la de Consejos sociales de las Universidades y la de Consejo Gallego de Universidades, órgano a la vez de coordinación entre universidades y la Administración autonómica y de participación de los propios agentes sociales a través de la designación parlamentaria de algunos de sus miembros.

En Canarias, la Ley 11/2003, sobre Consejos Sociales y coordinación universitaria produce la elevación de rango del consejo de coordinación universitaria y establecimiento de criterios previos para la creación o reconocimiento de nuevas universidades.

En general, se profundiza en la coordinación de las Universidades con la Comunidad Autónoma, se mejora la regulación de los consejos sociales, se regulan las agencias de calidad y acreditación, etc.

En relación con el profesorado, siguiendo la tónica de otras normas citadas el año pasado, la Ley de universidades de Cataluña 1/2003, y también otras normas, como el Decreto regulador del régimen del personal docente e investigador de Castilla-La Mancha, prevén diversas figuras de contratados doctores, que configuran una carrera docente laboral paralela a la funcionarial de habilitación nacional.

En lo que se refiere a universidades privadas, en Cataluña se produce el reco-

nocimiento, por Ley 20/2003, de la Universidad privada Abat Oliba CEU, de titularidad de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU.

Además, durante 2003, se han aprobado por Decretos autonómicos los Estatutos de muchas Universidades, en algunos casos con reparos de ilegalidad. Y también tiene lugar la aprobación por Decreto, de las normas de organización y funcionamiento de Universidades privadas.

Administración corporativa

En relación con los colegios profesionales, tal vez el asunto de mayor calado es el que se ha suscitado este año por la Ley de Andalucía 10/2003, de colegios profesionales, ocupando los intersticios dejados por la legislación estatal, preconstitucional en parte, y modificada puntualmente por las medidas liberalizadoras. La Ley ha sido recurrida por el Gobierno estatal, ya en 2004, entre otras cosas, porque el Estado reclama la competencia para decidir acerca de la colegiación obligatoria como condición para el ejercicio profesional.

Acorde con esta misma postura, asimismo el Estado planteó recurso contra la Ley extremeña 11/2002, de colegios y de consejos de colegios profesionales, en la medida que exime de la colegiación obligatoria a los profesionales al servicio de las Administraciones públicas; y lo mismo estableció Asturias mediante la Ley 6/2003, de acompañamiento a los presupuestos, y que también ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno.

Por otro lado, como viene siendo habitual, abundan las leyes de creación de colegios profesionales en concreto: p ej. Castilla y León, ingenieros de informática; Andalucía, logopedas; Comunidad Valenciana, psicólogos, educadores sociales; Cataluña, colegios de Diseño Gráfico, de Ambientólogos, de Audiovisual; etc.

En cuanto a las Cámaras Oficiales, en Canarias destaca la Ley 18/2003, de Cámaras, incluyendo comercio, industria, turismo y navegación, y se articula la organización de las Cámaras sobre la base insular. Se prevé el control de la Audiencia de Cuentas sobre el destino de los ingresos procedentes del recurso cameral permanente. También se establece la creación de un Consejo General, con fines de coordinación e interlocución con el Gobierno. En Extremadura se procede a la regulación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Extremadura.

En fin, la ley catalana 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria, entre otros aspectos, regula las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP), y atribuye a sus consejos reguladores la calificación de corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia, a diferencia de la normativa anterior que los consideraba órganos desconcentrados de la Administración pública, para atribuir mayor relevancia a los productores y elaboradores en la autorregulación del sector. En La Rioja, a partir de la Ley estatal 24/2003, de la Viña y el Vino, se propone un modelo de autoadministración plena sin presencia alguna de la Administración autonómica.